

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Dietmar Rothermund
Indien 1985:
Eine innenpolitische Bilanz

Andrea Kerstges
Australische Sicherheitspolitik
im Wandel

Günter Siemers
Südpazifik:
Entkolonialisierung
und neue Identität

ISSN 0479-611 X

B 10/85
9. März 1985

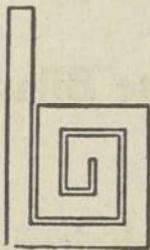
Dietmar Rothermund, M. A., Ph. D., geb. 1933, Studium der Geschichte und der Philosophie in Marburg, München und Philadelphia. Seit 1968 Professor für Geschichte Südasiens an der Universität Heidelberg.

Veröffentlichungen u. a.: Die politische Willensbildung in Indien, Wiesbaden 1965; Government, Landlord and Peasant in India, Wiesbaden 1978; 5mal Indien (Panoramen der Welt), München 1979; (mit H. Kulke) Geschichte Indiens, Stuttgart 1982; Indiens wirtschaftliche Entwicklung von der Kolonialherrschaft bis zur Gegenwart, Paderborn 1985.

Andrea Kerstges, geb. 1959; von 1978 bis 1983 Studium der Politikwissenschaft, Geschichte und Publizistik in Münster; seit 1983 als freie Journalistin tätig.

Günter Siemers, M. A., geb. 1938; Studium der Ostasienkunde in Bonn; 1964 bis 1967 Tätigkeit beim Japanischen Rundfunk in Tokyo. Seit 1968 wissenschaftl. Angestellter am Institut für Asienkunde in Hamburg, dort u. a. für die Region Südpazifik zuständig; regelmäßige Mitarbeit an der vom Institut herausgegebenen Zeitschrift „Südostasien aktuell“.

Veröffentlichungen u. a.: „Papua-Neuguinea“ und „Die südpazifischen Inseln“, in: Politisches Lexikon Asien und Südpazifik, München 1980; Papua-Neuguinea — Neuer Staat im Aufbruch (Hrsg. und Mitautor), Hamburg 1978; zahlreiche Beiträge zu Jahr- und Handbüchern.



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

Redaktion: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Karl-Heinz Resch,
Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 0651/460 40, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;
- 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.

Indien 1985: Eine innenpolitische Bilanz

I. Rajiv Gandhis Indien

Neue Hoffnungen auf eine bessere Zukunft sind in Indien entstanden, seit Rajiv Gandhi die Regierung übernommen hat. Dies gilt nicht erst für die Zeit nach seinem großen Wahlerfolg, sondern schon für die Wochen davor. Der Wahlerfolg war bereits ein Ausdruck der neuen Stimmung, die einen großen Teil der Wähler erfaßt hatte. Die Lage der Opposition war unter diesen Umständen im doppelten Sinne hoffnungslos. Sie konnte den Wählern keinen Neubeginn bieten, wie er sich doch so augenfällig mit dem Namen des jungen Premierministers verband. Die Tatsache, daß Rajiv Gandhi kaum politische Erfahrung hat, war in diesem Zusammenhang für ihn von Nutzen und sprach nicht gegen ihn.

Die Politik war im vergangenen Jahrzehnt in Indien in Verruf geraten. Nach dem Notstandsregime Indira Gandhis versprach die aus den Wahlen von 1977 hervorgegangene Regierung der Janata Partei unter Morarji Desai zunächst eine Besserung. Doch der betagte Premierminister war keine Integrationsfigur, sondern nur ein gewissenhafter Sachwalter seines hohen Amtes. Ohne bedeutende eigene Hausmacht und ohne Geschick für die Bewältigung von Rivalitäten und Flügelkämpfen in der Regierungspartei mußte er schließlich zurücktreten. Die Minderheitsregierung seines alten Rivalen Charan Singh, die der Präsident einsetzte, obwohl er eigentlich Neuwahlen hätte anberaumen müssen, zeigte dann alle Schwächen, die eine Regierung solcher Art hat. So konnte Indira Gandhi in den Wahlen von 1980 rasch die Macht zurückgewinnen. Doch ihre zweite Amtszeit war innenpolitisch glücklos und von schweren Konflikten gekennzeichnet. Zwar hütete sie sich davor, wieder ein Notstandsregime zu errichten, aber ihr Bestreben, Landesregierungen zu beseitigen, die nicht ihrer Partei angehörten, und Oppositionsparteien zu unterminieren, stürzte Indien in eine Krise und kostete sie selbst das Leben. Der politische Alltag war auf diese Weise von Frustration und Intrigen erfüllt. Politische Erfahrung konnte so gesehen nur eine schlechte Erfahrung sein, je weniger Rajiv Gandhi davon hatte, um so besser für ihn.

Noch ein weiteres Paradoxon kam dem jungen Premierminister zugute: Er hatte sein hohes Amt nicht angestrebt, sondern es war ihm geradezu wider Willen zugefallen. Zuerst hatte er nach dem Unfalltod seines jüngeren Bruders Sanjay nur ungern seinen Beruf als Flugpilot aufgegeben, um seiner Mutter bei der politischen Tagesarbeit zu helfen. Dann war ihm nach ihrem raschen Tod plötzlich ihr Amt zuteil geworden, das der Präsident in dieser Krise keinem anderen anvertrauen wollte. In Indien aber gilt jemand, der etwas erwirbt, ohne es zu begehren, als besonders achtenswert. Man vergleicht ihn mit dem Asketen, der auf alles verzichtet, was er hat, mittellos fortwandert und nur noch von milden Gaben lebt. Das Nichtbegehren, das dem normalen Menschen so schwer fällt, gilt gerade deshalb als eine besonders wertvolle Charaktereigenschaft. Nach einem Jahrzehnt rücksichtslosen Machtstrebens umgibt daher einen Premierminister, der es nicht werden wollte, fast schon ein Heiligenschein.

Rajiv Gandhi ist aus den genannten Gründen zur Zeit geradezu unersetzbar. Das birgt natürlich große Gefahren in sich. Ganz unmittelbar ist die Gefahr einer großen Erschütterung, wenn ihn das gleiche Schicksal ereilen sollte wie seine Mutter. Die Fanatiker, die ihre Ermordung planten, haben auch ihm Rache geschworen, und man kann nur hoffen, daß Indien die schrecklichen Folgen eines zweiten politischen Mordes dieser Art erspart bleiben. Die Hoffnungen, die sich gerade jetzt an die Person Rajiv Gandhis knüpfen, würden dann in verzweifelte Wut umschlagen, die sich nur schwer zügeln ließe. Es wäre dann vielleicht unumgänglich, daß die Armee die Macht übernehme. Wenn dies aber erst einmal geschieht — so zeigt die Erfahrung der Nachbarländer —, dann ist es sehr schwer, je wieder eine demokratische Regierung zu bilden. Andererseits ist Indien — im Unterschied zu den Nachbarländern — ein so großes und vielfältiges Land, daß es von einem Militärregime kaum für längere Zeit regiert werden kann. Aber nicht nur die unmittelbare Gefahr eines Attentats ist bedrohlich, auch die schleichende Gefahr einer Auszehrung der

Hoffnungen, die sich an den Namen Rajiv Gandhis knüpfen, ist beängstigend genug. Dabei stehen ihm große Aufgaben bevor, die er in kürzester Zeit meistern muß, ohne sich auf eine längere Schonfrist verlassen zu dürfen.

Eine Neugestaltung des indischen Föderalismus und damit auch ein neuer Stil des Umgangs mit regionalen Oppositionsparteien sind dringend erforderlich. Zugleich muß die Kongreßpartei reformiert werden, die zwar gerade aufgrund der besonderen Umstände einen glänzenden Erfolg zu verbuchen hatte, mit der sich aber sonst in letzter Zeit nicht

sehr viel Staat machen ließ, während sie doch dereinst geradezu eine Staatspartei gewesen war. In seiner ersten Regierungserklärung nach der Wahl hat Rajiv Gandhi ausdrücklich auf die Geschichte des Nationalkongresses verwiesen, der in diesem Jahr sein hundertstes Jubiläum feiert. Doch der Hinweis auf das Erbe genügt nicht. Der Kongreß hat sich seit 1885 mehrfach gründlich gewandelt. Dabei waren die jüngsten Wandlungen nicht unbedingt zu seinem Vorteil, und es gilt nun, durch weiteren Wandel die politische Initiative wiederzugewinnen, die Rajiv Gandhis Indien dringend braucht.

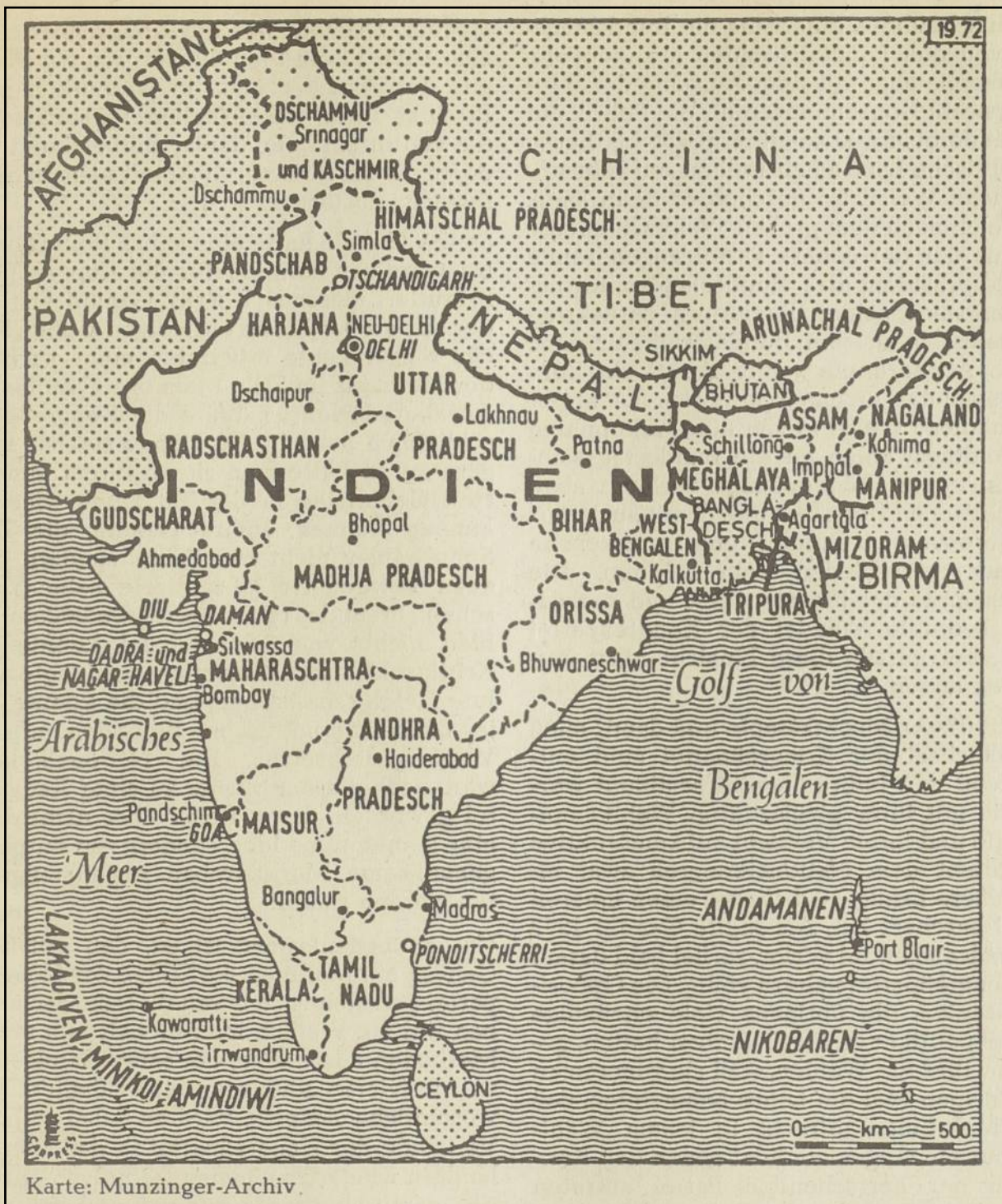
II. Hundert Jahre Nationalkongreß: Eine Staatspartei im Wandel

Als der indische Nationalkongreß im Dezember 1885 in Bombay gegründet wurde, war er alles andere als eine Staatspartei. Gebildete Honoratioren aus allen Teilen Britisch-Indiens hatten sich damals zusammengefunden, um ein nationales Forum zu schaffen, in dem in wohlgesetzten Worten verfaßte Resolutionen verabschiedet wurden. Immerhin enthielt bereits eine der ersten dieser Resolutionen eine entschiedene Absage an den britischen Imperialismus und eine Verurteilung der damaligen Annexion Ober-Birmas. Als den Kolonialherren die Resolutionen dieses Honoratiorenkongresses zu kritisch wurden, sprachen sie von einer „mikroskopischen Minderheit“, die sich anmaße, eine Nation zu vertreten, die es nach der Ansicht der Kolonialherren gar nicht gab. Unter der jüngeren Generation der indischen Nationalisten, die statt Resolutionen Taten sehen wollte, kam dann der Terrorismus auf. Der Kongreß spaltete sich in „Gemäßigte“ und „Extremisten“. Die „Gemäßigten“ behielten die Organisation in der Hand und führten 1908 eine neue Delegiertenverfassung ein, die verhüten sollte, daß die Jahresversammlung des Kongresses von einer Mehrheit rasch herbeigereister Extremisten beherrscht wurde. Dieses Delegiertengremium, genannt All-India Congress Committee (AICC), ist noch heute das wichtigste beschlußfassende Organ der Kongreßpartei.

Als Mahatma Gandhi 1920 die Führung des Kongresses übernahm, sorgte er dafür, daß die soziale Basis der Organisation durch Delegierte aus den ländlichen Gebieten erweitert wurde, ferner schuf er einen Arbeitsausschuß (Working Committee), der die Agitationen des Freiheitskampfes leitete und als eine Art Kabinett des Kongreßpräsidenten fun-

gierte, der nach wie vor auf jedem Jahreskongreß neu gewählt wurde, aber nun ständig amtierte und nicht nur den zeremoniellen Vorsitz bei der Jahresversammlung führte. In zwei großen Revisionen des Parteistatuts von 1920 und 1934 legte Gandhi die Struktur des Nationalkongresses selbst fest. Dabei betrachtete er den Kongreß als nationales Forum und nicht als Partei; das Statut des Kongresses war für ihn zugleich das Modell für eine künftige indische Verfassung. Die Verfassungsstruktur wurde aber inzwischen durch die britisch-indischen Verfassungsreformen bestimmt, in deren Rahmen der Nationalkongreß nicht umhin konnte, sich als Partei an Wahlen zu beteiligen, Provinzregierungen zu bilden etc.

Sobald Indien die Unabhängigkeit gewährt wurde, meinte Gandhi, man solle nun den Kongreß auflösen und normale politische Parteien verschiedener Richtungen bilden. Aber die Kongreßorganisation, die Gandhi selbst so gut aufgebaut hatte, konnte sich gar nicht der Aufgabe entziehen, die staatstragende Partei zu werden. Damit wurde sie aber auch zu einer staatsgetragenen Partei, die, solange Jawaharlal Nehru lebte, praktisch mit dem von ihm geführten und geprägten Staatswesen identifiziert wurde. Die Kongreßpartei war nicht nur auf der Bundesebene kontinuierlich an der Macht, sondern mit wenigen Ausnahmen auch in allen Bundesländern. Der stark zentralistisch konzipierte indische Föderalismus — ein Erbe der britisch-indischen Verfassungsreformen — wurde durch diese Allgegenwart der Kongreßpartei gestützt. Es kam hinzu, daß Bundestags- und Landtagswahlen immer gleichzeitig abgehalten wurden und daß das geltende Mehrheitswahl-



Karte: Munzinger-Archiv.

recht die Kongreßpartei begünstigte und die stets gespaltene Opposition reduzierte.

Als sich Indira Gandhi 1967, nur ein Jahr nach Beginn ihrer Amtszeit, einer Wahl stellen mußte, verlief diese nicht mehr so günstig wie die von 1962, als ihr Vater Jawaharlal Nehru noch lebte. Indira Gandhi galt damals noch als schwache Kompromißkandidatin, die ihr Amt nur der Tatsache zu verdanken hatte, daß man es Morarji Desai nicht gönnte, der allzusehr davon überzeugt war, daß kein anderer als er für den Posten des Premierministers geeignet sei. Die Kongreßpartei verlor in den Wahlen von 1967 in mehreren Bundesländern die Mehrheit und konnte sie im Bun-

desparlament nur knapp behaupten. Bald darauf ergriff Indira Gandhi die Initiative, spaltete die Kongreßpartei und entledigte sich der alten Garde, der sie als Kompromißkandidatin gedient hatte. Dann zog sie die Bundestagswahlen um ein Jahr vor und koppelte sie damit von den Landtagswahlen ab. Die Bundestagswahl wurde auf diese Weise zu einem nationalen Plebiszit, das ihr 1971 einen glänzenden Wahlerfolg eintrug. Auf diese Weise bestätigt, ging sie daran, die Landesregierungen zu unterminieren, die nicht ihrer Partei angehörten. Sie rechtfertigte dieses Vorgehen mit dem Argument, ihr großer Wahlerfolg habe ja gezeigt, daß diese Landesregierungen nicht mehr das Vertrauen der Wähler hätten.

Die Entscheidung, einerseits die Bundestagswahl von den Landtagswahlen abzukoppeln, andererseits aber aus dem Ausgang der Bundestagswahl Konsequenzen für die Politik auf der Länderebene abzuleiten, prägt bis heute die politische Landschaft Indiens auf sehr unglückliche Weise. So geschah es denn auch, daß gleich nach dem großen Wahlerfolg Rajiv Gandhis der der Janata Partei angehörende Ministerpräsident des Bundeslandes Karnataka mitsamt seiner Regierung zurücktrat, weil selbst in diesem Bundesland nur ganz wenige Abgeordnete seiner Partei ein Bundestagsmandat erringen konnten. Es ergibt sich auf diese Weise wieder eine Ankopplung der Landtagswahlen an die Bundestagswahlen. Ein echter Föderalismus verlangt aber, daß politische Prioritäten und damit auch Parteipräferenzen auf Bundes- und Landesebene durchaus verschieden sein können. Die Machtkämpfe der jüngsten Zeit und der dadurch bedingte Wandel der Kongreßpartei haben aber gerade diese Einsicht nicht aufgenommen lassen.

Der Stil dieser Machtkämpfe und damit auch das Schicksal der Kongreßpartei sind entscheidend von Indira Gandhi bestimmt worden, die mit ihrer plebiszitären Wahlkampfstrategie und ihrem Verzicht auf konstruktive Parteilarbeit dem Nationalkongreß zwar einige äußere Erfolge, dabei aber einen inneren Verfall beschert hat. Als Indira Gandhi 1977 die Bundestagswahl verlor, zerfiel bald darauf ihre Kongreßpartei nahezu völlig. Die Oppositionsparteien, die übrigens viele ehemalige Kongreßpolitiker in ihren Reihen hatten, gewannen 1977 die Wahlen, weil sie zum ersten und einzigen Mal die Lehre beherzigten, daß beim Mehrheitswahlrecht in jedem Wahlkreis nur ein Gegenkandidat gegen den Kandidaten der herrschenden Partei antreten darf, weil die Spaltung der Opposition unweigerlich zum Sieg der Regierungspartei führt.

Die Tatsache, daß die Kongreßpartei nach ihrer Niederlage praktisch erledigt war und von Indira Gandhi sogar noch weiter gespalten wurde, ließ die Janata Partei, zu der sich die früheren Oppositionsparteien zusammengefunden hatten, diese Lehre aber bald wieder vergessen. Der alte Hader setzte erneut ein, und als Indira Gandhi 1980 in den Wahlkampf zog, war die Front ihrer Gegner bereits wieder gespalten. Das verhalf ihr zu einem überraschenden Sieg. Nun hatte sie diesen Sieg aber nicht der Kongreßpartei zu verdanken, sondern hauptsächlich ihrem eigenen unermüdlichen Einsatz und der Dummheit ihrer

Gegner. Deshalb war die Kongreßpartei, die sich nach ihrem Sieg wieder wie ein Phönix aus der Asche erhob, im wesentlichen ein Produkt ihrer willkürlichen Personalpolitik, die von ihrem Sohn Sanjay mitbestimmt wurde, bis er im Sommer 1980 mit seinem Sportflugzeug abstürzte.

Sanjay Gandhi hatte eine ganze Reihe äußerst fragwürdiger Politiker für die Kongreßpartei rekrutiert, derer sich Rajiv Gandhi erst wieder mit großer Mühe entledigen mußte. Manche dieser Leute arbeiteten mehr nach Art der Mafia als im Stile Mahatma Gandhis und Jawaharlal Nehrus. Wäre die Kongreßpartei schließlich ganz in die Hände solcher Leute geraten, so hätte man sie zu ihrem hundertsten Geburtstag in der Tat kaum wiedererkennen können. Indira Gandhi, die ihren Sohn Sanjay nicht nur liebte, sondern geradezu bewunderte, akzeptierte seine politischen Freunde ohne große Bedenken. Sie hielt nichts von Schmeichelei, konnte aber Kritik schlecht vertragen und verlangte absolute Gefolgschaftstreue, und die konnte Sanjay bei seinen politischen Freunden auf seine Weise durchsetzen. Der Nationalkongreß wäre nach diesem Muster zu einer Kaderpartei geworden, deren Kader aber nicht durch eine gemeinsame Idee, sondern nur durch das gemeinsame Machtstreben zusammengehalten worden wären.

Um so bedeutsamer ist es, daß mit Rajiv Gandhi ein Mann an die Spitze der Kongreßpartei getreten ist, der von diesem Machtstreben frei ist. Freilich muß er sich nun andere Methoden ausdenken, um seine Gefolgschaft zu motivieren und zusammenzuhalten. Eine wesentliche Aufgabe wird es dabei sein, die Verbände der Kongreßpartei in den Bundesländern wieder zu eigenen Initiativen anzuregen, damit sie Profil gewinnen und sich nicht nur als Handlanger der Zentrale gebärden, deren politische Karriere allein davon abhängt, ob sie in New Delhi einen Stein im Brett haben. Indira Gandhi sorgte meist dafür, daß nur ihr treu ergebene Gefolgsleute Ministerpräsidenten wurden, erwartete aber dann von ihnen, daß sie für die Kongreßpartei in ihren Ländern eine breite Basis sicherten. Gerade diese widerspruchsvolle Politik führte dazu, daß regionale Oppositionspolitiker Erfolg hatten, die im Grunde nur dadurch an Profil gewannen, daß sie nicht von Indira Gandhis Gnade abhingen.

Ein besonders charakteristischer Fall dieser Art ist der Aufstieg des Schauspielers Rama

Rao in Andhra Pradesh, der mit seiner Partei „Telugu Desam“ (= Telugu-Land, nach der Sprache von Andhra Pradesh, Telugu, genannt) aus der Mißstimmung seiner Landsleute gegenüber der Zentralregierung politisches Kapital schlug und dort Ministerpräsident wurde. Indira Gandhis mißglückter Versuch, ihn absetzen zu lassen, steigerte seine Popularität noch mehr, und jetzt ist seine Partei die einzige größere Oppositionspartei im Bundestag, denn sie wurde auch durch Rajiv Gandhis Siegeszug nicht hinweggefegt. Im Wahlkampf in Andhra Pradesh hat Rajiv Gandhi gesagt, man solle an „Bharat Desam“

(= Indien) denken und nicht die Sonderinteressen von „Telugu Desam“ betonen. Damit hat er Rama Rao ein Stichwort gegeben, der nun eine nationale Oppositionspartei mit dem Namen „Bharat Desam“ gründen will. Ob daraus etwas wird, bleibt abzuwarten. Jedenfalls wird Rajiv Gandhi mit der regionalen Opposition, die Rama Rao repräsentiert, leben müssen. Bei der großen Mehrheit, die er hat, wird ihm das nicht schwerfallen. Vielleicht gelingt es ihm dann auch, den indischen Föderalismus so zu gestalten, daß er die politische Struktur des Landes stärkt.

III. Probleme und Chancen des indischen Föderalismus

Den Föderalismus haben die Briten den Indern aufgeprägt, obwohl sie selber im eigenen Lande keine Erfahrungen mit einer solchen Verfassungsform hatten. Die britische Vorliebe für den Föderalismus ergab sich aus ihrer Strategie der stufenweisen Machtübertragung: Indische Provinzregierungen sollten in ihrem Zuständigkeitsbereich weitgehende Machtvollkommenheit haben, alle wesentlichen Machtbefugnisse blieben aber der Zentralregierung des britischen Vizekönigs vorbehalten. Dieser hatte zudem die Möglichkeit, auf einen Notstandsparagraphen zurückzugreifen, der es erlaubte, eine Provinzregierung abzusetzen und den britischen Provinzgouverneur mit seinen Beamten wieder die Regierungsgeschäfte besorgen zu lassen. Diese Notstandsbeugnis ist in der Verfassung des unabhängigen Indien dem Staatspräsidenten gegeben und unter dem Namen „President's Rule“ bekannt geworden. Ein Instrument des britischen Imperialismus wurde auf diese Weise zu einem politischen Hebel, der es der auf Bundesebene regierenden Partei erlaubt, mißliebige Landesregierungen jederzeit aus den Angeln zu heben. Zwar müssen nach der Amtsenthebung einer Landesregierung innerhalb von sechs Monaten Neuwahlen stattfinden, doch falls man mit deren Resultat nicht zufrieden ist, kann man das Spiel wieder von vorn anfangen. In der Amtszeit Jawaharlal Nehrus wurde von dieser Möglichkeit nur in sehr wenigen Fällen Gebrauch gemacht, aber unter Indira Gandhi wurde diese Notbremse so oft gezogen, daß man schon von einem Mißbrauch sprechen kann. Kein Wunder, daß indische Föderalisten die Abschaffung dieser speziellen Notstandsbeugnis fordern.

Das imperiale Erbe belastet den indischen Föderalismus aber auch noch auf andere Weise. Als die Briten den indischen Provinzen 1935 mehr Machtvollkommenheit gaben, waren sie nicht gewillt, ihnen auch entsprechende Finanzen zur Verfügung zu stellen. Es war die Zeit der Weltwirtschaftskrise, und die britisch-indische Regierung fand es ohnehin schwierig, ihr Budget auszugleichen. Wenn die Provinzen Geld brauchten, so sollten sie doch selbst ihr Steueraufkommen erhöhen. Die Steuern, die man den Provinzen übertrug, wie etwa die Grundsteuer, eigneten sich aber gerade in dieser Zeit nicht zur Erhöhung. Außerdem wollte kein indischer Politiker sich bei den ländlichen Wählern unpopulär machen, indem er sich für die Erhöhung der Grundsteuer einsetzte. Die britisch-indische Zentralregierung behielt sich alle ertragreicheren Steuern vor, insbesondere solche, die bei steigender Wirtschaftstätigkeit wieder anwuchsen.

An dieser Art der Verteilung hat sich auch bis heute nicht viel geändert. Obendrein hat die indische Bundesregierung durch die Kontrolle der Entwicklungshilfe und das Monopol bei der Aufnahme von Anleihen noch zusätzliche Manövriermasse in die Hand bekommen, die ihr finanzielles Übergewicht gegenüber den Bundesländern erhöht. Zwar tritt alle fünf Jahre eine Finanzkommission zusammen, die den Verfassungsauftrag hat, die Ströme der Staatsfinanzen gerecht umzuverteilen. Bisher wurden die meist sehr maßvollen Empfehlungen dieser Kommission immer angenommen, aber das Übergewicht der Bundesfinanzen bleibt weiterhin bestehen. In der Bundesrepublik Deutschland verhält sich

der Bundeshaushalt zur Summe aller Länderhaushalte etwa wie 1:1, in Indien war dieses Verhältnis zunächst 2,6:1 und ist in jüngster Zeit auf 1,6:1 zurückgegangen. Dabei ist ferner zu beachten, daß sich in der Bundesrepublik Deutschland auch noch die Summe der Haushalte der Gemeinden fast ebenbürtig zu den Bundes- und Länderhaushalten hinzugesellt, während dieser Finanzbereich in Indien noch sehr wenig ausgeprägt ist. Nun sind aber alle Entwicklungsaufgaben in erster Linie auf lokaler und regionaler Ebene anzugehen, und deshalb ist die Kopflastigkeit der indischen Staatsfinanzen besonders zu bedauern.

Die Beispiele der Notstandsbefugnisse und der Staatsfinanzen haben gezeigt, daß der indische Föderalismus durch das imperiale Erbe nicht unerheblich belastet ist, andererseits ist es für das riesige Land ohne Zweifel von Vorteil, daß überhaupt eine föderalistische Struktur besteht, die eine Anpassung des politischen Lebens an die vielfältigen regionalen Bedingungen erlaubt und zugleich die Bundesregierung davor bewahrt, daß jeder regionale Konflikt sofort zur allgemeinen Staatskrise wird. Die Ermordung Indira Gandhis aufgrund eines besonderen regionalen Konflikts ist hier die Ausnahme, die die Regel bestätigt. In der Tat war es ihre allzu intensive Einmischung in die Politik des Bundeslandes Panjab, die zu diesem politischen Mord führte. Bei einer stärkeren Beachtung föderalistischer Spielregeln wäre es vermutlich nicht zu diesem tragischen Ereignis gekommen. Gerade bei der von Indira Gandhi vollzogenen Trennung von Bundestags- und Landtagswahlen sollte es einem Premierminister möglich sein, von der Länderpolitik abzuweichen und sich auf nationale Fragen zu konzentrieren. In ihren großen plebiszitären Wahlkämpfen hatte Indira Gandhi dies auch getan und so auch jetzt wieder Rajiv Gandhi. Die Verwicklung in politische Intrigen in einzelnen Bundesländern, die Indira Gandhis letzte Jahre kennzeichnen, war daher eher ein Anzeichen mangelnder Zuversicht als ein Ausdruck hochmütiger Machtpolitik. Jetzt, da ein neuer Anfang gemacht wird, kann es vielleicht auch gelingen, den indischen Föderalismus von seinem imperialen Erbe zu befreien und die Chancen zu nutzen, die er im Grunde der Entfaltung des politischen Lebens in Indien bietet.

Der zentrale Beamtenapparat (Indian Administrative Service), den die Briten einst als „stählernen Rahmen“ (steel frame) bezeichne-

ten, der Indien zusammenhält, kann dazu dienen, den Föderalismus zu stützen. Die Beamten, die diesem Elitekorps angehören, werden zwar gleich zu Anfang ihrer Karriere einem Bundesland zugeordnet, sind aber frei versetzbar und wechseln im Laufe ihrer Dienstzeit oft mehrmals zwischen Landes- und Bundesministerien hin und her. Früher zeichneten sich diese Beamten durch Zivilcourage aus und ließen sich auch von mächtigen Politikern nicht das Rückgrat verbiegen. Außerdem herrschte unter ihnen ein Korpsgeist, der Freimütigkeit im Umgang miteinander erlaubte, zugleich aber jedem die Sicherheit gab, daß er sich sowohl auf seine Untergebenen als auch auf seine Vorgesetzten verlassen konnte.

Die Jahre des Notstandsregimes und der folgenden Regierungswechsel haben diesen Korpsgeist erschüttert und vielen Beamten das Rückgrat gebrochen. Strafversetzungen für solche, die den Machthabern im Wege standen, waren an der Tagesordnung. Vorgesetzte wagten nicht mehr, sich für ihre Untergebenen einzusetzen, und diese wiederum taten nur noch Dienst nach Vorschrift und zeigten keine Eigeninitiative. Hier muß Rajiv Gandhi deutliche Zeichen setzen, um das Selbstvertrauen der Beamten wiederherzustellen und sie anzuspornen. Die Zeiten des imperialen „steel frame“ sind dahin, der Wandel von einer herrschenden zu einer dienenden Bürokratie war zwar dringend erforderlich, aber eine dienende Bürokratie darf nicht eine verunsicherte sein, die verantwortungsscheu wird oder zum zynischen Opportunismus neigt.

Was vom Beamtenapparat gesagt wurde, gilt in ähnlicher Weise auch von der Kongreßpartei. Auch sie kann eine wesentliche Stütze des Föderalismus sein, wenn sie zusammenhält, zugleich aber in jedem Bundesland einen eigenständigen Charakter zeigt. So paradox es klingen mag: dazu muß sich diese Partei von ihrem anti-imperialistischen Erbe befreien. Während des Freiheitskampfes hatte sich der Nationalkongreß zentralistisch organisiert, um dem Imperium die Spitze bieten zu können. Nach der Erlangung der Unabhängigkeit hatte die Kongreßpartei die bestehende föderalistische Verfassungsstruktur nicht aus Überzeugung übernommen, sondern um nicht durch Experimente die nationale Einheit und den prekären säkularen Charakter des Staatswesens zu gefährden. Der säkulare Nationalstaat war das insbesondere von Jawaharlal

Nehru energisch verteidigte höchste Gut, die bestehende Verfassungsstruktur nur ein Mittel zu seiner Aufrechterhaltung. Jetzt aber

gilt es, Säkularismus und Föderalismus zugleich zu verteidigen, da beide aufeinander angewiesen sind.

IV. Der säkulare Staat und seine Herausforderer

Der ausländische Beobachter wird zunächst kaum verstehen, warum man in Indien so emphatisch vom Säkularismus spricht, als sei dies die bedeutsamste Ideologie. Der Europäer, für den die Trennung von Kirche und Staat zur Selbstverständlichkeit geworden ist, hält es geradezu für überflüssig, dem Wort Staat auch noch das Adjektiv ‚säkular‘ hinzuzufügen. Dieses Unverständnis kommt auch daher, daß in Europa ein säkularisierter christlicher Konsens besteht, der einen Appell an religiöse Werte nicht mehr kontrovers erscheinen läßt. Ein Politiker, der seine christliche Bindung betont, wird deshalb nicht als Feind des säkularen Staates betrachtet. Es gibt in Europa keine anderen Religionen, die gleiche Beachtung verlangen — man ist unter sich. Das säkulare Selbstbewußtsein war deshalb hier bisher recht billig.

Die politische Erfahrung in Indien, wo es ständige Konflikte zwischen Hindus und Muslims gab, die von den Kolonialherren auch noch geschürt wurden, gab dort dem Wort Säkularismus dagegen ein ganz anderes Gewicht. Es verband sich damit die Idee der gleichen Grundrechte für alle ohne Rücksicht auf Rasse und Religion. Für den Nationalkongreß ist dieses Prinzip besonders wichtig: Es begründete nicht allein den Anspruch, auch Muslims in den eigenen Reihen zu haben und sie nicht samt und sonders der Muslim-Liga zu überantworten, es war auch für die große Mehrheit der Hindus wichtig, sich ein Forum zu erhalten, das von religiösen Differenzen nicht berührt wurde. Es gibt schließlich keine allgemeinverbindliche hinduistische Orthodoxie, und jeder Versuch, hinduistische Politik zu machen, muß sofort den Widerstand der einen oder anderen Gruppe der Hindus erregen. Die Hindu Mahasabha, die sich außerhalb des Nationalkongresses als politische Gruppe mit eigenen Zielen organisierte, blieb denn auch eine kleine Splitterpartei. Der Bharatiya Jan Sangh (Indischer Volksbund), eine nach Erlangung der Unabhängigkeit gegründete Partei, die in gewisser Weise Hindu-Interessen vertrat, einen Einheitsstaat mit Hindi als Staatssprache forderte und sich durch Disziplin und Korpsgeist auszeichnete,

betonte dagegen ebenfalls das Prinzip des Säkularismus und bemühte sich, Mitglieder aller Religionsgemeinschaften zu rekrutieren. Der Säkularismus wurde also im Grunde von keiner bedeutsamen politischen Kraft infrage gestellt. Durch die Nachbarschaft des betont islamischen Pakistan wird der Säkularismus als Element der nationalen Identität Indiens noch stärker hervorgehoben. Deshalb wird jede Herausforderung der säkularen Staatsidee in Indien besonders empfindlich registriert und als Gefährdung der nationalen Identität empfunden.

In jüngster Zeit wird dieser säkulare Staat durch die Sikhs herausgefordert, die nicht nur den säkularistischen Konsensus aufbrechen, sondern auch die Struktur des indischen Föderalismus auf eine harte Probe stellen. Die Sikhs werden vielfach als eine besondere Gruppe der Hindus angesehen, die in der Auseinandersetzung mit dem Islam eine betonte Abwehrstellung einnahm, zugleich aber manche Elemente islamischer Praxis übernommen hat. Die Sikhs wiederum wollen als eigene Religionsgemeinschaft angesehen werden. Da nun im Panjab viele Familien zum Teil aus Hindus, zum Teil aus Sikhs bestehen, sind die Übergänge fließend, die Betonung der Identität darum aber um so notwendiger. Äußere Zeichen wie Turban und Barttracht dienen dieser Betonung der Identität.

Unter britischer Herrschaft galten die Sikhs als eine der „martial races“, der kriegerischen Rassen, die bevorzugt für die britisch-indische Armee rekrutiert wurden. Deshalb floß auch viel Sold in ihre Heimat, den Panjab, der dort in die Landwirtschaft investiert wurde. Als die Briten zu Beginn dieses Jahrhunderts im Zentral-Panjab Bewässerungskanäle bauten, siedelten sie dort Sikhbauern an, die in der Armee gedient hatten. Die Sikhs standen zum größten Teil loyal zu den Briten, um so mehr traf es sie, als die scheidenden Kolonialherren den Panjab teilten und die Grenze mitten durch die Siedlungsgebiete der Sikhs zogen. Darauf begann ein großer Exodus. Die Sikhs flohen in den bei Indien verbliebenen Ost-Panjab. Ihre privilegierte Position in der Ar-

mee konnten sie nicht halten. In einem armen Land wie Indien ist ein Posten in der Armee sehr begehrt, andere Bevölkerungsgruppen wollen daher ebenfalls berücksichtigt werden. Immerhin stellen die Sikhs mit nur ca. drei Prozent der indischen Bevölkerung noch ca. 10 Prozent der Soldaten und 22 Prozent der Offiziere. Dennoch fühlen sie sich im Hinblick auf ihre einstige Vorrangstellung benachteiligt und fordern, daß zumindest der Status quo erhalten bleibt und der Anteil der Sikhs nicht noch weiter zurückgeht.

Eigentlich haben die Sikhs keinen Grund zur Klage über ihre wirtschaftliche Position. Die „Grüne Revolution“ hat die Landwirtschaft im Panjab zu großer Blüte gebracht; den meisten Sikhbauern geht es gut, aber dieser Wohlstand schafft nicht unbedingt Zufriedenheit, sondern läßt die Frage entstehen, warum man Indiens Armut teilen soll, wenn man es in einem separaten Sikhstaat, „Khalistan“, noch besser haben könnte. Solche Parolen finden besonders bei der jungen Generation Anklang. Wer trotz Schulbildung keine Stelle findet und wenig Anteil an dem Wohlstand hat, der ihn umgibt, ist rasch bereit, radikale Lösungen zu fordern. Dabei wäre eine Sezession für viele Sikhs eine Katastrophe. Nur rund neun Millionen der ca. 14 Millionen Sikhs leben im Panjab, etwa fünf Millionen leben in der Diaspora in allen Teilen Indiens. Doch die Politik wird im Panjab gemacht, und dort gibt es eine Sikh-Partei, Akali Dal, die an sich nicht in das säkulare Parteienspektrum Indiens hineinpaßt, aber bei den Sikhs besondere Achtung genießt. Die Kongreßpartei hat daher im Panjab schon immer, aber in letzter Zeit ganz besonders einen schweren Stand gehabt. Sikhs, die der Kongreßpartei angehören — darunter auch der jetzige indische Staatspräsident Zail Singh —, gelten bei den Akali-Sikhs als Renegaten. Doch die Akalis selbst sind sich keineswegs in allen Dingen einig, und so liegt die Versuchung nahe, Zwist unter ihnen zu säen, um daraus für die Kongreßpartei politischen Vorteil zu schlagen.

In diesem Sinne unterstützten die Kongreßpolitiker den radikalen Sikhführer Jarnail Singh Bhindranwale und wurden dann den Geist, den sie da riefen, nicht wieder los. Er schürte den politischen Terrorismus, wurde aber selbst von Rajiv Gandhi zu jener Zeit noch als religiöser Führer bezeichnet. Im Oktober 1983 wurde die Situation im Panjab so chaotisch, daß die Bundesregierung „President's Rule“ proklamierte, obwohl ein Sikh-Ministerpräsident, der der Kongreßpartei an-

gehörte, an der Macht war. Doch selbst als das geschehen war, ging man noch nicht gegen Bhindranwale vor, der damals noch im Gästehaus des Goldenen Tempels von Amritsar lebte und sich erst im Dezember 1983 im Akal Takht, dem Gebäude, das den Eingang des Tempels beherrscht, verschanzte und es zu einer Festung ausbaute. Von nun an war alles auf die direkte Konfrontation mit der indischen Armee angelegt, die dann im Juni 1984 den Befehl erhielt, den Goldenen Tempel zu stürmen. Ein Sikh-General leitete den Einsatz, ein pensionierter Sikh-General die Verteidigung des Tempels. Sikh-Sicherheitsbeamte von Indira-Gandhis Leibwache erschossen sie wenige Monate später, andere versuchten wenige Tage danach, auch den Staatspräsidenten zu ermorden, der jedoch dem Attentat entging. In den Städten Nordindiens, besonders in New Delhi, kamen bei Vergeltungsaktionen viele Sikhs der Diaspora ums Leben, die offenbar mit alledem nichts zu tun hatten und nun ein Opfer ihrer allzu deutlich erkennbaren Identität wurden.

Der Gang der Ereignisse gemahnte an einen Bürgerkrieg und man mußte schon befürchten, daß nur noch die Armee Herr der Lage werden könne. Die Entscheidung des Staatspräsidenten, in dieser Situation unter Hintansetzung parlamentarischer Konventionen kurzerhand Rajiv Gandhi zum Premierminister zu machen, war der rettende Ausweg. Damit aber trägt dieser nun die Last, eine Lösung zu finden, die sowohl die Sikhs befriedigt als auch die große Mehrheit der indischen Bevölkerung überzeugt und zugleich im Rahmen der durch die Verfassung gegebenen Möglichkeiten bleibt. Das scheint fast so problematisch zu sein wie die Quadratur des Kreises.

Die Bemühungen, die Forderungen der Sikhs im Rahmen der vorgegebenen Verfassungsprinzipien von Säkularismus und Föderalismus zu erfüllen, sind nicht neu, und sie haben bisher zu keinem befriedigenden Ergebnis geführt, sondern nur zu weiteren Forderungen Anlaß gegeben. Das Bundesland Panjab, das bis 1966 auch noch das jetzige Bundesland Haryana einschloß, hatte eine überwiegende Hindu-Mehrheit.

Deshalb forderten die Sikhs eine Teilung dieses Bundeslandes und beriefen sich dabei auf ihre Sprache, Panjabi, der eine eigene Sprachprovinz zugestanden werden müsse. Dafür gab es genügend Präzedenzfälle von der Gründung Andhra Pradeshs, 1954, bis zur Teilung

lung des alten Bundeslandes Bombay in die neuen Bundesländer Gujarat und Maharashtra im Jahre 1960. Als Indira Gandhi im ersten Jahr ihrer Amtszeit, 1966, den Sikhs diese Forderung erfüllte und die Hindu-Mehrheitsbezirke, in denen Hindi gesprochen wird, vom Panjab abtrennte und so das Bundesland Haryana schuf, schien es so, als ob damit ein Kompromiß gefunden worden war, der den Sikhs de facto ein Sikh-Bundesland zugestand, ohne daß das Prinzip des Säkularismus aufgegeben worden war. Nun verblieben aber im Panjab noch eine beträchtliche Zahl von Panjabi-sprechenden Hindus, so daß die Sikhs nur eine knappe Mehrheit haben. Die Sikh-Partei Akali Dal kann sich daher ihrer Machtstellung in diesem Bundesland nie ganz sicher sein und muß entweder dafür sorgen, daß die Sikhs geschlossen hinter ihr stehen, oder sie muß Koalitionspartner bei den Punjab-Hindus finden. Die erste Alternative bedeutet den Zwang zur Radikalisierung und kompromißlosen Konfrontation, die zweite dagegen erfordert Mäßigung und Kompromißbereitschaft. Zwischen diesen beiden Polen schwankt die Politik der Akalis hin und her.

Die Position der Kongreßpartei gibt dabei entscheidende Anstöße. Als im Jahre 1973 die Opposition gegen Indira Gandhi allgemein zunahm, verabschiedeten die Akalis ihre bis jetzt immer wieder zitierte Anandpur Sahib Resolution, in der sie einen Föderalismus mit weitgehender Autonomie der Bundesländer forderten, die Bundesländer sollten ferner ohne Gewichtung ihrer Größe auf der Bundesebene gleichrangig repräsentiert sein. Daneben forderten die Akalis in dieser Resolution aber auch einen mit dem Säkularismus nicht vereinbaren Vorrang der politischen Organisation (Khalsa) der Sikhs im Panjab.

Nachdem Indira Gandhi die Wahl von 1977 verloren hatte, bemühten sich die Akalis um gute Beziehungen zur neuen Bundesregierung und hoben in einer erneuten Resolution die extremen Forderungen der Anandpur Sahib Resolution nicht noch einmal hervor. Unter einer Akali-Regierung schienen die Sikhs in diesen Jahren den Weg zur Kompromißbereitschaft zu finden. Das änderte sich freilich, als diese Regierung nach Indira Gandhis Wahlerfolg von 1980 alsbald gestürzt wurde. Von nun an gingen die Akalis notgedrungen wieder auf Konfrontationskurs mit allen Konsequenzen, die sich daraus ergeben haben.

Die Erfahrung zeigt also, daß die Akalis „im Lichte der Anandpur Sahib Resolution“, auf die sie natürlich hinweisen müssen, auch gemäßigte Resolutionen fassen können. Man kann nur hoffen, daß es Rajiv Gandhi gelingt, diese Kompromißbereitschaft bei den Akalis wieder zu wecken. Ein Weg dorthin ist vielleicht durch das Eingehen auf ökonomische Forderungen gegeben, die in den Resolutionen der Akalis eine nicht unerhebliche Rolle spielen. Man wünscht sich höhere Agrarpreise, Steuererleichterung beim Kauf von Traktoren, eine Förderung der Industrie im Panjab und dergleichen mehr. Es wäre sicher verfehlt, die religiösen und politischen Forderungen der Sikhs für Drohgesten zu halten, die dazu dienen sollen, ihren ökonomischen Forderungen Nachdruck zu verleihen. Aber ein Eingehen auf die ökonomischen Forderungen könnte die Kompromißbereitschaft stärken. Regionale Wirtschaftsprobleme stehen derzeit überall in Indien zur Debatte. Sie müssen auf der Länderebene in Angriff genommen werden, und hier könnte man vielleicht gerade im Panjab Akzente setzen, die dann auch für die indische Wirtschaftspolitik allgemein anregend wirken könnten.

V. Wirtschaftswachstum und Regionalentwicklung

Die indische Wirtschaft wächst in letzter Zeit zwischen fünf und sieben Prozent pro Jahr; bei einem Bevölkerungswachstum von ca. 2,5 Prozent pro Jahr verbleibt damit immer noch eine Jahreswachstumsrate von durchschnittlich drei bis vier Prozent. Wenn nicht gerade der wetterwendische Monsun Indien zwei Dürrejahre hintereinander beschert, ist die Selbstversorgung Indiens mit Getreide gesichert. Die Flächenerträge liegen in Indien immer noch unter denen anderer Länder, und

daher ist noch genügend Potential für eine Produktionserhöhung vorhanden.

Auch auf dem Energiesektor ist die Selbstversorgung ein nicht mehr weitentferntes Ziel. Indien hat große Kohle- und Ölvorräte. Nach den Energiekrisen der siebziger Jahre, die Indien hart getroffen haben, ist die indische Ölförderung stark vorangetrieben worden. Der ausgedehnte Festlandssockel vor Indiens Westküste ist wohl mindestens ebenso ergiebig wie die Erdölgebiete der Nordsee.

Die Industrieproduktion, die über ein Jahrzehnt zunächst durch Engpässe in der Agrarproduktion und dann durch die Energiekrise in eine Dauerrezession geraten war, zeigt deutliche Anzeichen einer Belebung. Mit einer Politik der Liberalisierung versucht die Regierung, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der indischen Industrie zu heben, die allzulange durch Protektionismus gegen diesen Wettbewerb abgeschirmt worden war. Rajiv Gandhi setzt sich für die moderne Computertechnologie ein und wird sich bemühen, Indien auf diesem Gebiet ganz weit nach vorn zu bringen. Die besondere Begabung der Indier für die Mathematik, für die es seit der Erfindung der Null durch einen indischen Gelehrten des Altertums immer wieder neue Beweise gibt, dürfte eine Garantie für große Erfolge auf diesem Gebiet sein.

Insgesamt steht es recht gut um die Wachstumschancen der indischen Wirtschaft. Nur um die Verteilung ist es schlecht bestellt, und zwar sowohl im Sinne einer gleichmäßigeren Verteilung von Einkommen und Kaufkraft als auch im Hinblick auf die Probleme der Regionalentwicklung. Rund zehn Prozent der indischen Bevölkerung, und das sind zur Zeit etwa 70 Millionen Menschen, verdienen genug Geld, um die Nachfrage nach Agrar- und Industrieproduktion zu beleben. 70 Millionen — das ist ein stattlicher Markt, doch 630 Millionen leben entweder im Rahmen einer mehr oder weniger erträglichen Selbstversorgung oder am Rande eines schwer definierbaren Existenzminimums.

Krasse regionale Entwicklungsunterschiede sind ein Symptom dieser ungleichen Verteilung: Der Osten Indiens etwa jenseits der Linie Delhi-Madras hat einen Lebensstandard, der sich mit dem der ärmeren Länder Afrikas vergleichen läßt, während sich der Westen Indiens weitgehend auf dem Niveau Lateinamerikas befindet. Die Urbanisierung Indiens ist demgemäß auch sehr uneinheitlich. Im Osten gibt es außer der verfallenden Metropole Kalkutta und einigen neuen Enklaven der Schwerindustrie nur wenige bedeutende Städte. Das ist im Westen ganz anders, wo sich viele Großstädte befinden. Insbesondere die Bundesländer Panjab im Norden und Ta-

mil Nadu im Süden zeigen eine vergleichsweise gut gestaffelte Urbanisierung. Ganz unausgewogen ist dagegen die übergroße Konzentration in und um Bombay, wo zur Zeit etwa 15 Millionen Menschen leben und die städtische Infrastruktur unter dieser Bevölkerungslast fast zusammenbricht. Ein Fünftel des gesamten indischen Kraftfahrzeugverkehrs zwängt sich durch die Straßen dieser Metropole des Westens. Da wäre es sicher sinnvoller, statt noch mehr Industrie in dieser Region anzusiedeln, zum Beispiel im Panjab ein großes Industriezentrum zu schaffen.

Unter dem Gesichtspunkt des Abzugs überflüssiger Arbeitskräfte aus der Landwirtschaft wäre freilich auch die große Region nördlich von Patna und Benares (Varanasi) ein Gebiet, das eine Priorität in der Regionalentwicklung verdient. Dort gibt es viele rein agrarische Distrikte mit einer Bevölkerungsdichte von 600 Menschen pro Quadratkilometer. Landlose Landarbeiter und arme Teilpächter werden unter solchen Bedingungen unerbittlich ausgebeutet. Die „Grüne Revolution“ hat in diesen Gebieten weniger Wirkung gezeigt als anderswo. Planer, die in New Delhi sitzen und gesamtwirtschaftliche Wachstumsraten errechnen, denken oft nicht an diese Problemregionen, und den zuständigen Landesregierungen fehlt es meist an Planern und Mitteln, um selbst Initiativen zu ergreifen.

Mahatma Gandhi wollte Indien von seinen Dörfern her aufbauen, und Jawaharlal Nehru setzte auf die Industrie, von der er den großen Durchbruch zum allgemeinen Wirtschaftswachstum erhoffte. Es gab heftige Debatten zwischen ihnen, wie die Prioritäten zu setzen seien. Nehru hat recht, denn Indien hatte nach Überwindung der Kolonialherrschaft einen großen Nachholbedarf auf dem Gebiet der Industrialisierung. Aber Gandhi hatte auch recht, denn nur, wenn Armut und Ausbeutung auf der Dorfebene beseitigt werden, ist eine positive und stetige Wirtschaftsentwicklung möglich. Gandhis und Nehrus Ansätze müssen sich auf der Ebene der Regionalentwicklung ergänzen, die Industrie und Landwirtschaft aufeinander abstimmt. Es ist zu hoffen, daß Indien jetzt unter neuem Management diese Aufgabe zielstrebig in Angriff nimmt.

Australische Sicherheitspolitik im Wandel

Eine europäische Enklave im asiatisch-pazifischen Raum

I. Machtwechsel im Südpazifik

Am 14. Juli 1984 wurden in Neuseeland vorgezogene Neuwahlen durchgeführt. David Lange, Führer der Labor Partei, löste den seit neun Jahren regierenden konservativen Premierminister Robert Muldoon in seinem Amt ab. Mit dem 42jährigen Lange kam ein Politiker der jüngeren Generation an die Macht, deren Hauptziel ein atomwaffenfreies Neuseeland in einem entnuklearisierten Pazifik ist. Kurz nach den Wahlen, im Sommer, erklärte Lange noch, daß Neuseeland in dem 1951 geschlossenen Verteidigungspakt mit den Vereinigten Staaten von Amerika und Australien — ANZUS — verbleiben werde, aber daß er alle atomgetriebenen und atomar bestückten Schiffe, auch die der USA, nicht in neuseeländische Häfen einlaufen lassen werde.

Auf dem Labor-Parteitag im September 1984 stimmte die Mehrheit der Delegierten jedoch bereits für einen Austritt Neuseelands aus dem ANZUS-Pakt und für eine Kürzung des neuseeländischen Militäretats um ein Viertel auf 1,5 % des Bruttosozialprodukts. Auch sollten die 800 neuseeländischen Soldaten aus Singapur zurückgezogen und jegliche Zusammenarbeit Neuseelands mit Indonesien und den Philippinen wegen der dort vorkommenden Menschenrechtsverletzungen beendet werden. Eine der wichtigsten Forderungen der Labor-Delegierten war die Schließung ei-

nes US-Stützpunktes auf Neuseeland, von dem aus amerikanische Operationen in der Antarktis unterstützt werden, und die Beendigung jeder militärischen Zusammenarbeit mit den Atommächten. Die Resolutionen der Delegierten sind jedoch für die Lange-Regierung erst dann verbindlich, wenn sie auch von der Fraktion der Partei übernommen werden.

Als erste Reaktion der US-Regierung auf einen möglichen Austritt Neuseelands aus dem ANZUS-Pakt wurde mit dem Verlust von Handelsprivilegien für neuseeländische Milchprodukte gedroht.

Obwohl nun in Australien und in Neuseeland Labor-Regierungen an der Macht sind, hat sich das Verhältnis der beiden Nachbarstaaten zueinander eher abgekühlt. Australiens Premierminister Robert Hawke will David Langes Forderungen nach einer Entnuklearisierung des ANZUS-Paktes nicht mittragen (näheres hierzu in Kapitel V und VI). Und auch die kleineren Pazifikstaaten sehen sich in einer zu großen wirtschaftlichen, politischen und militärischen Abhängigkeit von den USA, als daß sie eine Konfrontation wagen würden. David Lange wird daher eher mit einer Zustimmung in Europa als im Pazifik rechnen können¹⁾.

II. Spezifische Sicherheitsinteressen Australiens

1. Geographische Lage

Bei der Formulierung ihrer Sicherheitspolitik kommt die australische Regierung nicht umhin, ihre geographische Lage als einen wesentlichen Bestimmungsfaktor miteinzubeziehen. Mit einer Fläche von 7 687 000 km² und seinen knapp 15 Millionen Einwohnern überwiegend europäischer Abstammung bildet Australien eine dünnbesiedelte Enklave im asiatisch-pazifischen Raum²⁾. Die geringe Bevölkerungszahl und der außerordentlich hohe Grad der Verstädterung (87 %)³⁾ in Verbin-

dung mit einer extrem langen, exponierten Küste von etwa 20 000 Kilometern machen den Inselkontinent äußerst verwundbar.

¹⁾ Zum gesamten Kapitel 1 siehe Neue Zürcher Zeitung vom 27. 3. 1984, S. 4; Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. 7. 1984, S. 3, und 24. 11. 1984, S. 12; Süddeutsche Zeitung vom 14./15. 7. 1984, S. 8; Die Zeit vom 19. 10. 1984, S. 87.

²⁾ Siehe W. Draguhn/R. Hofmeier/M. Schönborn (Hrsg.), Politisches Lexikon Asien und Südpazifik, München 1980, S. 13 (im folgenden zit. Lexikon Asien).

³⁾ Siehe Lexikon Asien, S. 13.

Australien hat zwar keine unmittelbare Grenze zu einem Nachbarstaat, so daß ein feindlicher Angriff nur auf dem See- oder Luftweg möglich ist. Andererseits aber kann auch die Abwehr eines Angriffs nur durch See- oder Luftstreitkräfte erfolgen. Diesem Faktum trägt die Stärke der australischen Streitkräfte insofern Rechnung, als 52 000 Mann von Navy und Air Force den nur 39 000 Mann der Army gegenüberstehen⁴⁾. Die niedrige Truppenstärke, große Entfernungen zu möglichen Angriffszielen und eine unzureichende Infrastruktur lassen einen effektiven Einsatz von Heerestruppen nur begrenzt zu. Die Distanz Australiens zu seinen asiatischen und pazifischen Nachbarn hat den Vorteil, daß ein feindlicher Angriff erschwert wird — „illusion of distance“ —, aber auch den Nachteil, daß es sehr lange dauern kann, bis Hilfe von befreundeten Staaten, z. B. von Großbritannien oder den USA, kommt — „tyranny of distance“⁵⁾. Neben Neuseeland im Südosten, von dem Australien durch das Tasmanische Meer getrennt ist, sind die nächsten Nachbarn im Osten Papua-Neuguinea, im „nahen“ Norden Indonesien, Malaysia und Singapur,

im „fernen“ Norden und Nordwesten Japan, China, Indochina und Indien.

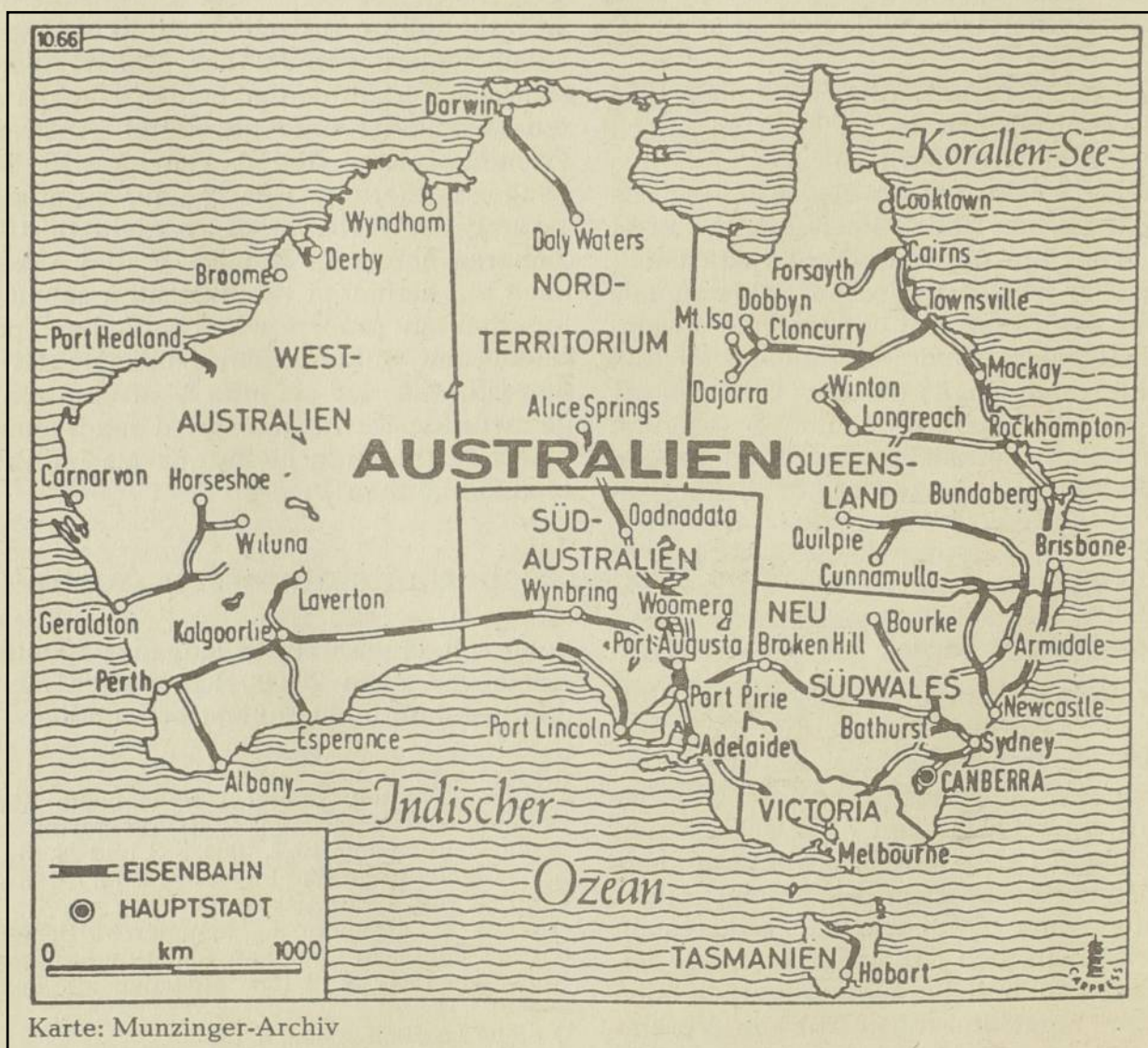
2. Historische Bindungen

Trotz der großen räumlichen Distanz besitzt Australien enge traditionelle Bindungen an Europa, vor allem an Großbritannien. Seit dem Zusammenschluß der ehemals britischen Kolonien im Jahre 1901 zum Commonwealth of Australia wird Australien in Anlehnung an das britische Regierungssystem föderativ und demokratisch regiert⁶⁾. Die Verfassung vom 9. Juli 1900, welche die britische Königin zum Staatsoberhaupt Australiens erklärt — vertreten durch einen Generalgouverneur —, hat, abgesehen von kleinen Änderungen, noch heute Gültigkeit.

⁴⁾ Zahlenangabe entnommen aus: Minister of Defence (Ed.), Defence Report 1981, S. 63.

⁵⁾ Zitiert nach H. G. Gelber, Australia and the Great Powers, in: B. D. Beddie (Ed.), Advance Australia — Where?, Melbourne 1975, S. 58.

⁶⁾ Siehe H. S. Nicholas, The Australian Constitution, Sydney 1952, S. 458.



Als eines der „alten“ Mitglieder des „British Commonwealth of Nations“ beteiligte sich Australien mit großem Einsatz und schweren Verlusten in beiden Weltkriegen⁷⁾. Hinzu kommt, daß Australien ein klassisches Einwanderungsland ist. 1978 war die australische Bevölkerung noch zu 98 % europäischer Abstammung⁸⁾, was zu großen Gemeinsamkeiten in der Kultur, im Erziehungswesen, im Regierungs- und Verwaltungssystem und in der Gesetzgebung führte.

Ein abrupter Umschwung im militärischen Verhältnis Australiens zu Großbritannien trat mit dem Angriff der Japaner auf Singapur im Dezember 1941 ein. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte Australien als britischer Allianzpartner in Deutschland seinen Hauptfeind gesehen und seine Divisionen zur Unterstützung Großbritanniens unter anderem in Nordafrika zum Schutz des Suez-Kanals stationiert. Mit der japanischen Eroberung Singapurs, das bislang als uneinnehmbare britische Festung gegolten hatte und als solche auch die australische Sicherheit garantierte — „the stronghold itself, with its promised reinforcement was our guarantee of security“⁹⁾ —, mußte Australien nun erkennen, daß sein Hauptgegner jetzt Japan war, und daß es diesem völlig schutzlos gegenüberstand: Es konnte sich weder selbst verteidigen noch auf Unterstützung durch Großbritannien hoffen, das sich auf den Krieg in Europa konzentrieren mußte. Der einzig mögliche Partner, der stark genug war, Australien Hilfe zu gewähren, waren die USA, an die sich Premierminister Curtin am 27. Dezember 1941 mit der Bitte um Hilfe wandte. Die Erfolge Japans im Pazifikkrieg (Hongkong/Manila/Rabaul/Singapur) bestätigten der australischen Labor-Regierung die Richtigkeit ihrer Entscheidung, sich von Großbritannien ab- und den stärkeren USA zuzuwenden. Eine materielle Hilfe seitens Großbritanniens bestand aber weiterhin.

Entscheidend für die australische Sicherheit wurde die Seeschlacht in der Coral Sea am 8. März 1942, durch die mit Hilfe der Vereinigten Staaten die Japaner von Port Moresby (Papua-Neuguinea) abgehalten werden konn-

ten; damit wurde eine direkte Bedrohung des australischen Kontinents verhindert¹⁰⁾.

3. Stellung in der Weltpolitik

Die Entwicklung der weltpolitischen Stellung Australiens ist in engem Zusammenhang mit der Entfaltung des Landes vom britischen Kolonialgebiet des 19. Jahrhunderts zu einem unabhängigen Staat zu sehen. Bis 1940 wurde nicht einmal der Versuch gemacht, eine eigenständige Außenpolitik zu konzipieren¹¹⁾. Erst allmählich — mit der Errichtung der ersten diplomatischen Vertretungen in Washington, Tokio und Ottawa 1940 und dem Trauma von Singapur 1941/42 — bemühte sich die australische Regierung um eine eigenständige Außenpolitik, verstanden im Sinne einer Loslösung vom Mutterland Großbritannien. Die isolierte geographische Lage, die riesige Fläche des Landes und die geringe Bevölkerungszahl, verbunden mit dem Gefühl einer zunehmenden Bedrohung durch den in Asien sich ausbreitenden Kommunismus, ließen die australische Regierung zu dem Schluß kommen, daß sie sich einer größeren Schutzmacht — den USA — anvertrauen müßte. Hinzu kam, daß die noch in den Kinderschuhen steckende australische Wirtschaft technisches Know-how, Kapital und gesicherte Absatzmärkte vor allem für landwirtschaftliche Erzeugnisse benötigte. Auch für seine schier unerschöpflichen Rohstoffvorkommen aller Art (Stein- und Braunkohle, Eisenerz, Naturgas, Bauxit, Erdöl, Uran) hatte Australien sich bereits in den fünfziger Jahren nach zahlungskräftigeren Abnehmern — Japan und die USA — umgesehen.

Die zunehmende Interdependenz wirtschaftlicher Faktoren und politischer Ereignisse und Entscheidungen veranlaßte Australien außer seiner Zugehörigkeit zum ANZUS-Pakt (1951) und zur SEATO (1954) zum Beitritt in die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung OECD (1971) und einer aktiven Teilnahme an den Verhandlungen der Welthandelskonferenz (UNCTAD). Auch im Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen war es fünfmal Mitglied, zuletzt von 1980 bis 1982¹²⁾. Australien erkannte die Notwendigkeit, neben einer politischen Zusam-

7) Allein im Ersten Weltkrieg kamen 60 000 Australier in Europa ums Leben; siehe T. B. Millar, *Australia in peace and war. External relations 1788 to 1977*, London 1978, S. 331.

8) Ebd., S. 331.

9) F. L. W. Wood, *The Anzac Dilemma* (1953), in: J. H. Moore (Ed.), *The American Alliance — Australia, New Zealand and the United States 1940 to 1970*, Melbourne 1970, S. 84.

10) Vgl. M. Booker, *The Last Domino — Aspects of Australia's Foreign Relations*, Sydney — London 1976, S. 45.

11) Siehe A. G. L. Shaw, *The Story of Australia*, 1971⁴, S. 288.

12) Siehe *Foreign Policy, Australian Information Service*, Canberra 1981, S. 6.

menarbeit mit gleichgesinnten Ländern, wie z. B. Westeuropa und den Vereinigten Staaten, auch eine zuverlässige Wirtschafts- und Handelspolitik zu betreiben. Hierzu bedurfte es jedoch einer Diversifizierung der wirtschaftlichen Beziehungen zur Reduzierung der ökonomischen und politischen Abhängigkeit. Diese wiederum setzte und setzt ein ei-

genständiges internationales Engagement voraus, zumal die bisherige Protektion Australiens durch Großbritannien und das Commonwealth kaum noch existiert. Die einzige, wenn auch begrenzte Möglichkeit für eine mittlere Macht vom Charakter Australiens, weltpolitisch mitzureden, besteht auf dem wirtschaftlichen Sektor.

III. Veränderungen im australischen Feindbild in der Zeit von 1949 bis 1982

Die Perzeptionen und Analysen von Ereignissen der Weltpolitik seitens der politischen Akteure Australiens sind äußerst parteigebunden und wirken sich selbstverständlich auch auf die sicherheitspolitischen Konzeptionen und Vorstellungen aus. Die Sicherheitspolitik Australiens hing und hängt entscheidend davon ab, ob eine konservative oder eine „sozialdemokratische“ Regierung an der Macht ist. Die Entwicklung der australischen Sicherheitspolitik läßt sich daher am besten streng chronologisch anhand der verschiedenen Regierungsperioden darstellen.

— *Konservative: Liberal Party/National Country Party (1949 bis 1972)*

Nach den Wahlen im Dezember 1949 übernahm die Liberal-Country-Party-Koalition die Regierung, und Menzies, der Führer der konservativen Liberal Party, löste Chifley als Premierminister ab. Außenminister wurde Percy Spender, ebenfalls Mitglied der Liberal Party. Er blieb zwar nur bis 1951 im Amt (dann wurde er von Casey abgelöst), schuf jedoch in seiner kurzen Amtszeit mit dem ANZUS-Pakt — und bedingt auch mit dem Colombo-Plan — eine Basis für die australische Sicherheitspolitik, die bis heute Gültigkeit hat.

Die Wahlen fielen in eine Zeit, in der sich der Ost-West-Konflikt immer mehr zuspitzte und in der kommunistische Kräfte zunehmend an Boden zu gewinnen schienen, so z. B. in China, Indochina, Burma und Malaya. Hinzu kam die Stabilisierung der Macht der Sowjetunion in Osteuropa, die Unabhängigkeit Indonesiens unter Sukarno und der Wunsch Indiens, als selbständige Republik im Commonwealth of Nations bleiben zu dürfen.

Auch innenpolitisch schienen die Kommunisten auf dem Vormarsch zu sein: Die teilweise unter kommunistischer Kontrolle stehenden Gewerkschaften Australiens riefen zu einem nationalen Kohlestreik auf und versuchten die Arbeit an einem militärischen

Projekt, das die australische Regierung zusammen mit Großbritannien in Woomera durchführte (Joint Long Range Weapon Project), zu behindern. Die erfolgreichen Versuche der Konservativen, die Labor Partei in die Nähe der Kommunisten zu rücken, und die Angst vor dem Kommunismus verhalfen der Liberal-Country-Party-Koalition zur Regierungsmacht. Letzteres, die Angst vor dem Kommunismus, sollte zu dem bestimmenden Faktor der australischen Sicherheitspolitik bis 1972 werden. Sowohl der Colombo-Plan (1950) als auch der ANZUS-Pakt (1951), aber auch der Manila-Pakt (1954) zeigen sehr deutlich, daß die Außen- und Sicherheitspolitik der konservativen Regierung beherrscht wurde von einem wachsenden Antikommunismus, der noch ausgeprägter war als in den USA, und daß sie ihre Sicherheit in erster Linie auf militärischer Ebene zu gewährleisten suchte. Die wirtschaftliche Ebene kam erst an zweiter Stelle¹³⁾.

Der Colombo-Plan wurde im Januar 1950 auf dem Außenministertreffen der Commonwealthländer in Colombo (Sri Lanka) ins Leben gerufen. Mit Hilfe dieses Wirtschaftsplanes, dessen Initiator der australische Außenminister Spender war, sollte der Lebensstandard der Bevölkerung Asiens verbessert werden, um die politische Stabilität der einzelnen Länder wie der gesamten Region zu sichern. Man ging davon aus, daß wirtschaftlich schwache und politisch instabile Länder anfälliger wären für kommunistische Ideen, und daß sich der „Internationale Kommunismus“ in zunehmendem Maße auch in Asien ausbreiten und damit letztlich auch die Sicherheit Australiens gefährden würde¹⁴⁾: „The plan's prime purpose was to resist Communism, not to improve the economics of devel-

¹³⁾ Vgl. A. Renouf, *The Frightened Country*, Melbourne 1979, S. 4.

¹⁴⁾ Vgl. T. B. Millar, *Foreign Policy — Some Australian Reflections*, Melbourne 1972, S. 26.

oping Countries. The objective was ... the preservation of Australia's security."¹⁵⁾

Spender, der die Bedeutung der asiatischen Nationen für die Weltsicherheit sehr hoch einschätzte, war mit seiner Beurteilung der US-Regierung unter Truman einen Schritt voraus. Diese nämlich verlagerte ihren Interessenschwerpunkt von Europa nach Asien erst nach dem Einfall der Truppen des kommunistischen Nordkorea in den kapitalistischen Süden im Juni 1950. In der Kooperation mit den USA sah Spender die wichtigste Prämisse für das Gelingen des Colombo-Plans. Denn nur mit Hilfe der Vereinigten Staaten konnten die erforderlichen finanziellen Mittel aufgebracht werden.

Zur Wahrung der äußeren Sicherheit Australiens strebte Spender ein militärisches Bündnis mit den USA an. Er hatte erkannt, daß Australien sich im Falle eines Angriffs nicht ohne fremde Hilfe verteidigen und daß die bisherige Schutzmacht Großbritannien keinen effektiven Schutz mehr gewähren konnte. Bei seinem Besuch in Washington im September 1950 ließ daher Spender die US-Regierung wissen, daß der australischen Regierung ein pazifischer Sicherheitspakt, ähnlich dem der NATO, vorschwebte. Ziel des Paktes sollte die gegenseitige Verteidigung der Mitgliedsländer im Falle einer Aggression gegen eines der Länder sein.

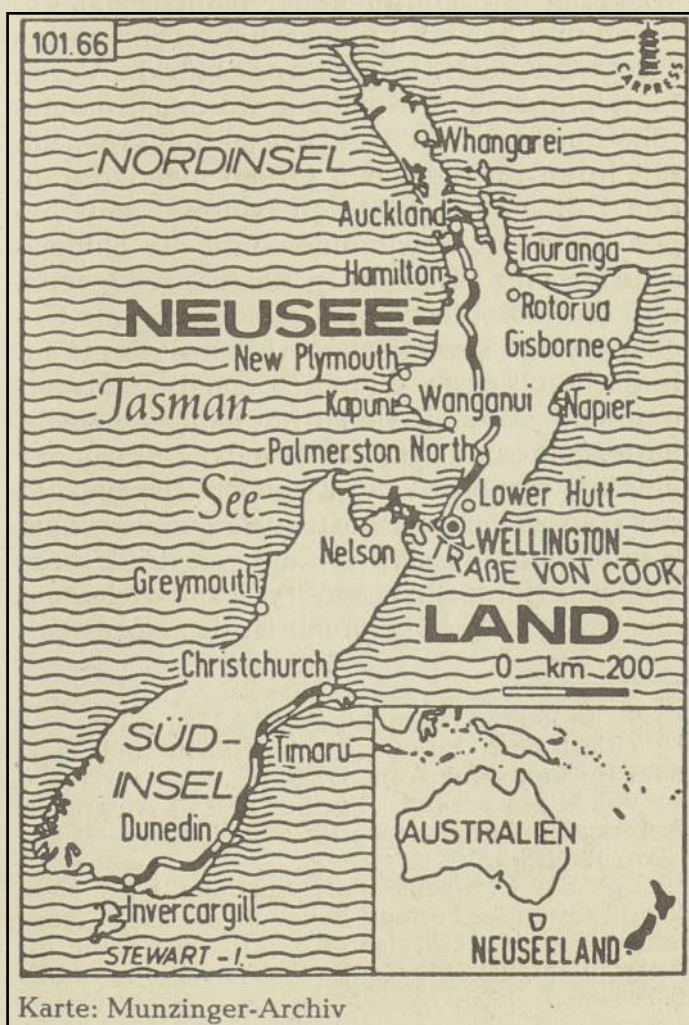
Die Vereinigten Staaten zeigten zwar noch kein sonderliches Interesse an einem pazifischen Sicherheitspakt; da sie aber großen Wert darauf legten, daß Australien zu den Unterzeichnern des Friedensvertrags mit Japan gehörte, waren sie bereit, Konzessionen in Form eines Sicherheitspaktes zu machen. Auch erkannten sie seit Beginn des Korea-Krieges zunehmend die strategische und ideologische Bedeutung des „Fünften Kontinents“ im Rahmen ihrer „Containment-Politik“. Die australische Regierung hingegen machte sich die amerikanische Sichtweise zu eigen und sah im Korea-Krieg ein Anwachsen der kommunistischen Gefahr; sie war nun eher bereit, Japan als weniger bedrohlich einzustufen und den gemeinsamen Friedensvertrag als den Preis für einen Sicherheitspakt zu akzeptieren. Im September 1951 kam es dann zur Unterzeichnung des ANZUS-Paktes zwischen Australien, Neuseeland und den USA¹⁶⁾.

¹⁵⁾ Renouf (Anm. 13), S. 4.

¹⁶⁾ Renouf (Anm. 13), S. 30—66; R. Ward, The history of Australia. The 20. century, 1901—1975, London 1978, S. 322; N. Pepper, Australia: America's Uneasy Ally (1955) in: Moore (Anm. 9), S. 132.

Der Antikommunismus und das daraus resultierende Bedrohungsgefühl der konservativen Parteien Australiens — die von 1949 bis 1972 ununterbrochen die Regierung stellten — steigerten sich in dem Maße, in dem der Antikommunismus in den USA wuchs und deren politische wie vor allem sicherheitspolitische Entscheidungen bestimmte. Ausdruck hierfür war z. B. die Gründung der SEATO (South-East-Asia-Treaty-Organisation) im September 1954 in Manila (auch als Manila-Pakt bezeichnet). Neben Australien und den Vereinigten Staaten gehörten noch Neuseeland, Großbritannien, Frankreich, Pakistan, Thailand und die Philippinen dem Manila-Pakt an. Für die australische Regierung bedeutete die Gründung der SEATO eine Ergänzung zum ANZUS-Pakt und somit eine Vergrößerung der eigenen Sicherheit. Der Pakt umschloß drei asiatische Staaten, die USA engagierten sich militärisch in Asien, und Australien konnte damit seine Bindungen zu den USA, aber auch zu Großbritannien verstärken¹⁷⁾.

¹⁷⁾ Vgl. M. Ball, Australia and Japan, in: V. Venturini (Hrsg), Australien und Asien — Einige Aspekte australischer Asienpolitik, Bd. 27 der Schriftenreihe des Instituts für Asienkunde, Wiesbaden 1970, S. 42.



Karte: Munzinger-Archiv

Der Pakt ermöglichte eine gemeinsame militärische Planung sowie technische und wirtschaftliche Hilfe. Das Herzstück aber war das Angebot westlicher Militärhilfe im Falle eines kommunistischen Angriffs auf Vietnam, Kambodscha und Laos. Diese Länder waren zwar keine direkten Mitglieder der SEATO, ihr Territorium wurde jedoch durch ein Zusatzprotokoll in den Verteidigungsbereich mit einbezogen¹⁸⁾. Die Mitgliedschaft Australiens im Manila-Pakt war somit ein weiterer Versuch, die eigene Sicherheit mit Hilfe eines kollektiven Verteidigungssystems zu gewährleisten: „Für Australien ist die effektive Anwesenheit und aktive Teilnahme der Vereinigten Staaten als einer Großmacht im asiatischen und pazifischen Raum von lebenswichtigem Interesse . . . , da die Wahrung unserer internationalen Interessen direkt mit dem Schutz Südostasiens vor Aggression und vor kommunistischer Herrschaft zusammenhängt“¹⁹⁾.

Eine weitere tragende Säule des australisch-amerikanischen Bündnisses sind die amerikanischen Militäreinrichtungen auf australischem Boden. Sie sind der Beweis dafür, daß Australien nicht nur Sicherheit „konsumiert“, sondern auch „produziert“. Denn mit der Entwicklung interkontinentaler ballistischer Raketen und der mit nuklearen Geschossen bestückten Polaris-U-Boote war es für die Vereinigten Staaten notwendig geworden, Kommunikationsbasen an Land zu stationieren, um mit ihren im Indischen Ozean manövrierenden U-Booten Kontakt zu halten. Damit liegen Teile der Sowjetunion und die chinesische Provinz Sinkiang in Raketenreichweite, und die U-Boote können gleichzeitig als Gegenpart zur sowjetischen U-Boot-Präsenz im Indischen Ozean dienen²⁰⁾. Da die Sowjetunion die strategische Parität nahezu erreicht hatte, galt es nun im Rahmen der Doktrin der „flexible response“, die Zweitschlagskapazität der USA zu sichern, wozu unter anderem eine Kommunikationsstation auf australischem Boden erforderlich war²¹⁾. Das wichtigste diesbezügliche Abkommen ist das Nordwest-

kapabkommen vom 9. Mai 1963. Es erlaubt den USA, ein 28 Quadratmeilen großes Gebiet am Nordwestkap Australiens für die Dauer von 25 Jahren von der australischen Regierung zu pachten und dort eine Kommunikationsstation zu errichten. Australien erhielt zwar Zugang zu der Station, aber keine Kontrolle über die Operationen. Die Station soll lediglich zu Verteidigungszwecken dienen.

— *Sozialdemokraten: Labor Party (1972 bis 1975)*

Aus den Wahlen im Dezember 1972 ging erstmals seit 23 Jahren die Labor Partei unter Gough Whitlam als Sieger hervor. So wie 1949 der zunehmende Ost-West-Konflikt die Übernahme der australischen Regierung durch die Konservativen förderte, begünstigte das zu Anfang der siebziger Jahre aufkommende Klima der Entspannung den Sieg der Labor Partei. Beide Supermächte, USA und UdSSR, hatten Ende der sechziger Jahre begonnen, den Stellenwert ihrer Außenpolitik neu zu überdenken. Sie waren bemüht, die militärische, aber auch politische Bipolarität zu verändern und die direkte Konfrontation durch teilweise Kooperation zu ersetzen.

Die ersten Amtshandlungen des neuen australischen Premierministers Whitlam, der zunächst auch das Amt des Außenministers innehatte, waren Maßnahmen, die die Politik der vorherigen Regierungen revidierten. So wurde die Volksrepublik China bereits 20 Tage nach den Wahlen anerkannt und die Aufnahme diplomatischer Beziehungen in die Wege geleitet bei gleichzeitigem Abruf des australischen Botschafters aus Taiwan. Die bisherige Nichtanerkennung Chinas war Ausdruck der tiefverwurzelten, emotionalen Feindschaft der konservativen Parteien Australiens gegenüber dem „Internationalen Kommunismus“ gewesen. Mit der Anerkennung Chinas, der wenig später die Anerkennung Nordkoreas, der Deutschen Demokratischen Republik und der baltischen Staaten — Estland, Lettland, Litauen — als Sowjetrepubliken folgte, demonstrierte die Labor-Regierung, daß die Zeit der ideologisch geprägten, antikommunistischen Außenpolitik vorbei war, und daß sie eine größere Unabhängigkeit von den USA anstrebte.

Im Gegensatz zur vorherigen Regierung scheute die Labor-Regierung auch nicht davor zurück, an ihrem Verbündeten USA offen Kritik zu üben. Als US-Präsident Nixon Weihnachten 1972/Neujahr 1973 erneut schwere

¹⁸⁾ Siehe Renouf (Anm. 13), S. 137—172.

¹⁹⁾ Zitiert nach Europaeus, Australien und Vietnam, in: Venturini (Anm. 17), S. 162.

²⁰⁾ Vgl. N. Harper (Ed.), Pacific Orbit — Australian American Relations since 1942, Melbourne — Canberra 1968, S. 15.

²¹⁾ Vgl. J. A. C. Mackie (Ed.), Australia in the New World Order — Foreign Policy in the 1970s, Adelaide 1976, S. 8; H. Weisbrod, North West Cape, in: Australian Quarterly (AQ), vol. 42, no. 2, June 1970, S. 70—86.

Luftangriffe auf Nordvietnam durchführen ließ, schickte Premierminister Whitlam einen Protestbrief an das Weiße Haus; drei seiner Minister griffen Nixon öffentlich an. Auch weigerten sich australische Hafentarbeiter, Schiffe mit amerikanischer Ware zu löschen. Whitlam fiel es leichter, die amerikanische Vietnampolitik zu kritisieren, da er die südasiatische Region nicht wie die konservativen Parteien als lebenswichtig für die australische Sicherheit betrachtete und somit auch deren Interesse an der militärischen Präsenz der USA im asiatisch-pazifischen Raum keineswegs teilte. Ihm schwebte vielmehr eine stärkere Regionalisierung bis hin zur Neutralisierung der Region vor, was letztlich einen Rückzug der Großmächte aus Südostasien bedeuten würde. Für Australien war dies die Preisgabe der militärischen Intervention als außenpolitisches Mittel. Whitlams Ziel, im Rahmen des Bündnisses mit den USA mehr Unabhängigkeit zu erlangen und nationale Interessen stärker durchzusetzen, führte dazu, daß der ANZUS-Pakt zwar weiterhin der Eckpfeiler der australischen Sicherheitspolitik blieb, jedoch nicht länger als politisches Programm galt: „ANZUS may be one of the pillars of our international policy, but it cannot be made to bear the entire weight of policy.“²²⁾

Die Grundlage der Sicherheitspolitik der Whitlam-Regierung war die Annahme, daß die Sicherheit Australiens sich mit zunehmender Stabilität der Region vergrößern würde, und Australien sich daher intensiver um die Belange seiner näheren Umgebung kümmern mußte. Die Stabilisierung der Region und die Gewährleistung der Sicherheit wollte Whitlam nicht wie seine konservativen Vorgänger mit militärischen Mitteln erreichen, sondern vor allem durch mehr Zusammenarbeit in regionalen Organisationen, und dort besonders auf wirtschaftlichem Gebiet. Durch die Unterstützung des Vorschlags der ASEAN-Staaten, eine Zone des Friedens, der Freiheit und der Neutralität (ZOPFAN) in Südostasien zu schaffen, aber auch durch die Mitgliedschaft in zahlreichen schon bestehenden kleineren regionalen Organisationen (z. B. im South Pacific Forum, in der South Pacific Commission, in der Asian Development Bank u. a.)²³⁾, gelang es der australischen Labor-Regierung, sich mit den asiatischen Staaten zu identifizieren und, wenn auch nicht initia-

tiv, so doch auf jeden Fall konstruktiv und aktiv an der Politik des asiatisch-pazifischen Raums teilzunehmen. Das durch die vorherigen konservativen Regierungen aufgebaute Negativeimage als „blinder Verfechter“ der westlichen, insbesondere der amerikanischen Interessen, konnte dadurch zumindest abgebaut werden.

— *Konservative: Liberal Party/National Country Party (1975 bis 1982)*

Nach den Wahlen von 1975 stellten erneut die konservativen Parteien — Liberal Party und National Country Party — die Regierung, doch unter Premierminister Malcolm Fraser änderte sich außenpolitisch und sicherheitspolitisch nicht sehr viel. Denn während der Zeit in der Opposition hatten die beiden Parteien Gelegenheit, ihre außenpolitischen Konzepte und Positionen zu überdenken. Sie mußten erkennen, daß die Außenpolitik der Labor Partei durchaus im Einklang mit den weltpolitischen Veränderungen der siebziger Jahre stand und daß sie diese nach dem Regierungswechsel nicht völlig umdrehen oder zurückschrauben konnte. Die größere soziale, politische und wirtschaftliche Komplexität und Pluralität der Welt, die Verdrängung der Bipolarität durch ein pentagonales System, in dem neben den beiden Supermächten Sowjetunion und USA auch die Volksrepublik China, Japan und Westeuropa an Bedeutung gewonnen hatten, konnten von der konservativen Regierung nicht einfach ignoriert werden.

In enger Anlehnung an Nixons Vorstellungen von einer sicheren Welt durch ein Gleichgewicht der Kräfte glaubte auch Fraser, daß der Frieden der Region — Indischer Ozean, Süd(west)pazifik, Südostasien — abhängig sei von der globalen Machtbalance, vornehmlich zwischen den Supermächten, aber auch zwischen den Supermächten und China, Japan sowie Westeuropa²⁴⁾. Die Spannungen zwischen diesen fünf Mächten mußten folglich so weit wie möglich verringert werden. Im Interesse aller mußte auch jeder Versuch einer dieser Mächte, durch die eigene Dominanz das Gleichgewicht zu gefährden, verhindert werden. Als potentieller, aber auch realer Störfaktor kam hier für Fraser nur die Sowjetunion in Frage, von der er glaubte, sie habe die Zeit der Entspannung zwischen Ost und

²²⁾ Zitiert nach Moore (Anm. 9), S. 114.

²³⁾ Vgl. Millar (Anm. 7), S. 411; Australian Foreign Affairs Record (AFAR), vol. 52, no. 5, May 1981, S. 217.

²⁴⁾ Vgl. Mackie (Anm. 21), S. 20; Millar (Anm. 7), S. 412.

West zur einseitigen Aufrüstung genutzt und zu militärischen Interventionen in der Dritten Welt mißbraucht.

Diese Auffassung von der Sowjetunion als expansionistische Gefahr hatte zwei außen- und sicherheitspolitische Konsequenzen: Zum einen veränderte sich das Verhältnis der konservativen Parteien Australiens zur VR China. Von dem Bedrohungsgefühl der sechziger Jahre, in denen China als der große kommunistische Aggressor des asiatisch-pazifischen Raumes erschien, war in den siebziger Jahren nichts mehr übrig geblieben. Die konservativen Politiker hatten erkannt, daß sie die Politik und Interessen der VR China völlig falsch eingeschätzt hatten. Gefördert wurde die Veränderung in der australischen Auffassung noch durch die Annäherung der USA an China während der Präsidentschaft Nixons²⁵). Fraser schwebte eine Allianz zwischen den USA, China, Japan und Australien vor, die eine gemeinsame Front gegen die Sowjetunion bilden sollte. Keiner der drei anderen Staaten konnte sich jedoch für diese Idee begeistern, so daß es nie zu dieser Allianz kam.

Die zweite Konsequenz aus Frasers Auffassung von der Sowjetunion als expansionistische Macht bildete die uneingeschränkte Loyalität gegenüber Washington. Das Vertrauen der USA in Australien war durch die Whitlam-Regierung erschüttert worden, und Fraser bemühte sich, dieses so schnell wie möglich wiederherzustellen. Hinzu kam, daß durch die Niederlage im Vietnamkrieg die Glaubwürdigkeit der USA als Supermacht besonders in dieser Region in Frage gestellt war und es nun darauf ankam, diese zu erneuern und die Handlungsfähigkeit der Vereinigten Staaten zu fördern. Fraser befürchtete, die Sowjetunion könnte versuchen, das durch den militärischen Abzug der Amerikaner in Asien entstandene Machtvakuum zu füllen. Der von den USA angekündigte und von Whitlam noch scharf kritisierte Ausbau der US-Basis auf Diego Garcia im Indischen Ozean war folglich ganz im Sinne der Fraser-Regierung, die sich daher auch beeilte, die USA wissen zu lassen, daß sie für ihre atomgetriebenen und mit Atomwaffen ausgerüsteten Kriegsschiffe auf die australischen Häfen zählen könnten²⁶).

IV. Strategiebegriffe der sicherheitspolitischen Konzepte Australiens

Einen zentralen, einheitlichen Sicherheitsbegriff für Australien gibt es nicht. Statt dessen aber kann eine Zielbestimmung der australischen Außenpolitik gegeben werden, die in engem Zusammenhang mit der Sicherheit des „fünften Kontinents“ steht und die, obwohl von den konservativen Politikern Spender und Hasluck formuliert, von allen Regierungen Australiens seit 1945 geteilt wurde und wird. Lediglich die Akzente und damit verbunden der Weg zur Erreichung des Ziels verschoben sich. Während in der Regierungszeit der konservativen Parteien die militärische Komponente der Sicherheitspolitik betont wurde, maß die Labor-Regierung der politischen und wirtschaftlichen Dimension größere Bedeutung bei.

„Australiens Sicherheitspolitik wird traditionell von zwei Aufgabenbereichen bestimmt:

²⁵) Zu Nixons Standpunkt siehe *Time Magazine* vom 3. 1. 1972; zu Fraser siehe A. Farran, *Defence, Foreign Policy and the Armed Forces: A problem of „battered guns“*, in: *AQ*, vol. 50, no. 2, June 1978, S. 41 und 46.

²⁶) Vgl. Millar (Anm. 7), S. 263 und 424; *AFAR*, vol. 52, no. 11, November 1981, S. 543—546 und 248 f.

Der eine besteht darin, das internationale Umfeld so zu beeinflussen, beziehungsweise sich ihm so anzupassen, daß einige offenkundige Schwächen Australiens durch politische und militärische Allianzen so weit wie möglich ausgeglichen werden und daß Australien zu optimalen Bedingungen Zugang zum Handel, zur Technologie und zu Finanzierungsmitteln hat. Der andere ist die wirtschaftliche Entwicklung, und sei es auch nur, weil jede seiner Regierungen wirtschaftliches Wachstum als Voraussetzung für die Verbesserung der Sicherheit dieses großen und reichen und leeren Kontinents angesehen hat.“²⁷)

Im großen und ganzen stimmte die australische Öffentlichkeit grundsätzlich mit der jeweiligen Sicherheitspolitik und den militärischen Strategien der jeweiligen Regierungen überein. Änderte sich die öffentliche Meinung, konnte es zum Regierungswechsel kommen, wie z. B. 1972, als u. a. die verfehlte Vietnampolitik der konservativen Regierung der Labor Partei an die Macht verhalf.

²⁷) H. G. Gelber, *Australiens außen- und sicherheitspolitische Perspektiven für die achtziger Jahre*, in: *Europa Archiv (EA)*, (1981) 10, S. 293.

1. „collective security“

Nach dem Zweiten Weltkrieg sah sich die australische Regierung nicht in der Lage, die Sicherheit des Kontinents aus eigener Kraft heraus zu gewährleisten; sie strebte daher ein Bündnis mit den Vereinigten Staaten an, das das Prinzip der „kollektiven Sicherheit“ zur Basis haben sollte. Ziel einer „kollektiven Sicherheit“ ist die Abschreckung eines potentiellen Gegners. Hierzu müssen drei Voraussetzungen erfüllt sein:

- Die an dem System der „kollektiven Sicherheit“ beteiligten Staaten müssen den Status quo akzeptieren;
- sie müssen bereit sein, unabhängig davon, wer der Angreifer und wer der Angegriffene ist, den Status quo zu verteidigen;
- es bedarf einer von den Beteiligten als verbindlich anerkannten Definition der Begriffe „Aggressor“ und „Aggression“²⁸⁾.

Das Prinzip der „kollektiven Sicherheit“, das den Kern des ANZUS-Paktes ausmacht, wurde bis heute von keiner der australischen Parteien ernsthaft angezweifelt. Darüber, wie die Militärstrategien im einzelnen aussehen sollten, gehen die Meinungen jedoch stark auseinander.

2. „forward defence“

Das militärische Engagement der USA zum Schutz der asiatischen Nachbarn Australiens gegen den Kommunismus ermöglichte es der australischen Regierung 1949, das Konzept der ‚forward defence‘ anzunehmen²⁹⁾. Dieser Strategie der ‚Vorwärtsverteidigung‘ lag die Vorstellung zugrunde, daß, sollte es zu einer Konfliktaustragung kommen, diese so weit wie möglich vom eigenen Staatsgebiet entfernt stattfinden sollte³⁰⁾. Grundlage für die ‚forward defence‘-Strategie war:

- ein Bündnis mit Staaten, die sich demselben Feind gegenübersehen;
- Truppenstationierung außerhalb des eigenen Staatsgebietes;

²⁸⁾ Siehe W. Woyke u. a., Sicherheit für Europa? Die Konferenz von Helsinki und Genf, Opladen 1974, S. 29; E. Lutz, Lexikon zur Sicherheitspolitik, München 1980, S. 137—139; M. Görtemaker, Die unheilige Allianz — Die Geschichte der Entspannungspolitik 1943—1979, S. 15—17.

²⁹⁾ Vgl. Moore (Anm. 9), S. 187

³⁰⁾ Vgl. Ball (Anm. 17), S. 42; R. J. O'Neill, Defence Policy, in: W. J. Hudson (Ed.), Australia in World Affairs 1971—1975, Sydney 1980, S. 11—13.

- die Errichtung von Basen in den Bündnisstaaten zur gemeinsamen Verteidigung bei einem feindlichen Angriff;
- falls möglich, der Versuch, die Politik des Landes zu beeinflussen, in dem die eigenen Truppen stationiert sind.

Ein wesentliches Element der ‚forward defence‘-Strategie stellte folglich das benachbarte Papua-Neuguinea dar, das als Sprungbrett für australische Aktionen in Südostasien dienen konnte und im Falle einer Bedrohung durch China, Japan oder Indonesien als letzte Verteidigungslinie fungieren sollte. Freundschaftliche Beziehungen zu Papua-Neuguinea waren für die australische Regierung daher von immenser Bedeutung. Die ‚forward defence‘-Strategie hatte bis 1972 Gültigkeit und wurde sowohl von der australischen Regierung als auch von der Öffentlichkeit getragen.

3. „fortress Australia“

Die Idee eines ‚fortress Australia‘, das sich in der Verteidigungspolitik ganz überwiegend auf die eigenen Kräfte stützt, kam Anfang der siebziger Jahre auf mit der Verkündung der Nixon-Doktrin und dem Rückzug der Briten aus dem Gebiet östlich von Suez. Dieser Begriff eines „gestärkten Australien“ stellte mehr eine Geisteshaltung als eine Sicherheitsdoktrin dar, zumal die militärische Stärke Australiens keine Rechtfertigung hierfür lieferte. Die Verfechter einer „Festung Australien“, die sich weitgehend aus dem rechten Flügel der konservativen Parteien rekrutierten, wollten ein starkes Bündnis mit den USA, da sie einen Kampf auf australischem Boden fürchteten (und fürchten). Die Angst vor einer Invasion läßt sie ein militärisch starkes Australien fordern. In letzter Konsequenz würde diese Forderung bedeuten, daß Australien zu einer Atommacht mit Zweitschlagskapazität werden müßte.

In engem Zusammenhang mit dem Begriff des „fortress Australia“ sind die drei Begriffe „continental defence“, „armed neutrality“ und „isolationism“ zu sehen. Teilweise überlappen sie sich, so daß es genügen mag, hier einen der Begriffe — „continental defence“ — näher zu definieren: „A military strategy whereby the defence of a continent, in this case Australia, is intended to be conducted from the conti-

³¹⁾ Siehe hierzu J. P. Chiddick/M. Teichmann, Australia and the World — A political Handbook, Sydney — Melbourne 1977, S. 219.

nent itself, rather than by stationing or placing forces in another country at some distance from the continent concerned"³²).

Alle vier Begriffe weisen auf ein gewisses Desinteresse Australiens am gegenwärtigen Zustand der Welt hin, sofern Australien nicht selbst von den Ereignissen betroffen ist. Dieser Egoismus des Isolationismus gipfelt in der Vorstellung eines „Lifeboat Australia“, einem Szenario, das die Strategie einer „fortress Australia“ rechtfertigen soll. Bei einer weltweiten Katastrophe würde Australien nach der Zerstörung der großen Metropolen als Paradies auf Erden gelten, und die Überlebenden würden versuchen, nach Australien zu kommen. Um diesen Menschenstrom abwehren zu können, der eine vernichtende Wirkung auf den Kontinent haben würde, müßte Australien hinreichend bewaffnet und ausgerüstet sein³³).

Premierminister Whitlam teilte die Auffassung seiner Vorgänger nicht, daß Australien mit einer direkten Bedrohung seitens des ‚internationalen Kommunismus‘ konfrontiert sei und dieser daher so weit wie möglich vom eigenen Territorium entfernt bekämpft werden müßte. Vielmehr hielt er eine Bedrohung des Kontinents innerhalb der nächsten zehn bis fünfzehn Jahre für sehr unwahrscheinlich. Die logische Konsequenz aus dieser Überzeugung war zum einen die Preisgabe der „forward defence“-Strategie und zum anderen eine kritischere Haltung gegenüber dem Bündnispartner USA. Die durch den Verlust der „Vorwärtsverteidigung“ entstandene Lücke wollte Whitlam ansatzweise durch die Strategie der „continental defence“ wieder füllen. Daß die „Kontinentalverteidigung“ aber

nur ansatzweise als Ersatzstrategie gelten konnte (und kann), lag daran, daß sie nicht konsequent durchdacht und durchgeführt wurde.

Whitlam selber, der viel weniger militärisch dachte als seine Vorgänger, zeigte keinerlei Interesse, Australien atomar oder konventionell hochzurüsten. Im Gegenteil: Mit Aufhebung der allgemeinen Wehrpflicht reduzierte er das australische Heer um mehr als ein Drittel. Die Streitkräfte der Marine (Royal Australian Navy) und der Luftwaffe (Royal Australian Air Force) gingen um 5,6 % zurück. Hinzu kam eine Kürzung der Verteidigungsausgaben 1973/74 um fast ein Drittel³⁴). Auch ratifizierte die Labor-Regierung den Nichtweiterverbreitungsvertrag für nukleare Waffen und verzichtete ausdrücklich auf den Aufbau einer nuklearen Streitmacht: „We have uranium in Australia, and our technology is fairly well advanced. But as long as there is a Labor Government in Australia, those two components will never get together.“³⁵)

Nach dem Regierungswechsel von 1975 kehrte aber auch die neu gewählte konservative Regierung nicht wieder zu ihrer Strategie der „forward defence“ zurück, sondern übernahm das recht vage Konzept der „Kontinentalverteidigung“ von der Labor-Regierung, da auch sie keine direkte Bedrohung des australischen Kontinents mehr ausmachen konnte: „At present no nation threatens us.“³⁶)

Bewegung in die Strategiedebatte kam erst wieder Anfang der achtziger Jahre, als sich der Ost-West-Konflikt erneut zuspitzte und sich die Frage nach der zukünftigen Sicherheits- und Bündnispolitik Australiens wieder dringlicher stellte.

V. Sicherheitspolitische Vorstellungen der Hawke-Regierung

Nach den vorgezogenen Parlamentswahlen vom März 1983, aus denen die Labor Partei unter Robert Hawke als klarer Sieger hervorging, zeichnete sich wieder eine Kurskorrektur in der Außen- und Sicherheitspolitik Australiens ab. In direkter Kontinuität der Laborpolitik von 1972 bis 1975 kündigte Premierminister Hawke eine unabhängigere Außenpolitik an. Hatte Hawke jedoch im Wahl-

kampf noch von einer Überprüfung des Bündnisses Australiens mit Neuseeland und den USA (ANZUS) gesprochen, so betonte er nach dem Sieg, daß auch in absehbarer Zukunft das Verhältnis zu den USA grundlegend sein würde. Hawke strebte keinen Bruch mit den Vereinigten Staaten an, setzte aber auf mehr

³²) Ebd., S. 215.

³³) Siehe J. Camilleri/M. Teichmann, *Security and Survival — The new era in International Relations*, Sydney 1973, S. 101 f.

³⁴) Vgl. O'Neill (Anm. 30), S. 12 f.; Renouf (Anm. 13), S. 463 und 471.

³⁵) Senator Willesse, zitiert nach D. Goldworthy, *Foreign Policy Review*, in: *AQ* vol. 46, no. 3, September 1974, S. 111.

³⁶) W. B. Pritchett, *Defence Posture and International Policy*, Canberra 1982, S. 2.

Eigenständigkeit und Distanz. So kündigte er an, daß seine Regierung die Frage des Einlaufens amerikanischer atomgetriebener Schiffe in australische Häfen und die Landrechte für amerikanische B-52-Bomber zwar neu regeln müsse, aber so, daß die Beziehungen zu den USA nicht gefährdet würden. Auch wurde das Bekenntnis zum ANZUS-Pakt bereits durch eigene Verteidigungsanstrengungen untermauert. So hat Premierminister Hawke der Anschaffung des deutsch-französischen Panzerabwehrraketensystems Milan zugestimmt und damit die erste Phase der Neuausrüstung der australischen Armee mit Panzerabwehrsystemen eingeleitet.

Ein erstes Zeichen für eine Regionalisierung der australischen Sicherheitspolitik setzte Hawke, indem er die australische Hubschraubereinheit, die als Kontingent der multinationalen Friedenstruppe im Libanon war, zurückbeordnete. Die von seinem konservativen Vorgänger Fraser gestoppte Wirtschaftshilfe für Vietnam nahm Hawke wieder auf, obwohl er sich damit gegen die USA und die ASEAN-Staaten (Indonesien, Thailand, Philippinen, Malaysia, Singapur) stellte. Diese wollten ihre Hilfe von einem Rückzug der vietnamesischen Truppen aus Kambodscha abhängig machen.

Ein weiterer kontroverser Punkt im Verhältnis zu den ASEAN-Staaten sind die gegenwärtigen australischen Überlegungen, Verteidigungspflichten Australiens im südostasiatischen Raum zu reduzieren. Verteidigungsminister Scholes kündigte eine Überprüfung des im Ausland stationierten Streitkräftepotentials an. Scholes hatte dabei vor allem das Düsenjägerschwader auf dem Stützpunkt 'Butterworth' in Malaysia vor Augen. Die dort stationierten Mirage-Flugzeuge sollen im Jahre 1987 abgezogen werden. Offen ist, ob Australien sie dann durch Düsenjäger vom Typ F/A-18 ersetzt oder nicht. Sowohl Singapur als auch Malaysia setzen sich vehement für eine Aufrechterhaltung der australischen Militärpräsenz in dieser Region ein.

Trotz dieser Differenzen hat sich das Verhältnis Australiens zu seinen südostasiatischen Nachbarn unter der Labor-Regierung verbessert, da Hawke sein Land zukünftig wirtschaftlich und politisch enger in die asiatisch-pazifische Region einbetten will. Diese Idee ist zwar nicht neu, denn auch die konservative Regierung unter Fraser hatte eine stärkere Eingliederung in den asiatisch-pazifischen Raum angestrebt, bislang fehlten jedoch die Zeit und das nötige Durchsetzungs-

vermögen, um derartige Pläne in die Realität umzusetzen. Hawke machte erneut den Vorschlag, Australien als Vollmitglied in den Verband der südostasiatischen Nationen (ASEAN) aufzunehmen. Bisher waren die ASEAN-Staaten aber dagegen: Die Vorbehalte der Asiaten gegen den „weißen“ Kontinent waren zu groß.

Wie schon sein Amtsvorgänger Whitlam in den siebziger Jahren, so sprach sich auch Hawke auf der Tagung des Südpazifikforums Ende August 1984 in Tuvalu für eine atomwaffenfreie Zone im Südpazifik aus. Kein Mitgliedstaat des Südpazifikforums sollte nach Hawkes Ansicht Atomwaffen besitzen, lagern oder testen. Die Mitglieder sollten die Lagerung von atomaren Abfällen auf ihrem Territorium verbieten. Letzteres war ein deutlicher Wink an die USA, die schon lange gerne atomare Abfälle im Pazifik versenken möchten. Jedem Mitgliedstaat soll es jedoch freistehen, ob es seine Häfen atomgetriebenen Schiffen öffnen will oder nicht. Die australische Regierung selbst hat sich nach langen Überlegungen grundsätzlich für eine Öffnung ihrer Häfen entschlossen. Der linke Flügel der Labor Partei war ursprünglich für eine Schließung der Häfen für atomgetriebene Schiffe, mußte sich dann aber der Parteimehrheit beugen³⁷⁾.

Die Antiatompolitik der australischen Labor-Regierung führte dazu, daß das Verhältnis zu Frankreich auch weiterhin gestört sein wird. Denn trotz mehrmaliger Proteste hat Frankreich seine Atomversuche im Südpazifik nicht gestoppt. Selbst die sozialistische Regierung unter Mitterand startete allein 1984 sechs Tests ohne Rücksichtnahme auf die australischen Interessen. Australien stellte daraufhin sämtliche Uranlieferungen an Frankreich ein³⁸⁾.

Aufschluß über die konkreten Ziele und Vorstellungen der Sicherheitspolitik der australischen Labor-Regierung gibt ein im April 1984 in der „National Times“ veröffentlichtes ge-

³⁷⁾ Zu der Problematik der atomwaffenfreien Zone und der letzten Tagung des Südpazifikforums im September 1984 siehe Neue Zürcher Zeitung vom 23./24. 9. 1984, S. 6; Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. 11. 1984, S. 12. Zur Öffnung der Häfen siehe Süddeutsche Zeitung vom 29. 2. 1984, S. 6.

³⁸⁾ Ein Großteil der australischen Bevölkerung ist gegen jeden Abbau und Export von Uran. Für dieses Ziel gingen zuletzt im April 1984 mehr als 250 000 Australier auf die Straße. Siehe hierzu Neue Zürcher Zeitung vom 17. 4. 1984. Zu den französischen Atomwaffentests siehe Neue Zürcher Zeitung vom 13./14./15. 5. 1984 und vom 5. 6. 1984; Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. 11. 1984.

heimes Verteidigungsdokument. In einigen wesentlichen Punkten weicht das Dokument von der „Laborplattform“ ab, die nach den Parteiregeln für die Regierungspolitik verbindlich ist. Besonders auffallend für ein sozialistisches Kabinett sind die Betonung des engen Verhältnisses zu Washington und die Forderung, nukleare Waffen zu entwickeln, falls ein Nachbarland in diesem Bereich Initiativen ergreift. Letzteres ist besonders brisant, da die Labor-Regierung sich offiziell immer wieder gegen Atomwaffen aussprach und ausspricht.

In dem Dokument wird festgestellt, daß Australien aufgrund der weiten Entfernung von möglichen Krisenherden sowohl von Angriffen der kommunistischen Großmächte als

auch von der Gefahr nuklearer Strahlung verschont bleiben dürfte. Einziger potentieller Gefahrenpunkt seien die Satellitenbeobachtungs- und Kommunikationsstationen sowie die Landrechte der Amerikaner. Diese könnten militärische Schläge der Sowjetunion anziehen. Eine Schließung der US-Basen wird jedoch nicht gefordert. Obwohl der ANZUS-Pakt als wertvoll bezeichnet wird, gehen die Strategen in Canberra davon aus, daß in einem regionalen Konflikt — und hier gilt eine Auseinandersetzung mit Indonesien am wahrscheinlichsten — die USA nur widerstrebend und begrenzt Hilfe leisten würden. Im allgemeinen wird aber davon ausgegangen, daß Indonesien an einer friedlichen Zusammenarbeit mit Australien interessiert ist³⁹⁾.

VI. Zukunftsperspektiven

Eine Mittelmacht vom Charakter Australiens — große Fläche, geringe Bevölkerung, enorme Rohstoffvorkommen, isolierte Inseln, lange, offene Küstenstreifen — wird sich niemals alleine verteidigen können und immer auf die Hilfe eines großen und mächtigen Freundes angewiesen sein. Eigene Verteidigungsanstrengungen sind dennoch unumgänglich, will Australien eine, wenn auch minimale Selbständigkeit um ein Mitspracherecht bekommen oder bewahren. Da Australien sich für den westlichen Block entschieden hat und dies unter anderem auch aus wirtschaftlichen Gründen so bleiben wird, scheint eine bewaffnete oder unbewaffnete Neutralität für den ‚fünften‘ Kontinent zu utopisch, um als echte Alternative für die nahe Zukunft zu gelten⁴⁰⁾.

Ein bewaffneter Angriff auf Australien seitens der Sowjetunion, der Volksrepublik China, Japans oder Indonesiens — dies sind die einzigen Staaten, die als potentielle Aggressoren gelten — ist sehr unwahrscheinlich, da die USA, aber auch die anderen (oben ge-

nannten) Mächte eine so massive Störung des Mächtegleichgewichts in dieser Region wohl kaum hinnehmen würden. Eine reale Gefahr für Australien besteht erst dann, wenn es zu einem globalen Schlagabtausch mit Nuklearwaffen zwischen den beiden* Supermächten kommt⁴¹⁾. Die sicherheitspolitische Abhängigkeit Australiens von der Supermacht USA entbindet die australische Regierung keineswegs von ihrer Aufgabe, eine selbständige Außen- und Sicherheitspolitik zu konzipieren. Von 1949 bis 1972 und von 1975 bis 1983 handelte es sich überwiegend um eine Politik der Reaktion und nicht der Aktion. Die Phasen der Labor-Politik von 1941 bis 1949 und von 1972 bis 1975 wiesen immerhin eigenständige Ansätze auf, waren jedoch zu idealistisch und realitätsfern, vor allem im Hinblick auf die Einflußmöglichkeiten einer Mittelmacht. Wie sich die Sicherheitspolitik der neuen Labor-Regierung unter Robert Hawke, die seit 1983 im Amt ist und im Dezember 1984 für weitere drei Jahre wiedergewählt wurde, weiterhin entwickeln wird, bleibt noch abzuwarten. Die Akzente — Bündnistreue in Verbindung mit mehr Eigenständigkeit und Bewahrung nationaler Interessen — sind bereits gesetzt. Die zwei wahrscheinlichsten Alternativen zum bestehenden ANZUS-Pakt wären:

— eine Erweiterung des ANZUS-Paktes um die ASEAN-Staaten. Hier stellt sich aber die Frage nach der Bereitschaft der USA, ihren

³⁹⁾ Zum gesamten Kapitel V. siehe Süddeutsche Zeitung vom 27. 5. 1983, S. 2, und vom 9. 10. 1984, S. 10; Die Zeit vom 5. 10. 1984, S. 2; Der Spiegel vom 11. 7. 1983, S. 109—111; Neue Zürcher Zeitung vom 4. 4. 1984, S. 4 f., und vom 23./24. 9. 1984, S. 6.

⁴⁰⁾ Hinsichtlich der Konzepte der Neutralitätspolitik siehe A. Farran, *Neutralization in the Indo-Pacific Region*, in: C. Clark (Ed.), *Australian Foreign Policy — towards a reassessment*, Cassell 1973, S. 113—129; M. Grattan, *Armed Neutrality — A Foreign Policy for Australia?*, in: *AQ* vol. 40, no. 4, December 1968, S. 44—57.

⁴¹⁾ Vgl. Renouf (Anm. 13), S. 12; *AFAR* vol. 53, no. 5, May 1982, S. 307.

Schutz auf vier weitere Staaten auszudehnen (die Philippinen haben bereits ein bilaterales Abkommen mit den USA).

— Die Auflösung des ANZUS-Paktes und der Eintritt Australiens (und Neuseelands) in den Verband der südostasiatischen Nationen. Dieser könnte von einem Wirtschaftspakt zu einem politischen und militärischen Pakt weiterentwickelt werden. Voraussetzung hierfür wäre der Rückzug der USA aus dem Südpazifik und die Anerkennung Australiens (und Neuseelands) als Vollmitglieder des ASEAN-Verbandes durch dessen Mitgliedstaaten. Dies ist bislang jedoch nicht der Fall.

Neben diesen relativ realistischen Alternativen gibt es noch zwei weniger wahrscheinliche Möglichkeiten: Zum einen könnte Australien einen bilateralen Militärpakt mit Indonesien abschließen, der später um andere Mitglieder erweitert werden könnte. Alle bisherigen Versuche Australiens in diese Richtung wurden jedoch von der indonesischen Regierung abgelehnt. Zum anderen könnte versucht werden, eine atomwaffenfreie und politisch neutrale Zone im asiatisch-pazifischen Raum zu schaffen. Um dies verwirklichen zu können, müßten jedoch die beiden Supermächte auf eine dortige Präsenz verzichten. Weder die Sowjetunion noch die USA sind aber hierzu bereit; ganz abgesehen von Frankreich, das den Mururoa-Atoll noch immer für seine Atomwaffentests beansprucht.

Auf jeden Fall steht eindeutig fest, daß die außenpolitischen Handlungsoptionen Australiens auf den asiatisch-pazifischen Raum beschränkt sind. Eine größere potentielle Einflußnahme Australiens liegt allenfalls im ökonomischen Bereich, d. h. in der handels- und wirtschaftspolitischen Kooperation mit den ASEAN-Staaten, Papua-Neuguinea und Japan. Vor allem Australiens Verhältnis zu In-

donesien und Papua-Neuguinea könnte zu einem Prüfstein für Australiens Beziehungen zu den blockfreien Staaten und zur Dritten Welt im allgemeinen werden⁴²⁾.

Auch der im November 1984 von der australischen Regierung gemachte Vorschlag, den Ost-West-Dialog der Supermächte ab Januar 1985 in Canberra wieder aufzunehmen und Australien als Vermittler agieren zu lassen, darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß Australien im Ost-West-Dialog letztlich kein Mitspracherecht hat. Dennoch ist diese Initiative der Hawke-Regierung positiv zu bewerten, da sie zeigt, daß die australische Regierung ernsthaft bemüht ist, aus dem geographisch-politischen Abseits herauszukommen.

Von großer Bedeutung für das zukünftige australisch-asiatische Verhältnis und für den Versuch, sich hier zu einer wirtschaftlichen Regionalmacht zu entwickeln, wird die Überwindung psychologischer Barrieren sein: Die Ablehnung einer australischen Mitgliedschaft in der südostasiatischen Staatengemeinschaft ASEAN durch deren fünf Mitglieder zeigt, daß es den asiatischen Staaten ebenso schwer fällt, Australien als Teil des asiatisch-pazifischen Raumes zu betrachten, wie es umgekehrt Australien noch kaum gelingt, die Bindungen an Europa und die USA, sofern diese ein selbständiges Agieren erschweren, vollständig zu lösen. Dies ist jedoch unumgänglich, will Australien nicht auch in Zukunft nur das Anhängsel einer Groß- oder Supermacht sein: "... we must accept the logic of our geography and realize that our future is inescapably bound up with Asia"⁴³⁾.

⁴²⁾ Vgl. P. Hastings, *Near Northern and Pacific Neighbours*, in: C. Bell (Ed.), *Agenda for the eighties: contexts of Australian choices in foreign and defence policy*, Canberra 1980, S. 171. Siehe auch *Frankfurter Rundschau* vom 3. 12. 1984, S. 2, und vom 5. 12. 1984, S. 5.

⁴³⁾ Booker (Anm. 10), S. 13.

Südpazifik: Entkolonialisierung und neue Identität

Nationalitätenbildung, wirtschaftliche Entwicklung und außenpolitische Beziehungsstruktur im ozeanischen Raum

„Lebe gut, liebe gut und stirb gut!“ hat ein einheimischer Autor etwas provozierend den „Pacific way“ zusammenzufassen versucht — eine für viele Bewohner der südpazifischen Inseln typische Lebenshaltung. In der Tat gibt es eine Reihe weithin gültiger sozialer und anderer Gemeinsamkeiten, die bei all der bunten Vielfalt in natürlicher Umgebung, Lebensstil, gesellschaftlichen und politischen Systemen die heute 5,5 Millionen Menschen (Bundesrepublik 61,3 Millionen) verbinden, welche auf etwa 555 000 qkm Landfläche (Bundesrepublik 248 706 qkm) den insularen Südpazifik bevölkern. Das hier behandelte Gebiet schließt Neuseeland und Australien, das ursprünglich polynesisches, heute einen Bundesstaat der USA bildende Hawaii, das melanesische, von Indonesien annektierte Irian Jaya sowie zu südamerikanischen Staaten gehörende Inseln nicht ein.

Die über eine gewaltige Meeresfläche im zentralen und westlichen Pazifik etwa zwischen dem nördlichen und südlichen Wendekreis verteilten rund 7 500 Inseln, Atolle und Riffe (oft unbewohnt) liegen alle im warmen Klimagürtel der Erde, wenn auch mit lokal durch Winde, Meeresströmungen und Inselform bedingten, nicht unerheblichen klimatischen Unterschieden. Sonne, dünne Besiedlung und das Meer haben ebenso wie gewachsenes

Brauchtum das Dasein der Menschen geprägt: Industriestaaten-Mentalität ist noch nahezu unbekannt, während ein Hang zu Lebensgenuß — unterschiedlich manifestiert in Gesang, Tanz, den verschiedenen Stufen des Kontaktes zum anderen Geschlecht (auch unter Umgehung strengerer Moralvorschriften des vorherrschenden Christentums) oder dem Konsum berausender Getränke (heute oft Bier) — und die Einordnung in eine Gemeinschaft mit dem Bestreben, für Probleme gemeinsame Lösungen zu finden, sowie ein hohes Maß an Gastfreundschaft verbreitet sind. Zudem haben fast alle Inselgruppen eine Periode als Kolonie, Protektorat oder Treuhandgebiet hinter sich oder befinden sich noch darin; fast alle verfügen über eine nur wenig leistungsfähige Wirtschaft, die sie bei der Entwicklung oder Unterhaltung einer modernen Infrastruktur von zusätzlicher ausländischer Hilfe abhängig macht.

Geteilte Sorgen auf wirtschaftlichem Gebiet, historisch bedingte gemeinsame Interessen in der Außenpolitik und verwandte Lebensformen haben allmählich eine „pazifische Identität“ herausgebildet, welche die Staaten und Territorien der Region nicht nur intern zusammenarbeiten, sondern auch nach außen hin zunehmend gemeinsam auftreten läßt.

I. Nationalitätenbildung

Gegenwärtig bestehen auf den südpazifischen Inseln — die großräumig in Mikronesien („kleine Inseln“ mit Kiribati, Nauru, Guam, dem TTPI), Melanesien („schwarze Inseln“ mit den Salomon-Inseln, Neukaledonien, Vanuatu, Papua-Neuguinea, Fidschi) und Polynesien („viele Inseln“ mit Tuvalu, Tokelau, Wallis und Futuna, West-Samoa, Amerikanisch-Samoa, Tonga, Niue, den Cook-Inseln, Norfolk, Französisch-Polynesien) eingeteilt werden (hier kleinere Verwaltungseinheiten nicht angeführt) — neun selbständige Staaten: Kiribati, Nauru, Papua-Neuguinea, die Salomon-Inseln, Vanuatu, Fidschi, Tuvalu, West-Samoa, Tonga; von den noch ausländisch verwalteten Gebieten werden einige wahrscheinlich in Kürze die Unabhängigkeit erlangen, andere

sind semi-autonom, bei einem kleinen Rest ist ein Ende der Fremdverwaltung nicht in Sicht. In den meisten Fällen begann die formelle politische Abhängigkeit von einer Kolonialmacht in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts.

1. Nach Forschern, Missionaren und Händlern die politische Inbesitznahme

Die Vor- und Frühgeschichte der südpazifischen Inseln liegt noch weitgehend im dunkeln. Durch Ausgrabungen wurde jedoch stellenweise eine menschliche Besiedlung schon im 2. Jahrtausend v. Chr. nachgewiesen (Marianen, Karolinen, Wallis und Futuna, Vanuatu). Die gewaltigen Entfernungen, die in

relativ kleinen und einfach konstruierten Schiffen zurückgelegt werden mußten, verhinderten trotz erstaunlicher seemännischer Leistungen das Entstehen größerer politischer Einheiten im Südpazifik; Kriege in der vor-europäischen Zeit fanden, soweit bekannt, nur zwischen einander nähergelegenen Herrschaftsbereichen statt.

Die Vielzahl in sich geschlossener, mehr oder weniger kleiner Gesellschaften konnte der Expansion fremder Großmächte zwar stellenweise vorübergehend Widerstand entgegenzusetzen, mußte sich aber schließlich deren modernerer Waffentechnik beugen, wenn sie nicht aufgrund lokaler Machtverhältnisse sogar ins Land gerufen wurden oder nach zunächst freundlicher Aufnahme automatisch in eine dominierende Rolle hineinwuchsen.

Die ersten Europäer in der „Südsee“ — wie der Spanier Balbao 1513 nach Überquerung der Landenge von Panama den vor ihm liegenden Pazifik nannte — waren neben Händlern, Abenteurern und Missionaren Forscher; später, während der Kolonialzeit, wurde diese Forschungstätigkeit fortgesetzt. Obwohl die Leiter von Expeditionen nicht selten von dem Drang, Neues zu erkunden, motiviert waren, verfügten sie in der Regel nicht über die Mittel, derartige Unternehmen selbst zu finanzieren; daher dienten entweder ihr unmittelbarer Auftrag oder die Ergebnisse ihrer oft jahrelangen Reisen (in Form von Karten und landeskundlichen Informationen) zumeist der Verfolgung wirtschaftlicher oder politischer Interessen.

Als erster Forscher drang der Portugiese Ferdinand Magellan in den Südpazifik vor und durchquerte ihn. Wie erhofft, gelang es ihm auf seiner 1520 angetretenen Reise, statt der bereits bekannten Segelroute um Afrika herum nach Osten zu den „Gewürzinseln“ (Molukken) eine Westpassage an der Südspitze Südamerikas vorbei zu entdecken. Er selbst erreichte die heute indonesische Inselgruppe allerdings nicht mehr: Mehr als dreieinhalb Monate nach dem Verlassen der „Magellan-Straße“ erreichte er nach völlig sturmfreier Überfahrt — die ihn bewog, diesem Weltmeer den Namen „Stiller Ozean“ zu geben — die südlichen Marianen-Inseln Guam und Rota; auf der Weiterfahrt nach Westen griff er in Kämpfe der Herrscher von Cebu und Mactan (heutige Philippinen) ein und wurde getötet. Nur eines seiner ursprünglich fünf Schiffe gelangte in das Ausgangsland Spanien zurück und hatte damit erstmals die Erde umsegelt.

Zu den weiteren bekannten Entdeckungsreisen in den Südpazifik gehören u. a. die von Mendana (1567/69), Mendana und de Quiros (1595/96), de Quiros und Torres (1605/06), LeMaire und Schouten (1615), Tasman (1643), Dampier (1699), Bougainville (1767/68) und Cook (1768/71, 1772/75, 1776/79). Auf seiner dritten Reise wurde Cook 1779 auf Hawaii von Einheimischen getötet.

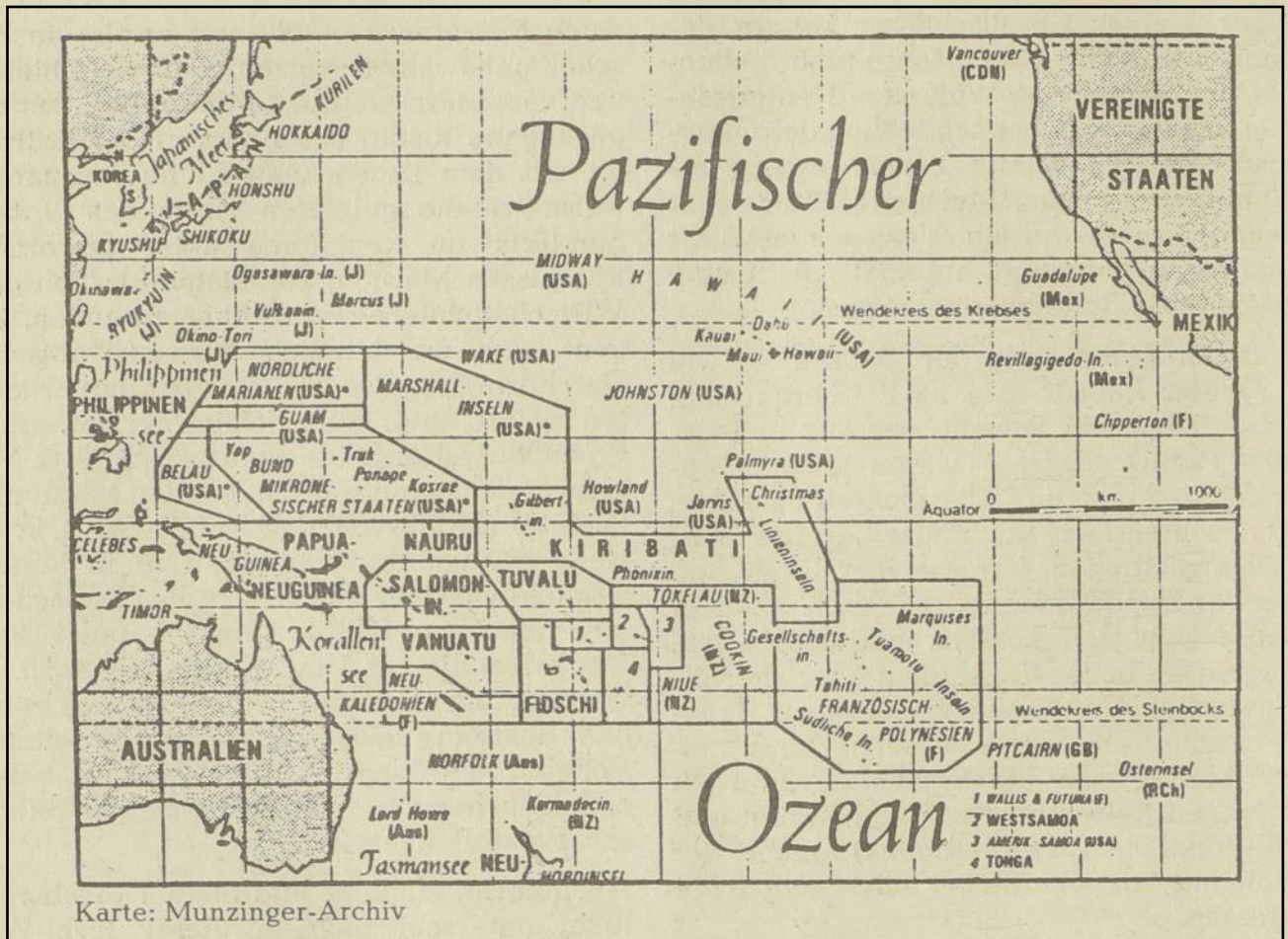
Auch Missionare — die anders als die Forscher unbewaffnet kamen, aber dort bleiben und verändern wollten — bezahlten das eingegangene Risiko besonders in der Frühzeit oft mit dem Leben. Obwohl nur ausnahmsweise (wie die im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts in Neuguinea aktiv gewordene Rheinische Mission) kolonialpolitischen oder Wirtschaftsinteressen direkt verbunden, trugen auch sie letztlich zur ausländischen Durchdringung des Gebietes bei und arbeiteten später unter dem Schutz der jeweiligen Fremdverwaltung. Die wohl bekannteste Missionsorganisation war die „London Missionary Society“ (LMS), von der Mitglieder z. B. (jeweils heutige Bezeichnung) 1797 in Französisch-Polynesien, 1830 in Amerikanisch-Samoa und Niue, 1839 in Vanuatu und 1840 in Neukaledonien an Land gingen. Heute ist das Christentum — vielfach durch Gliedkirchen oder Sekten repräsentiert — die verbreitetste Religion im Südpazifik; auch Christen halten z. T. jedoch noch an überkommenen religiösen Vorstellungen fest.

Abenteurer, Händler und Siedler erschienen lokal unterschiedlich in dieser Insel-Welt teils vor, teils nach den Missionaren. Besonders unrühmliche Kapitel der Frühzeit sind der öfter mit Gewalt verbundene Sandelholz-Handel (z. B. in Vanuatu ab 1825) und das „blackbirding“ (z. B. ab 1847 in Vanuatu und ab 1863 auf Tokelau) — die häufig gewaltsame Verschleppung von Einheimischen zu sklavenähnlicher Arbeit anderswo. Später wurden auf freiwilliger Basis auch fremde Arbeitskräfte in die Region eingeführt — so Chinesen nach Tahiti, Japaner nach Hawaii und Inder nach Fidschi; die Nachfahren der letzteren sind heute in Fidschi zahlreicher als die einheimischen Melanesier — ein fortdauernder politischer Konfliktstoff.

Der Schutz wirtschaftlicher Interessen ihrer Staatsbürger — sei es in der Region ansässiger oder in der Region aktiver Niederlassungen von Firmen des Mutterlandes — gegenüber Einheimischen und anderen Ausländern, das verbreitete kolonialistische Denken jener Zeit, welches die Inbesitznahme von (dazu

noch von „heidnischen Eingeborenen“ bevölkerten) Gebieten zum Zwecke der wirtschaftlichen Ausbeutung (Zulieferung von Rohstoffen, Absatzmarkt für einfache Verarbeitungsprodukte) als normal ansah, und die Rivalität der Kolonialmächte untereinander waren die Hauptursachen dafür, daß schließlich fast alle südpazifischen Inseln unter ausländische

Kontrolle gebracht wurden. Die im Verlaufe dieses Prozesses gebildeten politischen Einheiten — die allerdings nicht selten auf schon vorher vorhandenen politischen und ethnischen Gegebenheiten basierten — waren die Grundlage der heutigen selbständigen Staaten und Verwaltungsgebiete im Südpazifik.



Amerikanisch-Samoa	Unincorporated Territory der USA, 197 qkm, 33 000 Ew.
Cook-Inseln	Assoz. mit Neuseeland, 240 qkm, 17 000 Ew.
Fidschi	18 272 qkm, 650 000 Ew.
Französ.-Polynesien	Französ. Überseeterritorium, 4 000 qkm, 155 000 Ew.
Guam	Unincorporated Territory der USA, 549 qkm, 107 000 Ew.
Coral Sea Islands Territory	Australisches „external territory“, unbewohnt
Kiribati	719 qkm, 61 000 Ew.
Nauru	24 qkm, 8 000 Ew.
Neukaledonien	Französ. Überseeterritorium, 19 103 qkm, 143 000 Ew.
Niue	Assoz. mit Neuseeland, 258 qkm, 3 000 Ew.
Norfolk	Austral., 35 qkm, 2 000 Ew.
Papua-Neuguinea	461 690 qkm, 3 Mio. Ew.
Pitcairn	Großbrit., 4,5 qkm, 53 Ew.
Salomon-Inseln	29 785 qkm, 248 000 Ew.
Tonga	Keine Kolonialzeit, 671 qkm, 95 000 Ew.
Tokelau	Neuseel., 10 qkm, 2 000 Ew.
Tuvalu	26 qkm, 8 000 Ew.
TTPI	UNO-Treuhandgebiet unter US-Verwaltung, 1 805 qkm, 135 000 Ew.
Wallis & Futuna	Französ. Überseeterritorium, 124 qkm, 11 000 Ew.
West-Samoa	2 934 qkm, 156 000 Ew.
Vanuatu	11 880 qkm, 120 000 Ew.

Erste Kolonialmacht war Spanien, welches 1565 die auf dem Weg zu den Philippinen gelegenen Marianen in Besitz nahm und in der Folge militärisch unterwarf und missionierte. Bis 1774 blieb dies die einzige Annexion in der ganzen Region. 1885 fielen Spanien durch einen Schiedsspruch von Papst Leo XIII. zuungunsten Deutschlands auch die südlich davon gelegenen Karolinen zu.

Als nächste fremde Macht trat Frankreich stärker in Erscheinung: Nach einem Konflikt zwischen Missionaren der „London Missionary Society“ und katholischen französischen Missionaren auf Tahiti, der sich auf den politischen Bereich ausweitete, brachte es ab 1842 (bis 1900) nach und nach Französisch-Polynesien unter seine Kontrolle, 1853 folgte Neukaledonien, 1887 Wallis und Futuna. Vanuatu — die damaligen Neuen Hebriden — wurde aufgrund von Rivalitäten zwischen britischen und französischen Siedlern durch eine 1887 unterzeichnete Konvention hinsichtlich des Schutzes der Siedler-Interessen einer „Gemeinsamen Marine-Kommission“ beider Staaten unterstellt und schließlich 1906, nachdem auch Deutschland dort Fuß zu fassen versucht hatte, zu einem von Frankreich und Großbritannien (nach einem nicht unkomplizierten System) gemeinsam verwalteten „Kondominium“ gemacht.

Die Briten waren in jener Zeit die Haupttrivalen Frankreichs. Nachdem bereits Kapitän James Cook 1774 das relativ abgelegene und kleine Norfolk zu einem Gebiet der britischen Krone erklärt hatte, unterwarfen sich 1874 die führenden Häuptlinge Fidschis. 1880 wurden die Cook-Inseln britisches Protektorat, 1884 der südöstliche Teil des zum heutigen Papua-Neuguinea gehörenden Teiles von Neuguinea und zugehörige Inseln (als „British New Guinea“), 1889 Tokelau, 1892 Kiribati und Tuvalu (die Gilbert- und die Ellice-Inseln), von 1893 bis 1900 die Salomon-Inseln, 1900 Niue.

Deutschland und die USA repräsentieren eine Übergangsphase des Kolonialismus im Südpazifik: Sie konnten nur noch teilweise Gebiete als erste in Besitz nehmen, andere Gebiete kauften oder übernahmen sie. Fast gleichzeitig mit Großbritannien erklärte Deutschland 1884 den Nordosten des heute zu Papua-Neuguinea gehörenden Teiles von Neuguinea („Kaiser Wilhelmsland“) und einige Inseln (die zusammen mit später erworbenen Inseln dann den „Bismarck-Archipel“ bildeten) zum Schutzgebiet, 1886 die Marschall-Inseln, 1888 Nauru. Von Spanien kaufte es 1899 für 25 Mio. Peseten die gesamten Ma-

rianen außer Guam und die gesamten Karolinen. Ebenfalls 1899 wurde West-Samoa deutsche Kolonie.

Amerikanisch-Samoa fiel 1899 den USA zu, denen im selben Jahr das in kriegerischen Auseinandersetzungen unterlegene Spanien Guam abtrat.

Eine dritte Generation von Kolonialmächten übernahm — von kleinen Ausnahmen abgesehen und unter weiterer Beteiligung der USA — nur noch Gebiete von anderen Fremdmächten, so Australien, Neuseeland und zeitweilig Japan. Zum Teil geschah dies durch Übernahme der deutschen Verwaltungsgebiete oder dadurch, daß Großbritannien die administrative Zuständigkeit für bestimmte Gebiete unter seiner Verwaltung auf Australien und Neuseeland — vor und nach deren Unabhängigkeit — übertrug.

Deutschland verlor im Ersten Weltkrieg sämtliche Besitzungen. Die Marianen (außer Guam), die Karolinen und die Marschall-Inseln wurden von Japan besetzt und später unter Völkerbundsmandat (die Karolinen jedoch ab 1922 als Bestandteil Japans) verwaltet. Im Zweiten Weltkrieg eroberten amerikanische Truppen — in sehr heftigen und verlustreichen Kämpfen — die Inseln; seit 1947 werden sie (außer Guam) von den USA als „strategisches Treuhandgebiet“ der UNO verwaltet. Nauru wurde von australischen Truppen eingenommen und ab 1919 als Völkerbundsmandatsgebiet bzw. — nach einem japanischen Interregnum 1942 bis 1945 — ab 1947 als UNO-Treuhandgebiet formell von Australien, Neuseeland und Großbritannien gemeinsam, de facto aber nur von Australien verwaltet. Auch die früher deutsch verwalteten Gebiete des heutigen Papua-Neuguinea übernahm Australien — ab 1920 als Völkerbund-Mandat, ab 1946 als UNO-Treuhandgebiet (unterbrochen durch eine teilweise japanische Besetzung 1942 bis 1944). 1949 legte es die Verwaltung des ehemals britischen Gebietes (ab 1905 als „Papua“ bezeichnet), die ihm 1902 übertragen worden war, mit der des ehemals deutschen Gebietes zusammen und schuf damit die politische Grundlage für den heutigen souveränen Staat. Die Verwaltung West-Samoas schließlich lag ab 1914 bei Neuseeland — ab 1920 ebenfalls als Mandats- und später als Treuhandgebiet. Neuseeland übernahm von London außerdem 1901 die Zuständigkeit für die Cook-Inseln einschließlich des seit 1904 eine eigene Verwaltungseinheit bildenden Niue und 1925 für Tokelau; Norfolk wurde

1914 der politischen Hoheit Australiens unterstellt.

2. Teilweise Entkolonialisierung seit dem Zweiten Weltkrieg

Als einzige größere Inselgruppe hatte sich Tonga durch diplomatisches Geschick die Selbständigkeit — von einem zeitweisen britischen Veto-Recht in der Außenpolitik abgesehen — bewahren können. Im Gefolge des Zweiten Weltkrieges erlangten bisher acht weitere Gebiete wieder die Souveränität, dies jedoch mehr im Rahmen der Politik der Verwaltungsmächte als auf eigenen Druck hin. Ihrer Unabhängigkeit gingen unterschiedlich lange Perioden voraus, in denen durch die Gewährung innerer Selbstverwaltung o. ä. die Grundlagen für die heutigen politischen Systeme geschaffen wurden.

Sieht man von der Form einer konstitutionellen Monarchie mit der britischen Königin als nominellem Staatsoberhaupt (im Rahmen des Commonwealth) ab, ist Tonga die einzige konstitutionelle Monarchie unter den neun souveränen Staaten; alle anderen sind parlamentarische Demokratien. Auch in Tonga gibt es ein Parlament, in dem jedoch die neun gewählten Vertreter der Bevölkerung in der Minderheit sind gegenüber der gleichen Anzahl gewählter Adelsvertreter und den ex officio dem Parlament angehörenden (ernannten) Mitgliedern des Kronrates, so daß der König eine relativ starke Stellung hat. In West-Samoa ist die Repräsentativfunktion des Parlaments insoweit beschränkt, als nur die Matai (Sippschaftsoberhäupter) — etwa zehn Prozent aller Einwohner — das aktive und passive Wahlrecht haben.

Nirgendwo im Südpazifik gibt es eine Diktatur oder besteht die Gefahr einer solchen. Wahlen haben seit dem Zweiten Weltkrieg bereits etliche Male zu Regierungswechseln geführt oder sogar zum Ausscheiden führender Politiker der siegreichen Regierungspartei aus dem Kabinett, wenn — wie in Papua-Neuguinea — die Verfassung vorschreibt, daß Regierungsmitglieder gleichzeitig dem Parlament angehören müssen. In der Haltung der einzelnen Fremdmächte zur Gewährung der Unabhängigkeit zeigen sich jedoch Unterschiede.

a) Großbritannien und Australien: fast völliger Rückzug

Großbritannien entließ 1970 Fidschi, 1978 die Salomon-Inseln und Tuvalu, 1979 Kiribati und

1980 (gemeinsam mit Frankreich) Vanuatu in die Unabhängigkeit. Damit kontrolliert es nur noch das als Sitz eines Teils der Nachfahren der „Bounty“-Meuterer berühmt gewordene, strategisch aber völlig unwichtige Inselchen Pitcairn (4,5 qkm, 53 Einwohner [am 31. 1. 1983], auf dem Luftweg nicht und per Schiff sehr selten und ohne Anlegemöglichkeit erreichbar), dessen Bevölkerung bei der englischen Krone verbleiben möchte.

Australien gewährte 1968 Nauru und 1975 Papua-Neuguinea die volle Souveränität. Es kontrolliert noch Norfolk (mit teilweiser innerer Selbstverwaltung) sowie die seiner Küste vorgelagerten Torres Straits Islands mit ca. 10 000 Einwohnern, das 1969 als „external territory“ eingerichtete, unbewohnte „Coral Sea Islands Territory“ und das als „dependency“ des Bundesstaates New South Wales verwaltete Lord Howe Island.

b) Neuseeland: mehr Assoziierung als Verwaltung

Als erstes der Inselgebiete überhaupt erlangte 1962 das von Neuseeland verwaltete West-Samoa die Unabhängigkeit.

Die Cook-Inseln erhielten 1965 die innere Selbstverwaltung und sprachen sich kurz darauf per Volksabstimmung für eine „freie Assoziierung“ mit Neuseeland aus — die von den Cook-Inseln einseitig für beendet erklärt und in völlige Souveränität umgewandelt werden kann. Auf der Grundlage dieser Assoziierung ist Neuseeland für die Außenpolitik und Verteidigung verantwortlich; die Einwohner der Cook-Inseln besitzen gleichzeitig die neuseeländische Staatsbürgerschaft.

Eine entsprechende Regelung wurde 1974 für Niue getroffen.

Lediglich Tokelau wird noch voll von Neuseeland verwaltet, wo seit 1974 die Zuständigkeit dafür beim Außenministerium liegt. Unmittelbar mit der Verwaltung befaßt ist das neuseeländische „Office of Tokelau Affairs“ mit Sitz in Apia (West-Samoa). Die Einwohner Tokelaus sind neuseeländische Staatsbürger.

c) Frankreich: Konflikte auf Neukaledonien und den Gesellschaftsinseln

Die geringste Bereitschaft unter den Kolonialmächten, sich aus der Region zurückziehen, hat Frankreich gezeigt. Nachdem es 1980 dem gemeinsam mit Großbritannien verwalteten Vanuatu die Unabhängigkeit gewährt hatte (offenbar widerstrebend, denn wie sich später bei einem Gerichtsverfahren

herausstellte, brachte die französische Verwaltungsspitze dem unmittelbar vor der Unabhängigkeit unternommenen, jedoch gescheiterten Sezessionsversuch der wirtschaftlich vor allem von französischen Siedlern kontrollierten Insel Santo heimlich Sympathie entgegen), verblieben ihm als Überseeterritorien („territoires d'outre-mer“) Französisch-Polynesien, Wallis und Futuna und Neukaledonien.

Wallis und Futuna sind politisch konservativ; der für allgemeine politische Fragen zuständige „Territorialrat“ setzt sich aus dem französischen Verwaltungschef, drei mit Zustimmung des lokalen Parlaments ernannten Mitgliedern und den drei traditionellen Königen — von Wallis, Alo (Futuna) und Sigave (Futuna) — zusammen. Obwohl bei der Volkszählung 1976 mehr als die Hälfte der Bevölkerung der besseren Arbeitsmöglichkeiten wegen auf Neukaledonien lebte (diese Zahl dürfte aber inzwischen zurückgegangen sein), kam es bisher nicht zu politischen Unruhen.

Anders als das nahezu völlig polynesisch Wallis und Futuna weist Französisch-Polynesien — wo sich zudem rund zwei Drittel der Bevölkerung auf die Hauptinsel Tahiti konzentrieren — mit (1983) 15 % einen beträchtlichen Anteil an Europäern auf (weitere 8 % sind Mischlinge mit z. T. europäischen Vorfahren, 8 % Chinesen, 70 % Polynesier). Die dadurch bedingte, insbesondere in der Verwaltungshauptstadt Papeete bereits stärkere Abkehr von der traditionellen Lebensweise — vergrößert noch durch den ständigen Austausch eines Teils der französischen Verwaltungs- und Militärangehörigen und einen inzwischen umfangreichen Tourismus — hat ein an westlichen Vorstellungen orientiertes politisches Klima mit einer Vielzahl von Parteien geschaffen; bei den letzten Wahlen zur Territorialversammlung — dem Parlament des Gebietes — bewarben sich um die 30 Mandate 398 Kandidaten. Während sich früher vor allem Anhänger und Gegner der Unabhängigkeit gegenüberstanden (ein Plan des 1977 verstorbenen polynesischen Politikers Pouvanaa a Oopa, einseitig eine von Frankreich losgelöste Republik auszurufen, scheiterte 1958 am lokalen Widerstand gegen die dann erforderliche Einführung einer Einkommensteuer), haben sich die Programme und Forderungen in neuerer Zeit weiter differenziert. Sieger der Wahlen von 1982 blieb mit 13 errungenen Sitzen bzw. 29,3 % Stimmenanteil die gaullistische „Tahoeraa Huiraatira“-Partei mit Gaston Flosse, die sich der freien Markt-

wirtschaft verbunden fühlt und für eine völlige innere Selbstverwaltung des Territoriums eintrat; auf die verschiedenen Anhänger einer völligen Unabhängigkeit entfielen 15 % der abgegebenen Stimmen.

Die Selbstverwaltung wurde Französisch-Polynesien schließlich im Spätsommer 1984 gewährt; Frankreich ist weiterhin für Außenpolitik, Verteidigung, Recht, die Währung, die Nachrichtenübermittlung in externe Gebiete, die höhere Erziehung und „öffentliche Freiheiten“ zuständig.

Angesichts seiner militärischen Interessen, die auch bei gemäßigten lokalen Politikern nicht immer auf Sympathie stoßen, dürfte Frankreich vorläufig nicht bereit sein, dem Gebiet die volle Souveränität zu gewähren. Eine von einem Großteil der Polynesier getragene militante Unabhängigkeitsbewegung ist insofern nicht zu erwarten, als diese infolge der sehr stark auf den Dienstleistungssektor aufbauenden Wirtschaft vielfach einen Verlust von Arbeitsplätzen bedeuten würde und zum anderen angesichts der geographischen Gegebenheiten vom — ohnehin präsenten — französischen Militär leicht unter Kontrolle gebracht werden könnte. Gelegentliche punktuelle Ausschreitungen sind zwar auch künftig nicht auszuschließen, doch dürfte eine völlige Unabhängigkeit gegen den Willen Frankreichs nur mit Unterstützung von außen zu erlangen sein.

Vorsicht ließ die französische Regierung bereits walten: 1979 gliederte sie das abgelegene Atoll Clipperton — nach den bisherigen Informationen allenfalls in Verbindung mit der 200-Meilen-Wirtschaftszone von Bedeutung — aus Französisch-Polynesien aus und unterstellte es verwaltungsmäßig unmittelbar Paris.

Eine sehr viel kompliziertere Situation hat sich dagegen auf *Neukaledonien* entwickelt, wo bis vor wenigen Jahren politische Meinungsverschiedenheiten ebenfalls nur verbal und ohne Gewaltanwendung ausgetragen wurden.

Nachdem 1850 die gesamte Besatzung des französischen Forschungsschiffes „Alcmene“ getötet und gegessen worden war, annektierte Frankreich 1853 die Insel — politisch gesehen wohl auch als Gegengewicht gegen die britische Präsenz in Australien. Von 1864 bis 1897 wurden rund 40 000 Häftlinge zur Verbüßung längerer Strafen dorthin transportiert, von denen sich ein Teil nach Ablauf der Strafzeit am Ort niederließ und damit die

Zahl der weißen Siedler vergrößerte. So setzte sich die Bevölkerung 1887 aus 9 100 frei zugewanderten Europäern, 9 700 Sträflingen oder freigelassenen Sträflingen und 42 500 Einheimischen (sowie 1 200 Sonstigen) zusammen. Vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zur Volkszählung 1976 hat sich die Zahl der Weißen durch Ausbau der Verwaltung und des privaten Dienstleistungssektors, aber insbesondere infolge der Nickelgewinnung nahezu verdreifacht (von 18 100 auf 50 757), die der Melanesier nicht ganz verdoppelt (von 31 000 auf 55 598) und die der Sonstigen praktisch verdoppelt (von 13 600 auf 26 878, darunter 9 571 Wallisier, 6 391 Tahitianer, 5 111 Indonesier und etwa 2 000 Vietnamesen). Ende Januar 1982 hatten die Melanesier nach offizieller Schätzung an der Gesamtbevölkerung von 144 000 mit 64 300 einen Anteil von 44,65 %. Die Melanesier Neukaledoniens besitzen die volle französische Staatsbürgerschaft, die anderen Nicht-Weißen können sie beantragen (was z. T. auch geschehen ist).

Wie in Französisch-Polynesien gibt es auch auf Neukaledonien schon seit längerem Unabhängigkeitsbestrebungen, und wie dort haben sie auch hier keine Mehrheit bei den Wahlen gefunden. Aber es bestehen auch grundlegende Unterschiede: Frankreich hat hier keine generellen militärischen Interessen, dafür aber starke wirtschaftliche (das Nickelvorkommen ist eines der größten der Erde); die melanesische Bevölkerungsgruppe — die sich selbst als „Kanaken“ bezeichnet — steht zumindest seit der jüngsten Zuspitzung der Lage mehr oder weniger geschlossen hinter der Forderung nach einer raschen Unabhängigkeit; die Zahl der Weißen ist vergleichbar hoch, und viele von ihnen fühlen sich durch die teils über Generationen zurückreichende Ortsansässigkeit ihrer Familien ebenfalls hier verwurzelt.

Die Periode der Gewalttätigkeiten begann mit dem (offenbar unaufgeklärt gebliebenen) Mord an einem der wenigen weißen Unabhängigkeitsanhänger; es hat inzwischen auf beiden Seiten eine Anzahl von Toten und zahlreiche Verletzte gegeben.

Frankreich versuchte die Lage durch ein im Sommer 1984 vom Parlament in Paris verabschiedetes Gesetz zu entschärfen, das Neukaledonien — einschließlich der verwaltungsmäßig dazugehörigen Pinien-Insel und Loyalitäts-Inseln — die innere Selbstverwaltung einräumte und für 1989 eine Volksabstimmung über die Unabhängigkeit vorsah. Alle

Betroffenen lehnten diese Regelung jedoch ab: die Kanaken, weil das Gesetz die Unabhängigkeit zumindest hinauszögerte, die weißen Siedler („caldoches“) hingegen, weil es schließlich zur Unabhängigkeit führen sollte. Im Herbst 1984 erwog die Regierung in Paris, die Volksabstimmung auf spätestens 1986 vorzulegen.

In der zweiten Septemberhälfte 1984 fand eine Tagung von mehr als 300 Delegierten verschiedener Pro-Unabhängigkeits-Organisationen statt, bei der ein Zusammenschluß zu einer „Kanakischen und sozialistischen nationalen Befreiungsfront“ („Front de libération nationale kanake et socialiste“, FLNKS) erfolgte; außerdem wurde die Bildung einer „provisorischen Regierung“ der FLNKS angekündigt. Als routinemäßige, von der FLNKS boykottierte Wahlen zum Territorialparlament im November 1984 die zu erwartende Dominanz durch Unabhängigkeitsgegner erbrachten — die weniger drastisch allerdings vermutlich auch sonst zustande gekommen wäre —, etablierte sich Anfang Dezember die „provisorische Regierung“ mit dem profilierten melanesischen Politiker Jean-Marie Tjibaou als „provisorischem Präsidenten“ an der Spitze; in einigen Gebieten errichtete die FLNKS vorübergehend Straßensperren.

Frankreichs Sonderbeauftragter für Neukaledonien, Edgar Pisani, verkündete nach einem Kurzbesuch in Paris am 7. Januar 1985 einen Kompromißvorschlag, der die Interessen der Kanaken, der „caldoches“ und Frankreichs in sich vereinen sollte: Im Juli 1985 Volksabstimmung zur Entscheidung zwischen innerer Selbstverwaltung und Unabhängigkeit bei Assoziierung mit Frankreich; bei Mehrheit für die Selbstverwaltung schnelle Verwirklichung der bereits vorgesehenen Regelung, bei Mehrheit für die Unabhängigkeit Einbringung einer entsprechenden Gesetzesvorlage im Parlament in Paris und, falls diese verabschiedet, im Oktober 1985 Wahl einer Gesetzgebenden Versammlung in Neukaledonien, der u. a. ein Assoziierungsvertrag mit Frankreich vorzulegen wäre, und schließlich am 1. Januar 1986 Beginn der Unabhängigkeit. Bei dem Referendum sollten nur solche Personen stimmberechtigt sein, die wenigstens drei Jahre ihren Wohnsitz in Neukaledonien hatten — eine Regelung, die von den 79 271 Wahlberechtigten der Wahl von 1984 rund 5 500 (darunter etwa 3 500 Angehörige von Militär und Zivilverwaltung) das Stimmrecht nähme und verfassungsrechtlich umstritten ist.

Der Pisani-Plan, der in seinen Details auch eine Sicherung der Rechte der „caldoches“ und eine von Frankreich garantierte finanzielle Entschädigungen vorsieht, stellt ein weiteres Entgegenkommen gegenüber den Kanaken dar und könnte in einer normalen Situation durchaus zu einem friedlichen Zusammenleben in einer multirassischen Gesellschaft führen. Gegenwärtig allerdings wird er erneut von beiden Seiten abgelehnt: Die „caldoches“ mißtrauen dem Verhalten der Kanaken nach der Unabhängigkeit; die Kanaken sind sich der Mehrheit bei einer Volksabstimmung nicht sicher und fordern dafür — in Anlehnung an den Grundsatz der Selbstbestimmung der Völker — ein Stimmrecht nur für die Kanaken.

Auch zu Beginn des Jahres 1985 kam es zu schweren Unruhen. Nachdem die Polizei bei einer Razzia einen militanten Kanakenführer erschossen hatte — worauf in Libyen Zeitungen mit schwarzer Trauerumrandung erschienen —, wurde am 12. Januar 1985 der Ausnahmezustand verhängt. Kurz darauf bemühte sich Präsident Mitterand selbst bei einem Blitzbesuch um eine Beruhigung der Lage.

Wie sich die Parteien ohne beiderseitige Kompromißbereitschaft wieder aus diesem Konflikt lösen können, ist nicht zu ersehen. Kanakische Guerillataktik gegen die ebenfalls mit dem Gelände vertrauten „caldoches“ und das technisch weit überlegene Militär könnte auf der 400 km langen, aber nur 50 km breiten, bergigen Insel Neukaledonien zwar weite Gebiete von den zerstreut lebenden weißen Siedlern „befreien“, aber auch die ohnehin nicht sehr große Zahl der Kanaken stark dezimieren. Ebenso haben die „caldoches“ bei bewaffnetem Kampf wesentlich mehr zu verlieren als zu gewinnen.

d) USA: Mikronesien kurz vor dem Ende der Fremdverwaltung?

Die USA werden — sei es aus militärischen oder wirtschaftlichen Gründen — eine Anzahl kleinerer Gebiete weiterhin unter direkter Kontrolle behalten: das schon stark amerikanisierte Guam mit seinen großen Militärstützpunkten, das über einen für Großraumflugzeuge geeigneten Flughafen und den schönen Naturhafen von Paga Pago (beide nicht unmittelbar militärisch genutzt) verfügende Amerikanisch-Samoa, die abgelegenen, in unterschiedlichem Umfang militärisch genutzten kleinen Inseln Midway, Johnston und Wake, die unbewohnten Inselchen Howland

und Baker sowie — falls nicht einmal an Kiribati übergeben — das Kingman Reef, das Palmyra-Atoll und Jarvis, die alle drei zu den Linien-Inseln gehören.

Die übrigen, gegenwärtig von den USA verwalteten Gebiete bilden das strategische Treuhandgebiet „Trust Territory of the Pacific Islands“ (TTPI), das geographisch gesehen die Marianen (außer Guam), die Karolinen und die Marschall-Inseln bzw. nach politischen Einheiten die Nord-Marianen, Palau (oder: Belau), die Föderierten Staaten von Mikronesien (mit Yap, Truk, Ponape, Kosrae) und die Marschall-Inseln umfaßt. Die „strategische“ Treuhandschaft erlaubt den USA prinzipiell eine militärische Nutzung und räumt ihnen ein Veto-Recht gegen eine Änderung des derzeitigen Status ein; ihrer Beendigung muß — außer dem Kongreß aufgrund inneramerikanischen Rechts — auch der UNO-Sicherheitsrat zustimmen.

US-Präsident Carter kündigte während seiner Amtszeit ein Ende der Treuhandschaft für 1981 an. Die Regierung Reagan begann jedoch neue Verhandlungen mit den Inseln, so daß erst jetzt die Beendigung konkret in Aussicht zu stehen scheint, falls nicht der US-Kongreß wegen vereinbarter hoher Geldzahlungen seine Zustimmung verweigert oder die UdSSR im UNO-Sicherheitsrat wegen militärischer Rechte, die sich die USA weiterhin sichern wollen, ein Veto einlegt. Denn auch danach werden die Gebiete enge Beziehungen zu den USA unterhalten. Alle verfügen bereits über eigene politische Organe wie Regierung und Parlament, die nach der Beendigung der Treuhandschaft eigenständig weiter fungieren sollen.

Die Nord-Marianen werden nicht selbständig werden: 79 % der Teilnehmer an einer Volksabstimmung sprachen sich 1975 dafür aus, als Commonwealth eine „Union“ mit den USA zu bilden, wodurch ihre Bürger die amerikanische Staatsangehörigkeit erhalten. Das Parlament der USA hat diese Regelung gebilligt.

Palau, die Marschall-Inseln und die Föderierten Staaten von Mikronesien haben im Laufe des Jahres 1982 mit den USA jeweils einen „Compact of Free Association“ unterzeichnet. Durch die mit dem Ende der Treuhandschaft in Kraft tretende freie Assoziierung — die unbefristet gilt, aber jederzeit auch einseitig kündbar ist — wird der Status der drei Gebiete als dann unabhängige Nation nicht eingeschränkt; die USA übernehmen aber bei den Föderierten Staaten und den Marschall-

Inseln auf 15 Jahre, bei Palau auf 50 Jahre die volle Verantwortung für die Verteidigung, wofür diese Nationen umgekehrt keinem Drittland ohne Zustimmung der USA militärischen Zugang gewähren. Allen drei Staaten stellen die USA in größerem Umfang Geldmittel für den Ausbau der Infrastruktur, die wirtschaftliche Entwicklung etc. zur Verfügung — nach Schätzungen in den ersten 15 Jahren insgesamt 2,2 Mrd. Dollar.

Der „Compact“ wurde in Volksabstimmungen von der Bevölkerung Palaus im Februar 1983 mit 61 % der abgegebenen Stimmen, der Föderierten Staaten im Juni 1983 mit 79% der Stimmen und der Marshall-Inseln im Sep-

tember 1983 ebenfalls mehrheitlich gebilligt. Im Falle Palaus haben die USA das Votum nicht als ausreichend akzeptiert, da die palauanische Verfassung die Verbringung von ABC-Waffen in dieses Gebiet untersagt, was die USA aber nicht grundsätzlich ausschließen wollen; zur „Überstimmung“ dieser Verfassungsvorschrift wären wenigstens 75 % der Stimmen erforderlich gewesen. Ein neuerliches Plebiszit im September 1984 erbrachte 66 % für den „Compact“, so daß er nach wie vor auch von seiten Palaus aus nicht in Kraft treten kann — was ebenso wie die o. a. Gründe die Beendigung der Treuhandschaft hinauszögert.

II. Wirtschaftliche Grundlagen und Probleme

Einige Grundgegebenheiten, die die wirtschaftliche Entwicklung hemmen, hat nahezu der gesamte insulare Südpazifik gemein: Der Binnenmarkt ist durch niedrige Einwohnerzahlen und die zumeist sehr geringe Kaufkraft recht klein, was besonders im verarbeitenden Gewerbe eine kostensenkende Produktion größerer Volumina behindert. Exportgüter können nur auf mehr oder weniger langen Transportwegen größere Absatzmärkte erreichen — ein weiterer preistreibender Faktor, der umgekehrt auch für die Einfuhr von Vorprodukten zur Veredelung gilt. Schließlich verhindern die kleinen Volkswirtschaften auch die Bildung von nennenswertem Investivkapital, wie es etwa für den Einsatz moderner Technologien erforderlich wäre; außerdem ist gegenwärtig noch die Zahl qualifizierter Facharbeiter recht gering. Dennoch sollte die Wirtschaftskraft dieses Gebietes nicht unterschätzt werden: Allein das Außenhandelsvolumen mit der Bundesrepublik Deutschland belief sich 1983 auf 724,3 Mio. DM (620,2 Mio. DM deutsche Importe, 104,1 Mio. DM deutsche Exporte) — wovon allerdings 75% auf den Handel mit Papua-Neuguinea entfielen.

1. Die Wirtschaftsstruktur: Landwirtschaft und Fischfang, kaum Industrie

Die Oberfläche des Pazifik wird entweder von „hohen“ oder „niedrigen“ Inseln überragt. Die „hohen“ Inseln können von unterschiedlichem Typus sein: aufgetauchte Teile von durch die geologische Plattenverschiebung hervorgerufenen Faltengebirgen, durch Vulkanismus aufgeschüttete Kuppen oder angehobene Gesteinsformationen, oder auch gehobene Ko-

rallenkalkinseln. „Niedrige“ Inseln ragen als Schutt von — weitgehend zu Sand zerkleinertem — Korallenkalk nur wenige Meter über die Wasseroberfläche und bilden oft ein Atoll um eine flache Lagune. Sie sind dadurch entstanden, daß der ursprüngliche Gesteinsgrund durch Senkung des Meeresbodens oder Erosion immer tiefer im Wasser absank, während jeweils im oberen Bereich Kalkkorallen — die zur Existenz Licht, einen bestimmten Sauerstoff- und Salzgehalt des Wassers und relativ warme Temperaturen benötigen — ihre Gerüste bauten.

Die unterschiedliche Herkunft der Inseln ist daher mit einer recht unterschiedlichen Bodenbeschaffenheit verbunden. So finden sich in den aufgetauchten Faltengebirgssträngen entlang des Pazifik-Westrandes und bis hin nach Fidschi u. a. Lagerstätten von Halbedel- oder sogar Edelmetallen; vulkanischer Boden wiederum kann sehr fruchtbar sein, während der Kalk der „niedrigen“ Inseln eine sehr spärliche Lebensgrundlage für Pflanzen bildet.

Auch unter Klima-Aspekten kann sich die Oberflächengestalt einer Insel wirtschaftlich auswirken: Im Bereich feuchtigkeitsführender Luftströmungen erhält die Luvseite bergiger Inseln relativ viel Niederschlag, die Leeseite dagegen wenig.

Den Bewohnern niedriger Atolle ermöglicht aufgrund dieser Gegebenheiten vor allem die im Südpazifik nahezu allgegenwärtige Kokospalme (deren Nuß „Kokosmilch“ und das Nußfleisch sowie aus einige Tage gedörretem Nußfleisch [„Kopra“] Fett liefert, aus deren jungen Trieben „Palmwein“ gewonnen wird, aus deren Wedeln Matten zum Sitzen und für Dächer geflochten werden, usw.) in Kombina-

tion mit dem Fang von Meerestieren eine Existenz.

Auch auf besseren Böden wird teilweise nur Subsistenzwirtschaft betrieben, wobei als Grundnahrungsmittel häufig die — je nach Art manchmal zentnerschwere — Tarowurzel hinzukommt, ergänzt durch Brotfrucht, Gemüse u. ä. Fleisch ist weniger verbreitet; Schweinefleisch ist in manchen Gebieten vorwiegend Festtagsnahrung.

Für den Export haben unter den Agrarprodukten (oder den Verarbeitungsprodukten von diesen) außer Kopra insbesondere Zucker (Fidschi), Kaffee, Kakao, Kautschuk, Palmöl (Papua-Neuguinea u. a.), Zitrusfrüchte (Cook-Inseln u. a.), Bananen usw. Bedeutung; sie werden teilweise durch Plantagenbetriebe erzeugt.

Für die Forstwirtschaft bieten vor allem in Teilen Melanesiens ausgedehnte tropische Regenwälder eine Basis. Großprojekte wie das von Vanimo (Papua-Neuguinea, Provinz West-Sepik) sind aber eine Ausnahme.

Fischfang zur Eigen- und Lokalmarktversorgung ist noch weit verbreitet (obwohl teilweise schon von importierten Fischkonserven abgelöst). Auf breiterer kommerzieller Basis arbeiten oft ausländische Fangflotten oder joint ventures mit ausländischer Beteiligung.

Einzige größere Bergbauunternehmungen im insularen Südpazifik sind der Abbau von Nikkelerz (das z. T. am Rande von Nouméa verhüttet, z. T. nach Japan exportiert wird) auf Neukaledonien — dem nach Kanada größten Nickellieferanten der Erde —, die Gewinnung von Gold, Silber und Kupfer auf Bougainville (Papua-Neuguinea) sowie die Goldgewinnung auf Fidschi; z. T. sind umfangreiche andere Metallvorkommen bekannt (besonders auf Neukaledonien und auf Papua-Neuguinea), werden aber bisher kaum ausgebeutet. Erdöl und Erdgas wird nirgendwo gefördert. Kleine Reserven wurden in Papua-Neuguinea festgestellt; Fidschi und Tonga hoffen, fündig zu werden. Die Förderung von am Meeresboden gefundenen Manganknollen gilt gegenwärtig noch als unwirtschaftlich; außerdem würden das Ansaugen oder Abbagern großer Flächen von Meeresboden und das folgende Absinken ausgeschiedener Stoffe in großen Gebieten das pflanzliche und tierische Leben im Meer weitgehend vernichten.

Das verarbeitende Gewerbe beschränkt sich aus den genannten Gründen zumeist auf die Weiterverarbeitung von Erzeugnissen des

Agrarsektors und Bergbaus sowie auf das Kleingewerbe; bisher „untypisch“ ist die Textilindustrie auf den Cook-Inseln, die sich bereits einen Anteil am neuseeländischen Markt sichern konnte.

Der Tourismus wird einerseits geschätzt, weil er kaum ökologische Schäden verursacht, aber andererseits auch kritisiert wegen seiner Auswirkungen auf die traditionelle Gesellschaft. Auf Saipan (Nord-Marianen), Guam und Tahiti, bis zu einem gewissen Grad auch auf Fidschi hat er bereits die Form des Massentourismus angenommen. Selbst wo er weniger umfangreich ist, stellt er angesichts der in der Regel negativen Handelsbilanzen eine wichtige Devisenquelle dar.

2. Abhängigkeit von ausländischer Hilfe

Kleine Einwohnerzahlen und Märkte, die noch verbreitete Subsistenzwirtschaft und mehr oder weniger begrenzte Exportvolumina halten auch die Staatseinnahmen — außer in Nauru — auf einem für die Modernisierung von Infrastruktur und Wirtschaft nicht ausreichenden Niveau. Auch Devisen zur Finanzierung der Importe stehen aufgrund der Defizite in der Handelsbilanz nicht ausreichend zur Verfügung. Nahezu der gesamte insulare Südpazifik ist daher von ausländischer Hilfe abhängig, soll zum einen die Infrastruktur (Gesundheitswesen, Erziehung, Verkehr u. a.) verbessert und zum andern die Wirtschaft mit dem Ziel einer wachsenden Autarkie weiterentwickelt werden.

Wissenschaftler an der Universität Hawaii haben den Grad der Abhängigkeit in einer 1981 erschienenen, auch heute noch gültigen Untersuchung zu relativieren versucht. Einen Teil ihrer Ergebnisse zeigt die folgende Tabelle, die auch sonstige außenwirtschaftliche Abhängigkeiten darstellt.

Die Hilfe wird von den Geberländern z. T. direkt, z. T. durch ihre Zahlungen an internationale Organisationen geleistet. Territorien, die noch unter ausländischer Verwaltung stehen, erhalten gewöhnlich keine direkte Hilfe von anderen Staaten. Frühere Verwaltungs- oder Kolonialmächte setzen ihre Hilfe gewöhnlich über die Unabhängigkeit hinaus fort. Australien und Neuseeland fühlen sich dem insularen Südpazifik gegenüber besonders verpflichtet; Neuseeland hat z. B. im Haushaltsjahr 1983/84 von insgesamt 59,932 Mio. NZ\$ bilateraler öffentlicher Entwicklungshilfe allein 49,209 Mio. NZ\$ an südpazifische Inseln vergeben, und Papua-Neuguinea finanziert in

seinem Haushalt 1985 allein 26,1 % seiner Gesamtausgaben durch einen australischen Zuschuß, der Bestandteil einer mittelfristigen Hilfszusage ist.

Auch im Südpazifik ist Entwicklungshilfe keineswegs unumstritten. So ist in Papua-Neuguinea aufgrund von bereits vor der Unabhängigkeit formulierten Grundsätzen eine „Lokalisierung“ der Wirtschaft — d. h. eine Überführung von Besitz und Arbeitsplätzen in die Hände Einheimischer — erklärtes nationales Ziel. Bei strikter Verwirklichung würde es nicht nur den — gegenwärtig noch beträchtlichen — Einsatz ausländischer Fachleute ausschließen, sondern auch private Investitionen (die in der Regel euphemistisch der „privaten Entwicklungshilfe“ zugerechnet werden). Die Regierung in Port Moresby hat davon z. B. bei dem Bergbau-Großprojekt Ok Tedi Abstand genommen, an dem sie mit — aus den Gewinnen finanzierten — 20 % beteiligt ist, während ein deutsches Konsortium ebenfalls 20 % und ein amerikanisches und ein australisches

Konsortium je 30 % Anteil haben; allein hätte die Regierung keinesfalls über die erforderlichen Investitionsmittel verfügt und damit auch nicht das nötige technische Know-how heranzuführen können.

Unbehagen bei den Empfängern löst manchmal auch die Projektgebundenheit von Entwicklungshilfe aus, mit der sich Geberländer oft Vorteile bei der Auftragsvergabe verschaffen. Die Verknappung von Entwicklungshilfe scheint die Kritik in dieser Frage aber zu dämpfen.

Während die Notwendigkeit größerer Hilfsbeträge auch bei kleinen Staaten — wie etwa im Falle der bundesdeutschen Finanzierung der beiden von Tonga und West-Samoa in die „Forum Line“ (s. u.) eingebrachten und in Deutschland gebauten Ro-Ro-Frachter — unumstritten ist, wird manchmal beklagt, daß es sehr schwierig ist, Kredite oder Zuschüsse etwa in einer Größenordnung von 10 000, 20 000 oder 30 000 DM zu erhalten — was die

Tabelle: Abhängigkeit südpazifischer Staaten und Gebiete vom Ausland

	Abhängigkeit von Hilfe ¹⁾	Export-Diversifizierung ²⁾	Nahrungsmittel-Substituierbarkeit ³⁾	Abhängigkeit von Brennstoff-Import ⁴⁾	Abhängigkeit im Haushalt ⁵⁾
Fidschi	0,02	0,07	0,36	0,18	0,29
Tonga	0,02	0,03	0,10	0,10	0,43
West-Samoa	0,02	0,04	0,46	0,09	0,95
Salomon-Inseln	0,03	0,03	0,02	0,13	0,33
Vanuatu	0,03	0,06	0,05	0,05	0,99
Kiribati	0,04	0,21	0,68	0,15	0,42
Papua-Neuguinea	0,04	0,04	0,03	0,12	0,37
Tuvalu	0,08	0,31	2,87	0,08	0,50
Cook-Inseln	0,11	0,12	1,80	0,08	0,87
Niue	0,20	0,17	0,22	0,16	1,18
Guam	0,25	0,05	9,39	0,50	0,43
Franz.-Polynesien	0,26	0,13	2,46	0,09	0,58
Neukaledonien	0,27	0,18	0,27	0,20	0,28
TTPI	0,29	0,13	0,63	0,13	0,94
Amerik.-Samoa	0,33	0,32	6,05	0,25	0,33
Wallis & Futuna	0,42				0,97
Tokelau	0,46	1,00			1,58

Quelle: Michael P. Hamnett (u. a.), *Economic Vulnerability in the Pacific*, in: *Perspectives* (Honolulu), Winter 1981; zitiert nach: Pacific Publications (Ed.), *Pacific Islands Year Book*, 15th ed., Sydney — New York 1984, S. 22—25.

¹⁾ 0 = geringste Abhängigkeit.

²⁾ 0 = größte Export-Diversifizierung.

³⁾ 0 = größte Substituierbarkeit eingeführter Nahrungsmittel durch einheimische.

⁴⁾ 0 = geringste Abhängigkeit.

⁵⁾ 0 = kleinste Relation öffentlicher Haushalt : Sozialprodukt (d. h. die Kennzahlen weisen nur indirekt auf den Bedarf an ausländischem Kapital hin).

zuständigen Stellen mit dem relativ hohen Arbeitsaufwand begründen. Nur große Hilfsbeträge aber können in kleinen Volkswirtschaften Monostrukturen schaffen, die besonders krisenanfällig sind und eine gesunde Diversifizierung verlangsamen.

Als sehr nützlich schließlich hat sich die „Stabex“-Hilfe der EG (für die AKP-Staaten) aufgrund des Lomé-II-Abkommens erwiesen: Wenn der Exportpreis für bestimmte Agrarprodukte unter ein bestimmtes Niveau sank, wurde die Preisdifferenz von der EG erstattet.

3. Regionale Wirtschaftskooperation

Schon 1947 riefen die damals im Südpazifik vertretenen Kolonialmächte eine „Südpazifik-Kommission“ (South Pacific Commission, SPC) ins Leben, deren Aufgabe bis heute eine Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in der Region durch Bereitstellung und Verbreitung von Fachinformationen (einschl. Organisation von Fachtagungen) ist. Inzwischen gehört ihr eine Reihe selbständiger Staaten und Territorien an (die Mitgliedschaft ist beschränkt auf souveräne Staaten und assoziierte Territorien). In jüngster Zeit wurde wiederholt ihre Verschmelzung mit einer anderen Organisation diskutiert. Ihr Sitz ist Nouméa.

Bedeutsamer für die wirtschaftliche Zusammenarbeit innerhalb der Region sind aber verschiedene vom „Südpazifik-Forum“ (s. u.) ins Leben gerufene Organisationen. Hier ist zuerst das „South Pacific Bureau for Economic Co-operation“ (SPEC) mit Sitz in Suva (Fidschi) zu nennen. Seine Gründung wurde formell 1973 vereinbart. Aufgabe des SPEC ist es, die Zusammenarbeit in der Region in enger Partnerschaft mit Australien und Neuseeland zu fördern. Dies geschieht u. a. durch Beobachtung der wirtschaftlichen Entwicklung und Informierung über Teilaspekte, Hinweise auf neue Absatzmöglichkeiten, Vorschläge zu

Veränderungen und gewisse Funktionen als Zwischenstelle für Entwicklungshilfe.

Auf Beschluß des „Südpazifik-Forum“ nahm 1978 eine „Pacific Forum Line Ltd.“ (PFL) den Betrieb und 1979 eine „South Pacific Forum Fisheries Agency“ (SPFFA) die Tätigkeit auf; beide sind dem SPEC nachgeordnet.

In die PFL brachten Tonga, West-Samoa und Neuseeland je einen Ro-Ro-Frachter ein; finanziell beteiligt sind jedoch auch andere Staaten und Territorien der Region. Ziel der Linie (mit Verwaltungszentrale in Wellington) ist u. a. eine Dämpfung der Preise im interinsularen Schiffsverkehr und eine regelmäßige Verbindung auch zu Inseln der Region, deren Frachtaufkommen dies kommerziell nicht lohnend macht. Hohe Mietkosten für zu langsam umgeschlagene Container u. a. haben die PFL bisher nicht in den Gewinnbereich gebracht, doch hofft man, nach Rationalisierungsinvestitionen (u. a. mit EG-Hilfe) diese Schwelle in nächster Zukunft zu überschreiten.

Die SPFFA (Sitz: Honiara, Salomon-Inseln) soll einen größtmöglichen Nutzen aus den „lebenden Meeresressourcen“ für die Bevölkerung der Region sicherstellen, die regionale Zusammenarbeit fördern und relevante wissenschaftliche und Wirtschaftsinformationen erarbeiten und verbreiten. Dahinter steht offenbar der Wunsch, die gegen relativ niedrige Gebühren in den 200-Meilen-Zonen Fischfang betreibenden ausländischen Flotten (vor allem aus Japan, Taiwan und Südkorea) teilweise durch eigene zu ersetzen.

Eine andere Form der Zusammenarbeit ist erst lose im Gespräch: z. B. Pharmazeutika zentral und wegen der dann größeren Menge preisgünstiger aus dem Ausland zu beschaffen. Sollte dies zu einem Beispiel auch für andere Branchen werden, so könnten sich viele Importpreise in der Region zumindest auf ein ähnliches Niveau wie in größeren Ländern senken.

III. Außen- und Sicherheitspolitik

in neuerer Zeit zu expandieren begonnen hat.

1. Einheimisches und ausländisches Militär im Südpazifik

Nur wenige südpazifische Staaten verfügen über eigenes Militär; in keinem von ihnen

Der Pazifik umfaßt nicht nur immer wichtigere Verkehrsverbindungen zwischen seinen Anrainerstaaten, sondern ist auch eines der Gebiete, in dem die großräumigen Interessen der USA und der UdSSR aufeinandertreffen. Aufgrund der Ergebnisse des Zweiten Weltkrieges sind die USA jedoch weithin militärisch präsent, während die Sowjetunion erst

besteht eine Wehrpflicht. Am größten sind die Streitkräfte Papua-Neuguineas mit (Mitte 1983) 3 263 Mann. Sie bestehen im wesentlichen aus Infanterie und Pionieren, verfügen nur über wenige kleine Marinefahrzeuge und in der Luft lediglich über eine geringe Transportkapazität; damit ist selbst zu Friedenszeiten nicht einmal eine wirksame Abriegelung der Landesgrenzen möglich.

Fidschi verfügt über 2 660 Soldaten — fast ausschließlich Infanterie, einige Marinefahrzeuge, keine Luftkapazität; 1 095 Mann davon sind im Rahmen der UNO-Friedenstruppe im Libanon stationiert, 469 wurden auf die Sinai-Halbinsel entsandt. Tonga schließlich hat 208 Militärangehörige: 108 Mann Infanterie, 50 Mann Marine, 50 Mann Königliche Garde. Ansonsten unterhält lediglich Vanuatu eine 300 Mann starke paramilitärische Einheit.

Das eigene Militärpotential südpazifischer Staaten ist damit in Relation zur Größe des Gebietes verschwindend gering.

Australien und Neuseeland sind — abgesehen von Militärberatern in Papua-Neuguinea bzw. befristeter Spezialausbildung in Fidschi — ebenso wie Großbritannien auf den Inseln nicht militärisch präsent. Neuseeland erwog allerdings 1983/84 die Schaffung einer 1 000 Mann starken Eingreiftruppe.

Frankreich unterhält auf Neukaledonien Militär, dessen Umfang (einschließlich Gendarmerie?) von Verteidigungsminister Hernu im Januar 1985 auf 6 012 Mann beziffert wurde und weiter wächst. In Französisch-Polynesien hat Frankreich seit 1963 — fast ausnahmslos in dem rund 1 300 km von Tahiti entfernten Moruroa-Atoll — eine Anzahl von Versuchsserien mit Kernwaffen durchgeführt. Auch hier dürften wenigstens einige tausend Soldaten (einschl. Marine und Luftwaffe) stationiert sein (1963 waren zusammen 15 000 Techniker und Militärangehörige dorthin entsandt worden).

Die USA unterhalten auf Guam große Marine- und Luftwaffenstützpunkte. Hier waren im Dezember 1982 10 800 Soldaten (Marine und Luftwaffe) stationiert. Eine kleine Anzahl von Soldaten ist auch auf dem Raketenversuchsgelände auf Kwajalein (Marshall-Inseln) und einzelnen anderen, unmittelbar amerikanisch verwalteten Inseln vorhanden. Anderswo (so auf Tinian und Saipan (Nord-Marianen)) hat das Militär noch nicht genutztes Gelände gepachtet.

Im Gegensatz zu von Frankreich nur zur Wahrnehmung lokaler Aufgaben eingesetzt-

tem Militär sind die US-Stützpunkte auf Guam Bestandteil eines strategischen Konzepts. Wie amerikanische durchfahren vermutlich auch sowjetische Kriegsschiffe die Region, doch hat die Sowjetunion nirgendwo dort einen Stützpunkt.

2. Die Außenpolitik der südpazifischen Staaten

Ein Krieg zwischen den Großmächten würde ganz sicher auch im „Südpazifik“ — der ja in Wirklichkeit den gesamten zentralen Pazifik einschließt — direkt oder indirekt schweren Schaden anrichten. Einem solchen Ereignis stünden die Bewohner der Inseln ähnlich machtlos gegenüber wie den Kämpfen im Zweiten Weltkrieg.

In Papua-Neuguinea befürchten einige Politiker — darunter ein Verteidigungsminister, der, weil er dies öffentlich aussprach, sein Amt verlor —, ihr Land könne in absehbarer Zeit von Indonesien unter Kontrolle gebracht werden. Gegen eine solche Annahme spricht allerdings, daß Papua-Neuguinea sehr viel größer ist und — nicht zuletzt infolge seiner wachsenden außenwirtschaftlichen Verflechtung — politisch ein ganz anderes Gewicht besitzt als etwa Ost-Timor, das Indonesien noch vor seiner bereits geplanten Unabhängigkeit trotz aller Protest-Resolutionen der UNO zu annektieren vermochte.

Von diesen beiden Fällen abgesehen, ist jedoch gegenwärtig für keinen der Inselstaaten eine auch nur potentielle Bedrohung von außen erkennbar, und politische Konkurrenz untereinander besteht nicht.

Für ihre Außenpolitik bedeutet dies, daß aus ihrer Sicht keine Notwendigkeit für ein bi- oder multilaterales Militärbündnis gegeben und prinzipiell auch keine institutionelle Bindung an einen der bestehenden politischen Blöcke akut erforderlich ist. Ziel der Außenpolitik muß es daher derzeit sein, den in der Region wirksamen machtpolitischen status quo zu erhalten oder weiter zu verbessern und im übrigen die eigenen Interessen auf anderen Gebieten — insbesondere bei der Wirtschaft und Entwicklungshilfe — möglichst wirksam zu fördern.

Ein weiterer in der Außenpolitik wirksamer Faktor sind die innenpolitischen Verhältnisse: Bedingt durch das noch weithin traditionell bestimmte oder beeinflusste Gesellschaftssystem mit nur punktuell größeren wirtschaftlichen Veränderungen und durch geschichtliche Beziehungen nur zu den west-

lichen Mächten gibt es nirgendwo im insularen Südpazifik eine größere pro-kommunistische oder sonst stark linksorientierte Bewegung oder Partei.

Alle Inselstaaten betreiben vor diesem Hintergrund eine unabhängige Außenpolitik, die sich in erster Linie an den eigenen Interessen bzw. denen der Region orientiert; keiner gehört einem außenpolitischen oder militärischen Bündnis (sieht man von der genannten Zusammenarbeit ab) an.

In der Praxis ist diese Außenpolitik eher prowestlich, verbunden z. T. mit einer Mitgliedschaft im britischen Commonwealth oder anderen engen Beziehungen zur jeweiligen früheren Kolonialmacht. Die von einem Regierungschef der Salomon-Inseln einmal verkündete Bereitschaft, nötigenfalls auch sowjetische Entwicklungshilfe zu nutzen, die frühere Aufnahme eines Kredites in Libyen durch Tonga oder die ständigen Differenzen mit den USA über den Fang von Wanderfischarten (Thunfisch u. a.) — für den die USA keine 200-Meilen-Zonen anerkennen — stellen keine Abkehr von diesem Kurs dar, sondern lediglich die punktuelle Verfolgung eigener Interessen.

Untereinander und mit einigen noch nicht unabhängigen Territorien sowie mit Australien und Neuseeland arbeiten die Inselstaaten seit 1971 im „Südpazifik-Forum“ (South Pacific Forum: SPF) zusammen — einem lockeren Zusammenschluß (keinem formellen Bündnis), der einmal jährlich auf einer Gipfelkonferenz die gemeinsamen politischen und wirtschaftlichen Interessen zu koordinieren sucht. Das SPF tritt z. B. für einen kernwaffenfreien Südpazifik ein und hat sich scharf gegen die von Japan erwogene Versenkung radioaktiver Abfälle im Pazifik gewandt; es un-

terstützt die weitere Entkolonialisierung der Region. Im letzteren Punkt allerdings zeigen sich schon unterschiedliche Haltungen: Staaten wie Vanuatu sind eher für eine aktivere Unterstützung, während andere sich passiver verhalten. Insgesamt gilt für den Südpazifik hinsichtlich der innen- wie der außenpolitischen Bemühungen der zahlreichen Inselstaaten das Prinzip „Einheit in der Vielfalt“.

Literaturhinweise:

Bellwood, Peter: *Man's Conquest of the Pacific. A Prehistory of Southeast Asia and Oceania*, New York 1979;

Buchholz, Hanns J. (u. a.): *Fischer Länderkunde Australien-Neuseeland-Südpazifik*, Frankfurt 1984;

Pacific Publications (Hrsg.): *Pacific Islands Year Book*, 15th ed., Sydney 1984;

University of the South Pacific, Institute of Pacific Studies (Hrsg.): *Politics in Micronesia*, Suva 1983;

University of the South Pacific, Institute of Pacific Studies (Hrsg.): *Politics in Melanesia*, Suva 1982;

University of the South Pacific, Institute of Pacific Studies (Hrsg.): *Politics in Polynesia*, Suva 1983;

South Pacific Social Sciences Association (Hrsg.): *The Pacific Way. Social Issues in National Development*, Suva 1983;

Moses, John A. und Paul M. Kennedy (Hrsg.): *Germany in the Pacific and Far East. 1870—1914*; St. Lucia (Queensland) 1977.

(Weitere Literatur mit Standort in verschiedenen Bibliotheken weist gegen eine geringe Gebühr die Übersee-Dokumentation, Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, nach.)

Berichtigung

In der in B 7—8/85 veröffentlichten Replik von K.-Peter Stratmann auf die Kommentare von Eckhard Lübckemeier und Randolph Nikutta zu seinem Beitrag „Air-Land Battle — Zerrbild und Wirklichkeit“ (B 48/84) ist durch das Weglassen eines Wortes ein sinnentstellender Fehler entstanden. Es muß auf Seite 35, 1. Absatz, richtig heißen:

„Um es — gegen Lübckemeier, Nikutta und andere — knapp und deutlich zu wiederholen: Die Aussage des FM 100-5, daß es die Aufgabe des Kommandierenden Generals des Korps (bzw. seiner Untergebenen [the commander]) sei, durch Angriff (the offense) und die vollständige Zerstörung des von ihm bekämpften feindlichen Großverbands (an enemy force, the enemy force, the opposing force) den Feind zu schlagen (defeat the enemy), kann **nicht** als Aufforderung gelesen werden, durch offensive Besetzung Osteuropas und der Sowjetunion sowie durch vollständige Vernichtung der Streitkräfte der UdSSR diese zu besiegen!“

Dietmar Rothermund: Indien 1985: Eine innenpolitische Bilanz

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10/85, S. 3—12

Der große Wahlerfolg des jungen Premierministers Rajiv Gandhi prägt die gegenwärtige politische Situation Indiens. Gerade sein Mangel an politischer Erfahrung und die Tatsache, daß er dieses hohe Amt nicht anstrebte, verheißen einen Neubeginn. Rajiv Gandhi verweist auf die große Tradition seiner Partei, die in diesem Jahr ihr hundertstes Jubiläum feiert. Doch als Staatspartei hat sich dieser indische Nationalkongreß im Laufe der Geschichte mehrfach bedeutsam gewandelt. Rajiv Gandhi muß diese Partei abermals umgestalten, um neuen Aufgaben gerecht zu werden.

Eine der wichtigsten Aufgaben für Staat und Partei ist die Schaffung eines echten Föderalismus. Der imperiale Föderalismus, den die Briten in Indien einführten, befindet sich derzeit in einer Krise. Der Säkularismus, das zweite grundlegende Prinzip der indischen Verfassung, wird jetzt ebenfalls auf eine harte Probe gestellt. Militante Sikhs verlangen für ihre Religionsgemeinschaft einen autonomen Staat und fordern damit Föderalismus und Säkularismus heraus. Rajiv Gandhi muß sich dieser Herausforderung stellen und im Rahmen der indischen Verfassung eine zukunftsweisende Kompromißlösung finden. Ökonomische und fiskalische Zugeständnisse könnten helfen, die Kompromißbereitschaft der Herausforderer zu fördern. Indiens wirtschaftliches Wachstum ist zur Zeit unter den gegebenen Bedingungen recht beachtlich, problematisch bleibt freilich die Verteilung: Etwa ein Zehntel der Bevölkerung (mit 70 Millionen ein großer Markt) hat ein gutes oder zumindest ausreichendes Einkommen, die große Masse jedoch verharrt in der Subsistenzwirtschaft oder gar am Rande eines schwer definierbaren Existenzminimums.

Andrea Kerstges: Australische Sicherheitspolitik im Wandel. Eine europäische Enklave im asiatisch-pazifischen Raum

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10/85, S. 13—25

Die Labor Partei in Australien ist, ebenso wie ihre Schwesterpartei in Neuseeland, immer für Überraschungen gut. Doch während die australische Labor Partei, die seit 1983 wieder den Premierminister stellt, sich lediglich verbal gegen das Sicherheitsbündnis mit Neuseeland und den USA (ANZUS-Pakt) ausspricht, faktisch jedoch weiterhin „Realpolitik mit nationalem Schwergewicht“ betreibt, ist die neuseeländische Labor Partei bemüht, ihren Worten auch Taten folgen zu lassen. Für die Amerikaner bedeutet dies, daß sie in Zukunft nicht mehr mit der unbedingten Loyalität ihrer pazifischen Partner rechnen können.

Der australische Premierminister Hawke ließ die US-Regierung nach seiner Wahl 1983 und seiner Wiederwahl 1984 wissen, daß Australien zwar in dem seit 1951 bestehenden ANZUS-Pakt verbleiben werde, aber mehr Eigenständigkeit und die Berücksichtigung nationaler Interessen fordere. Die Labor-Regierung Neuseelands unter David Lange, seit 1984 im Amt, will dagegen den Südpazifik zu einer atomwaffenfreien Zone machen und verweigert den atomgetriebenen und atomar bestückten Schiffen der US-Flotte den Anlauf neuseeländischer Häfen.

Günter Siemers: Südpazifik: Entkolonialisierung und neue Identität. Nationalitätenbildung, wirtschaftliche Entwicklung und außenpolitische Beziehungsstruktur im ozeanischen Raum

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10/85, S. 26—39

Seit Magellans Reise im frühen 16. Jahrhundert wurde der insulare Südpazifik von abendländischen Forschern erschlossen; später erschienen auch Abenteurer, Händler, Siedler und Missionare. Dritte Stufe der ausländischen Präsenz war schließlich die koloniale Inbesitznahme mit Schwerpunkt in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Von den damals gebildeten Kolonien, Protektoraten, Treuhandgebieten u. ä. sind acht nach dem Zweiten Weltkrieg zu souveränen Staaten geworden; einige weitere dürften in absehbarer Zeit die Unabhängigkeit erlangen oder sind freiwillig mit einem größeren Staat assoziiert, für einige Gebiete ist kein Ende der Fremdverwaltung in Sicht.

Die wirtschaftliche Entfaltung der einzelnen Staaten und Territorien wird durch kleine Binnenmärkte, lange Verkehrswege ins Ausland u. a. beeinträchtigt, so daß fast alle eine negative Handelsbilanz aufweisen. Außenpolitisch gesehen, treffen im Pazifik die Interessen der Großmächte USA und UdSSR aufeinander; die USA unterhalten auf einigen Inseln im Südpazifik Militärstützpunkte, ebenso wie aus anderen Gründen Frankreich. Da die Inselstaaten keinerlei unmittelbarer Bedrohung von außen ausgesetzt sind, können sie eine vorwiegend auf die Wahrnehmung eigener Interessen ausgerichtete, von Beteiligung an politischen und militärischen Bündnissen freie Außenpolitik betreiben. Aus historischen, innenpolitischen u. a. Gründen sind dabei alle Regierungen mehr oder weniger westlich orientiert. Die Zusammenarbeit untereinander wird insbesondere durch das „Südpazifik-Forum“ koordiniert.