Die US-amerikanische Gesellschaft Deepsea Ventures Inc. hatte im November 1974 bereits einen Claim für die exklusive Aufsuchung und Ausbeutung von Manganknollenvorkommen im Pazifik bei der US-Regierung angemeldet (Abb. 1). Das angesprochene State Department hat sich zwar als nicht kompetent bezeichnet und den Antrag zurückgeschickt, jedoch haben die USA inzwischen bestätigt, daß ihre Industrie finanziell und technisch in der Lage sei, den Meeresbergbau zu beginnen, und nur noch bis zum Frühjahr 1976 auf eine völkerrechtliche Regelung durch die UNO warten könne. Um diese Erklärung zu erhärten, haben die Vereinigten Staaten die Gründung einer nationalen Ocean Mining Administration als Teil des Interior Department vorgesehen und bis in die personelle Besetzung leitender Positionen organisatorisch vorbereitet; Aufgabe dieser Organisation wird die Vergabe von Lizenzen zur Aufsuchung und Gewinnung von Rohstoffen aus dem Meer sein.

Die hochindustrialisierte Bundesrepublik Deutschland mit ihrer krisenempfindlichen Rohstoffversorgung wird neben der weiteren Mitwirkung an der Erarbeitung eines völkerrechtlich allgemein verbindlichen Meeresrechtsregimes durch die Dritte UNO-Seerechtskonferenz auch diesen oder ähnlichen Aktivitäten große Aufmerksamkeit widmen müssen, um nicht Gefahr zu laufen, bei den Bemühungen zur Sicherung eines angemessenen Anteils an den marinen Ressourcen ins Hintertreffen zu geraten.

Der Indische Ozean und die Vereinten Nationen

DIETER BRAUN

Seit Ende 1971 beschäftigen Fragen des Indischen Ozeans die Vereinten Nationen in regelmäßigem Abstand. Eine erste Abstimmung in der Generalversammlung brachte damals dem Vorschlag Sri Lankas (des früheren Ceylon), dieses drittgrößte der Weltmeere zu einer ›Zone des Friedens‹ zu erklären, eine Mehrheit. Im folgenden Jahr wurde erneut darüber abgestimmt: die Mehrheit stieg wesentlich an, von 61 auf 95 Stimmen. Zugleich wurde ein Ad-hoc-Ausschuß aus 15 Staaten gebildet, der dem Vorschlag Substanz verleihen sollte. Dieser Ausschuß ist inzwischen zu einer festen Einrichtung in den Vereinten Nationen geworden. Jeweils zum Jahresende 1973 und 1974 legte er Berichte vor, und die Generalversammlung gab dem Konzept mit weiter wachsenden Mehrheiten ihre Zustimmung. Gegenstimmen gab es bei keiner der bisherigen Abstimmungen, hingegen wurde — vor allem von den Staaten der westlichen und östlichen Militärallianzen — Enthaltung geübt. Dies ist besonders relevant hinsichtlich der vier auswärtigen Mächte, die im Indischen Ozean mit ihren Flotten präsent sind: Vereinigte Staaten, Sowjetunion, Großbritannien und Frankreich. China hingegen — das fünfte der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats — unterstützt den Vorschlag lebhaft und ist selbst Mitglied des Ad-hoc-Ausschusses.

Vorzeichen der Entkolonialisierung

Es ist ein historisches Kennzeichen des Indischen Ozeans, daß er zu keiner Zeit von einem seiner Anliegerstaaten maritim beherrscht wurde. Arabische, indische und malaiische Flotten waren vor dem Eintreffen der Europäer jeweils nur in einzelnen Zonen — und auch dort meist nur in küstennahen Gewässern — aktiv. Viereinhalb Jahrhunderte lang, bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts, dominierten die Flotten von Kolonialmächten in den Gewässern zwischen der Ostküste Afrikas und dem malaiischen Archipel, setzten sich in rohstoffreichen Anliegerstaaten fest und bekriegten sich, vor allem im 17. und 18. Jahrhundert, gegenseitig. Fast zwei Jahrhunderte lang galt schließlich der Indische Ozean als ›British Lake‹; die Engländer beherrschten sämtliche Zu- und Ausfahrten und insbesondere die Umgebung Indiens, der ›zweiten Säule des Empire‹.

Doch Großbritannien sah im Indischen Ozean und seinen Randstaaten zu keiner Zeit eine zusammenhängende Region. Mindestens vier Subregionen waren — und sind meist noch heute — deutlich voneinander getrennt: Das östliche und südliche Afrika, der Mittlere Osten (vor allem Rotes Meer und Persischer Golf), der indische Subkontinent und Südostasien mit Australien. Weder politisch noch wirtschaftlich oder strategisch wurde von London aus die Gesamtregion als eine Einheit begriffen, noch viel weniger von den diversen Subregionen selbst.

Die wesentliche Veränderung kam nach dem Zweiten Weltkrieg und vor allem seit den 50er Jahren, als die meisten der vorherigen Kolonialgebiete ihre Unabhängigkeit gewannen und erprobten. Die Erfahrung des Kolonialismus (und in der Ostregion auch des japanischen Imperialismus) bildete ein wichtiges verbindendes Element in einem sich dynamisch formenden neuen Bezugssystem meist junger Nationalstaaten. Es war unausbleiblich, daß die psychologische Grundlage dieses sich artikulierenden neuen Selbstverständnisses — Kennworte sind: ›Geist von Bandung‹, ›friedliche Koexistenz‹, ›Blockfreiheit‹ — antiwestlich war und ist, im Sinne einer besonderen Empfindlichkeit gegenüber tatsächlichen oder perzipierten fortgesetzten Überfremdungsversuchen, gegenüber wirtschaftlicher Ausbeutung sowie geopolitischer, geostrategischer und kultureller Abhängigkeit, vor allem von westlichen Staaten. Diese selbst haben oft den kompensatorischen Zwang solcher Reaktionen nicht begriffen und ihrerseits überreagiert. In letzter Zeit trifft dies vor allem auf die USA zu: das amerikanisch-indische Verhältnis — eine Kette gegenseitiger Mißverständnisse — ist dafür symptomatisch.

Die Sowjetunion und die Staaten des Ostblocks hatten unter den Vorzeichen von Antikolonialismus, Antiimperialismus usw. im Vergleich eine wesentlich günstigere Startposition, und sie haben sie seit Mitte der 50er Jahre genutzt. Geschickt suggerierten sie den unter dem kolonialen Trauma laborierenden Staaten, daß alle westliche Hilfe, die sie erhielten, selbstverständliche Wiedergutmachung für jahrhundertelange Ausbeutung sei, während die sozialistischen Staaten ihren freiwilligen Beitrag unter dem Vorzeichen internationaler sozialistischer Solidarität leisteten. In der Region des Indischen Ozeans setzte die Sowjetunion Schwerpunkte ihrer Wirtschafts- und später ihrer Militärhilfe vor allem in Indien und Indonesien. Die Sowjetunion machte in diesen, ihr historisch nicht vertrauten, ethnisch und religiös höchst komplexen, von den früheren Kolonialmächten stark geprägten Ländern einen Lernprozeß durch, der — siehe Indonesien — zu Rückschlägen führte, aber insgesamt Erfolge im Sinne eines schrittweisen Fußfassens in immer mehr Randstaaten des Indischen Ozeans brachte, noch ehe 1968 die ersten Einheiten der Roten Flotte in diesem Meer erschienen.

Dabei kann vorweg festgehalten werden, daß die Russen die militärische Komponente — ihre Waffenhilfe wie ihre Flotte — stets nur als flankierendes Instrument neben aufeinander abgestimmten politischen, diplomatischen, wirtschaftlichen und ideologischen Mitteln eingesetzt haben und einsetzen. Dies mag zu einem wesentlichen Teil die stetige Ausdehnung ihres Einflußbereichs in dieser Region erklären. Der Westen setzte dagegen seine weit größeren Mittel viel weniger koordiniert ein und mußte immer von neuem erleben,

daß gezielte sowjetische Maßnahmen in einzelnen Ländern der Region die stärkere Wirkung hatten.

Wachsende Rivalität der Supermächte

Es mutet rückblickend etwas unverständlich an, als welche Sensation das erste Auftauchen sowjetischer Kriegsschiffe im Indischen Ozean in westlichen politischen und strategischen Kreisen gewertet wurde. Auch das ist nur psychologisch erklärbar: der Indische Ozean galt — was den maritimen Bereich angeht — als selbstverständliche angelsächsische Domäne (mit einer französischen Komponente nahe Afrika). Die Rote Flotte wurde als Eindringling betrachtet, obgleich es — nüchtern gesehen — eine Reihe plausibler Gründe für diese Präsenz gab und gibt. Erst dieser russische Schritt lenkte jedenfalls die Aufmerksamkeit des Westens auf den Indischen Ozean als auf eine strategische Einheit, wo westliche Interessen plötzlich stark gefährdet erschienen. Das zeitliche Zusammentreffen mit dem angekündigten britischen Abzug ›East of Suez‹ erhöhte die Brisanz.

In zahlreichen westlichen Veröffentlichungen der folgenden Jahre wurde die sowjetische Bedrohung zur See in oft grotesker Weise hochstilisiert. Als eines von vielen Beispielen sei aus den US Naval Institute Proceedings vom November 1971 zitiert: »Im Indischen Ozean ist die russische Flotte, wie die Dinge heute stehen, klar in Führung... Während der langen Passage zwischen den Simonstown-Docks in Südafrika und dem unabhängigen Singapur fährt die westliche Handelsmarine heute ohne Schutz.«[1] Es bedarf nur geringer Kenntnisse der strategischen Verhältnisse, um die Unhaltbarkeit solcher Äußerungen zu erkennen.

Die Anliegerstaaten des Indischen Ozeans, von denen nur wenige (Australien, Indonesien, Indien, Pakistan, Iran, Südafrika) über eigene, in jedem Fall kleine Flotten verfügen, mußten nach 1968 eine Neuauflage des kolonialen Musters befürchten, wonach die Flotten auswärtiger Mächte versuchen, rivalisierende Positionen aufzubauen und sich jeweils unter Berufung auf Aktionen des Gegenspielers eigene Hafennutzungsrechte und Basen zu sichern und wonach diese Mächte allgemein durch Militärhilfe in potentiellen regionalen Konfliktgebieten sich Einfluß und Mitbestimmung bei Fragen der nationalen Sicherheit einzelner Staaten verschaffen könnten. Deutliche Anzeichen einer solchen Entwicklung zeigten sich zum Beispiel durch die anglo-amerikanische Absprache zum Ausbau des Atolls Diego Garcia für militärische Zwecke und durch die Bemühungen der Sowjetunion um militärisch relevante Positionen im Nordwesten des Indischen Ozeans, vor allem in Somalia, Südjemen und dem Irak. Der indisch-pakistanische Krieg von 1971 brachte eine rasche Verstärkung der Flotten beider Supermächte im Krisengebiet, mit der psychologisch noch lange nachwirkenden US-Drohgebärde gegen Indien: durch den Aufmarsch der Flugzeugträger-Task Force ›Enterprise‹ im Golf von Bengalen.

Vor diesem Hintergrund ist der Versuch von seiten einer überwiegenden Zahl von Anliegern zu werten, den schon früher in anderen Gremien (Blockfreien-Gipfeltreffen Kairo 1964, Lusaka 1970) ventilierten Friedenszonen-Vorschlag neu zu beleben und ihn vor das Forum der Vereinten Nationen zu bringen. Die wachsende internationale Unterstützung dieses Plans seit 1971 ist vor allem dem Umstand zuzuschreiben, daß die damals als Befürchtung geäußerte Gefahr weiterer Eskalation der Flotten- und Militärpolitik der Supermächte tatsächlich eingetreten ist, insbesondere im Zusammenhang mit der Energiekrise und dem Nahost-Krieg vom Herbst 1973.

Die Energiekrise als neuer Faktor

Bis 1972 spielte das Öl der Subregion Persischer Golf zwar eine wesentliche Rolle bei jeder Aufzählung von Großmachtinteressen in der Region des Indischen Ozeans. Vor allem die Anteile der amerikanischen Konzerne am Öl der Arabischen Halbinsel galten als politischer Faktor; bemerkenswerterweise wurde dabei jedoch vorwiegend das Interesse des US-Fiskus an den Steuereinnahmen aus dieser Förderung betont. Die Vorstellung eines wirksamen arabischen Embargos als Folge amerikanischer Unterstützung Israels mit weitreichenden wirtschaftlichen und politischen Folgen auch für die Vereinigten Staaten selbst, nicht nur für deren Verbündete in Europa und Japan, lag noch fern.

1972/73 konzentrierte sich gleichwohl die Politik der Großmächte stärker auf das Golf-Gebiet, nicht zuletzt als Folge zunehmender Koordinierung zwischen den ölproduzierenden Staaten (OPEC, OAPEC). Der Abzug der Engländer aus den Emiraten (Ende 1971) hatte nicht zu dem von mancher Seite erwarteten Umbruch geführt, vielmehr pendelten sich die politischen Kräfte in diesem Gebiet neu ein. Eine gewisse Polarisierung war dabei unverkennbar: Die Sowjetunion unterstützte den Irak (Vertrag vom April 1972) und Südjemen, von wo aus wiederum die ›Befreiungsfront für Oman und den Arabischen Golf‹ (PLOAG) ihre Förderung erfuhr. Die USA wandten sich verstärkt Iran zu (Besuch Nixons im Mai 1972) und wurden auf der Arabischen Halbinsel diplomatisch aktiv. Das Interesse beider Supermächte an der Region (zu der auch die afrikanische Küste am Horn von Afrika zu zählen ist) dokumentierte sich dabei am deutlichsten durch das Ausmaß ihrer jeweiligen Militärhilfe. Schon vor dem Herbst 1973 war daher die Verschiebung politischer und strategischer Schwerlinien von anderen Teilen des Indischen Ozeans, z. B. vom indischen Subkontinent, zum Persischen Golf hin in vollem Gange.

Nahost-Krieg und Energiekrise wandelten das Bild dann deutlich genug. Die damaligen Ereignisse und ihre Nachwirkungen bestimmen die Entwicklung bis heute. Sie brachten eine erneute, akute Erhöhung des strategischen Engagements der Supermächte, um so mehr, als im Falle eines neuen arabisch-israelischen Konflikts die Zone zwischen dem Persischen Golf und dem Horn von Afrika mit Sicherheit in mehrfacher Hinsicht einbezogen werden dürfte. Dies macht vorerst alle bisherigen Hoffnungen auf gegenseitige Begrenzungsabsprachen der Supermächte im Zusammenhang globalstrategischer Entspannung gegenstandslos. Der Indische Ozean scheint bis auf weiteres von den Auswirkungen der Entspannung nicht berührt, die Interessengegensätze zwischen Washington und Moskau haben sich im Gegenteil dort verstärkt — eine Tatsache, die wiederum von China gerne als Paradebeispiel für die eigene weltpolitische Doktrin gewertet und propagandistisch genutzt wird.

Die Flottenpräsenz der Supermächte

Doch wäre es wiederum zu einfach, diesen Prozeß auf der oberen weltpolitischen Bühne als bestimmend für die Zukunft der Region zu betrachten, wie dies häufig unter den Vorzeichen einer von Militärpotentialen aus argumentierenden ›Realpolitik‹ geschieht. Die amerikanische und sowjetische Flotte sind zwar jederzeit fähig, im Indischen Ozean ihre überlegene Macht zu demonstrieren, der einen könnte nur von seiten der anderen und durch keine denkbare Kombination Dritter wirksam begegnet werden, auch ist eine ›Entfernung‹ dieser Flotten — wie eine extreme Version des Friedenszonen-Vorschlags fordert — gegen den Willen der Supermächte gänzlich undenkbar; eine allfällige Durchführung einer solchen Maßnahme könnte schließlich auch nur von diesen Mächten selbst gegenseitig zu kontrollieren gesucht werden.

Trotz dieser unbestreitbaren Tatsachen ist heute nicht mehr möglich, was für die Zeiten des Kolonialismus charakteristisch war: vor allem mit dem Instrument der Seemacht, mit ›gunboat diplomacy‹ regionale Entwicklungen und Entscheidungen wesentlich zu fördern oder zu verhindern. Solche Wirkungen, mögen sie auch im Westen, im Osten wie in den Anliegerstaaten als Szenarien ständig beschworen werden, sind aufgrund des gewandelten internationalen Klimas, wofür die

Vereinten Nationen ein guter Gradmesser sind, sowie aufgrund stark gewachsener Interdependenzen, von dem gegenseitigen Abschreckungs- und Vergeltungspotential der Supermächte abgesehen, immer unwahrscheinlicher geworden. Dies gilt für die befürchtete Unterbrechung der westlichen Ölversorgung durch die Rote Flotte ebenso wie für eine US-Intervention in arabischen Ölstaaten. Die mit solchen denkbaren Aktionen verbundenen Risiken sind für den Urheber unkalkulierbar geworden und haben daher heute wenig Realitätsgehalt.

Von den einzelnen Anliegerstaaten wird im übrigen die Flottenpräsenz der beiden Supermächte höchst verschieden eingeschätzt; darüber darf die Einheitlichkeit bei den Abstimmungen über die Friedenszone nicht hinwegtäuschen. Prowestlich orientierte Länder finden sich mit der US-Präsenz ab, unterstützen sie durch Sicherung von Basisrechten (Australien, Bahrein) oder pflegen vertraglich gesicherte Zusammenarbeit mit der eigenen Flotte (CENTO). Mit der Sowjetunion militärisch kooperierende Staaten, an erster Stelle Indien, sehen die Rote Flotte als notwendiges Gegengewicht gegen die amerikanische, stützen sich bei Ausrüstung und Ausbildung ihrer Marine verstärkt auf Moskau ab und gewähren im Zusammenhang damit Rechte und Einflußmöglichkeiten, die schwer definierbar sind, aber gleichwohl strategische und politische Relevanz besitzen.

Wechselwirkung von Großmacht- und Regionalpolitik

Es ist schwierig, die beiden Strömungen, die sich hier bemerkbar machen, zu kennzeichnen, noch schwieriger, sie in einen gemeinsamen Zusammenhang einzuordnen,

- die Auswirkungen der fortgesetzten, ja erhöhten Ost-West-Spannung auf die Anliegerstaaten des Indischen Ozeans, die in diese Konfliktsituation unmittelbar (wie vor allem die Ölstaaten) oder mittelbar involviert sind;
- die Bemühungen unter den Anliegerstaaten selbst, ihre gegenseitigen Beziehungen neu zu ordnen, regional zusammenzuarbeiten, Interessenidentitäten zu erkennen und durch solche Schritte die Abhängigkeit von auswärtigen Mächten zu verringern.

Für den Beobachter der Szenerie des Indischen Ozeans wirken beide Tendenzen in verwirrender Weise gegeneinander, jedoch auch aufeinander ein. Sie verhindern jedenfalls jede vereinfachende Charakterisierung des gegenwärtigen Aggregatzustandes. Dabei dominiert das Prinzip des Sowohl-Als-auch über das Entweder-Oder. Das jüngste Beispiel dafür war die überraschende Einigung zwischen dem Irak und Iran, ein regionalpolitisches Ereignis von vermutlich weitreichenden Folgen, gerade auch für die Supermächte, denen daraus jeweils Vor- wie Nachteile erwachsen dürften.

Die Region des Indischen Ozeans bietet nicht zuletzt deshalb ein so vielschichtiges Bild, weil dort ein Großteil der Dritten Welt (über eine Milliarde Menschen) versammelt ist und sich verschiedene Kräfteparallelogramme überlagern: das Ost-West-Kraftfeld wird durch den sino-sowjetischen Konflikt in vieler Hinsicht beeinflußt. China trägt nicht unwesentlich dazu bei, daß der Nord-Süd-Gegensatz insgesamt sich ins Bewußtsein der ›armen‹ Völker einprägt. Mit der Energiekrise hat sich die ›Vierte‹ Welt in Distanz zur ›Dritten‹ Welt gesetzt, und gerade in dieser afro-asiatischen Großregion könnte die Bewährungsprobe für die Solidarität zwischen beiden nunmehr so ungleichen Staatengruppen stattfinden — siehe den Vorschlag des Schahs von Iran zu einer wirtschaftlichen Kooperationszone Indischer Ozean. Im selben Raum stoßen auch wirtschaftliche Interessen der OECD-Staaten aufeinander, wie die Beispiele des Rüstungshandels, des Wettbewerbs um Industrieaufträge in den Ölstaaten oder die kompetitiven Versuche zur Sicherung nationaler Ölversorgung zeigen. Nicht zuletzt ist die Region am stärksten vom wachsenden Nahrungsmitteldefizit der Welt betroffen. Gerade dieser Umstand trägt wesentlich zur inneren Instabilität vieler rohstoffarmen, vorwiegend von der Landwirtschaft abhängigen Staaten der Region bei, deren soziale Probleme der Arbeitslosigkeit, der Chancenungleichheit, der Benachteiligung von Minoritäten usw. sich rasch vervielfältigen.

Es mutet unter solchen Voraussetzungen kühn an, überhaupt gemeinsame Interessen einzelner Länder, deren Hauptsorge die Erhaltung ihrer innerstaatlichen Ordnung sein muß, zu erwarten, noch weniger auf Konsens sich gründende Formulierungen nach außen. Der Interessengemeinschaft von Anrainern des Indischen Ozeans, die sich in den Vereinten Nationen zusammengefunden hat, kommt daher desto mehr Gewicht zu, je größer die Differenzen sind, die zwischen den einzelnen Staaten und Subregionen bestehen. Der gemeinsame Nenner trägt allerdings, wie angedeutet, in erster Linie ein negatives Vorzeichen: man ist gegen Fremdbestimmung, gegen auswärtige Bevormundung, gegen balance-of-power-Übungen der Großmächte im ›eigenen‹ Bereich, gegen nukleare Bedrohung als Nebenprodukt der Großmachtstrategie, gegen ideologische Polarisierung und anderes mehr. Es ist weniger deutlich, wofür man eintritt, und vor allem, was man erwartet, sollten die auswärtigen Mächte sich in der Tat, dem Friedenszonen-Aufruf folgend, weitgehend militärisch aus der Region zurückziehen. Denn daß dann ein neues Kraftfeld entstünde, unter den Vorzeichen der Vormacht einzelner Anliegerstaaten, was gerade für die kleineren Länder nur eine Fortsetzung, möglicherweise sogar eine Erhöhung bisheriger Abhängigkeiten und Bedrohungsvorstellungen mit sich brächte — dies ist deutlich, wenn es auch nur selten ausgesprochen wird.

Eine Gelegenheit, bei der sich solche Vorstellungen artikulierten, war die VN-Debatte um die indische Kernexplosion[2]. Keinesfalls nur der meistbetroffene Nachbar Pakistan, sondern auch andere Staaten aus dem Ozean-Anlieger-Bereich machten ihre Besorgnis gegenüber dem indischen Alleingang deutlich, wenn auch auf unterschiedliche Weise, zumeist jedoch durch Unterstützung des pakistanischen Vorschlags zur Errichtung einer nuklearwaffenfreien Zone Südasien. Im Zusammenhang damit steht die Forderung Sri Lankas, die Friedenszone so zu definieren, daß alle Anliegerstaaten auf den Besitz von Kernwaffen verzichten, ein klar gegen Indien gerichteter Vorstoß.

Sieht man solche Befürchtungen gegenüber indischem Hegemoniestreben (die von China kräftig geschürt werden) zusammen mit ähnlichen Empfindungen arabischer Golfstaaten vis-à-vis Iran, mit den Spannungsfeldern am Horn von Afrika (Eritrea, Somalia) und im südlichen Afrika, schließlich, weniger gravierend, mit der Zurückhaltung Singapurs gegenüber den Forderungen seiner Nachbarn nach Statusänderung der Malakka-Straße, so ergibt sich ein Muster von Dissens, das kaum erwarten läßt, daß ein Abseitsstehen der großen Mächte zugleich den Frieden in der Region beförderte.

Andererseits gab es in den vergangenen Jahren eine Reihe von regionalen Konflikten, die ohne auswärtiges Krisenmanagement gelöst oder wenigstens entschärft worden sind: die schrittweise Einigung auf dem indischen Subkontinent und die erwähnte iranisch-irakische Verständigung sind die augenfälligsten Beispiele. Aber auch die politische Neugestaltung auf der Arabischen Halbinsel nach dem englischen Abzug, einschließlich der sich neuerdings anbahnenden Kontakte zwischen den ›im Prinzip‹ ideologischen Gegnern Irak und traditionell regierten arabischen Golfstaaten sprechen für die Wirksamkeit von Einsichten über Absichtserklärungen hinaus. Ähnliches gilt für die weitere Abstimmung zwischen den ASEAN-Staaten, für die Zusammenarbeit zwischen Indonesien und Australien u. a. m. Im südlichen Afrika hat sich durch die Politik Portugals eine allseits unerwartete Veränderung ergeben, die z. B. dazu führen könnte, daß die von

China gebaute Tansam-Eisenbahn nicht zur vollen wirtschaftlichen und politischen Wirkung kommt.

Auch hier zeigt sich also wieder die oben erwähnte Ambivalenz der politischen Prozesse, die es nicht erlaubt, ein langfristiges Konzept wie das der Friedenszone als Chimäre abzutun, wie das im Westen meist geschieht, bei voller Würdigung der den dort formulierten Absichten entgegenstehenden Realitäten.

Aktivitäten in den Vereinten Nationen

Im Oktober 1971 hielt die Ministerpräsidentin von Ceylon, dem heutigen Sri Lanka, Frau Bandaranaike, vor der Generalversammlung eine Rede, in der das Thema ›Friedenszone‹ erstmalig vor diesem Forum in ausführlicher Form dargelegt wurde. Darin hieß es: »Der Kern unseres Vorschlags ist, daß im Indischen Ozean eine bestimmte Zone (a defined area) zu einer Friedenszone erklärt werden soll, die gemäß entsprechender Regelung ausschließlich friedlichen Zwecken dient. In dieser Zone sollen keine Waffen defensiver oder offensiver Art installiert werden, weder auf dem Meer noch in ihm bzw. auf dem Meeresboden, noch auf dem Land. Schiffe aller Nationen sollen das Recht auf Transit haben, aber Kriegsschiffe und Schiffe mit Kriegsmaterial sowie Unterseeboote dürfen nicht Station machen, es sei denn im Notfall ... Manöver von Kriegsschiffen sollen keinem Staat erlaubt sein. Marine-Aufklärungsoperationen sollen verboten werden. Keine Waffentests irgendwelcher Art dürfen erfolgen. Das System, das diese Maßnahmen regeln soll, muß unter wirksamer internationaler Kontrolle stehen.«[3]

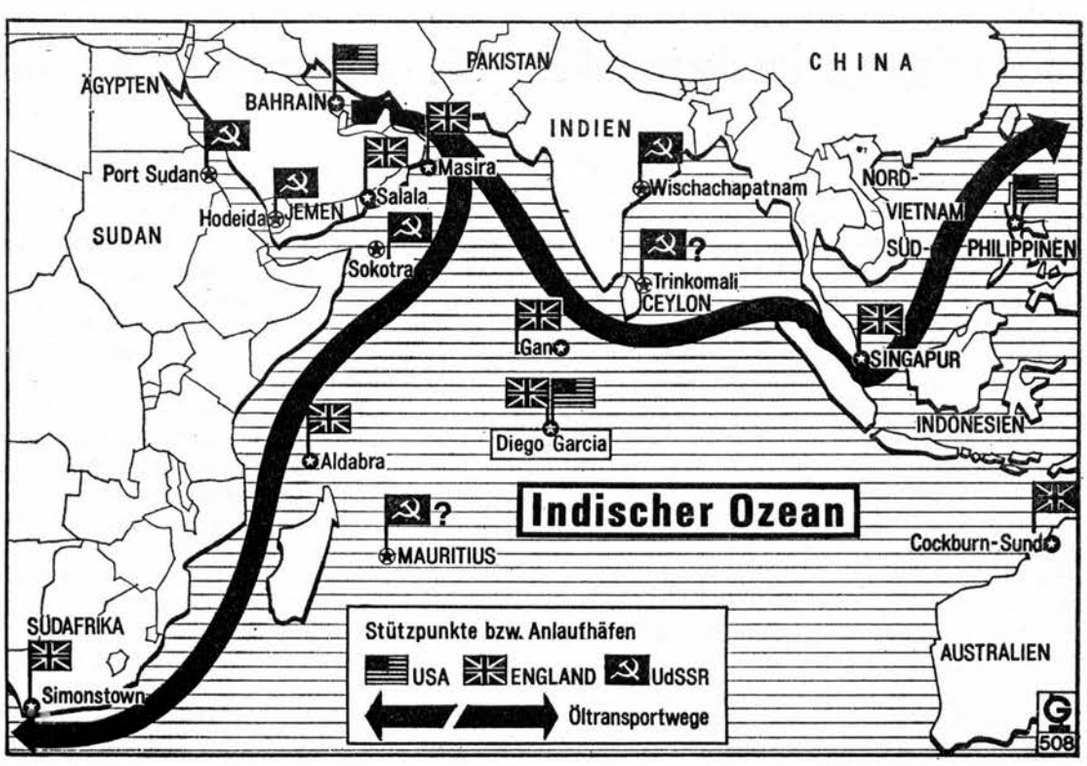
Frau Bandaranaike fügte hinzu, daß das Prinzip der Freiheit der Meere, dem dieser Vorschlag zuwiderzulaufen scheine, nicht allen Staaten gleichmäßig nütze, sondern auf einseitige Weise dominierende seefahrende Nationen begünstige. Dies sei nicht mehr zeitgemäß und müsse geändert werden.[4]

Die VN-Resolution vom 16. Dezember 1971[5] folgte im wesentlichen den in dieser Rede vorgetragenen Forderungen, mit einigen Modifikationen: Auch der Luftraum über der zu definierenden Zone ist einbezogen, Kriegsschiffe und Flugzeuge sollen nicht als Drohung oder zur Gewaltanwendung gegen einen Anliegerstaat eingesetzt werden, ferner sollen sämtliche bestehenden militärischen Einrichtungen der Großmächte entfernt und ein Verbot von Kernwaffen sowie jeder »Manifestation militärischer Präsenz von Großmächten im Zusammenhang mit deren Rivalität« durchgesetzt werden. Zur Erreichung dieser Ziele sollten die Großmächte mit den Anliegerstaaten sofort in Konsultationen eintreten.

Hier ist Ähnliches zu beobachten wie bei den Forderungen der ›Gruppe 77‹ gegenüber den Industrieländern: ein Block von Entwicklungsländern (hier sogar unter Einschluß Australiens), die unter sonstigen Gesichtspunkten sehr heterogene Interessen haben, addiert eine Reihe von Wünschen und Vorstellungen und legt sie in Resolutionsform nieder, obgleich — sicher in manchen Fällen auch: weil — die Chance für eine Realisierung eines solchen Katalogs sehr gering ist. Der Konsens beruht auf einem übergeordneten Prinzip: einer nur in Umrissen erkennbaren Vorstellung von Souveränität und Unabhängigkeit. Dem liegt wiederum die gemeinsame Erfahrung von unerwünschter Einmischung auswärtiger Mächte in eigene Belange zugrunde, die Erfahrung, bisher im wesentlichen nur Objekt von Großmacht-Rivalität gewesen zu sein.

Gegen solche auswärtige Einmischung richtete sich danach auch die erste konkrete Maßnahme, die der Ende 1972 gebildete Ad-hoc-Ausschuß von 15 Staaten[6] in Angriff nahm: eine Studie über die Präsenz der Großmächte im Indischen Ozean. Formal handelte es sich um den Auftrag der Generalversammlung an den Generalsekretär, durch von diesem ausgewählte Fachleute ein Gutachten erstellen zu lassen, das zunächst dem Ad-hoc-Ausschuß vorgelegt und dann auf die Tagesordnung der 29. VN-Sitzungsperiode gesetzt werden sollte. Das Thema lautete: ›A factual statement of the great Powers' military presence in all its aspects, in the Indian Ocean, with special reference to their naval deployments, conceived in the context of great Power rivalry‹[7]. Schon im Thema war damit eine gewisse Einseitigkeit (Großmacht-Rivalität) vorgegeben.

Der Generalsekretär berief drei außenstehende Fachleute zur Erstellung des Gutachtens: einen Engländer (Direktor von SIPRI in Stockholm), einen Inder und einen Iraner. Das Ergebnis wurde im April 1974 von den Autoren dem Generalsekretär übergeben und von diesem im folgenden Monat als VN-Dokument veröffentlicht[8]. Der Bericht umfaßte 22 Seiten mit 15 Seiten Anhang, darunter eine Landkarte mit Basen und anderen militärischen Einrichtungen der Großmächte.



Der Indische Ozean rückt immer stärker in das weltpolitische Zentrum. Lange Zeit hatte Großbritannien mit seiner gewaltigen Flotte und mit seinen Seestützpunkten an allen entscheidenden Stellen die Herrschaft über den Raum. Nach dem letzten Krieg mußte es sich nach und nach aus dem Gebiet ›östlich von Suez‹ zurückziehen. In das Vakuum drängten die beiden Weltmächte, wo sie sich nun gegenseitig mit Flottenpräsenzen und Luftstützpunkten hinaufschaukeln. Für Schiffahrt und Ölversorgung ist das riesige Gebiet von großer Wichtigkeit. Kein Wunder, daß die Anrainer- und Hinterlandstaaten des Indischen Ozeans von der zunehmenden Großmachtrivalität beunruhigt sind. Sie haben sich deshalb in den Vereinten Nationen zusammengetan, um den Großraum des Indischen Ozeans in eine Friedenszone zu verwandeln. (S. den Beitrag S. 104 ff und die Entschließung der Generalversammlung S. 122).

Die weitere Geschichte dieses Berichts zeigt in nuce die verworrene Problematik der internationalen Interessenlage im Indischen Ozean. Unmittelbar nach seinem Erscheinen protestierten gegen den Bericht die Vertreter der vier Großmächte mit Flottenpräsenz im Indischen Ozean sowie die Anlieger Madagaskar, Nordjemen, Äthiopien, Somalia und Tansania, zum Teil in äußerst scharfer Form. Die letzteren bestritten kategorisch, einer der Großmächte, wie im Bericht festgestellt, irgendwelche militärischen Rechte eingeräumt zu haben. Die Sowjetunion wandte sich gegen die »völlig verzerrte« Darstellung, usw.

Der Generalsekretär sah sich gezwungen, den Bericht kurz nach Erscheinen einzuziehen und als gegenstandslos zu bezeichnen. Unter Hinzuziehung eines weiteren Gutachters (eines Kanadiers) wurde nun eine bereinigte Ausgabe des Reports hergestellt (13 Seiten mit 2 Seiten Anhang, ohne Karte). Sie erschien im Juli 1974, unter demselben Aktenzeichen mit dem Zusatz Rev. 1, als eine nunmehr kaum mehr brisante Zusammenstellung weitgehend bekannter und veröffentlichter Tatsachen, unter Verzicht auf zahlreiche Einzelheiten und Wertungen des ersten Berichts. Doch selbst diese Fassung wurde noch von mehreren Staaten — der Sowjetunion sowie einer Reihe von Anliegern — beanstandet, zum Teil wiederum in scharfer Form. Der oben angeführte Bericht des Ad-hoc-Ausschusses gibt diese Proteste und Einwände wider.

Der Vorfall zeigt, daß es nicht möglich ist, selbst bei breitestem Nenner Konsens unter den an den politischen und strategischen Vorgängen im Bereich des Indischen Ozeans interessierten Staaten herzustellen. Die Einheitsfront der Unterzeichner des Friedenszonen-Vorschlags bricht sofort auseinander, wenn es um die Darstellung des gegenwärtig herrschenden Zustandes geht, bei dem die Verflechtung von Interessen auswärtiger Mächte mit Anliegerstaaten sichtbar wird, wobei die letzteren neben Gesichtspunkten der Sicherheit auch ihre regionalen Ambitionen im Auge haben.

Die Vereinten Nationen sammeln diese divergierenden Bestrebungen wie in einem Brennglas, was eine verbale, aber ohne Zweifel nützliche Form der Austragung internationaler Meinungsverschiedenheiten ist. Immerhin hat sich auch nach diesem Austausch von Gegensätzlichkeiten die Front der Anliegerstaaten wieder soweit geschlossen, daß Ende 1974 der Generalversammlung eine neue Resolution[9] vorgelegt werden konnte, die auch die baldige Abhaltung einer Konferenz dieser Länder sowie der Hinterlandstaaten vorsieht. Angesichts der zu verzeichnenden Eskalation der militärischen Präsenz der beiden Supermächte im Indischen Ozean, die vor allem im Zusammenhang mit der sprunghaft erhöhten Bedeutung der Region des Persischen Golfs sowie mit der gespannten Nahost-Situation zu sehen ist, mag ein vereinigter Druck von Anliegern in Richtung auf eine Begrenzung dieser gefährlichen Entwicklung nützlich sein. Der Wunsch nach einer Friedenszone könnte somit auf eher indirekte Weise politische Wirkung erzielen, als Ausdruck einer noch wenig artikulierten Grundstimmung unter den Anliegern eines Ozeans, zu denen keine der Großmächte zählt, einer Stimmung, die von diesen nicht völlig mißachtet werden kann[10].

Das Forum der Vereinten Nationen wird jedenfalls künftig verstärkt dazu dienen, die Unterstützung der überwiegenden Mehrheit der Staatenwelt für ein Konzept zu gewinnen, das zumindest im Prinzip die globale Sicherheit zu erhöhen geeignet ist. Die Geschichte zeigt, wie manche vagen Ideen sich zu Kräften der Veränderung entwickelt haben, sobald die Zeit dafür reif war.

Anmerkungen

1 L. Griswold, From Simonstown to Singapore, Annapolis 1971.
2 UN-Doc.A/C.1/PV.2004 vom 30. Oktober 1974.
3 UN-Doc.A/PV.1962 vom 12. Oktober 1971.
4 UN-Doc.A/PV.1962 vom 12. Oktober 1971, siehe Anm. 3.
5 UN-Doc.A/Res/2832 (XXVI). — Deutsche Übersetzung siehe in diesem Heft S. 122.
6 12 Anrainerstaaten, der Hinterlandstaat Sambia sowie China und Japan; 1974 wurde der Ausschuß um die drei Staaten Bangladesch, Kenia und Somalia erweitert.
7 Report of the ad-hoc Committee on the Indian Ocean, UN-Doc.A/2629 (XXIX).
8 UN-Doc.A/AC.159/1 vom 3. Mai 1974.
9 UN-Doc.A/Res/3259 (XXIX). — Deutsche Übersetzung siehe in diesem Heft S. 123. — Im Juni 1975 stellte der Ad-hoc-Ausschuß fest, daß unter den Anliegerstaaten Einverständnis darüber erzielt worden sei, die Konferenz in der zweiten Jahreshälfte 1976 abzuhalten, entweder in Sri Lanka oder auf Madagaskar. Die auswärtigen maritimen Mächte, die im Indischen Ozean präsent sind, hätten allerdings nicht auf die Einladung reagiert, an der Konferenz teilzunehmen. Diese Weigerung ist nicht überraschend, sie verstärkt jedoch die Konfrontation zwischen den Lagern.
10 Die Sowjetunion zeigt bereits seit einiger Zeit, daß ihr der politische Gehalt der Friedenszonen-Forderung durchaus bewußt ist und daß sie ihn für sich nutzbar zu machen sucht.

Die Definition der Aggression — ein Instrument für den Sicherheitsrat

WOLFGANG HEIDELMEYER

Der Zweite Weltkrieg begann mit der Lüge, Polen habe mit regulären Streitkräften zuerst auf deutschem Reichsgebiet geschossen; nun werde ›zurückgeschossen‹. Die Sowjetunion bemäntelte ihr militärisches Eingreifen in Ungarn und der CSSR mit ›Einladungen‹, die USA bedurften des Zwischenfalls im Golf von Tongking, um den massiven Einsatz ihrer Macht in Vietnam zu rechtfertigen. Wenige Beispiele genügen für den Nachweis, daß eine allgemeine Scheu besteht, Kriege und gewaltsame Interventionen als Frucht eigener politischer Entscheidung offen zu bekennen, sei es nach innen oder vor den Augen einer durch die modernen Nachrichtenmittel erschlossenen Weltöffentlichkeit.

Die Motive dafür mögen sehr verschieden sein und können ebensowohl in dem deutlichen Bewußtsein einer fragwürdigen Sache liegen wie auch in dem Gefühl begründet sein, daß die Sache wohl für den einen Teil der Öffentlichkeit ›gerecht‹, für einen anderen Teil aber ›ungerecht, verbrecherisch, imperialistisch‹ — oder wie auch immer die Bezeichnung gerade lauten mag — scheinen kann.

Die Furcht, politisch oder moralisch als ›Angreifer‹ gebrandmarkt zu werden, hat viele Gesichter. Gewalt bedarf des Zwielichts, um breiten Erfolges sicher zu sein, der Schatten verbirgt die Verantwortlichkeit. Zwar mag es geschehen, daß in Nürnberg einige gehängt werden, aber auch ›die Nürnberger‹ hängen keinen, den sie nicht haben — oder haben können. Es wäre gut, immer und allenthalben zu wissen, wo die Verantwortung liegt, wenn auf dieser Erde zu den Waffen gegriffen wird. Dies gilt insbesondere für die Vereinten Nationen, die nach dem Vorspruch ihrer Satzung angetreten sind, »die kommenden Generationen vor der Geißel des Krieges zu bewahren«.

I

Innerhalb der Abrüstungsbemühungen des Völkerbundes bereits beschäftigte man sich mit dem Problem, wie man dem allgemeinen völkerrechtlichen Gewaltverbot, welches allmählich von der internationalen Rechtsüberzeugung aufgenommen wurde, und insbesondere der Ächtung des Krieges durch den Kellog-Pakt einen praktikablen Mechanismus unterlegen könne, der geeignet wäre, an das Unrecht des ›verbotenen Krieges‹ die entsprechenden Folgen zu knüpfen. Die Frage nach der Begriffsbestimmung des Angriffs und des Angreifers wurde geboren.

Die Schwierigkeiten für eine solche Definition wurden bald offenbar. Man entwickelte Meinungen, die einer beweglichen