

(Lage am 16. Mai 1977)

T O U R D ' H O R I Z O N

VERTRAULICH
CONFIDENTIEL

VEREINIGTE STAATEN VON AMERIKA

Amerikanische Politik Präsident Carters

Der Machtübernahme eines Präsidenten der Vereinigten Staaten folgt regelmässig eine mehr oder weniger lange Lähmungsperiode der amerikanischen Aussen- und Innenpolitik. Während sich der Neuangekommene in seine Aufgabe einweicht, muss er die Maschine in Gang bringen, die im Falle eines Mehrheitswechsels eine neue ist. Der berühmte Burgfriede, der ihm von Seiten des Kongresses und der öffentlichen Meinung während hundert Tagen gewährt wird, gibt ihm Zeit, eine neue Politik zu präsentieren und sogar mit deren Ausführung zu beginnen.

Präsident Carter hat diese althergebrachte Vorstellung für den Anfang seiner Amtszeit angenommen, die Art und Weise aber, wie er diese ihm zugeteilte Rolle zu spielen versucht, hinterlässt ein Gefühl von Unsicherheit und sogar manchmal von Verwirrung. Im Bereiche der Innenpolitik, trotz des Eindrucks von Neuigkeit, besonders durch seine Fühlungsnahme mit der öffentlichen Meinung und seinem entspannten Arbeitsstil, hat er nur eine grosse Anstrengung gemacht: der Vorschlag einer neuen Energiepolitik. Die Ankurbelungsmassnahmen der Konjunktur wurden wegen dem Widerstand im Kongress und wegen der Gefahr einer Wiederanheizung der Inflation nicht fortgesetzt. Im Bereich der Aussenpolitik hatte der Präsident die Zeit, ein neues Paket von SALT-Vorschlägen zu schnüren und eine Kontrollpolitik nuklearer Ausrüstungen fortzuführen. Im Bereich Mittlerer Osten und Afrika scheint er noch auf der Suche einer klar formulierten Politik zu sein. Schliesslich hat er dadurch Erfolg gehabt, dass er die Menschenrechtsfrage wieder in den Mittelpunkt gestellt hat.

- 2 -

Die zur Schau gestellte Bescheidenheit von Jimmy Carter vermag sein Selbstvertrauen nicht zu verbergen und hält ihn nicht davon zurück, sich immer ins Rampenlicht zu stellen. Obwohl er vorgibt, den Mitgliedern seines Kabinetts in der Führung ihrer Departemente freie Hand zu lassen, kam nichts aus der Verwaltung, was nicht sehr schnell wieder auf seine eigene Person zurückführte. Er erscheint schon jetzt als voll verantwortlich für die Handlungen und Lücken, aber auch für die Fehler und Widersprüche, die sich heute in der amerikanischen Politik offenbaren. Das Unbestimmte, das in einigen Bereichen herrscht, erscheint für seinen Führungsstil - vielleicht nur vorübergehend - charakteristisch.

Mit klaren und ehrgeizigen Zielen und Versprechen an die Macht gekommen, hat er bis jetzt bisher nur zwei oder drei Teile seiner Politik genauer definiert: SALT, die Ausfuhr von nuklearen Ausrüstungen und die Energie. Doch auch hier hat er sich nur soweit festgelegt, dass weitgehende Änderungen nicht ausgeschlossen sind. In anderen Bereichen hat er offensichtlich bloss das Terrain erkundet und sich seine Bewegungsfreiheit bewahrt.

Diese nicht ganz festlegbare Seite in der Politik des Präsidenten hat im Ausland ein bestimmtes Unbehagen erzeugt: seine Stellungnahmen, gerade weil ihnen etwas Vorläufiges und Unvollendetes anhaftet, erschweren eventuelle Gegenstösse. Andererseits liess deren Inhalt klar erkennen, dass er bereit war, das ganze Gewicht seiner Macht hinter seine Politik zu stellen, was auch immer deren Inhalt sein werde. Noch heute sind seine Gesprächspartner, auch wenn sie seine Persönlichkeit schätzen, überrascht von der Mischung aus vorsichtigem Abtasten und Entschlossenheit.

Man kann versuchen, einige Fixpunkte in diesem fliessenden Bild zu finden. Der erste Punkt ist die Wichtigkeit, die der Präsident der amerikanischen öffentlichen Meinung beimisst, die er ja so gut auszunutzen wusste, um eine bemerkenswerte Popularitätsquote zu erreichen.

Es wäre falsch, hier nur Demagogie und Provinzialismus zu sehen. Der "credibility gap", der so schwer die Präsidenten Johnson und Nixon belastet hat, war einer dieser negativen Aspekte von "Washington", welche Carter versprochen hatte zu entfernen. Indem er das tat, bestätigte der Präsident seine im Wahlfeldzug gezeigten Fähigkeiten für "public relations". Er hat auch den Beweis erbracht, dass er sich noch nahe der "grass roots", die er 1970 verlassen hatte, um Gouverneur von Georgia zu werden, befindet. Die Kritiken, die von Seiten ausländischer Politiker gegen Carter gerichtet werden, beeindrucken das Publikum nicht, weil es in den Initiativen des Präsidenten nicht den Mangel an Präzision sieht, sondern die moralische Verpflichtung gegenüber den Fragen, die es bedrücken. Es besteht kein Zweifel, dass, wenn Carter seine Mitbürger vielleicht noch nicht ganz überzeugt hat, er ihnen wenigstens den Eindruck gegeben hat, dass es in der guten Richtung läuft. Es ist zu bemerken, auch wenn es nicht spezifisch auf Carter zutrifft, dass seine Beliebtheit nicht den Hoch und Tiefs folgt, die seine Politik in den amerikanischen Medien erweckt.

Ein weiterer Gesichtspunkt ist natürlich, dass ein demokratischer Präsident einen republikanischen ersetzt. Nach einer ernsten politischen Krise besteht verständlicherweise die Sorge, als eine neue Macht aufzutreten. Der Präsident scheint es vorzuziehen, dass seine Verwaltung ihre Unerfahrenheit zeigt, als auf den von seinen Vorgängern ausgetretenen Pfaden weiterzugehen. Besonders geschickt nützt er seine Unerfahrenheit im Kontakt mit ausländischen Staatsmännern aus. In den afrikanischen Belangen, auf welche wir zurückkommen werden, lässt er vorläufig seinen Vertrauten Young ein Bild der amerikanischen Politik entwerfen, welches im absoluten Gegensatz zu derjenigen von Kissinger steht, aber ohne dass er bis jetzt eine unwiderrufliche Verpflichtung eingegangen wäre, und obschon er diese Politik in bestimmten Punkten weiterführt.

Untersuchen wir einmal einzeln die Probleme, für die sich der Präsident seit seiner Machtübernahme besonders interessiert.

Seinen wichtigsten Vorstoss und gleichzeitig den, der seine Gesamtvorstellung am klarsten zeigt, hat er bisher im Bereich der Energiepolitik unternommen. Der Inhalt der Vorschläge Präsident Carters war in Uebereinstimmung mit dem Aufwand, mit dem man die öffentliche Meinung zu beeinflussen suchte; angefangen mit der Dramatisierung der Februarkrise und der Wahl einer prominenten Persönlichkeit, um diese Fragen zu bearbeiten, bis zu einer vom Weissen Haus sorgfältig gepflegten Spannung und einem ausgeklügelten Szenarium, das die Veröffentlichung des amtlichen Planes begleitete.

In mehrfacher Hinsicht ist dieser Plan umwälzend, jedenfalls viel radikaler als derjenige seiner Vorgänger; er geht gegen die jetzigen verankerten Gewohnheiten der Verschwendung an und stösst sogar in mehreren Punkten gegen den Utilitarismus, den die Amerikaner gewohnheits halber bei der Lösung der Konflikte um wirtschaftliche Prioritäten anwenden. Gleichzeitig bleibt er unbestreitbar in der Tradition des kargen und puritanischen amerikanischen Lebensstils, den die Städter zwar vergessen haben, der aber den Rahmen der Kindheit und Jugend des Präsidenten abgegeben hat. Eine gewisse mehrdeutige Haltung des Präsidenten zeigt sich indessen in der Tatsache, dass er seine Vorschläge im Endergebnis als wirtschaftlich vorteilhaft darstellt.

Dieser Plan, der erste, den das Weisse Haus herausgebracht hat, muss noch den gewundenen Weg durch den Kongress gehen. Dabei wird sich herausstellen, welchen genauen Einfluss Carter auf die Gesetzgeber auszuüben in der Lage ist, wie gross der Grad der Bewegungsfreiheit ist, den diese ihm zugestehen wollen. Es wird sich zeigen, ob die Unterstützung die Carter in der öffentlichen Meinung geniesst, sich auch im Falle von so ungewöhnlichen Vorhaben bewährt und welche Wirkung diese Unterstützung auf die Gesetzgebung haben wird.

In der Politik des Mittleren Ostens arbeitet die Verwaltung auf zwei Ebenen. Der Präsident selber konsultiert die Betroffenen. Nachdem einmal Prinz Fahed nach Washington gereist sein wird, werden alle Hauptpersonen, ausser der PLO, die Gelegenheit gehabt haben, ihre Haltung darzulegen. Der Präsident hat sich bisher damit begnügt, die Vorschläge

der vorangegangenen Administration nur um ein wenig auszuweiten. Er hat seine Ergänzungen fein ausgewogen und bei den Konfliktparteien keine übermässigen Reaktionen erweckt. Die Beunruhigung, welche Israel ein- oder zweimal zum Ausdruck brachte, fand im Kongress keinen Widerhall. An der inneren Front konzentriert sich der Kampf auf die "anti-boycott"-Gesetzgebung, welche die Wirksamkeit des Druckes von Seiten arabischer Länder auf die mit Israel Handel treibenden Firmen begrenzen soll. Die Gesetzgebung, die wahrscheinlich angenommen wird, zeigt das Unverständnis, das gewisse amerikanische politische Kreise den Anstrengungen, um dem Krieg ein Ende zu setzen, entgegenbringen.

Afrika bleibt der unklarste Punkt in der jetzigen amerikanischen Politik. Die frühere Verwaltung verliess sich auf die Improvisierkunst Kissingers, die er nach der Weigerung des Kongresses, ihm im Falle Angolas zu folgen, anzuwenden hatte. Die von Kissinger gesetzten Marken bleiben bestehen. Man darf sagen, dass der neue Vorstoss, den die Vereinigten Staaten zusammen mit vier ihrer Verbündeten im Zusammenhang mit Namibia unternommen hatten, nur eine Erweiterung der bisherigen Politik ist.

Präsident Carter ist bereits an die Erfüllung seiner Wahlversprechen im Gebiete der Abrüstung in der neuen Phase der SALT-Verhandlungen herangegangen. Trotz ihrer Verlegenheit und Unzufriedenheit befindet sich heute die sowjetische Führung im Gespräch nicht nur über die endgültige Bereinigung des Vladivostoker Abkommens (Begrenzung der Zahl von Trägerraketen), sondern auch über den Vorschlag einer sehr wesentlichen Herabsetzung der Zahl dieser Raketen. Da die UdSSR in diesem Bereich einen bedeutenden Vorsprung auf die Vereinigten Staaten hat (was ihr aber nicht einen Gesamtvorteil im Bereich der strategischen Waffen verschafft, in welcher Rüstungsklasse die Vereinigten Staaten eine grosse Ueberlegenheit behalten), ist es sie, die nach dem im März in Moskau von Vance vorgetragenen Vorschlag Carters das hauptsächliche Opfer erbringen müsste. In der offiziellen Lesart will die UdSSR den Rahmen von Vladivostok beibehalten; aber sie hat kurz vor der Wiederaufnahme der Genfer Besprechungen indirekt nach einem Kompromiss sondiert.

Carter spielt sehr hart, indem er die Entwicklung der Rakete "Cruise", die anscheinend die Russen stark beunruhigt, fördert und durch den Staatssekretär für Verteidigung Brown verkünden lässt, dass ein Misserfolg bei den Besprechungen, der den Verfall des Vladivostoker Abkommens zur Folge haben würde, die Vereinigten Staaten zu einer neuen Anstrengung auf dem Gebiete der strategischen Waffen zwingen würde.

Carter hat also die Kritiker aus dem Kongress, die, auf die früheren Aussagen des neuen Abrüstungsagenturleiters Warnke fussend, eine Schwächepolitik der neuen Verwaltung voraussahen, widerlegt.

Carter hat sich auch stark im Bereich der Ausfuhr von nuklearer Ausrüstung eingesetzt, indem er die im letzten Jahre von Präsident Ford eingeführte Politik übernahm und sie sogar verschärfte. Schon damals hatte sich diese Politik nicht durch besondere Geschicklichkeit ausgezeichnet.

Präsident Carter hat die gleichen Fehler im Zusammenhang mit dem Vertrag BRD-Brasilien gemacht. Man muss aber feststellen, dass entsprechend den von ihm vertretenen Grundsätzen er sie auch anerkannt hat; heute scheint es, dass man sich zu einer Kompromisslösung finden wird. Carter hat sich in der Frage der Ueber-Wärme-Speicher etwas vorsichtiger gezeigt, als man es erwartet hätte, ohne aber seine europäischen Partner zu überzeugen. Heute ergeben sich die grössten Probleme im Zusammenhang mit der Ausfuhr von spaltbarem Material.

Carter hat beim Bearbeiten dieser heiklen Angelegenheiten eine charakteristische Mischung von Entschlossenheit, was das energische Vorgehen gegen das Risiko der nuklearen Proliferation anbelangt, und von Anpassungsfähigkeit, wenn nicht Inkonsequenz, in den konkreten Vorschlägen zur Schau getragen. Trotz der auf diese Vorschläge gerichteten Kritik lässt die Sorge um Kontakte und die Offenheit der Verwaltung erhoffen, dass in der Zukunft eine Grundlage zur Zusammenarbeit gefunden werden kann.

Es ist aber im Streben nach seinem Ziel der Verteidigung der Menschenrechte, dass die Methoden von Jimmy Carter am meisten Interesse und zugleich Ratlosigkeit erweckt haben. Rückblickend und trotz einiger Pannen muss man feststellen, dass die den Eindruck von Improvisation und sogar von Mangel an Zusammenhang erweckende Tagespolitik des Präsidenten wenigstens einen beachtlichen Erfolg erreicht hat. Sie hat die Menschenrechte wieder auf die Tagesordnung des internationalen Lebens gestellt. Sie hat sicher davon profitiert, dass sie zugleich mit den Aktionen der Dissidenten in den Oststaaten zusammenfiel. Aber es ist in erster Linie ihre Bescheidenheit, die ihr dieses tiefgreifende Ergebnis gebracht hat.

Spektakuläre Vorstösse hat es wenige gegeben. Die öffentliche Meinung wurde von der Einladung Bukowskis im Weissen Haus und der Beantwortung des Briefes von Sacharov nur beeindruckt, weil sie im Gegensatz zur Kabinettpolitik im metternichschen Stile Henry Kissingers

standen. Die Verkürzung der militärischen Hilfe an gewisse lateinamerikanische Staaten, also in einer strategisch wenig gefährdeten Zone, war nichts mehr als ein Warnschuss. Die Administration widersetzt sich einem in der Repräsentantenkammer unterbreiteten Abänderungsvorschlag, der die Zustimmung zu Krediten (auch zu Krediten der Internationalen Organisationen, deren Mitglied die Vereinigten Staaten sind) von der Aufrechterhaltung der Menschenrechte durch die betreffenden Regierungen abhängig macht. Besonders Staatssekretär Vance hat die Menschenrechtspolitik des Präsidenten mit grosser Ehrlichkeit auf eine Weise erläutert, die diese Vorsicht sehr gut erklärt.

Die Politik der Verteidigung der Menschenrechte ist leicht dem Vorwurf des Pharisäismus, um nicht zu sagen Heuchelei, ausgesetzt; ihr empfindlicher Punkt ist der Mangel an Konsequenz, mit dem sie so oft aus Gründen des Opportunismus oder Machiavellismus angewandt wird. Man kann nicht sagen, dass der neue Präsident diese Klippen ganz ohne Schäden zu umfahren wusste. Er hat es aber zu vermeiden verstanden, einem penetranten moralischen Ton zu verfallen, ohne seinen Verpflichtungen ihre Substanz zu nehmen. In der Tat hat die Handlungsweise der amerikanischen Verwaltung in diesem Bereich sehr gut gezeigt, dass, so nützlich auch gewisse Regierungsinitiativen sein mögen, ihr Hauptinteresse in der Mobilisierung der öffentlichen Meinung liegt. Diese öffentliche Meinung hat dann die Atmosphäre zu schaffen, in der die Regierungen zu einer Anstrengung im Bereich der Grundrechte angespornt werden

Die Gipfelkonferenz von London und die darauffolgende Versammlung des Atlantischen Rates haben eine Rückkehr des Präsidenten der Vereinigten Staaten in die Fülle der Macht, die er vom direkten Auftrag des amerikanischen Wahlvolkes empfangen hat, manifestiert. Präsident Carter hat von dieser Macht in einer überzeugenden Weise Gebrauch gemacht. Berater Brzezinski wird wohl übertreiben, wenn er behauptet, dass man dies seit 15 Jahren nicht mehr gesehen hatte. So oder so ist es eine wichtige Entwicklung, die man nicht einfach auf ein westliches "leadership" beschränken sollte. Die Tatsache dieser Macht ist sogar von noch höherem Gewicht gegenüber der UdSSR und der Dritten Welt, die

- 8a -

immer um einen im vollen Besitz seiner Autorität stehenden Partner besorgt sind.

Präsident Carter hat sofort diese Autorität ausgenützt, um die Vorbereitung eines Planes zur Verstärkung der NATO bis zum Frühling 1978 zu beantragen. Er bestätigte so die von Vize-Präsident Mondale während seines Januarbesuches gemachten Aeusserungen, wobei er aber die Anstrengungen unterstrich, die er von den europäischen Mitgliedern des Bündnisses erwartet.

NAHER OSTEN

Das Treffen zwischen den Präsidenten Carter und Assad war der bisherige Höhepunkt der Bemühungen der neuen amerikanischen Regierung zur Lösung des israelisch-arabischen Konfliktes. Dieses Treffen hat sowohl die Rolle der Amerikaner als Makler und, dies möglicherweise zu einem späteren Zeitpunkt, als Vermittler unterstrichen wie auch die wachsende Bedeutung Präsident Assads. Er hat seine ausgezeichneten Beziehungen zu den beiden Grossmächten unter Beweis gestellt, aber nicht nur das: er übt einen ausschlaggebenden Einfluss im Libanon aus, dem letzten Reduit der palästinensischen Widerstandsbewegung; er hat sich eng mit dem Frontstaat Jordanien verbunden, zu dem früher Gebiete gehörten, auf denen der neue palästinensische Staat entstehen sollte.

Das Treffen bedeutete aber gleichzeitig auch eine Etappe auf dem Weg zur Festlegung der neuen amerikanischen Politik, von der man im Augenblick nur kennt, was sich aus den schwer zu interpretierenden Erklärungen Carters ableiten lässt. Seit den Unruhen in Kairo ist in dieser Region nichts von echter Bedeutung geschehen (abgesehen vielleicht vom erzwungenen Rücktritt Yitzhak Rabins); was man verfolgen konnte, waren bloss taktische Manöver zur Beeinflussung des amerikanischen Entscheidungsprozesses.

Die gemässigten arabischen Staaten pochen weiterhin auf die Notwendigkeit, schnelle Fortschritte zu erzielen und eine Globallösung zu suchen. Sie tun dies aus zwingenden innenpolitischen Beweggründen: Das ägyptische Regime ist weiterhin bedroht von wirtschaftlichen Schwierigkeiten; dazu kommen jetzt noch die gegen 250'000 aus Libyen ausgewiesenen Aegypter. Syrien ist immer noch fest im Libanon engagiert; seine Lage würde erleichtert, wenn die PLO in der Vorbereitungsphase zur Genfer Konferenz gewisse Erfolge buchen könnte. Saudiarabien scheint im Augenblick von innen noch nicht bedroht, aber ist immer sehr besorgt über die Stabilität der übrigen gemässigten arabischen Regime. Auf der anderen Seite greift das Land heute immer aktiver in die afrikanische Politik ein und misst dabei der Unterstützung durch die gemässigten arabischen Staaten grosse Bedeutung bei. Als Land schliesslich, das den

- 10 -

Gebrauch der Erdölwaffe praktisch kontrolliert und deshalb dem Druck der arabischen öffentlichen Meinung ausgesetzt ist, hofft Saudiarabien auf eine Entwicklung der Nahostkrise, die es ihm ermöglicht, auf den Einsatz dieses gefährlichen Kampfmittels zu verzichten.

Die PLO hielt im März eine Sitzung ihres Nationalrates (des Parlamentes) ab; diese Sitzung, die mehrmals verschoben worden war, brachte nicht die erhofften Fortschritte. Sie hielt sich im wesentlichen an die Beschlüsse und Stellungnahmen

der vorherigen Sitzung des Nationalrates vom Juni 1974. Es gelang Arafat an der jetzigen Sitzung allerdings, die Vertreter der "Ablehnungsfront" vom Verlassen der Organisation abzuhalten, was sie jedoch nicht daran hinderte, anlässlich einer kürzlichen Reise nach Libyen einen heftigen Aufruf gegen die "Kapitulation" zu erlassen.

Die israelischen Parlamentswahlen haben noch nicht stattgefunden. Die Arbeiterpartei, die seit der Unabhängigkeit an der Macht ist, leidet unter der schwachen Politik der Regierung Rabin, unter der sehr schwierigen Wirtschaftslage und unter den Skandalen, die kurz vor den Wahlen ausbrachen. Die Arbeiterpartei wird zweifellos Verluste erleiden, und die Koalition, mit der sie wird regieren müssen, wird noch schwieriger zu führen sein als die früheren. Das Zweispann Shimon Peres und Abba Eban wäre sicher die beste Führung, die das Land im Augenblick haben könnte. Das Verhandlungsgeschick und der versöhnliche Geist Eban sind mehr denn je vonnöten, und Peres könnte sich dank seinem Ruf als Falke als der Ministerpräsident erweisen, der eine öffentliche Meinung, die einem Rückzug aus besetzten Gebieten immer sehr negativ gegenübersteht, von der Notwendigkeit gewisser Opfer überzeugen könnte. Eine Koalition mit einem nach rechts verlagerten Schwergewicht würde die Schwierigkeiten auf der Suche nach einer Verhandlungslösung nur verschärfen.

Das arabische Urteil über die jetzige Lage insistiert auf der Dringlichkeit einer Anstrengung zur Lösung des Konflikts, ist aber gleichzeitig auch oft pessimistisch über die Erfolgsaussichten einer solchen Anstrengung. Präsident Assad gab sich anlässlich des Genfer

Treffens gegenüber der Presse als optimistisch, allerdings nicht ohne Einschränkungen. Präsident Carter seinerseits erklärte auch, dass die Zeit dränge; er richtet sich wie die arabischen Staaten auf die Idee einer Globallösung ein, dies im Gegensatz zu Kissingers Methode der "kleinen Schritte", der man besonders vorwirft, sie verschärfe die Gegensätze zwischen den arabischen Staaten.

In Israel verfolgt man diese Entwicklung mit Sorge, und man befürchtet insbesondere, dass eine Globallösung Israel zur Aufgabe seiner territorialen Unterpfänder zwingen könnte, ohne auch eine unzweideutige Anerkennung seines Existenzrechts in der Region zu bringen.

Die "Globallösung" ist nicht ohne Hypotheken: Es ist wenig wahrscheinlich, dass sie in einer Konferenz wie jener von Genf ausgehandelt werden könnte; das erklärt die Wichtigkeit, die der "Vorbereitung" der Konferenz beigemessen wird. Es ist möglich, dass diese Globallösung auch nicht durch einen Pendelverkehr wie jenen Kissingers gefunden werden kann, sondern dass sie aufgezwungen werden muss, und zwar möglichst durch die Vereinigten Staaten, wie es jüngst George Ball vorschlug. In diesem Fall könnte es dann von den Wechselfällen der amerikanischen Politik und insbesondere vom Verhältnis zwischen Präsident und Kongress abhängen, ob eine solche "Globallösung" von ausgegogenem und dauerhaftem Charakter sein würde.

Eine Globallösung müsste als Hauptproblem den israelischen Rückzug aus den besetzten Gebieten beinhalten. Während die Likud-Partei noch erklärt, diese Gebiete annektieren zu wollen, haben die anderen israelischen Führer zu verstehen gegeben, dass sie im wesentlichen die Wiederherstellung der Grenzen von 1967 (ausser Jerusalem) annehmen würden, falls in gewissen strategischen Zonen ausserhalb dieser Grenzen israelische Truppen stationiert werden könnten.

- 12 -

Die arabischen Staaten sind bereit, entmilitarisierte Zonen zu akzeptieren, widersetzen sich aber der Stationierung israelischer Truppen auf ihrem Hoheitsgebiet. Man gibt jedoch zu verstehen, dass elektronische Ausrüstungen wie jene, die sich zur Zeit auf dem Sinai befinden, hingenommen würden.

Präsident Carter seinerseits hat sich nicht an den gewöhnlich gebrauchten Ausdruck "sichere und anerkannte" Grenzen gehalten, sondern von "haltbaren" Grenzen gesprochen, die jedoch laut späteren amerikanischen Erklärungen jenen von 1967 sehr nahe kommen würden.

Breschnew andererseits hat unterstrichen, dass die Räumung der besetzten Gebiete in "mehreren Etappen" geschehen und "mehrere Monate" dauern könnte.

Präsident Carter hat auch in einem anderen Punkt die amerikanische Haltung präzisiert, in jenem eines palästinensischen nationalen Gebildes. Er hat zum ersten Mal von einem palästinensischen "homeland" gesprochen. Dieser Ausdruck lässt die für Israel zentrale Frage offen, ob nämlich dieses neue politische Gebilde völlig unabhängig oder ob es auf diese oder jene Weise mit Jordanien assoziiert sein werde. Offiziell weigert sich Jordanien, seine früheren Konföderationsprojekte, die mit der Anerkennung der PLO als dem einzigen Vertreter des palästinensischen Volkes auf dem Gipfeltreffen in Rabat im Oktober 1974 hinfällig wurden, wieder aufzunehmen. Aber gleichzeitig verweist Jordanien auf die zahlreiche palästinensische Bevölkerung östlich des Jordans. Syrien betrachtet Palästina als Bestandteil seines eigenen Hoheitsgebietes und ist daher immer interessiert an einer Union, die auch Jordanien, das künftige Palästina und den Libanon einschliessen würde. Für die PLO jedoch soll der künftige palästinensische Staat die Basis werden, die es ihr erlaubt eine eigene nationale Politik zu betreiben.

Schliesslich wirft die Idee der "Globallösung" auch die Frage nach der Natur des Friedens auf, der folgen soll. Die arabischen Staaten äussern sich hiezu nur vorsichtig; sie erinnern an die lange Dauer des Konfliktes mit Israel und weigern sich, kurzfristig an eine Aufnahme normaler Beziehungen zu denken. In Tat und Wahrheit fürchten die gemässigten Regierungen die Reaktion ihrer öffentlichen Meinung auf jegliches "Fraternisieren" mit dem "Feind". So verringert sich für einen Kriegsführenden, der wirtschaftlich am Ende ist, die Anziehungskraft einer Normalisierung der Lage.

Ueber die Genfer Konferenz gibt es nicht sehr viel wesentliches zu sagen. Es ist nicht sicher, dass sie vor Jahresende zusammentreten kann; so hat die Frage der Teilnehmer etwas von ihrer Dringlichkeit verloren. Es sei erwähnt, dass die arabischen Staaten in dieser Frage immer noch gespalten sind und dass die Sowjetunion nach einer anfänglich scheinbar flexibleren Haltung nun wieder daran festhält, dass die PLO von allem Anfang an dabei sein müsse. Positiver ist die Diskussion über die Anerkennung der PLO durch Israel, denn dadurch eröffnet sich die Möglichkeit einer zumindest beschränkten Anerkennung Israels durch die PLO.

Eine verspätete Einberufung der Genfer Konferenz hindert nicht daran, in der Zwischenzeit Fortschritte zu erzielen. Die Vereinigten Staaten müssen einen Rückfall in das Dilemma der Politik der "kleinen Schritte" vermeiden und deshalb einen Weg finden, um auch die Sowjetunion und die Palästinenser an den Anstrengungen zur Lösung des Konfliktes zu beteiligen. Die beiden letzteren könnten sich nämlich, wie sie es in der Vergangenheit schon mehrmals getan haben, in einer Aussenseiterposition zusammentun und so den Weg hin zu einer Globallösung auf das ernsthafteste erschweren.

INDIEN - PAKISTAN

Mit der Wahlniederlage der Kongresspartei wurde jene Organisation von der Macht verdrängt, die seit Jahrzehnten, genauergesamt seit der Geburt der nationalistischen Bewegung Indiens gegen Ende des 19. Jahrhunderts, die wichtigste politische Kraft des Landes war. Der Regierungswechsel bringt eine grundlegende Neuorientierung der indischen Innenpolitik mit sich und lässt auch Anzeichen eines zwar vorsichtigen aber bedeutsamen Wandels im aussenpolitischen Bereich erkennen. Wir stehen also vor einem historischen Ereignis, wenn auch mehrere Führer der neuen Janatapartei aus der Kongresspartei stammen oder doch zumindest aus der parlamentarischen Mehrheit, die diese bisher unterstützte.

Die Kongresspartei ist ein typisches Produkt der britischen Kolonialherrschaft, die dem riesigen Subkontinent in einer Zeit auferlegt wurde, da ein optimistisches Expandieren die industrielle Revolution begleitete und auf der anderen Seite die alten indischen Zivilisationen an schöpferischem Elan eingebüsst hatten. Die Kolonialmacht hatte eine winzige Intellektuellenschicht nach westeuropäischer Tradition herangebildet, welche die mittleren und unteren Stufen der Verwaltungshierarchie besetzte und ebenso die Kader für eine ständige, wenn auch begrenzte Modernisierung des Landes, vor allem in den Städten, hervorbrachte. Aus diesem Milieu hat sich die Kongresspartei rekrutiert; deren Mitglieder entstammten zumeist den höheren Kasten, besaßen eine Universitätsausbildung und wurden alle stark durch angelsächsisches Denken geprägt, vorerst mehr in Form des viktorianischen Liberalismus, später dann in jener des Fabianismus.

Dieser Ursprung erklärt den Doppelcharakter, den die Kongresspartei während ihrer ganzen Geschichte aufwies: zugleich elitär und reformistisch. Er macht auch den Entscheid der Partei für die parlamentarische Demokratie nach westlichem Muster verständlich.

Im Unabhängigkeitskampf übernahm die Partei die Rolle der Vorhut. Doch ohne das Wirken populistischer Bewegungen, die sich auf die breiten, noch in hergebrachten Vorstellungen verhafteten Massen stützten, wäre dieser Kampf unmöglich gewesen. Bekanntlich liess Mahatma Gandhi, als Chef der wichtigsten dieser Bewegungen, die ganze Kraft seiner Persönlichkeit der Kongresspartei zukommen, welche dadurch in den letzten Jahren vor der Unabhängigkeit zur wahrhaften Inkarnation des Willens der überwältigenden Mehrheit der hinduistischen Bevölkerung wurde.

Einmal an der Macht, konnte diese Identifikation mit der Nation als ganzes nicht mehr aufrechterhalten werden. Die Ideen und Leitvorstellungen, mit denen man die bäuerlichen Massen mobilisiert hatte, wurden zugunsten eines legalistischen und technokratischen Vorgehens aufgegeben. Nachdem nun die Kongresspartei eine Partei wie jede andere geworden war, dauernd mit den enormen Problemen einer primitiven Landwirtschaft, einer noch schwachen Industrie und eines explosionsartigen Bevölkerungswachstums konfrontiert, zeigte sie in Ausübung der Staatsgewalt Abnützungerscheinungen. Aber trotz der offensichtlichen Schwächen, trotz Korruption und einer erdrückenden Bürokratie, trotz des fehlenden Willens zu fundamentalen Reformen, wie etwa die Beseitigung des Kastensystems, muss man anerkennen, dass die Amtsführung der Kongresspartei positiv war. Und sie wäre wohl noch besser ausgefallen, wenn nicht die aussenpolitischen Probleme schwer auf dem jungen Staat gelastet hätten.

Undurchsichtig bleiben die Gründe, welche Frau Gandhi zur Flucht nach vorn, in die Diktatur veranlassten, nachdem sie im Juni 1975 durch ein niedriges Gericht verurteilt worden war. Sie wartete nicht einmal den Entscheid des Obersten Gerichtshofes ab. Man geht wohl kaum fehl in der Annahme, dass ihr dieser Entscheid durch den Niedergang der demokratischen Ideen erleichtert wurde, der sich anfangs der siebziger Jahre, vor allem in der Dritten Welt, bemerkbar machte, vielleicht aber auch durch das mangelnde Interesse, das der Westen der

- 16 -

indischen Demokratie entgegenbrachte. Der wachsende Einfluss der UdSSR im Gefolge des Krieges in Bangladesh und der chinesisch-amerikanischen Annäherung dürfen in diesem Zusammenhang auch nicht gänzlich ausser acht gelassen werden.

Die Folgen, welche die Verhängung des Ausnahmezustandes zeitigte, waren anfänglich eher positiv, sieht man von der beunruhigenden Missachtung des in Indien eingewurzelten "due process of law" ab. Doch die absolute Gewalt hat Frau Gandhi blind gemacht, ganz offensichtlich glaubte sie, die neu gewonnene Macht erlaube ihr, ihren Sohn Sanjai als Nachfolger "aufzubauen" und in der Familienplanung Methoden anzuwenden, welche im Kampf gegen Spekulation und Korruption teilweise erfolgreich waren. Zum Widerstand der mehr oder weniger hart verfolgten Politiker gesellte sich damit noch jener der breiten Massen. Diese Massen hätten das Verschwinden der Demokratie wahrscheinlich ziemlich passiv ertragen, nicht aber die Einmischung in eine Sphäre, von der sich bisher auch die tyrannischsten Machthaber fernhielten.

Dass Frau Gandhi unter diesen Umständen zu Wahlen Zuflucht suchte, mag überraschen. Der Rechnungsfehler ist offensichtlich. Doch es konnte ihr nicht entgehen, dass ihr Regime im Begriff stand, endgültig zu einer repressiven Diktatur abzugleiten, aus der es kein Zurück mehr gegeben hätte. Auch wäre es zweifelhaft gewesen, ob der indische Staatsapparat diese Diktatur wirklich hätte ausüben können. Jedenfalls war es noch nicht zu spät, um Wahlen durchzuführen. Es wird kaum allzulange dauern, bis die Wunden des Ausnahmezustandes geheilt sein werden, wie das Verhalten der Sieger zeigt. Die Vergeltungsmassnahmen dürften nicht allzu hart ausfallen. Die Würde, mit der Frau Gandhi ihre Niederlage entgegennahm, hat im übrigen die Rückkehr zu einem politischen Leben ohne Repressalien erleichtert.

Schon die Wahlkampagne brachte eine grosse Ueberraschung, als Minister Jagjvan Ram, ein "Unberührbarer", der im Norden über

einen grossen Anhang verfügt, zum Gegner überwechselte. Die Unterstützung, die er der Opposition damit brachte, dürfte entscheidend gewesen sein. Der Wahlausgang war trotzdem unerwartet: Die Kongresspartei erhielt 34,5 % der Stimmen und verlor gegenüber 1971 (43,7 %) beinahe 10 %; das bedeutete, dass ihre Unterhausvertretung von 358 auf 153 Mandate zurückfiel. Die Janata-Partei andererseits erzielte 43,2 % der Stimmen (d.h. etwa den früheren Anteil des Kongresses) und damit für sich allein 270 Parlamentssitze. Die neue Mehrheitspartei, die sich im übrigen von der früheren nicht wesentlich unterscheidet, verfügt zusammen mit ihren Verbündeten über 335 der 542 Unterhausmandate. Es handelt sich um eine Neugruppierung aller jener, die sich während der Zeit des Ausnahmezustandes in Opposition zur Politik Indira Gandhis befanden. Sie steht der Kongresspartei im allgemeinen ideologisch ziemlich nahe, beruft sich aber mit grösserer Ehrfurcht auf die traditionellen indischen Werte.

Man durfte sich nach den Wahlen fragen, wie sich die Rückkehr zum Normalzustand vollziehen werde, nachdem Frau Gandhi, sobald die Wahlresultate bekannt waren, selbst die Aufhebung des Ausnahmezustandes angeordnet hatte; man durfte sich fragen, was die neue Opposition, die im Unterhaus (Lok Sabha) über etwas mehr als ein Drittel der Sitze und im "Ständerat" (Rajya Sabha) sogar noch über die Mehrheit verfügt, unternehmen werde, und man konnte sich schliesslich fragen, ob die neue, nicht gerade homogene Mehrheit nicht gezwungen sein werde, eine Regierung zu bilden, der man die Spuren des vorausgegangenen Feilschens ansehen werde, sodass sie dauernd vom Zerfall oder von völliger Lähmung bedroht sein werde.

Nichts rechtfertigt zur Zeit eine pessimistische Antwort auf diese Fragen.

Der gegensätzliche Charakter der Regierungskoalition, die am 28. März gebildet worden ist und die ein breites ideologisches Spektrum, vom Sozialismus über den Konservatismus bis zum Nationa-

lismus reichend, aufweist, wird durch die starke Persönlichkeit des neuen Premierministers Moraji Desai aufgewogen, von dem man eine entschlossene Führung erwarten darf. Auch die Uebernahme des Verteidigungsministeriums durch Jagjivan Ram, jenem Drahtzieher ohnegleichen, dürfte sich als Bindeglied zwischen den verschiedenen Richtungen und als Zement des neugebildeten Kabinetts erweisen. Die Bedeutung einer ideologischen und politischen Zugehörigkeit wird in Indien jedenfalls immer wieder eingeschränkt durch soziale, ethnische, religiöse oder sprachliche Komponenten. Die innerhalb der Kasten geltende Solidarität kann beispielsweise die Wirksamkeit politischer Allianzen erhöhen, wie sie sie umgekehrt auch verhindern kann.

Andererseits bringt die durch Staatspräsident Jatti am 1. Mai dekretierte Auflösung der neun Regionalparlamente, in denen die Kongresspartei noch immer die Mehrheit besitzt, die Gefahr mit sich, dass die seit den Märzahlen latent vorhandene Verfassungskrise offen ausbricht. Es ist trotz des durch die Kongresspartei beim obersten Gerichtshof eingebrachten Rekurses sehr wahrscheinlich, dass durch diese Auflösung bald Neuwahlen notwendig werden, welche in den betreffenden Teilstaaten

dieselbe Mehrheit an die Macht bringen werden wie im Unterhaus, womit auch die Situation im "Oberhaus" geregelt würde.

Die Aufhebung schliesslich des äusseren Ausnahmezustandes (er wurde 1971 ausgerufen, als sich am Horizont der indisch-pakistani-sche Konflikt abzeichnete), die Ankündigung Präsident Jattis, er werde in kurzer Zeit die Gewaltenteilung wieder voll und ganz anwenden und die Verfassungszusätze, die unter der vorausgehenden Regierung eingeführt wurden, aufheben, die erklärte Absicht der neuen Regierung, die Ausnahmegesetzgebung abzuschaffen, die Pressezensur sowie das Radio- und Fernsehmonopol, das von Frau Gandhi errichtet worden war, zuzubeseitigen, alle diese Massnahmen versprechen eine entscheidende Tat zur Wiederherstellung der demokratischen Ordnung und scheinen im selben

Mass geeignet, die innere Sicherheit Indiens zu festigen. Von Natur aus und durch ihre Gliederung in Kasten sind die Inder ziemlich diszipliniert (was die letzten Wahlen bewiesen, die sich in beachtlicher Ruhe abspielten, trotz der grossen Bedeutung, die sie hatten) und zeigen sich der Staatsautorität gegenüber fügsam, mindestens, solange diese gewisse elementare Rechte respektiert.

Die neue Regierung kann von der alten ein ziemlich zufriedenstellendes wirtschaftliches Erbe übernehmen. Ohne dass man Grund hat, eine wesentlich verschiedene Wirtschaftspolitik zu erwarten, nimmt man an, die neue Equipe werde sich mehr der Landwirtschaft zuwenden und zeige sich Privatinitiativen im industriellen Bereich gegenüber offener.

Die Zukunft Indiens zeigt sich demnach heute unter günstigen Vorzeichen.

Der Hauptgrund, warum man auf lange Sicht trotzdem beunruhigt bleibt, liegt im Bruch, den die Wahlen in Indien zum Vorschein brachten: im Norden und im Zentrum hatte die Janatapartei ihre solide Mehrheit errungen, doch der Süden steht weiterhin hinter der Kongresspartei (oder dann hinter der Dravidischen Partei, welche diese unterstützt). Aber das zurückhaltende Vorgehen der Janatapartei gegenüber den für die Exzesse Hauptverantwortlichen der Kongresspartei sollte dazu beitragen, dass sich kein unüberbrückbarer Graben zwischen der Opposition - die sich sowieso in einem Erneuerungsprozess befindet - und der Mehrheit, d.h. zwischen dem Süden und dem übrigen Land bildet.

Da zwischen der Regierung Gandhi und der Sowjetunion enge Beziehungen bestanden haben, liess die Machtübernahme durch eine Equipe, welche der alten Staatsführung gegenüber kritisch eingestellt ist, einen Wechsel vermuten. In der Tat enthielten die ersten Aeusserungen Moraji Desais gewisse Angriffe gegenüber der Sowjetunion; es scheint Gromyko indessen gelungen zu sein, seine indischen Gesprächspartner

- 20 -

davon zu überzeugen, dass der berühmte "Vertrag für Frieden, Freundschaft und Zusammenarbeit", der im August 1971 abgeschlossen worden war, die Handlungsfreiheit Neu Delhis nicht beeinträchtigt und mit einer blockfreien Aussenpolitik restlos vereinbar sei. Der Vertrag von 1971 wurde nicht in Frage gestellt, sondern lediglich neu interpretiert, und zwar mit Hilfe eines communiqués, in welchem nicht mehr wie bisher von gegenseitigen Konsultationen in Fragen der Weltpolitik die Rede ist.

Die indische Aussenpolitik zur Zeit Pandit Nehrus wurde durch die Spannung mit Pakistan und durch zwei Grundüberlegungen bestimmt, welche Indien vom Westen entfremdeten: die Solidarität mit jenen Ländern, welche im Begriffe standen, sich von der Kolonialherrschaft zu befreien, und die Sorge um gute Beziehungen mit dem mächtigen Nachbar China, was damals, in den fünfziger Jahren, mit guten Beziehungen zur Sowjetunion gleichzusetzen war. Diese Tendenzen mussten durch die Ausrichtung Pakistans auf die Vereinigten Staaten noch verstärkt werden. Der Konflikt mit China, das chinesisch-sowjetische Zerwürfnis, vor allem aber der Krieg gegen Pakistan haben die Bedeutung der Beziehung zur Sowjetunion noch erhöht. Der Krieg in Bangladesh und die chinesisch-amerikanische Annäherung veranlassten die indische Regierung, den letzten Schritt, den eigentlichen Vertrag, zu vollziehen.

Wenn dieser Vertrag Indien in der Dezemberkrise von 1971 auch eine wertvolle Hilfe brachte, so hat er andererseits die Stellung Indiens innerhalb der Blockfreien schwieriger gemacht. Es musste als inkonsequent, ja als heuchlerisch erscheinen, als Indien die Zulassung Pakistans mit dem Argument ablehnte, dieses sei an einen Block gebunden.

Die Entspannung, die dem Ende des Krieges mit Pakistan folgte, die Probleme mit Bangladesh, die Normalisierung der Beziehungen zu China haben die Voraussetzungen der indischen Aussenpolitik verändert. Die sowjetische Hilfe ist jetzt weniger notwendig, und schon während der

letzten Monate des Regimes Gandhi kam es zu Zusammenstössen, da sich die Beziehungen zwischen der kommunistischen Partei Indiens und der Kongresspartei verschlechtert hatten. Indien gestaltete seine Beziehungen zur Sowjetunion übrigens immer sehr vorsichtig; es hat etwa das Projekt der Sowjetunion, eine asiatische Sicherheitskonferenz einzuberufen, die natürlich gegen China gerichtet wäre, nie unterstützt. Die politische Entwicklung in der Region hat diese Tendenzen noch verstärkt.

In erster Linie ist also eine grössere Aktivität Indiens im Rahmen der Blockfreien zu erwarten, was übrigens auch den nationalistischen und traditionalistischen Ideen der neuen Regierungsideologie entspricht. Gegenüber dem Westen wurden eher Hindernisse beseitigt als wirklich ein neuer Weg eingeschlagen. Die Initiative muss von Europa und den Vereinigten Staaten ausgehen. In den Beziehungen zu China werden zweifelsohne Fortschritte eintreten, nachdem sich heute der alte Groll doch etwas gelegt hat.

In einem andern Bereich dürfte der Regimewechsel in Indien indessen in besonderer Weise nach aussen wirken. Der Ausnahmezustand war, wie weiter oben erwähnt, der Ausdruck eines fundamentalen Zweifels an der Durchführbarkeit der westlichen Demokratie in den Ländern der Dritten Welt. Er führte dazu, dass man sich fragte, ob die Demokratien ausserhalb des westlichen Kulturkreises nicht auf kurze Sicht schon zu Untergang verurteilt seien. Nun konnte man in den Ereignissen von Pakistan sehen, wie das durch die indischen Wähler gegebene Signal über Grenzen hinaus verstanden wurde. Die indische Regierung selbst lässt keinen Zweifel darüber aufkommen, indem sie im Bereich der Menschenrechte eine entschiedene Haltung einnimmt. Es dürfte schwierig sein, auf diesem Weg weit voranzukommen, denn das Thema ist im Kreis der Blockfreien unpopulär. Doch das Beispiel dürfte sich auf die Länge als wirksamer erweisen denn alle Reden.

Ohne Zweifel besteht ein Zusammenhang zwischen diesen

Ereignissen und dem, was sich zur Zeit in Pakistan abspielt. Denn die Ankündigung von Wahlen durch Premierminister Bhutto, die nun kürzlich stattfanden, hat bei Frau Gandhis Entscheidung, sich ebenfalls den Wählern zu stellen, sicher eine Rolle gespielt. Man kann nur über den doppelten Fehler, den diese gewandten Politiker begangen haben, staunen. Wenn es Ali Bhutto im Unterschied zu Frau Gandhi gelang, den Wahlsieg davonzutragen, so hat es nun umgekehrt die pakistanische Opposition, ermutigt durch die Niederlage der indischen Kongresspartei, verstanden, aus den zweifelsohne wirklich vorgekommenen Wahlbetrügereien einen Gegenstand der Agitation, ja des Aufstandes zu machen. Diese Ausschreitungen haben die Macht des Premierministers bereits stark ins Wanken gebracht.

Was die Opposition verlangt, ist zugleich demokratisch (Abschaffung der Zensur, Liberalisierung der Verfassung) und konservativ (Rückkehr zum Koran). Bhutto verstand es, einige mehr oder weniger ernst gemeinte Konzessionen zu machen, ohne aber deswegen auf den Schutz der Armee zu verzichten.

Bhutto war immer eine sehr umstrittene Persönlichkeit. Doch heute läuft er Gefahr, Opfer seines eigenen Erfolges zu werden. Als Erbe eines völlig zerrütteten Militärregimes verstand er es, die Zerfallstendenzen im ehemaligen Westpakistan aufzuhalten und den Glauben an ein geeintes Pakistan wieder aufzurichten. Auch gelang es ihm, mit Indien wieder eine tragbare Situation der Koexistenz zu schaffen. Die Wahlen sollten diesen Prozess der Redimensionierung des Landes krönen. Doch seine Gegner sehen heute in seiner klugen Politik nur mehr die Uebertreibungen und Extravaganzen.

Beunruhigend ist, dass Ali Bhutto in seiner Zwangslage zu einem pauschalen Antiamerikanismus Zuflucht suchte und damit der sowjetischen Politik, die sich in Indien auf dem Rückzug befindet, Tür und Tor öffnet. In Moskau scheint man sich aber noch nicht entschlossen zu haben, ob man auch hier noch einem Politiker zu Hilfe eilen soll, der auf wackligen Füßen steht.

- 23 -

Im State Department nimmt man die Aeusserungen des pakistanischen Premierministers nicht wirklich ernst und wünscht, dass es ihm gelingen werde, mit der wichtigsten Oppositionspartei einen Ausgleich zu finden, denn sollte Bhutto beseitigt werden, so ist das Entstehen einer chaotischen Lage zu befürchten.

Afrika

Die am 7. November 1975 erfolgte Landung des kubanischen Expeditionskorps in Luanda bedeutete eine neue Stufe im Kampf der Grossmächte um Afrika. Bisher wandten sie vor allem die klassischen Methoden der Diplomatie, gelegentlich ergänzt durch Operationen vom Genre "cloak and dagger", an, um ihren Einfluss in dieser oder jener afrikanischen Hauptstadt zu erhöhen. Die offene und bewaffnete Intervention war eine Neuheit, und sie hat den schwarzen Kontinent unübersehbar auf einen gefährlichen Weg geführt.

Die Intervention selbst war eine Konsequenz aus der Entkolonialisierung der portugiesischen Afrikabesitzungen, welche der Aprilrevolution von 1974 folgte. So wie diese Entkolonialisierung anfänglich von den am entschiedensten progressistischen Militärs und der kommunistischen Partei konzipiert worden war, hätte sie zur gleichzeitigen Errichtung von sozialistischen Regimen in Portugal und in den überseeischen Provinzen führen sollen. Vielleicht hätte, bei der Annahme dieser Hypothese, sogar die Einheit von Mutterland und Kolonie gewahrt bleiben können, wie man dies heute in gewissen Kreisen Portugals gerne annimmt. Man darf vermuten, dass die Schwächung des prokommunistischen Flügels der Bewegung der Streitkräfte im Verlaufe des Sommers 1975 beim sowjetischen Entscheid, die MPLA, die ihr am meisten nahestehende der Befreiungsbewegungen, in Form kubanischer Truppen zu unterstützen, eine Rolle gespielt hat.

Bis zu diesem Zeitpunkt folgte die sowjetische Afrikapolitik mehr oder weniger noch immer der These von der notwendigen Unterstützung der "Nationaldemokraten", die Chruschtschow als Echo auf gewisse Theorien Lenins von neuem bestätigte, nachdem sie Stalin im Gefolge der misslungenen Allianz mit dem Kuomintang (1927) aufgegeben hatte. Diese Theorie besagt, die "nationalen Bourgeoisien", welche vom Imperialismus unterdrückt werden, seien die natürlichen Alliierten

der kommunistischen Parteien, und sofern diese nicht vorhanden sind, der Sowjetunion. Man hofft also, sie gegen die imperialistischen Mächte zu verwenden und sie, sofern die Umstände dazu günstig sind, auf den Weg der sozialistischen Revolution zu bringen. Jedenfalls bedeutet unter dem theoretischen Aspekt sogar ein "afrikanischer Sozialismus" eine Schwächung des Imperialismus und damit einen Sieg für das fortschrittliche Lager. Auch die chinesische Aussenpolitik folgte ursprünglich den selben Ueberlegungen.

Die Erfahrungen, welche diese beiden Grossmächte sammelten, waren nicht immer ermutigend. Mehrere Staatschefs, mit denen sie besonders gute Beziehungen unterhielten, wurden gestürzt, einige Male sogar unter Bedingungen, die sie als Affront empfinden mussten. Die sowjetische Wirtschaftshilfe wurde den jeweils herrschenden Bedingungen nur schlecht angepasst und spielt heute kaum mehr eine Rolle. Die chinesische Hilfe, die bedeutend besser konzipiert war, wurde im selben Mass reduziert, als der chinesische Einfluss vor allem als Folge einer realistischeren und vorsichtigeren Politik abnahm. In den letzten Jahren vor 1974 konzentrierte sich die sowjetische Politik vor allem auf die Befreiungsbewegungen, welche in den portugiesischen Kolonien und im übrigen südlichen Afrika operierten.

Die Stellung der westeuropäischen Grossmächte war eine ganz andere. Sie waren einst im Besitz Afrikas. Die französischen und englischen Herren hatten die afrikanische Elite mit mehr oder weniger geschickter Hand auf die Unabhängigkeit vorbereitet. Nachdem diese einmal vollzogen war, blieben die Westmächte aber trotzdem weitgehend an der Wirtschaft ihrer ehemaligen Kolonien interessiert, manchmal sogar in recht drückender Weise. Das Wirtschaftsgefüge des Westens und Afrikas weisen einen starken Grad der gegenseitigen Integration auf. Das Absatzgebiet der natürlichen Ressourcen Afrikas ist Westeuropa. Sukzessive wurde beinahe ganz Schwarzafrika mit dem gemeinsamen Markt durch ein Vertragssystem verbunden, welches im

gegenseitigen Handelsaustausch den afrikanischen Ländern Präferenzen einräumte und ihnen innerhalb gewisser Grenzen die Stabilität ihres Exporterlöses auf Rohstoffen garantiert. Die Vereinigten Staaten traten kaum in Erscheinung, trotz der aufwendigen Hilfe, die sie an einige dieser Länder leisteten. Die Nixon Administration ordnete sogar eine Haltung des "benign neglect" an. Während die bilateralen Beziehungen im grossen und ganzen ziemlich zufriedenstellend waren, gestalteten sich die Begegnungen im Rahmen der internationalen Organisationen immer gespannter: Afrika setzte in diesen Gremien ein militantes Gesicht auf und beschuldigte die westlichen Länder der Ausbeutung und der Zusammenarbeit mit den weissen Regimes des südlichen Afrikas.

Die OAU (Organisation für die Einheit Afrikas), die 1963 gegründet wurde, um den Bestrebungen der unabhängig gewordenen Völker Afrikas stärkeren Ausdruck zu verleihen, hatte eine positive Rolle gespielt, indem sie die territorialen Streitpunkte zum vornherein durch die Regel der Beibehaltung der kolonialen Grenzen ausschloss. Ebenso begrenzte sie die Konflikte und gegenseitigen Einmischungen unter den Mitgliedstaaten. Doch das viel länger als erwartete Weiterdauern der portugiesischen Kolonialherrschaft und das Stehvermögen der weissen Regimes führten die OAU zu immer einseitigeren Stellungnahmen, während gleichzeitig die Spannungen zwischen gemässigten und revolutionären Staaten unablässig zunahmen.

Dieser Gegensatz stellte in sich schon eine Versuchung für die Grossmächte dar. Die strategische Bedeutung Afrikas, die an sich nicht besonders gross ist, erhöhte sich schlagartig, seit die Kap-Route durch die Schliessung des Suez-Kanals zum Hauptverkehrsweg für die Oelversorgung des Westens aus dem Nahen Osten wurde.

Besonders unter diesem Aspekt, heute auch unter jenem der Kontrolle über das Rote Meer, bekam der Freundschafts- und Beistandspakt zwischen der UdSSR und Somalia vom 11. Juli 1974 sein besonderes Gewicht. Trotz der Wiedereröffnung des Kanals behielt die Kap-Route ihre wichtige Stellung als Hauptseeweg für den Erdöltransport.

Das Bewegungsmoment, das durch die afrikanische Intervention ausgelöst worden ist, hat zum ersten Mal die Gefahr einer direkten Konfrontation der Grossmächte in Afrika in Sichtweite gerückt. In Tat und Wahrheit fand die Konfrontation nicht statt, da der Kongress der Vereinigten Staaten, noch immer unter dem Trauma der Vietnamerfahrung, jegliche Einmischung in den angolanischen Bürgerkrieg verweigerte. Die sowjetische Intervention andererseits, so beunruhigend sie war, begrenzte sich auf eine Region, die durch ein klar umgrenztes Problem beherrscht wurde, dasjenige der weissen Minderheitsregierungen. Die Sowjetunion hatte sich dort durch die Unterstützung der Befreiungsbewegungen schon vor langer Zeit Einflussmöglichkeiten geschaffen. Mit dem kleinen kubanischen Expeditionskorps verfügte sie nun über einen Machtfaktor, den sie nach Gutdünken in einem politisch explosiven Gebiet einsetzen konnte.

Das sowjetische Vordringen hat die westlichen Länder aus ihrem Immobilismus herausgerissen und sie dazu veranlasst, aktiv nach einer friedlichen Lösung für die Probleme des südlichen Afrikas zu suchen. Bisher hat das westliche Vorgehen folgende Etappen gezeitigt: Die zwei Afrikareisen Kissingers, die Begegnungen zwischen Kissinger und Vorster, die Genfer Rhodesienkonferenz, die kürzlich gemachte Reise Aussenminister Owens nach Afrika, die Vorsprache der Botschafter jener fünf Länder, die im Sicherheitsrat vertreten sind, in Südafrika im Zusammenhang mit der Namibiafrage und schliesslich die beiden Besuchstouren von Botschafter Young.

Noch ist nichts über Erfolg oder Misserfolg dieser Bemühungen entschieden, und doch zeigt sich einmal mehr der Vorteil, über den ein Drittland verfügt, wenn es zu beiden Konfliktparteien Beziehungen unterhält. Der westliche diplomatische Vorstoss hat die Rolle der Kubaner fürs erste eingeschränkt. Doch diese bleiben, auch wenn sie sehr stark von Angola beansprucht werden, an Ort und wirken so ständig als Damoklesschwert. Die Sowjetunion ihrerseits hat gleichzeitig den politischen Erfolg, den ihr die Intervention einbrachte, durch den Abschluss von Freundschafts- und Beistandspakten mit Angola und Moçambique gefestigt.

Was nun aber seit Beginn dieses Jahres geschehen ist, geht über diesen Rahmen hinaus. Die kubanische Streitmacht wurde zur logistischen Unterstützung der Katangagendarmen in Zaïre eingesetzt, die mit ihrem Einfall die Schwächung, wenn nicht den Sturz der Herrschaft Mobutus beabsichtigten. Und schliesslich hat die Sowjetunion die Vereinigten Staaten als Waffenlieferant des äthiopischen Militärregimes ersetzt. Allerdings war die Rolle der USA im Gefolge des blutigen Staatsstreichs vom vergangenen Februar bereits deutlich gemindert worden. Die jüngste Reise von Oberst Mengistu nach Moskau bestätigt, dass die sowjetische Führung bereit ist, sich politisch für das Ueberleben des neuen Regimes einzusetzen. Gleichzeitig unterstützt die Sowjetunion aber auch das Libyen Ghaddafis, aus dem sie ein riesenhaftes Waffenlager machte, jetzt wo es im Konflikt mit Aegypten und indirekt mit dem Sudan steht.

Diese Bestrebungen haben das politische Klima in Afrika in hohem Masse angespannt. Gemässigte afrikanische Führer vergleichen die gegenwärtige Situation mit der Zeit des Berliner Kongresses von 1885, als die verschiedenen Kolonialmächte sich beeilten, ihre Fahnen in ganz Afrika aufzurichten. Die Frontstellung zwischen gemässigten und progressiven Staaten hat sich zugespitzt und führte zu einer völligen Lähmung der OAU, die im Shabakonflikt keinerlei Reaktion zeigte. Mehr noch als zur Zeit der kubanischen Intervention steht Schwarzafrika unter dem Eindruck, einigen Söldnerkolonnen ausgeliefert zu sein. Und zum Schluss muss man feststellen, dass sich auch die Regionalen- und Stammesgegensätze noch verschärft haben.

Diese pessimistische Lagebeurteilung versteht sich, wenn man ins Auge fasst, dass Afrika erst seit fünfzehn Jahren unabhängig ist. Das Bemühen, die traditionellen Gemeinschaften in die modernen Staaten zu integrieren, war bisher kaum erfolgreich. Die zahlenmässig kleinen Eliten wurden durch die politischen Kämpfe noch dezimiert. Die Anpassung an das moderne technische Leben stösst auf enorme kulturelle Widerstände. Die Sowjetunion bedroht mit ihrer subversiven Aktivität heute also einen an sich schon geschwächten Kontinent.

Versucht man diese Politik zu verstehen, so stellen sich einem zwei Fragen, über die man allerdings erst spekulieren kann; nämlich die Frage nach den Zielen und die Frage nach den Gründen.

Die Sowjetunion besitzt im Gegensatz zum Westen in Afrika praktisch keine wirtschaftlichen Interessen. Die von ihr unterstützte Politik des revolutionären Umsturzes hat in Angola und Moçambique, die potentiell sehr reich sind, zu einem Rückgang, in gewissen Branchen sogar zu einem Stillstand der Produktion geführt. Obwohl beide Länder interessante Möglichkeiten zur Schaffung von Marinebasen bieten, scheinen sie bisher nicht genutzt worden zu sein. Die militärische Lage Äthiopiens scheint mindestens während einer gewissen Zeit noch unsicher. Auch aus einer radikalen Politik im südlichen Afrika würde die Sowjetunion erst nach langer Zeit Nutzen ziehen können, wenn man beachtet, um was für einen umfangreichen Komplex es sich dabei handelt. Das strategische Interesse scheint also nicht den gewünschten Schlüssel zum Verständnis der russischen Politik zu liefern.

Man muss leider befürchten, dass das erste Ziel dieser Politik zurzeit darin besteht, dem Westen zu schaden und ihn von seinen wirtschaftlichen Positionen, die er in Afrika einnimmt, abzuschneiden. Nach klassischer leninistischer Theorie konnte sich der westliche Kapitalismus nur dank seiner kolonialen Beziehungen halten. Nachdem es dem Imperialismus mit Hilfe des Neokolonialismus gelungen ist, in seinen Kernbereichen zu überleben, muss man ihn tödlich treffen können, sofern man ihn von den Wurzeln seiner Macht kennt. Prosaischer ausgedrückt: die Sowjetunion kann einen bestimmten Druck auf den Westen ausüben, indem sie dessen Versorgung in Unordnung bringt.

Das führt uns auf die Gründe der sowjetischen Politik. Die UdSSR hat in Europa und weltweit mehrere Niederlagen einstecken müssen, wovon einige recht schmerzhaft waren (Aegypten, Portugal, Libanon-PLO, die Dissidenten). Der Sieg in Vietnam hat nur wenig an Vorteil eingebracht. Die Betriebsamkeit, welche die Sowjetunion jetzt an verschiedenen neuralgischen Punkten Afrikas entwickelt, ruft ihren "nuisance value" und die Brüchigkeit der westlichen Positionen in Erinnerung; dazu ist sie eine Antwort auf die Unterstützung, welche der Westen den Dissidenten gewährte.

Alle diese Entwicklungen stellten sich zur gleichen Zeit ein, da die neue amerikanische Administration nicht ohne Mühe ihre Politik gegenüber Australafrika zu definieren suchte. Sie hat nur zusammenhangslose Reaktionen gezeitigt, in denen man unmöglich eine klare Strategie erkennen kann. Die Beunruhigung der gemässigten Länder wurde dadurch nicht gemindert.

An der französischen Intervention lässt sich das Unbehagen ermessen, das durch die amerikanische Absenz verursacht wurde, denn sie erfolgte nach bitteren Erfahrungen. Ihr bescheidenes Ausmass zeigt uns gleichzeitig, wie das wirtschaftliche Engagement des Westens und seine politischen Möglichkeiten kontrastieren, aber auch wie wenig es heute in Afrika braucht, um das bestehende Gleichgewicht umzustürzen.

Betrachten wir in Kürze die wichtigsten Spannungsherde.

In Australafrika sind es trotz der spektakulären Reisen Podgornys und Castros die anglo-amerikanischen Anstrengungen, welche die Aufmerksamkeit auf sich ziehen. Auf seiner kürzlichen Reise im südlichen Afrika hat Aussenminister Owen einen positiven Eindruck gewonnen, sodass er nun einen neuen Plan vorlegen konnte, der die Unabhängigkeit Rhodesiens für 1978 vorsieht. Der Plan wird zurzeit in den betroffenen Hauptstädten diskutiert, doch mit Grund hebt man hervor, dass Jan Smith, dem es gelang, sich der härtesten Elemente seiner Rhodesischen Front zu entledigen, darum bemüht scheint, dass man ein allfälliges Scheitern des neuen Planes nicht den weissen Rhodesiern anlasten kann. Der Guerillakrieg der Patriotischen Front hat bisher,

auch wenn er immer heftiger wird, keine beachtenswerten Erfolge gezeitigt. Durch den Wechsel der Jahreszeiten wird er jetzt auf noch grössere Schwierigkeiten stossen.

Was das Namibiaproblem betrifft, hat der Vorstoss der fünf westlichen Botschafter in Pretoria zu einer gewissen Entkrampfung in der Frage der Wahlen geführt. Die SWAPO hat allerdings ihre Zustimmung zu den neuen Vorschlägen verweigert, und ihr Chef, Sam Nujoma, steht unter grossem Druck, um ihn zu einer harten Haltung zu drängen.

Das Südafrikaproblem ist im Sicherheitsrat seit zwei Monaten hängig. Botschafter Young konnte es bisher vermeiden, sein Veto gegenüber einer Resolution aussprechen zu müssen, welche Sanktionen gegen Südafrika verlangt; er hat zu diesem Zweck eine Erklärung vorgelegt, welche die Apartheid verurteilt und die vom Rat wohl einstimmig angenommen werden sollte. Bisher konnte über den Text dieser Erklärung allerdings noch keine Uebereinstimmung erzielt werden.

Botschafter Young wurde für seine unüberlegten und ungeschickten Aeusserungen sowie für sein öfters wenig diplomatisches Vorgehen hart kritisiert. Zwar hat ihn Präsident Carter bei Gelegenheit in väterlicher Weise korrigiert, doch liess er ihm bisher immer seine Unterstützung, auch wenn er jetzt Vizepräsident Mondale damit beauftragte, die afrikanischen Angelegenheiten zu überwachen. Trotz der Verärgerung, die Young hervorgerufen hat, muss man anerkennen, dass seine mutwilligen Aeusserungen bisher keine ernsthaften Konsequenzen zur Folge hatten, im Gegenteil, er hat in den unversöhnlichen Rassenstreit im südlichen Afrika ein wenig von der Frische und vom positiven Geist hineingetragen, welche die Erneuerung der Beziehungen zwischen den Rassen in den Vereinigten Staaten charakterisiert haben. Er selbst war ja ein aktiver Vorkämpfer dieser Reformen, deren Erfolg man nicht in Abrede stellen kann.

Die Operation gegen Zaire, die von Angola und zweifelsohne auch vom kubanischen Expeditionskorps unterstützt worden war, hat aufs Mal die Labilität der Situation in Afrika und die Schwäche der Herrschaft Mobutus an den Tag gebracht. Zu den allgemeinen politischen Gründen, welche die Sowjetunion dazu veranlasst haben mögen, dieses Unternehmen zuzulassen, muss man die Hilfe zählen, welche Mobutu unter der Hand weiterhin dem FNLA zukommen liess sowie weiter den Wunsch, die gemässigte Regierung in Sambia in eine geschwächte Position zu bringen. Die Niederlage der Katangendarmen hat allerdings die Probleme des Regimes in Zaire nicht gelöst, dessen Unfähigkeit sich aller Augen offenbart hat. Doch wurde die Gefahr einer "Dominowirkung" auf die gemässigten westafrikanischen Staaten gebannt, zumindest für den Moment. Die marokkanische und französische Intervention dürfte auch, so bescheiden sie in ihrem Ausmass auch war, dazu führen, ähnliche überstürzte Unternehmen in Zukunft zu verhindern.

Ein anderer Spannungsherd liegt in der weiten östlichen Ausbuchtung des afrikanischen Kontinents, den man auf englisch "Horn of Africa" nennt. Auf der einen Seite wird der äthiopische Derg (provisorischer militärischer Administrationsrat) oder besser gesagt seine harte Richtung unter Oberst Mengistu von der Sowjetunion unterstützt, auf der andern Seite ist das wachsende Engagement der arabischen Staaten sowohl in Erithrea als auch in Djibouti und im Falle des Sudan sogar auf dem äthiopischen Hochland hervorzuheben. Gingen die gemässigten arabischen Staaten in ihrer Unterstützung der erithreischen Befreiungsbewegungen sehr diskret vor, solange der alte Kaiser regierte, so wurden sie sehr aktiv, seitdem der Derg die Revolution einleitete und sich gleichzeitig Libyen annäherte. Ebenso unterstützen sie die Bemühungen jener Bewegungen, welche sich für die Unabhängigkeit Djibouti gegen die Ansprüche Somalias und Aethiopiens einsetzen, und sie sind bereit, den neuen Staat in die arabische Liga aufzunehmen. Dieses wachsende Interesse beschränkt sich übrigens nicht auf den Osten Afrikas, da je Aegypten seine Hilfe auch Mobutu angetragen hat. Somalia wird die sowjetisch-äthiopische Annäherung mit Beunruhigung verfolgen.

In Aethiopien selbst erreicht die Verwirrung ihren Höhepunkt. Der Derg wird jetzt nicht nur von Unabhängigkeitsbewegungen in allen Provinzen ausser in jener der Gallas, aus denen Mengistu stammt, bekämpft, sondern ist auch Zielscheibe der Stadtguerillas in der Hauptstadt selbst und stösst weiter auf Schwierigkeiten bei den Bauernmilizen, die es nun schon zum zweiten Mal in einer Art "levée en masse" mobilisiert hat. Dass sich die sowjetische Führung doch für eine derart bedrohte Equipe einsetzt, lässt sich nur durch das Vertrauen erklären, das sie in die Person ihres Chefs, Oberst Mengistu, hat, der sich nicht nur als wild entschlossener Revolutionär, sondern auch als geriebener Taktiker und skrupelos in der Anwendung der Repression erwiesen hat.