

*Ende dieser Woche
treffen sich die Staats-
und Regierungschefs
Carter, Callaghan,
Giscard und Schmidt
auf der fran-
zösischen Antilleninsel
Guadeloupe.*

*Wo steht die
westliche Führungs-
macht Amerika heute?*

Mit Enttäuschung in das neue Jahr ^{A23} Im außenpolitischen Wunschcatalog

Jimmy Carters blieb vieles offen / Von Josef Joffe

Washington, im Januar

Carters Dezemberprogramm las sich wie ein weltpolitischer Wunschzettel an den Weihnachtsmann: Frieden im Heiligen Land, Aussöhnung mit dem Reich der Mitte, schließlich das langersehnte Salt-II-Abkommen mit der Sowjetunion. Die Bescherung fiel freilich spärlich aus. Nur ein Wunsch ging in Erfüllung, der bescheidenste: Die Normalisierung der Beziehungen zu China. Israel und Ägypten hatten den 17. Dezember, den festgesetzten Tag der Friedensvertrag-Unterzeichnung, verstreichen lassen und kämpften immer noch verbissen um Formeln und Paragraphen. Außenminister Vance kehrte Heiligabend mit leeren Händen von seinen Genfer Gesprächen mit Gromyko zurück.

Wunsch und Wirklichkeit — sie klaffen bei Jimmy Carter immer noch auseinander. Gewiß, die Kluft ist schmaler geworden: Carter und sein Berater Brzezinski haben eine Menge Lehrgeld in der ersten Halbzeit gezahlt. Ihr Umgang mit Verbündeten, Klienten und Gegnern ist geschmeidiger und geschickter geworden. Doch ihr Schlüsselproblem ist geblieben. „Diese Administration hat ausgezeichnete Absichten“, schrieb vor einem Jahr Stanley Hoffmann, Brzezinskis Harvard-Kommilitone in den fünfziger Jahren und heute Politikprofessor an derselben Universität. „Nur: In der Außenpolitik geht es nicht um Absichten, sondern um Strategie, also um den Zusammenhang zwischen einer Grundkon-

zeption, einer Reihe von Zielen und den sachgerechten Mitteln. Hehre Intentionen zählen weniger als die richtige Strategie.“

Sie zählen um so weniger, als ja auch die Ziele noch immer nicht richtig zusammenpassen wollen. Eine aggressive Menschenrechtspolitik mag Amerika in das strahlende Licht der Rechtschaffenheit tauchen, aber sie schürt zugleich das Mißtrauen derer, mit denen Amerika über die strategische Abrüstung verhandeln muß. Ein stürmischer Feldzug gegen den Export von Atomanlagen in die Dritte Welt mag die Ausbreitung von Atomwaffen eindämmen; zugleich zerrt er an den Bindungen für Amerikas europäische Verbündete, deren Festigung Carter vor zwei Jahren als oberstes Ziel proklamiert hat. Die Kontrolle von Waffenexporten in die Dritte Welt kollidiert mit dem Wunsch, die „neuen Einflußreichen“ (Brzezinski) wie den Iran und Saudi-Arabien auf Amerikas Seite zu ziehen. Das „Weichklopfen“ der weißen Minderheitsregime in Südafrika findet seine Grenzen dort, wo Russen und Kubaner allzu ungeniert die Aggressivität der schwarzen Guerilla schüren.

Nach zwei Jahren des Werbens um die „neuen Einflußreichen“ hat sich in Washington Ernüchterung über sie breitgemacht. Der Iran hat sich als Gigant auf tönernen Füßen entpuppt: Weit davon entfernt, eine Ordnungsrolle im Persischen Golf zu übernehmen, droht das Land zum Brennpunkt einer ungewollten Supermachtkonfronta-

tion zu werden. Saudi-Arabien jedoch will oder kann seinen Einfluß nicht mehr wunschgemäß einsetzen: Trotz intensiven amerikanischen Drucks hat Riad der Erhöhung der Ölpreise zugestimmt und den arabischen „Verweigerern“ so sehr den Rücken gestärkt, daß Sadat gezwungen wurde, eine Revision der Abmachungen von Camp David zu fordern.

Selbst ein diplomatischer Coup wie die Normalisierung des Verhältnisses zu China erzeugte unverhoffte Verwerfungen. Sie sollte offensichtlich beides — ein Gegengewicht zur Sowjetunion schaffen und den Grundpfeiler einer „wirklich kooperativen Weltordnung“ bilden. In Wahrheit freilich hat die Anerkennung Chinas kurz vor dem Genfer Salt-Finish die Sowjets keineswegs zum Einlenken angespornt. Ihre Haltung hat sich versteift, auch wenn Carter überzeugt sagt, daß der neue Draht zu China „die guten Beziehungen zur Sowjetunion nicht gefährden wird“.

Noch immer wollen Carter und sein Team zu viel auf einmal. Henry Kissinger verglich sich einst mit einem *lone ranger*, dem einsamen Helden aus der amerikanischen Folklore, der auf eigene Faust für Recht und Gerechtigkeit streitet. Carter ähnelt dagegen jenem Cowboy aus der Fabelwelt des Wilden Westens, der sich auf seinen Mustang schwingt, in alle Richtungen auf einmal davonprescht und dann immer wieder am Ausgangspunkt landet, nachdem er sich ein paarmal im Kreise gedreht hat. „Außenpolitik

als Serie von *Happenings*“, nennt diese Thomas Hughes, Mitherausgeber von *Foreign Policy*.

Jimmy Carter hat Glück gehabt, vor zwei Jahren eine heile Welt und ein weites Feld für außenpolitische Experimente zu erben. Weder Krieg noch die Krise haben ihn bisher gezwungen, Farbe zu bekennen und Prioritäten zu setzen. Noch haben ihn die Ereignisse nicht gedrängt, sich auf das Wesentliche zu konzentrieren. Wie es ein hoher Beamter im *State Department* ausdrückt: „Die Welt hat unermessliche Geduld mit Amerika.“ Die Welt hat Geduld auch mit Jimmy Carter, in dessen Brust nach wie vor drei Seelen streiten: die des Predigers, des Ingenieurs und des Pragmatikers. Jimmy Carter, der Prediger, huldigt einem naiven Missionarstum, das zutiefst apolitisch und dennoch viel fester in Amerikas historischer Erfahrung verwurzelt ist als die Realpolitik Nixons oder Kissingers. Die Vision einer harmonischen Welt, in der nicht Gleichgewicht, sondern Ordnung, nicht Macht, sondern Moral das Zepher führt, hat das „alte“ Amerika wiedergefunden, das die Frühzeit seiner weltpolitischen Unschuld nicht vergessen will und die Prüfung durch Vietnam und Watergate vergessen kann. Carters wolkenhafte Proklamationen mögen Europäer verwirren oder verärgern, den von Selbstzweifeln bedrängten Amerikaner haben sie ihr altes Selbstbewußtsein, ja sogar ihr Sendungsbewußtsein wiedergegeben. Optimismus

ist das neue Leitmotiv. „Die Gefahr ist Zerfall und Chaos“, meint Brzezinski, „und Amerika ist das einzige Land, das die auseinanderstrebenden Kräfte in einer Welt der Zusammenarbeit vereinen kann.“ Auch wenn die Wirklichkeit dadurch nicht weniger widerspenstig geworden ist — die Erneuerung des amerikanischen Selbstvertrauens ist Jimmy Carters größte Leistung.

Jimmy Carter, der Ingenieur, vergißt freilich, daß Predigten noch keine Politik machen. Er sieht weder Dilemmas noch unbezwingbare Konflikte, sondern überall nur technische Probleme, deren Lösung lediglich Fleiß und Elan erfordern. Hohe, aber unbestimmte Ideale verwandeln sich dabei in detaillierte Pläne, die Gegner und Verbündete vor vollendete Tatsachen stellen, ohne deren Probleme und Interessen zu berücksichtigen. Übrig bleibt oft Enttäuschung — und ein Hauch von Selbstgerechtigkeit: Warum können die anderen nicht akzeptieren, was wir als gut und richtig erkannt und so sorgfältig ausgeklügelt haben?

Der dritte Jimmy Carter, der eingefleischte Pragmatiker, scheint freilich weder Prinzipien noch Pläne zu kennen, sondern nur geschäftige Beweglichkeit; zuweilen blinden Aktivismus. Wo Mißerfolge eine vorsichtige Kurskorrektur erfordern, wird das Steuer heute nach rechts und morgen schon wieder nach links herumgerissen; das

Ziel bleibt dabei in weiter Ferne. Erst wird geredet, dann wird gerechnet — wie in der Nahost-Politik, die James Reston, den Chefkolumnisten der *New York Times*, im vorigen Jahr zu dem bissigen Kommentar verleitete, daß Carter montags, mittwochs und freitags Begin vor den Kopf stößt und dienstags, donnerstags und samstags Sadat verprellt.

Der Hauptgrund für das Widersprüchliche und Unstete an Jimmy Carters Politik liegt in dem uralten amerikanischen Traum von einer widerspruchsfreien Welt. Die Schlüsselparole in Carters und Brzezinskis Vokabular ist nicht Gleichgewicht, nicht Eindämmung, sondern *world order*, eine internationale Ordnung, in der nicht Konflikte, sondern „kooperative und konstruktive Lösungen“ (Brzezinski) den Ton angeben. Dieser Wunsch zeugt die Versuchung, alte Realitäten wie die unabänderliche Rivalität mit Moskau zu verdrängen. Das neue Team degradierte die Sowjetunion zur „Obsession“ Kissingers; plötzlich galt sie nicht mehr als Hauptadressat der amerikanischen Politik, sondern als Supermacht minderer Ordnung. Freilich: Ob am Horn von Afrika, in Angola oder Rhodesien, überall stieß sich der Traum von einer neuen harmonischen Weltordnung an den Widerborstigkeiten klassischer Machtpolitik, in der Konkurrenz allemal schwerer wiegt als Kooperation.

Gebremste Begeisterung

Der kaum kaschierte Einsatz sowjetischer Macht an den Krisenherden Afrikas, aber auch das Wachsen der sowjetischen Rüstungsarsenale haben den Enthusiasmus für „Weltordnungspolitik“ spürbar gebremst. Ein gutes Beispiel sind die sowjetisch-amerikanischen Verhandlungen über die Begrenzung konventioneller Waffentransfers in die Dritte Welt (CAT), die ganz oben auf Carters Agenda standen und im März 1977 eröffnet worden sind. Auf der Dezember-Sitzung in Mexiko brach der Konflikt zwischen Ideal- und Realpolitik in aller Schärfe aus: Als die Sowjets darauf drängten, amerikanische Waffenlieferungen an Südkorea und den Iran auf die Tagesordnung zu setzen, kabelte Brzezinski die Order, die Sitzung sofort abubrechen — gegen den Willen des *State Department*.

Im südlichen Afrika, wo die Sowjets und Kubaner ihren Einsatz auf der Seite der schwarzen

Guerilla stetig erhöht haben, zeichnet sich eine ähnliche Verhärtung ab. Während Amerikas UN-Botschafter und Menschenrechts-Apostel Andrew Young neuerdings beredt schweigt, überdenkt die Administration ihre demonstrative Parteinarbeit für die schwarzen Afrikaner — die mittlerweile in den Verdacht geraten sind, die sowjetisch-kubanische Präsenz als Erpressungsmittel gegen Washington zu benützen. „Sie werden es bereuen“, lautet der Tenor in Washington, „denn sie schaffen damit eine revolutionäre Situation, die eine friedliche Lösung verhindert und sich schließlich gegen sie selbst kehren wird.“ In Brzezinski's Augen ist es heute dringlicher, der sowjetisch-kubanischen Waffenhilfe an die Guerilla-Einhalt zu gebieten, als in Rhodesien und Südafrika *majority rule* zu verwirklichen.

Gewinn für Europa

Von dieser Rückbesinnung auf klassische Prioritäten werden die Europäer wohl am kräftigsten profitieren. Niemand, weder im Weißen Haus noch im State Department, erinnert sich heute noch gern an den Streit über die Atompolitik, die Konjunkturfragen und das Menschenrechtsthema, der das transatlantische Klima im ersten Jahr der Carter-Administration nachhaltig gestört hat. „Wir sind jetzt viel taktvoller und gelassener als damals, wir haben gelernt, die diplomatische Maschinerie zu benutzen“, versichert ein Stabsmitglied des Weißen Hauses. Selbst Brzezinski gibt zu: „In der Kernenergiefrage sind wir manchmal ein bisschen blind vorgegangen.“ Das neue Motto lautet: Verständigung, Ausgleich und Zusammenarbeit. Es ist nicht nur bei frommen Wünschen geblieben. Als erster Präsident seit Beginn der Währungskrise im Jahre 1971 hat sich Carter dazu durchgerungen, den Verfall des Dollars mit amerikanischen Mitteln zu stoppen. Er bleibt auch hartnäckig bei seinem Versprechen vom Nato-Gipfel, das amerikanische Verteidigungsbudget um reale drei Prozent (10 Milliarden Dollar) zu erhöhen und die Sozialausgaben entsprechend zu kürzen, obwohl er damit kaum innenpolitische Punkte gewinnen kann. Im Gegenteil: Er läuft damit das Risiko, die Städte, die Armen und die Schwarzen zu verprellen — genau jene Gruppen, die ihn 1976 gewählt haben. „Dies ist nicht nur eine Frage von Kanonen und Butter“, meinte George Vest, Leiter der Europa-Abteilung im State Department. „Hier geht es um Kanonen oder Brot. Daran zeigt sich, wie ernst es Carter meint.“

Auch der Vierer-Gipfel in Guadeloupe soll zeigen, wie wichtig Carter die Europäer und ihre weltweite Verantwortung nimmt — im Gegensatz zu Kissinger, der ihnen in seiner berüchtigten Rede zum „Jahr Europas“ nur regionale Interessen zugestanden hatte. Auf der französischen Karibik-Insel sollen die großen Vier — Carter, Giscard, Callaghan und Schmidt — Heerschau halten und gemeinsam den Horizont der Weltpolitik abschreiten: Salt, Naher Osten, China, Iran und das südliche Afrika. Jimmy Carter erweist den Europäern die Ehre.

Formiert sich hier ein Vierer-Direktorat des Westens? Wohl kaum. Brzezinski jedenfalls plant nichts dergleichen. Er sieht die Sache gemütvoller: „Guadeloupe ist ein westliches Familientreffen mit Sonnenbaden und Schwimmen.“ 30