ETH zürich

ETH Library

Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte VI

Vortragsreihe an der ETH Zürich. Sommersemester 1996

Edited Volume

Author(s):
Gauck, Joachim; Katzenstein, Peter; Kux, Ernst; Müller, Harald; Ritterband, Charles, E.; Rühle, Michael; Schmidt, Peter; Schöttli, Urs; Suh, Mark Byung-Moon; Tibi, Bassam; Vetschera, Heinz; Winkler, Peter

Publication date:
1997

Permanent link:
https://doi.org/10.3929/ethz-a-001868060

Rights / license:
In Copyright - Non-Commercial Use Permitted

Originally published in:
Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung 44

This page was generated automatically upon download from the ETH Zurich Research Collection.
For more information, please consult the Terms of use.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 1

Ernst Kux
Russlands innere Konflikte 3

Peter Schmidt
Frankreichs Aussen- und Sicherheitspolitik zwischen Integration und Unilateralismus 18

Joachim Gauck
Vergangenheit als Last – Deutsche Erfahrungen mit der Aufarbeitung der kommunistischen Diktatur 35

Heinz Vetschera
Erfahrungen in der praktischen Friedensarbeit in Bosnien und Herzegovina 57

Peter Winkler
Zentralafrikas zweite Revolution - Die Krisen im Gebiet der grossen Seen 76

Mark B. M. Suh
Spannungen auf der koreanischen Halbinsel - Ursachen und Lösungswege 91

Charles E. Ritterband
Grossbritanniens schwieriges Verhältnis zu Europa 109

Harald Müller
Nuklearschmuggel und Terrorismus mit Kernwaffen 127

Urs W. Schöttli
China nach der "Wiedervereinigung" mit Hongkong 149

Peter Katzenstein
Wirtschaftliche Integration und nationale Sicherheitspolitik in Asien.....163

Bassam Tibi
Die postkemalistische Türkei zwischen der Europäischen Union und dem pantürkischen Islamismus 176

Michael Rühle
Die Nato vor der Osterweiterung 188

Die Autoren dieses Heftes 202

Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung
Volume 44, © Center for Security Studies FSK, Zürich 1997.

Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte VI

edited by
Kurt R. Spillmann

Online version provided by the
International Relations and Security Network

A public service run by the
Center for Security Studies at the ETH Zurich
© 1996-2004

Vorwort

Die Vortragsreihe “Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte” führte im Sommersemester 1997 eine Anzahl hochkarätiger Referenten aus Europa, Asien, Afrika und Amerika nach Zürich. Das Zusammentreffen von akuten Entwicklungen verschiedener Problemkreise und von analytischen Darstellungen durch Experten eröffnete in diesem Semester besonders interessante Perspektiven. Im Blickfeld standen unter anderem die tragischen Entwicklungen an Afrikas grossen Seen, die Möglichkeiten und Grenzen der praktischen Friedensarbeit in Bosnien, die Probleme der Stasi-Akten in Berlin und die Spannungen um ein neues Demokratieverständnis, die akuten Probleme um die Übergabe Hongkongs an die Volksrepublik China, der Nuklearschmuggel, der nukleare Terrorismus und die von der nuklearen Gefahr überschattete Spannung in Nord-Korea.

Es war ein besonders reichhaltiges Semester, und ich möchte allen Mitwirkenden herzlich dafür danken, dass sie für ein kleines Honorar bereit waren, die oftmals weite Reise nach Zürich zu machen, und uns auch ihr Manuskript für die Veröffentlichung zur Verfügung zu stellen.

Bedauerlicherweise dauerte die Fertigstellung dieser Publikation wegen personeller Veränderungen an der Forschungsstelle länger als beabsichtigt. Ich bitte dafür alle Bezüger dieser Schrift, die der Reihe bisher die Treue gehalten haben, um Nachsicht und hoffe, dass sie uns ebenfalls im Sommersemester 1999 die Treue halten werden. (Im Sommersemester 1998 findet die Veranstaltung nicht statt.) An Problemen wird es uns auch im Jahre 1999 mit Sicherheit nicht mangeln.

Zürich, im Dezember 1997 Professor Dr. Kurt R. Spillmann

Leiter der Forschungsstelle für

Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse

Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung
Volume 44, © Center for Security Studies FSK, Zürich 1997.

Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte VI

edited by
Kurt R. Spillmann

Online version provided by the
International Relations and Security Network

A public service run by the
Center for Security Studies at the ETH Zurich
© 1996-2004

Ernst Kux

Russlands innere Konflikte

> *"Peter wollte Russland um jeden Preis gross machen und (...) auf Europa Einfluss üben. Die Reorganisation des Heeres, die Neuschaffung der Flotte, die ganz neue Gesetzgebung und die neue Verwaltung konnte er zustande bringen, obwohl er mit bestechlichen Leuten vorlieb nehmen musste, die sich immer wieder dazu einrichteten, möglichst viele Veruntreuungen zu verüben. Peter schuf eine neue Rangordnung in Russland. Einen stärkeren Bruch in der Tradition konnte man sich nicht denken."*[1] *(1)*

Der Zusammenbruch und die Auflösung des Sowjetreichs, einer nuklearen Supermacht mit totalitärem Herrschaftssystem und weltrevolutionärer Zielsetzung, ist ein einmaliges Ereignis in der Geschichte. Zwar wurden immer wieder grosse Reiche von anderen erobert, Dynastien lösten einander ab und hochstehende Zivilisationen verschwanden, wie dies Jacob Burckhardt so anschaulich beschrieben hat, noch nie aber fand ein Niedergang so rasch und relativ gewaltlos statt und hatte ähnliche globale Auswirkungen wie das Ende der Sowjetunion. Dieses Ende ereignete sich in einer kurzen Frist zwischen 1989, dem Verlust Osteuropas, und Ende 1991, der Entmachtung der Parteiherrschaft und der Selbständigkeit ihrer 15 Unionsrepubliken. Der Zusammenbruch der UdSSR wurde weder durch Krieg und militärische Niederlage bewirkt noch durch Bürgerkrieg oder durch ein neues Gewaltregime im Inneren. Die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken beendete schlicht und einfach am 8. Dezember 1991 ihre Existenz als "Subjekt des Völkerrechts und der geopolitischen Realität" durch Beschluss der Präsidenten Russlands, der Ukraine und Weissrusslands. An ihrer Stelle gründeten sie die "Gemeinschaft unabhängiger Staaten" (GUS). Die russische Revolution, die vierte in diesem Jahrhundert nach 1905 sowie nach Februar und Oktober 1917, verlief bisher relativ friedlich ohne Terror und Thermidor. Schreckszenarien, die Bürgerkrieg, Hungersnot und Massenemigration nach der Auflösung der Sowjetunion voraussagten, oder meinten, die ABC-Waffen würden ausser Kontrolle geraten, haben sich bisher als falsch erwiesen. Daraus sollte die moderne Konflikttheorie Lehren ziehen und ausser Prognose und Prävention von Konflikten die kritische Einschätzung von "*worst case scenarios*" in ihr Aufgabenheft aufnehmen.

Die Analyse der innenpolitischen Entwicklung in Russland - das mir gestellte Thema - konzentriert sich auf die Transformationsprozesse im staatlich-politischen Bereich und in der russischen Gesellschaft, ohne auf die Wirtschaftslage einzugehen, die natürlich auch Einfluss auf Politik und Gesellschaft ausübt. Der plötzliche Sturz des Sowjetkolosses, der so monolithisch, imposant und unzerstörbar erschienen war, löste in Russland eine unerhörte Bewegung aus, spontane und unkontrollierte Transformationsprozesse, die noch nicht abgeschlossen sind und deren Ausgang ungewiss bleibt. Zurückgeblieben sind eine kaputte Wirtschaft mit Hochinflation, gigantische Umweltschäden, Korruption, Kriminalität und eine Nachwirkung von Dogma und Terror in den Köpfen der Menschen.[2](2) Alte Konflikte blieben ungelöst, unerwartete neue tauchten auf, Gegensätze in Staat und Gesellschaft verstärkten sich. In das von der leninistischen Ideologie hinterlassene Vakuum strömte ein erwachender Nationalismus in verschiedener Ausprägung, von extrem chauvinistisch bis gemässigt konservativ. Aus den Trümmern des gescheiterten Sowjetsystems tauchten aber auch überraschende Chancen und interessante Experimente auf, die weit wegführen von alten zaristischen und sowjetischen Zuständen. Eine Rückkehr zu diesen Zuständen scheint nicht mehr möglich.

1. Staatliche Neuordnung als Kampf um Macht und Besitz des Kommunismus

Für Russland wie auch für die anderen neuen Staaten, einschliesslich der osteuropäischen Staaten, besteht eine gleichzeitige Aufgabe:

- Die Trümmer des gestürzten Sowjetkolosses beseitigen.
- Ein neues Staats-, Gesellschafts- und Wirtschaftssystem aufbauen, d.h. Demokratie und Markt.
- Den Anschluss an den globalen Modernisierungsprozess finden.

Für diese Aufgabe, wie der Übergang von totalitärer Herrschaft und Planwirtschaft zu Demokratie und Markt vollzogen werden soll, gibt es weder Vorbilder noch Erfahrungen. Beispiele aus den osteuropäischen Nachbarländern werden in Russland ignoriert oder abgelehnt. Wenn sie dennoch herangezogen werden, dann wird Jugoslawien genannt, nicht aber Polen oder Tschechien.

Das Neue und Besondere an der russischen Revolution ist, dass die alte herrschende Klasse nicht wie in früheren Revolutionen liquidiert oder in die Emigration geschickt wurde, sondern weiterhin dabei ist. Allerdings kann nicht mehr vom Fortbestehen einer “Nomenklatura” gesprochen werden, einer von der Partei gelenkten Eliteauswahl und Machtverteilung, da es sie nicht mehr gibt. Bereits Anfang der achtziger Jahre hatte sich die monolithische KPdSU und ihre Machtapparate (KGB, Armee, Staatsbürokratie und Planmanagement) zu spalten begonnen. In ihnen kämpften verschiedene Interessengruppen um die Bewahrung von Macht, Besitz und Privilegien, grob gesprochen: Konservative gegen Reformer. Diese

Auseinandersetzungen im Herrschaftsapparat, die sich nach 1985 unter Gorbatschow intensiviert hatten, trugen zum Scheitern seiner Perestroika bei. Der Versuch der konservativen Kräfte, durch den Augustputsch 1991 ihre Stellung und Interessen zu wahren, scheiterte. Jelzin verbot die KPdSU, die ihre Entmachtung widerspruchslos hinnahm. Ihre Funktionäre und Mitglieder formierten sich wieder in verschiedenen kommunistischen Bewegungen und Parteien, die sich vergeblich zu einer Einheitspartei zu vereinigen suchten. Die russischen Kommunisten verwandelten sich nicht wie ihre früheren osteuropäischen Genossen in Sozialdemokraten; die ehemaligen “Internationalisten” wurden vielmehr zu chauvinistischen Nationalisten. Ihre stärkste Organisation, die Kommunistische Partei der Russischen Föderation (KPdRF), erreichte in der Dumawahl 1995 einen Wähleranteil von 30 Prozent, vor allem in der älteren Generation und auf dem Lande. Sie stellt jetzt die grösste Fraktion in der Duma und deren Vorsitzenden. Ihr Führer Gennadi Sjuganow forderte im Juni 1996 Jelzin bei der Präsidentenwahl heraus und unterlag in der entscheidenden zweiten Runde am 3. Juli 1996 nur knapp mit 40,3 Prozent der Stimmen, während Jelzin mit 53,8 Prozent obsiegte.[3](3) Die russischen Kommunisten berufen sich weiterhin auf Marx und Lenin, passen sich aber der neuen politischen Ordnung an, in deren Rahmen sie den Präsidenten absetzen, die Regierung übernehmen und Reformen verhindern wollen. Sie agieren dabei erfolgreicher im Parlament als auf der Strasse, auf der sie bisher vergeblich zu Massendemonstrationen und Generalstreik aufgerufen haben. Die Frontlinien der innenpolitischen Auseinandersetzungen verlaufen auch nicht mehr wie in den späten achtziger und frühen neunziger Jahren zwischen Kommunisten und Demokraten, denn in den Wahlen seit 1993 entstand ein Mehrparteiensystem, das von Ultralinks bis Ultrarechts reicht. Dass die Kommunisten in absehbarer Zeit an die Macht zurückkommen könnten, ist eher unwahrscheinlich.

Vor dem Aufbau einer neuen staatlichen Ordnung musste in Russland zuerst das alte Sowjetsystem beseitigt werden, was Jelzin im Oktober 1993 mit dem Einsatz von Panzern gegen das Sowjetparlament gelang. Der erstmals frei gewählte Präsident Russlands begann mit dem Aufbau eines neuen Staates, den er stärken und dem er internationales Ansehen verschaffen will. Jelzin, der in der KPdSU zum Parteichef von Moskau und Politbürokandidaten aufgestiegen und dann abgesetzt worden war, gelang der politische Durchbruch, als er aus der Partei demonstrativ austrat und sich im Juni 1991 zur Wahl zum Präsidenten der Russischen Unionsrepublik stellte. Gorbatschow hingegen war einer Volkswahl des Staatschefs der UdSSR ausgewichen und hatte auch deshalb seine Macht verloren. Die im Dezember 1993 angenommene Jelzin-Verfassung vollzog den Bruch mit den autoritären und zentralistischen Traditionen des Zarenreichs und des Sowjetsystems, denn sie garantiert erstmals Menschenrechte, Gewaltenteilung, Föderalismus, Privatbesitz und Wirtschaftsfreiheit. Sie gab gleichzeitig dem Präsidenten grosse Machtbefugnisse und schränkte den Einfluss des Parlaments aus Duma und Föderationsrats ein. Die Verfassung, anfänglich heftig bekämpft, wird inzwischen weitgehend respektiert; sie enthält auch hohe

Hürden für ihre Revision. Auch hat das Verfassungsgericht zu arbeiten begonnen. Das politische Spiel zwischen Präsident, Regierung und Parlament als Geben und Nehmen kommt in Gang. Durch Präsidialdekrete, die der zögernden Gesetzgebung durch die Duma zuvorkommen und die nicht immer verfassungskonform sind, versucht Jelzin, Staatsaufbau und Transformationsprozesse zu steuern. Ein stabiler Rechtsstaat ist Russland damit noch nicht geworden. Die Marktreform ist auf halbem Wege stecken geblieben, die von Jelzin wiederholt angekündigten Reformen der Landwirtschaft, das heisst die Privatisierung von Grund und Boden, von Armee und Justiz, sind nicht in Sicht. Der Kampf gegen Korruption und Kriminalität kommt nicht voran. Dennoch sind Jelzins Erfolge und historischen Verdienste in der kurzen Zeit seit 1991 nicht zu leugnen. Die Autorität des Präsidenten, durch Jelzins angeschlagene Gesundheit in Zweifel gezogen, wurde durch seine Wiederwahl im Sommer 1996 gestärkt. Indem er der Versuchung und dem Druck widerstand, diese Wahl zu verschieben, verankerte er die neue Staatsordnung fester und machte den Weg frei für einen legalen Führungswechsel nach seiner Amtszeit, die 2001 enden wird.

2. Gesellschaftliche Dynamik und soziale Probleme

Die russische Gesellschaft befindet sich in einem dynamischen Wandel und entfernt sich weit von der Sowjetgesellschaft, in der die soziale und nationale Egalisierung in Gestalt des "*homo sovieticus*" nicht gelungen war. Bereits in den achtziger Jahren, während Stagnation und Perestroika, tauchte eine neue Mittelklasse auf, der hochgebildete Spezialisten für Hochtechnologie, Intellektuelle aus Wissenschaft, Medien, Erziehung und Kultur sowie ein progressiver Teil der Wirtschaftsmanager angehörten, die sich weder als "Proletariat" noch als "Nomenklatura" identifizierten und unterschiedliche Interessen vertraten. Vor allem war eine junge Generation nicht mehr bereit, ihre Zukunft nach dem Diktat der Partei und innerhalb ihres Apparats zu gestalten. Nach der Katastrophe von Tschernobyl 1986 formierten sich soziale und politische Bewegungen, die anfänglich gegen die Umweltverschmutzung demonstrierten und bald auch politische und nationale Mitbestimmung forderten. Wie in Osteuropa waren es die Massendemonstrationen von ordentlichen und friedlichen Bürgern, die 1990/91 Freiheit und Demokratie sowie nationale Selbständigkeit in den Unionsrepubliken forderten, voran in den baltischen Ländern, womit sie das Ende der Sowjetunion beschleunigten. Gorbatschows Perestroika als "Revolution von oben" war in eine "Revolution von unten" umgeschlagen.

Die neue Mittelklasse setzte unter der Führung von Jelzin 1991 eine radikale Wendung durch. Jedoch war sie politisch nicht fähig, eine starke liberale Partei zur Wahrung ihrer Interessen zu bilden, und die "Demokraten" verloren 1993 und 1995 in den Parlamentswahlen. Inflation und Wirtschaftskrise führten zu einer Deklassierung und Verarmung eines grossen Teils dieser Mittelschicht, insbesondere der im Sowjetstaat geförderten "technischen Intelligenz", die in staatlichen Instituten und noch nicht privatisierten Betrieben beschäftigt ist, aber keine

Gehälter bezieht. Gleichzeitig tauchen sogenannte “neue Russen” auf, die alle Möglichkeiten des Marktes und der Öffnung des Landes nach aussen nutzen, rasch Know-how gewinnen und anwenden. Dazu gehören die im Ausland geschulten Kinder der Spitzennomenklatura, Wissenschafter und Ingenieure aus der Hochtechnologie und junge Unternehmer, aber auch Kriminelle, Spekulanten und Schwindler. Die sozialen Unterschiede, die es bereits zur Sowjetzeit gab und die kaschiert waren, treten offen zutage und verstärken sich. Verändert haben sich auch Lebenshaltung und Konsumgewohnheiten (zum Beispiel haben bereits 40 von 100 Familien ein Telefon). Langfristig ist die grösste Gefahr die demographische Deffizienz: negatives Bevölkerungswachstum; sinkende Lebenserwartung, besonders bei den Männern (64 Jahre) durch Stress, Alkoholismus und Aids; sowie steigende Kindersterblichkeit als Folge des kaputten Gesundheitssystems und der Umweltverschmutzung.[4](4)

Es überrascht und beeindruckt, wie die russischen Menschen mit den Belastungen und Herausforderungen der Umwälzungen fertig werden und darauf nicht bloss mit Leiden und Geduld reagieren, sondern auch mit Flexibilität und Initiative, besonders die Städter und die Jugend. Nicht zu übersehen sind positive Entwicklungen in der russischen Gesellschaft, die pluralistisch geworden ist. Die Bürger schätzen trotz wirtschaftlicher Bedrängnis ihre neu gewonnene persönliche Freiheit. Sie nehmen an nationalen und regionalen Wahlen mit einer Beteiligung bis zu siebzig Prozent teil. Ein Mehrparteiensystem bildet sich heraus, in dem verschiedene Parteien und Bürgerbewegungen unterschiedliche Interessen vertreten wollen. Vom neuen Streikrecht wird in Industriezweigen wie dem Kohlebergbau, in Unternehmen und Regionen Gebrauch gemacht. Es herrscht Meinungsfreiheit, und die vielgestaltigen Medien, bei denen das teilprivatisierte Fernsehen dominiert, widersetzen sich staatlicher Bevormundung oder der redaktionellen Einflussnahme ihrer Besitzer. Das Umweltbewusstsein wurde in breiten Bevölkerungskreisen durch katastrophale Erfahrungen in der Vergangenheit geschärft. Auch wenn Mentalitäten aus dem Sowjetsystem wie Staatsgläubigkeit und Untertanengeist noch stark nachwirken, bildet sich eine öffentliche Meinung heraus, und Ansätze zu einer zivilen Gesellschaft werden sichtbar. Verbreitet und durch Umfragen bestätigt ist die Überzeugung, nicht in die Herrschaftsmethoden der Vergangenheit zurückfallen zu dürfen und innere Konflikte nicht mit Gewalt lösen zu müssen.

3. Präsidialherrschaft und Elitewechsel

Geht es bei wirtschaftlichen Konflikten in Russland um Besitz, Produktion und Marktanteile, so handelt es sich bei politischen Konflikten um Macht, Staatsaufbau und Gesellschaftsordnung. Sie hängen mit der Entwicklung der Demokratie zusammen. Die wichtigsten Konfliktursachen sind der fortlaufende Elitewechsel in den Machtorganen und die Auseinandersetzungen zwischen der Zentralregierung und den Regionen. Im Grunde geht es

dabei um Gewaltenteilung und Föderalismus - beides neu für Russland. Dabei spielt auch die Frage mit, inwieweit westliche Vorbilder übernommen oder traditionelle Muster restauriert werden sollen. Jelzin versteht es, die verschiedenen Kräfte gegeneinander auszuspielen oder in wechselnden Allianzen an sich zu binden - sei es in seiner Präsidialadministration, sei es in Regierung, Parlament und Regionen - um seine Position zu stärken und seine Ziele durchzusetzen. Dabei reagiert er immer wieder mit gutem Gespür auf Kräfteverschiebungen im Lande. Deshalb zielt auch der Vorwurf, Jelzin regiere wie ein Zar oder unterscheide sich nicht von Sowjetdiktatoren, daneben. Seine Macht ist beschränkter und volatiler als die früherer Kremlherren. Im Unterschied zu diesen hält er sich an Verfassungsnormen und ist um sein Ansehen im Ausland besorgt. Er bemüht sich um die Rolle eines Landesvaters, Schiedsrichters und Vermittlers und verzichtete deshalb auf die Gründung einer eigenen Partei. Es scheint auch, dass er von seinen westlichen Freunden, Bill Clinton oder Helmut Kohl, Techniken demokratischer Politik gelernt hat, wie sein Verhältnis zu den Medien oder der Austausch von Ministern und Beratern vermuten lässt (beispielhaft die Berufung und Absetzung von General Lebed).

Von entscheidender Bedeutung für die politische Entwicklung in Russland ist der Elitewechsel, den Jelzin zu fördern und zu kontrollieren versucht.[5](5) Im Streit der Eliten und mittels ihrer Ablösung werden innere Konflikte ausgetragen wie auch Konfliktlösungen angestrebt. Seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion lösen sich in den führenden Positionen des Staates Eliten mit unterschiedlicher Herkunft und Zielsetzung ab:

- demokratische Reformer (1991-1992);
- die sogenannte “Machtpartei” (1993-1996);
- Finanzoligarchie (1996-1997);
- neue Reformer (1997-).[6](6)

Jelzin hatte nach dem Augustputsch 1991 die kommunistische Elite, die obersten Hierarchien der “Nomenklatura”, mit einem Schlag entmachtet. Mit der KPdSU verschwanden Politbüro und Zentralkomitee, die einst die Macht ausgeübt hatten. Das Ende der Sowjetunion war auch das ihres Obersten Sowjets und der Sowjetregierung. Nach dem Verschwinden der kommunistischen Führungsspitze begannen offene Machtkämpfe und fortwährende Elitewechsel. Diese werden jedoch nicht mehr geheim hinter den Kulissen entschieden wie zu Zeiten der Einparteiherrschaft, sondern sie werden in demokratischen Wahlen, auf dem Boden des Parlaments und mit wechselnden Allianzen ausgetragen - eine entscheidende Wende in Richtung Demokratie. Daran beteiligen sich neue Parteien, Interessenverbände und Einflussgruppen, die sich in einer pluralistisch gewordenen Gesellschaft formieren und in die Korridore der Macht aufsteigen. Im Zuge der Umwälzung von 1991 holte Jelzin in seinen Stab und an die Spitzen von Parlament und Regierung junge Reformer, die in der

demokratischen Bewegung gegen Gorbatschow politische Erfahrung und Popularität gewonnen hatten. Der 35jährige Jegor Gaidar, der als Nationalökonom in den achtziger Jahren erste Reformpläne entwickelt und diese als Redaktor der Parteizeitung "Prawda" gefordert hatte, wurde Wirtschafts- und Finanzminister und amtierender Ministerpräsident. Mit einer neuen Ministermannschaft setzte er Anfang 1992 radikale Wirtschaftsreformen durch Freigabe der Preise und durch Privatisierung der Staatsbetriebe in Gang. Die doppelte Aufgabe, Regierungsbildung und Wirtschaftsreform einerseits, Organisation einer liberalen Partei andererseits, überforderte jedoch die Demokraten. Es wuchs auch der Widerstand gegen Gaidars Reformen, der von den mittleren und unteren Gliedern der "Nomenklatura" ausging, die während der Wende Posten und Privilegien behalten konnten; eine Säuberung der Kommunisten durch ihre eigenen Methoden hatte nicht stattgefunden. Angesichts der negativen Auswirkungen der "Schocktherapie" hielt Jelzin die Reformen auf halbem Wege an und distanzierte sich von den demokratischen Reformern der ersten Stunde. Sie verloren ihre Regierungsposten, versuchten mit wenig Erfolg eigene Parteien zu gründen oder gingen in die Privatwirtschaft. In den ersten freien Parlamentswahlen im Dezember 1993 erlitten die zerstrittenen Demokraten eine Niederlage und wurden von Kommunisten und Ultrachauvinisten unter Schirinowski überflügelt. Eine demokratische Elite, gestützt auf eine prosperierende Mittelklasse, konnte sich in Russland noch nicht herausbilden.

In den politischen Auseinandersetzungen um eine Wirtschaftsreform und um eine neue Verfassung 1992 und 1993 stützte sich Jelzin immer mehr auf die "roten Direktoren", die durch die Privatisierung ihre Betriebe in Besitz nehmen konnten und die als "Zentristen" in die Politik eingriffen. Einer von ihnen, Viktor Tschernomyrdin, der unter Gorbatschow das Gasministerium geleitet hatte, wurde im Dezember 1992 Ministerpräsident. Der 59jährige Tschernomyrdin konnte durch Loyalität zum Präsidenten, durch vorsichtige Reformschritte und durch ein eigenes politisches Profil diese Stellung bis heute halten. Grösseren Einfluss erhielt auch die sogenannte "Machtpartei", als die Chefs der dem Präsidenten direkt unterstellten Ministerien für Inneres, Sicherheit und Verteidigung zusammen mit Michail Korschakow auftraten, dem einflussreichen Kommandeur der Präsidentengarde. Mit ihrer Unterstützung konnte Jelzin im Oktober 1993 das Sowjetparlament auseinander jagen. Diese Chefs stammten aus den alten Apparaten von Partei, Armee und KGB, die sie zu restaurieren und zu modernisieren versuchten. Ihr gemeinsames Interesse war die Wiederherstellung von Stabilität in Russland und die Sicherung ihrer eigenen Positionen. Diese stellten sie selbst in Frage, als sie Ende 1994 Jelzin zum Krieg in Tschetschenien drängten. Sie mussten feststellen, dass ihre Positionen und die Nähe zum Präsidenten ihnen nicht mehr alle Macht im Staate verschaffte, und dass auch andere Kräfte an dieser Macht teilhaben wollten, insbesondere die durch die Privatisierung reich gewordenen Finanzkreise.

Die Auseinandersetzung zwischen der "Machtpartei" und den Finanz- und Bank-Interessen kam im Vorfeld der Präsidentenwahl 1996 zur Entscheidung. Die "Machtpartei", vor allem

Korschakow, drängte Jelzin zur Verschiebung der Wahl, was dieser ablehnte. Er trennte sich von den erfolglosen und korrupten Chefs der Machtministerien mit Ausnahme von Innenminister Kulikow. Wirtschaftskreise und Bankiers unterstützten Jelzins Wahlkampf mit beträchtlichen Mitteln. Nicht nur als Belohnung für diese Wahlhilfe, sondern auch als Reaktion auf ihren Einfluss holte der wiedergewählte Präsident Vertreter der neuen Finanzoligarchie in die Regierung, darunter den Präsidenten der Onexim-Bank, Wladimir Potanin, der Erster Stellvertretender Ministerpräsident wurde. Seinen Rivalen in der Präsidentenwahl, den populären General Alexander Lebed, machte er zum Sekretär des Sicherheitsrats, dem es gelang, den Konflikt in Tschetschenien zu beenden. Die schwere Herzerkrankung Jelzins führte in der zweiten Hälfte 1996 zu einem Stillstand in den Staatsgeschäften. Es zeigte sich auch rasch, dass den Finanzleuten der Ausgleich zwischen ihren Geschäftsinteressen und ihren Staatsaufgaben nicht gelang. Unter ihrem Regierungsmandat gerieten die Staatsfinanzen durch Rückstände in den Lohnzahlungen und durch sinkende Steuereinnahmen in eine katastrophale Krise.

Anfang 1997 unternahm Jelzin, wieder genesen, einen zweiten Reformanlauf. Er holte eine neue Generation von erfahrenen Reformern in die Führungsspitze und entliess Lebed und Potanin. Der 41jährige Anatoli Tschubays wurde Finanzminister und soll die Staatsfinanzen sanieren und das ineffiziente Steuersystem modernisieren. Der 38jährige Boris Nemzow soll als Energieminister die Monopole in der Gas- und Elektrizitätswirtschaft und im Eisenbahntransport aufbrechen, die der “Schocktherapie” von 1992 ausweichen konnten und zu Staaten im Staate geworden waren. Dafür erhielten beide als Erste Stellvertretende Ministerpräsidenten grosse Machtbefugnisse. Mit dieser Umbesetzung und mit anderen jungen Ministern beginnt ein Generationswechsel in Russland. Tschubays und Nemzow hatten nicht mehr ihre Karrieren im Sowjetsystem begonnen, wie dies bei anderen Eliten der Fall ist. Als ausgezeichnete Spezialisten - Tschubays war Ökonom-Ingenieur und Nemzow Atomphysiker - schlossen sie sich der demokratischen Bewegung an und vertraten diese Opposition in Sowjetparlamenten. Beide errangen imponierende Leistungsausweise: Tschubays war unter Gaidar der umstrittene Privatisierungsminister, managte 1996 Jelzins Wahlkampf und leitete dann die Präsidialverwaltung. Nemzow führte als Gouverneur von Nischni Nowgorod Reformen für Industrie und Landwirtschaft ein und gewann Ende 1996 seine Wiederwahl mit grosser Mehrheit. Sie müssen sich jetzt gegen eine träge Bürokratie durchsetzen, gegen die kommunistisch dominierte Duma, gegen “rote Direktoren” wie auch gegen die Finanzoligarchie und die Regionen.

Mit dem Aufstieg einer jungen Generation, die sicher auch Weichen für die Zeit nach Jelzin stellen soll, ist die Zirkulation der Eliten in Russland noch nicht beendet. Sie beschränkt sich nicht auf die Ablösung einer Elite durch eine andere, sondern wird durch die Konkurrenz zwischen neuen und alten Eliten in Bewegung gehalten. In diesen Prozess greifen zudem neue

regionale Eliten ein, die mit den Moskauer Eliten konkurrieren oder ihnen Nachwuchs und Aufsteiger stellen.

4. Zentrifugale Kräfte in den Regionen

Seit 1991 kann man in Russland frei überall hinreisen - vorher waren grosse Teile selbst für Russen unzugänglich - und dabei erleben, wie riesig und vielgestaltig dieses Land ist. Enorm sind die geographischen, wirtschaftlichen und kulturellen Unterschiede zwischen Nord und Süd, West und Ost, Stadt und Land. Von den 148 Millionen Einwohnern der Russischen Föderation sind 81 Prozent Russen; neben diesen gibt es 140 andere Nationalitäten und Sprachen. Die zentrifugalen Kräfte in Russland, die schon in seiner Geschichte wirksam waren, sind zugleich Konfliktpotential und Entwicklungsmotor. Moskau war bereits in den späten achtziger Jahren nicht mehr fähig, dieses riesige Land zu kontrollieren. Es wird dies nie wieder können. Der zentralistische Einheitsstaat, wie er unter Zaren und Bolschewisten gewesen ist, existiert nicht mehr; und dies ist eine entscheidende Änderung. Jelzin, der aus der Peripherie, aus dem Ural kommt, hat seinem Staat 1993 eine wirklich föderative Verfassung gegeben, die den 89 Subjekten der Russischen Föderation eigene Rechte verleiht und die die Befugnisse zwischen ihnen und der Zentralregierung genau abgrenzt. Unter diesen haben 21 autonome Republiken mit eigenen Nationalitäten, von denen einige grösser sind als so mancher europäische Staat, eine eigene Verfassung. Sie verfügen über ihre Wirtschaft und über eigene internationale Beziehungen, und sie schlossen mit der Moskauer Zentrale Verträge zur Wahrung ihrer Autonomie ab. In den 55 Gauen und Gebieten im russischen Kernland und in Sibirien wurden bis März 1997 Gouverneure gewählt, die ihre Macht nicht mehr dem Kreml verdanken. Einen eigenen Status haben 11 autonome Kreise von kleineren nationalen Minderheiten in Nordrussland und Sibirien. Dazu geniessen die beiden Metropolen Moskau und St. Petersburg Sonderrechte. Im Oberhaus des russischen Parlaments, dem Föderationsrat, sitzen *ex officio* die 21 Republikspräsidenten, alle Gouverneure und die Bürgermeister von Moskau und St. Petersburg sowie die Vorsitzenden der Parlamente in den Föderationsgliedern. Sie üben einen grossen Einfluss auf die Politik aus und bilden ein Gegengewicht zur kommunistisch dominierten Duma.

Die Verfassung gibt ausserdem Raum für die Stärkung der lokalen Selbstverwaltung in den Städten und Bezirken, weshalb es zu Spannungen zwischen diesen und den regionalen Machthabern kommt. In den Regionen scheint die demokratische Entwicklung rascher zu verlaufen als in der Staatsspitze. Die politische Auseinandersetzung wird härter geführt als in Wahlen und mit Referenden. Hatten in den Regionen Anfang der neunziger Jahre die “roten Direktoren” der Staatsbetriebe das Sagen, die ihre Privilegien sichern wollten und reformfeindlich waren, bilden sich inzwischen neue regionale Eliten aus, gewinnen an Einfluss und befürworten Reformen. Der Unterschied zwischen den Regionen wächst. Die

einen halten an sowjetischen Zuständen fest, die anderen suchen eigene Wege mit praktischen Reformen. Die einen stagnieren, die anderen blühen auf.

Der Streit der Regionen mit der Zentralregierung, etwa um die Verteilung der Steuern, um die Kontrolle von Industrie, Export und Import, ist das grösste Konfliktpotential in Russland. Die Gefahr einer Auflösung des vielgestaltigen und spannungsgeladenen russischen Staats - wie es mit der Sowjetunion geschehen ist - bleibt ein Thema der internen Auseinandersetzung. Um diese zentrifugalen Prozesse aufzuhalten und die Sezession von Tschetschenien zu verhindern, entfesselte Jelzin 1994 Krieg gegen die kleine Kaukasusrepublik, die bereits Zaren und Bolschewisten Widerstand geleistet hatte. Moskau erlitt eine Niederlage und musste mit den Tschetschenen einen Waffenstillstand schliessen und mit deren gewählter Regierung Verhandlungen aufnehmen. Die Entwicklung geht gemäss allen Anzeichen dahin, dass die starken zentrifugalen Kräfte nicht zur Auflösung, aber zu einer mehr konföderativen Staatsordnung führen werden.

5. Die "russischen Interessen" - Armee und Aussenpolitik

Als das gefährlichste Konfliktpotential nach innen wie nach aussen wird die russische Armee betrachtet, wobei ihre Gefährlichkeit manchmal zum Zwecke der Bedrohung oder Erpressung dramatisiert wird. Russland hat 85 Prozent der Streitkräfte der Sowjetunion geerbt.[7](7) Es verfügt über deren strategische Waffensysteme, die andere Erben - Ukraine, Weissrussland und Kasachstan - an Russland abgetreten haben, sowie über den Hauptteil der Rüstungsarsenale. Beides ist mehr Last als Stärkung und bedeutet Fortsetzung der Supermachtrolle. Verloren gegangen sind vorgeschobene Positionen an der Elbe, im Baltikum, jenseits des Kaukasus und in Zentralasien. Der ehemalige Einfluss der Sowjetmarschälle auf Moskaus Aussenpolitik besteht nicht mehr. Die Sowjetarmee war ja keine normale Armee. In ihrem Ursprung, der Roten Armee, war sie eine Bürgerkriegswaffe und der Stosskeil der Weltrevolution; auf ihren Bajonetten hatte Lenin den Sowjetstaat gegründet. Sie stand unter der Kontrolle der Partei und wurde von dieser ideologisch indoktriniert. Als Siegerin im Zweiten Weltkrieg gewann die Sowjetarmee Prestige und wurde im kalten Krieg zu einer Supermachtstreitkraft aufgerüstet.

Die Hauptaufgabe der russischen Armee ist, eine normale Armee zur Verteidigung der Russischen Föderation zu werden. Die erste Probe dafür hat sie anerkennenswert bestanden:

- Der Rückzug aus Osteuropa - Siegesbeute von 1945 - wurde geordnet und planmässig durchgeführt.
- Der Versuchung einer Militärdiktatur wurde widerstanden. Im Augustputsch 1991 und im Oktober 1993 stellte sich die Armee nach Zögern an die Seite von Jelzin.

Die russische Armee befindet sich in einem schlechten Zustand, ihr Ansehen ist völlig geschwunden. Der Rückzug aus Afghanistan und Osteuropa, vor allem die schmähliche

Niederlage in Tschetschenien, wurden weder mental noch organisatorisch verkraftet. Die wirtschaftliche Lage zwingt zu drastischen Reduktionen des Verteidigungsbudgets. Die soziale Versorgung der Soldaten ist unzureichend, ihre Besoldung bleibt aus, Todesfälle und Selbstmorde nehmen zu. Die Waffentechnologie ist veraltet oder verrostet. Während es enorme Schwierigkeiten bei der Rekrutierung gibt, konnte der Wasserkopf aus Generalität und höheren Offizieren nicht reduziert werden.[8](8) Verteidigungsminister Igor Rodionow warnte, die sinkende Moral in der Armee könne zu "unkontrollierbaren Prozessen mit schwerwiegenden Konsequenzen" führen.[9](9) Immer wieder beklagte er sich, er sei der Minister einer in Auflösung stehenden Armee und einer sterbenden Flotte, und um das Jahr 2000 werde die Verteidigung des Landes zerstört sein.[10](10) Eine radikale Armeereform, die bereits Gorbatschew angekündigt hatte und der Jelzin Priorität gibt, kommt nicht voran. Der Übergang zu einer modernen Berufsarmee ist umstritten. Die russische Armee ist nicht mehr ein Staat im Staate mit Sonderrechten wie im Zarenreich und zur Sowjetzeit; sie ist entideologisiert und entpolitisiert. Sie hat eine zivile, mehr oder weniger demokratisch legitimierte Führung mit dem Präsidenten als Oberbefehlshaber und dem Sicherheitsrat und Verteidigungsrat der Russischen Föderation unter ziviler Leitung. Zudem steht sie unter der Kontrolle des Parlaments, das auch der Verhängung des Kriegsrechts und einem auswärtigen Einsatz zustimmen muss. Dies bedeutet, dass die frühere Geheimhaltung aller Armeeangelegenheiten durchbrochen ist und diese offen und kontrovers diskutiert werden. Einige Generäle sind in die Politik gegangen und scheinen sich in Parlament oder Parteien demokratischen Regeln anzupassen, wie die Afghanistanveteranen Gromow und Lebed. Während die einen für eine Modernisierung der Armee eintreten, versuchen die anderen, sie in chauvinistischer Weise aufzumöbeln. Mehr aber als die zivile Kontrolle berechtigen der Schwächezustand der Armee und ihre inneren Differenzen zu der Annahme, dass sie nicht fähig sei zur Bildung von Soldatenräten gleich 1917 oder zu Putsch und Militärdiktatur. Dafür würde die Unterstützung durch die Bevölkerung fehlen. Diese Drohung wird weiter als Mittel der Innen- und Aussenpolitik eingesetzt.

Das eigentliche Konfliktpotential liegt eher an der äusseren Front. Der Versuch, im Rahmen der GUS ein neues Verteidigungs- und Sicherheitssystem aufzubauen, kommt nicht voran. Ein Grund dafür ist Moskaus Anspruch auf Hegemonie im "nahen Ausland". Russland unterhält weiterhin nur dürftig vertraglich verschleierte Truppen und Militärinstallationen in Nachbarstaaten. Dadurch entstehen ungelöste Konflikte (siehe Konflikt der Schwarzmeerflotte mit der Ukraine). Russland wird - wie in der Moldau, in Georgien oder Tadschikistan - in interne Auseinandersetzungen hineingezogen, oder es versucht, in diesen mitzumischen. Ein Konfliktherd liegt in Ostpreussen-Königsberg, wohin starke Einheiten aus Osteuropa abgezogen wurden und das keine direkte Verbindung zu Russland besitzt, denn es wird von Litauen und Polen eingeschlossen. Russland fällt es auch schwer, seinen internationalen Verpflichtungen zur Abrüstung nachzukommen. Wünsche nach Revision des

Vertrags über konventionelle Abrüstung in Europa sind wegen der veränderten geopolitischen Lage verständlich. Ihnen will der Westen entgegenkommen. Hemmungen und Hindernisse für die nukleare Abrüstung haben nicht nur technische, finanzielle und organisatorische Gründe. Das militärisch und wirtschaftlich geschwächte Land klammert sich an eine Supermachtrolle, wie die Weigerung der Duma zur Ratifizierung von Salt II beweist. Russland verfügt noch immer über ca. 5'535 strategische Atomwaffen und 18'000-20'000 nukleare Theatersysteme.[11](11) Die Befürchtung, Atomsprengköpfe könnten ausser Kontrolle geraten, chemische und biologische Massenvernichtungsmittel oder nukleares Material könnten in falsche Hände geraten, haben sich bisher nicht bewahrheitet. Es ist zu bezweifeln, dass sie ausser Kontrolle geraten könnten. Die darniederliegende russische Rüstungsindustrie ist bestrebt, sich aktiver im internationalen Waffenhandel zu engagieren, offiziell oder durch mafiose Kanäle. 1996 nahm sie 3,4 Milliarden US-Dollar ein. Langfristig könnte die Gefahr daraus erwachsen, dass Russland insgeheim hochmoderne Waffensysteme entwickelt und eines Tages damit auftrumpfen könnte.

In der Aussenpolitik hat Russland seinen Weg noch nicht gefunden. Seine "nationalen Interessen" bleiben vage und sind umstritten. Mehr als in anderen Bereichen bleiben in der Diplomatie alte Vorstellungen und Methoden wirksam. Gleichstellung mit dem Westen, Hegemonie im "nahen Ausland" und Einfluss in Osteuropa sind unverändert ihre Ziele. Dabei sollen die Schwächen Russlands in Vorteile umgesetzt werden. Ungelöst sind bisher die Grenzkonflikte mit Lettland, der Ukraine, mit Kasachstan, China und Japan.

6. Russlands Zukunft und der Westen

In Russland ist der "*point of no return*" überschritten. Der Prozess einer "Normalisierung" schreitet voran, und dies ist auch der erklärte Wunsch der Bevölkerung. Demokratie und Markt fangen an zu funktionieren. Die Duma arbeitet nicht besser oder schlechter als westliche Parlamente. Es ist arrogant, von den Russen eine perfektere Demokratie und einen liberaleren Markt zu fordern als von uns selbst. Manche Probleme gleichen auch denen in anderen Industriegesellschaften und haben die gleichen Ursachen, nämlich Globalisierung und technologische Revolution. Der Westen kann und wird Russland zum Partner gewinnen, allerdings nicht, indem er dessen Erpressungsversuchen aus Schwäche nachgibt und ihm immer wieder Zugeständnisse macht, wie er dies gegenüber der Sowjetunion tat. Russland muss lernen, sich ungeachtet seiner Grösse und seiner nuklearen Macht wie ein normaler Staat zu verhalten, gleichberechtigt und ohne Sonderansprüche (die es z.B. in Zusammenhang mit der Nato-Erweiterung durchzusetzen versucht). Russland ist nicht mehr das Land der Zaren oder der Bolschewisten. Mit seinem Reichtum an Bodenschätzen, mit seiner vitalen Bevölkerung und seinem grossen kulturellen Erbe besitzt es alle Voraussetzungen, aus Niedergang und Krise herauszukommen und eine ihm gebührende Rolle in der Welt von morgen zu spielen.

Endnoten:

[1] Ziegler, Ernst. *Jacob Burckhardts Vorlesung über die Geschichte des Revolutionszeitalters.* In den Nachschriften seiner Zuhörer - Rekonstruktion des gesprochenen Wortlauts. Basel/Stuttgart 1974. S. 87f.

[1] Auf die Rolle der kommunistischen Hinterlassenschaft für die Entwicklung in Russland weisen die meisten Studien über das Ende der Sowjetunion hin. Vgl. Dobbs, Michael. *Down With Big Brother - The Fall of the Soviet Empire*. New York 1997, S. XVIf. Die sowjetischen Ursprünge von Kriminalität und Mafia hat Ulrich Schmid aufgezeigt. *Gnadenlose Bruderschaften - Aufstieg der russischen Mafia*. Zürich 1996.

[1] Offizielle Wahlergebnisse in BBC. *Summary of World Broadcasts - Former USSR.* (SWB), (22 July 96) SU/2670, B/12.

[1] Vgl. Feshbach, Murray. *Environmental and Health Atlas of Russia*. Moskau 1995.

[1] Der umstrittene Begriff “Elite” wird in der Sozial- und Politikwissenschaft wertneutral auf “Inhaber von Führungspositionen in Gruppen, Organisationen oder Herrschaftssystemen” angewendet. Vgl. von Beyme, Klaus. *“Elite” in Sowjetsystem und demokratische Gesellschaft - Eine vergleichende Enzyklopädie.* Band II: Diplomatie bis Identität. Freiburg 1968, S. 103-127, der auch auf Elitetheorien und Elitebildung in sozialistischen Gesellschaften eingeht. Während in der Sowjetzeit Elite ein Negativbegriff oder tabu gewesen ist, erhält jetzt in Russland ihre Rolle eine grosse, vielleicht übertriebene Bedeutung für Parteien, Medien und Sozialforschung.

[1] Nach gängiger soziologischer Typisierung kann von einem Wechsel von Wertelite, Machtelite, Geldelite und Leistungselite gesprochen werden.

[1] Juri Baturin, Sekretär des Verteidigungsrats der Russischen Föderation (RF) in seiner Pressekonferenz am 7. Februar 1997. SWB, 8 February 1997, SU/2838, S1/3. Baturin wies gleichzeitig darauf hin, dass Russland nur über 60 Prozent des Wirtschaftspotentials der UdSSR verfüge und eine viel geringere Bevölkerung als diese zähle. Daher komme die Diskrepanz zwischen der militärischen Organisation und ihrer demographischen und ökonomischen Basis.

[1] In Russland gibt es 2865 Generäle und Admirale in Armee, Innenministerium und Sicherheitsdienst, kaum weniger als in der grösseren Sowjetunion. SWB, 8 February 1997, SU/2882, S1/9.

[1] SWB, 8 February 1997, SU/2838, S1/2.

[1] SWB, 25 February 1997, SU/2852, S1/1. Der von Jelzin in den Zivilstand versetzte Armeegeneral warf den “Demokraten” vor, sie wollten absichtlich die Armee zerstören.

[1] Armeegeneral Igor Sergejew, Kommandeur der Strategischen Raketenstreitkräfte, in: *Moskovskaja Pravda*. 4. Juni 1997. Sergejew wurde inzwischen Nachfolger von Rodionow als Verteidigungsminister.

[1] Ziegler, Ernst. *Jacob Burckhardts Vorlesung über die Geschichte des Revolutionszeitalters.* In den Nachschriften seiner Zuhörer - Rekonstruktion des gesprochenen Wortlauts. Basel/Stuttgart 1974. S. 87f.

[2] Auf die Rolle der kommunistischen Hinterlassenschaft für die Entwicklung in Russland weisen die meisten Studien über das Ende der Sowjetunion hin. Vgl. Dobbs, Michael. *Down With Big Brother - The Fall of the Soviet Empire*. New York 1997, S. XVIf. Die sowjetischen Ursprünge von Kriminalität und Mafia hat Ulrich Schmid aufgezeigt. *Gnadenlose Bruderschaften - Aufstieg der russischen Mafia*. Zürich 1996.

[3] Offizielle Wahlergebnisse in BBC. *Summary of World Broadcasts - Former USSR.* (SWB), (22 July 96) SU/2670, B/12.

[4] Vgl. Feshbach, Murray. *Environmental and Health Atlas of Russia*. Moskau 1995.

[5] Der umstrittene Begriff “Elite” wird in der Sozial- und Politikwissenschaft wertneutral auf “Inhaber von Führungspositionen in Gruppen, Organisationen oder Herrschaftssystemen” angewendet. Vgl. von Beyme, Klaus. *“Elite” in Sowjetsystem und demokratische Gesellschaft - Eine vergleichende Enzyklopädie.* Band II: Diplomatie bis Identität. Freiburg 1968, S. 103-127, der auch auf Elitetheorien und Elitebildung in sozialistischen Gesellschaften eingeht. Während in der Sowjetzeit Elite ein Negativbegriff oder tabu gewesen ist, erhält jetzt in Russland ihre Rolle eine grosse, vielleicht übertriebene Bedeutung für Parteien, Medien und Sozialforschung.

[6] Nach gängiger soziologischer Typisierung kann von einem Wechsel von Wertelite, Machtelite, Geldelite und Leistungselite gesprochen werden.

[7] Juri Baturin, Sekretär des Verteidigungsrats der Russischen Föderation (RF) in seiner Pressekonferenz am 7. Februar 1997. SWB, 8 February 1997, SU/2838, S1/3. Baturin wies gleichzeitig darauf hin, dass Russland nur über 60 Prozent des Wirtschaftspotentials der UdSSR verfüge und eine viel geringere Bevölkerung als diese zähle. Daher komme die Diskrepanz zwischen der militärischen Organisation und ihrer demographischen und ökonomischen Basis.

[8] In Russland gibt es 2865 Generäle und Admirale in Armee, Innenministerium und Sicherheitsdienst, kaum weniger als in der grösseren Sowjetunion. SWB, 8 February 1997, SU/2882, S1/9.

[9] SWB, 8 February 1997, SU/2838, S1/2.

[10] SWB, 25 February 1997, SU/2852, S1/1. Der von Jelzin in den Zivilstand versetzte Armeegeneral warf den “Demokraten” vor, sie wollten absichtlich die Armee zerstören.

[11] Armeegeneral Igor Sergejew, Kommandeur der Strategischen Raketenstreitkräfte, in: *Moskovskaja Pravda*. 4. Juni 1997. Sergejew wurde inzwischen Nachfolger von Rodionow als Verteidigungsminister.

Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung
Volume 44, © Center for Security Studies FSK, Zürich 1997.

Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte VI

edited by
Kurt R. Spillmann

Online version provided by the
International Relations and Security Network

A public service run by the
Center for Security Studies at the ETH Zurich
© 1996-2004

Peter Schmidt

Frankreichs Aussen- und Sicherheitspolitik zwischen Integration und Unilateralismus[1](1)

1. Einleitung

Die Frage nach Integration und Unilateralismus in der Aussen- und Sicherheitspolitik ist in Verbindung mit Frankreich in dreierlei Hinsicht von besonderer Bedeutung:

- Bei Frankreichs politisch-philosophischer Debatte über die Rolle des Staates in den internationalen Beziehungen steht das Paradigma der Souveränität, also "das Streben nach Autonomiewahrung und Abgrenzung des Staates gegenüber anderen Akteuren", im Mittelpunkt.[2](2) Das Paradigma der Souveränität ist mit einer unilateralen Konzeption der Aussen- und Sicherheitspolitik eng verknüpft. Jede prinzipielle Abkehr vom Prinzip der Autonomiewahrung und Hinwendung zu einem Integrationsansatz ist somit eine Veränderung der konzeptionellen Grundlagen eines wichtigen Staates in Europa und verdient schon deshalb Beachtung. Die spannungsreiche Beziehung zwischen Souveränitätswahrung und multilateraler Einbindung ist die Grundlage, auf der wesentliche Aspekte der französischen Aussen- und Sicherheitspolitik beruhen.
- Europapolitisch wird Frankreich zurecht als ein *"swing state"* bezeichnet. Grad und Ausmass europapolitischer Integration werden wesentlich von der Haltung Frankreichs bestimmt, genauer: inwieweit sich Frankreich gegenüber der integrationsfreundlichen Bundesrepublik Deutschland kompromissbereit zeigt. Zu Recht bemerkte schon vor 15 Jahren Michel Tatu, dass der Elysée-Vertrag von 1963 insofern ein Paradoxon darstellte, als er nicht [zwei] politisch ähnliche Länder aneinander koppelte, sondern gerade zwei, die sich in ihren aussen- und innenpolitischen Orientierungen grundsätzlich unterschieden.[3](3)
- Die Zukunft des atlantischen Bündnisses, bezeichnenderweise in Frankreich lange Jahre begrifflich aufgespalten in eine Atlantische Allianz als politisches Bündnis gleichberechtigter Staaten und in die Nato als ein die Souveränität beschränkender Militärapparat, ist ebenfalls eng mit der Positionsbestimmung Frankreichs verbunden. Welche Art von Zusammenarbeit in der Allianz kann und wird Frankreich akzeptieren? Unter der neuen Linksregierung sind die traditionellen, gaullistischen, amerika- und allianzkritischen Elemente der französischen Aussen- und Sicherheitspolitik noch stärker als bisher in den Vordergrund getreten.

Stimmen diese Eingangsbemerkungen, so muss man folgern, dass Frankreich die Struktur des europäischen Sicherheitssystems wesentlich mitbestimmen wird. Dabei kommt der Frage, ob Frankreich stärker zum Unilateralismus neigt oder auch in der Aussen- und Sicherheitspolitik

eine flächendeckende, zwischenstaatliche oder gar gemeinschaftliche Politik anstrebt, entscheidende Bedeutung zu.

Ich möchte versuchen, diese Frage mit Hilfe einer *vergleichenden Konstellationsanalyse* zu beantworten. Dabei will ich die sicherheitspolitische Grundkonzeption in zwei Perioden französischer Nachkriegspolitik den Veränderungsimperativen, wie sie sich aus den Anforderungen des internationalen Systems ergeben haben, gegenüberstellen. Die Antworten, die Frankreich auf diese Veränderungsimpulse entwickelt hat, stehen dabei im Mittelpunkt. Diese Vorgehensweise soll Anhaltspunkte dafür liefern, auf welche Weise das französische politische System auf Veränderungen im internationalen System reagiert und in neue Politik umsetzt.

Dabei bietet es sich an, zwei Perioden französischer Nachkriegspolitik miteinander zu vergleichen:

Der erste Zeitabschnitt erstreckt sich von *Mitte der sechziger bis Ende der achtziger Jahre*. Dieser Zeitabschnitt war keineswegs durch eine völlig stabile Konstellation gekennzeichnet. Innerhalb der Blockkonfrontation stellten sich wichtige Entwicklungen ein, die Frankreich dazu zwangen, seine Politik zu verändern. Diese Entwicklungen betrafen vor allem das strategische Kräfteverhältnis zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion und die in Frankreich wahrgenommenen politischen Optionen der Bundesrepublik Deutschland an der Nahtstelle zwischen Ost und West. Im Verhältnis der Supermächte zueinander ging man zunehmend von strategischer Parität aus, in bezug auf Deutschland nahm die *classe politique* in Frankreich die Gefahr eines deutschen “Neutralo-Pazifismus” wahr. Die französische Reaktion stellte in dieser Phase einen schwierigen Balanceakt dar zwischen der demonstrativen Absicht zu kooperieren, um Deutschland an den Westen zu binden, und dem Wunsch, die volle Souveränität beizubehalten.

Die Herausforderungen in der zweiten Phase, im jetzigen Jahrzehnt, sind für die französische Politik noch greifbarer. Sie sind durch den Zusammenbruch der kommunistischen Systeme in Zentral- und Osteuropa, die Vereinigung Deutschlands und die neue Rolle der USA geprägt. Wesentliche Konsequenzen dieser Periode waren der Maastrichter Vertrag, der Vertragsentwurf von Amsterdam am Ende der Regierungskonferenz sowie die französische Annäherung an die Nato.[4](4)

Wichtig für ein angemessenes Verständnis französischer Politik ist, dass sich die französische Aussen- und Sicherheitspolitik seit de Gaulle - was das Spannungsverhältnis zwischen Unilateralismus und Integration betrifft - in einem vierfachen Bezugsrahmen bewegt, der nicht nur die EU, die Nato und die Beziehungen zu Deutschland umfasst, sondern auch eine innenpolitische Komponente besitzt:

- Französische Sicherheitspolitik, wie sie vor allem de Gaulle entwickelte, war immer auch eine nach innen gerichtete Stabilisierungs- und Ordnungspolitik. Die "*exception française"* war nicht nur eine auf den "Rang Frankreichs in der Welt" abzielende aussenpolitische Konzeption, sie war auch eine die widerstreitenden gesellschaftlichen Gruppen von Links und Rechts zusammenhaltende nationale Integrationspolitik und damit Teil der französischen Staatsräson.
- Frankreich war Gründungsmitglied der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und an derem stetigen Ausbau beteiligt. Die EWG stellte immer einen wesentlichen Bezugsrahmen französischer Politik dar. Dies war nicht nur wegen ihres wirtschaftlichen Nutzens für Frankreich der Fall, sondern auch aufgrund der Absicht, die E(W)G als Rahmen für ein gedeihliches französisch-deutsches Verhältnis wirken zu lassen. Sie wurde in Paris aber immer auch als Instrument gegen amerikanische Übermacht verstanden.
- De Gaulle und alle seine Nachfolger pflegten ein besonderes Verhältnis zu Deutschland. Die "deutsche Frage" war für Paris so zentral, dass sie alle anderen Bezugspunkte französischer Aussen- und Sicherheitspolitik mitbestimmte.[5](5) Deutschland war dabei immer Problem und Hoffnung zugleich. Problem wegen der spezifischen historischen Erfahrungen mit Deutschland und als Machtkonkurrent auf dem Kontinent; Hoffnung, weil nur mit Deutschland bestimmte französische Projekte und Pläne, insbesondere die Gegenmachtbildung gegenüber den Vereinigten Staaten, zu verwirklichen waren.
- Frankreich nahm zwar nicht an der Militärintegration der Nato teil, war jedoch politisch Vollmitglied. In Krisenzeiten liess Frankreich gleichwohl an seiner Solidarität mit dem Bündnis keinen Zweifel aufkommen. Doch auch hier verbanden sich positive mit negativen Aspekten. Einerseits bot die Atlantische Allianz *den* entscheidenden Schutz vor der Sowjetunion, andererseits war sie aus französischer Sicht zugleich Einfallstor für die aussen- und sicherheitspolitische Hegemonie der Vereinigten Staaten.

2. Von De Gaulle bis Mitterrand

2.1. Die gaullistischen Grundlagen

Unter der Präsidentschaft de Gaulles entwickelte sich - nachdem der Versuch gescheitert war, Frankreich in der Nato im Rahmen einer Direktoriumslösung eine hervorgehobene Stellung zu verschaffen - unter dem Motto "*le nucléaire ne se partage pas"* ein geschlossenes militärstrategisches Modell. In ihm gingen die Nationalstaatsidee, der Wunsch nach Unabhängigkeit und Entscheidungsfreiheit sowie der Besitz von Nuklearwaffen eine unauflöslich scheinende Bindung ein, die in einem Spannungsverhältnis zu integrativen Formen der Zusammenarbeit sowohl in der Atlantischen Allianz als auch in der Europäischen

Gemeinschaft stand. Frankreich verwies das integrierte Militärkommando der Nato des Landes; es musste von Paris nach Brüssel umziehen. Die weniger souveränitätsgefährdende politische Struktur der Nato, die nichts anderes war als ein Bündnis gleichberechtigter und souveräner Staaten, war dagegen weiter mit dem französischen Selbstverständnis vereinbar. Unter den Bedingungen der Systemkonfrontation war die Existenz und das Funktionieren des Atlantischen Bündnisses sogar der Eckpfeiler französischer Sicherheit, zumal das Bündnis auch einen Beitrag dazu leistete, Deutschland einzubinden.

Französische Aussen- und Sicherheitspolitik war in dieser Phase eine Mischung zwischen unilateralem oder nationalem Prinzip und militärischer und zwischenstaatlicher Kooperation im Rahmen der Nato unter Vermeidung jeglicher integrativer Elemente. De Gaulle war jedoch nicht nur französischer Interessenpolitiker. Er war auch ein Visionär mit einer bestimmten Vorstellung von der gewünschten zukünftigen Sicherheitsstruktur in Europa und der Welt und ordnete demzufolge seine Politik in eine umfassende politische Vision ein, die sich wie folgt skizzieren lässt:

- Eine multipolare Welt, in der Frankreich im Rahmen eines vereinten, prinzipiell zwischenstaatlich organisierten West-Europas eine herausragende Rolle einnimmt und damit den Einfluss der Supermacht USA so weit wie möglich beschränkt. Die Vierer-Konferenz in Paris am 14. Mai 1960 war Sinnbild dieser Politik. Zu ihr schreibt Alfred Grosser treffend: “Denn an diesem Tage eröffnete er [de Gaulle] als Gastgeber eine Vierer-Konferenz, in der er als treuer Verbündeter der Vereinigten Staaten, mit ausgezeichneten Beziehungen zu Grossbritannien, als privilegierter Gesprächspartner der Sowjetunion und zugleich als Sprecher der Bundesrepublik Deutschland auftrat. Dies war die Situation, die am besten seiner globalen Vision entsprach, ohne auch nur den geringsten Konflikt zu erfordern.”[6](6)
- Der Aufbau einer eigenständigen diplomatischen und militärischen Kapazität, die Frankreich zum Bezugspunkt für “politische und militärische Alternativstrukturen” (Jürgen Schwarz) zum existierenden europäisch-atlantischen Sicherheitssystem machen sollte. Die unabhängige Nuklearstreitmacht (*Force de Frappe*) war das wesentliche Instrument dieser Politik. Das Selbstverständnis französischer Politik gipfelte in dieser Hinsicht in dem Ausspruch von Staatspräsident Mitterand: *“La dissuasion, c’est moi*.”[7](7) Frankreich spielte gerne die Vermittlerrolle, die jedoch sofort entfiel, wenn sich die Supermächte gemeinsam an einen Tisch setzten, wie im Fall der Ende der sechziger Jahre anlaufenden nuklearen und konventionellen Rüstungskontrollverhandlungen. Ausdruck dieser Politik war zum Beispiel die Politik des leeren Stuhls bei den Verhandlungen über konventionelle Rüstungskontrolle, MBFR *(Mutual Balanced Force Reduction*), in den siebziger Jahren.
- Der Erhalt der Nato als eine Art Versicherungspolice für den Notfall, dessen Funktionsfähigkeit und Solidarität man vor allem dann unterstützt, wenn eine “physische

Bedrohung" sichtbar wird, ohne sich militärisch an der integrierten Kommandostruktur zu beteiligen. Frankreich hatte zwar spezifische Vereinbarungen mit der Nato getroffen, um sich im Konfliktfall an der Verteidigung des Bündnisses beteiligen zu können, diese Politik war jedoch der Verteidigung der vitalen Interessen Frankreichs untergeordnet.[8](8) Mit dieser Konzeption hatte de Gaulle einen Massstab gesetzt, der vor allem deshalb so strukturbildend für die französische Aussen- und Sicherheitspolitik war und ist, weil er einer Reihe von Bedürfnissen und Interessen Frankreichs Rechnung trug: der innenpolitischen Befriedung, der aussenpolitischen *Grandeur,* der europäischen Option und der atlantischen Solidarität.

2.2. Öffnungsimpulse

Entscheidend für die Frage, unter welchen Bedingungen sich die Aussen- und Sicherheitspolitik Frankreichs entlang der Dimension Unilateralismus/Integration entwickelte, ist der strategische Kontext. Er war nicht nur Voraussetzung für die *"exception française"*, sondern - logischerweise - bei entsprechenden Veränderungen auch Triebkraft für Modifikationen französischer Politik. Alle französischen Regierungen waren sich dessen bewusst; sie fühlten sich nicht in der Lage, die Unabhängigkeit Frankreichs allein zu sichern. Die entscheidenden Voraussetzungen für die französische Unabhängigkeits-Politik waren vor allem die Existenz eines konventionellen Glacis auf dem Boden der Bundesrepublik Deutschland und die nukleare Überlegenheit Amerikas in Europa. Erst in diesem Rahmen konnte aussen- und sicherheitspolitisch die "*exception française*" greifen. Je stärker jedoch die Sowjetunion nuklear mit der USA gleichzog (bei fortbestehender konventioneller Überlegenheit), umso stärker geriet Frankreichs nationale Strategie unter den Druck, sich öffnen zu müssen.

Konkret waren es zwei Entwicklungen, die Frankreich zu einer stärkeren Öffnung seiner Politik drängten:

Zum einen: Die Herausbildung eines strategischen Gleichgewichts zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion Anfang/Mitte der siebziger Jahre.[9](9) Aus französischer Sicht stellte dies die Glaubwürdigkeit der amerikanischen Nukleargarantie für Europa in Frage - bei gleichzeitiger konventioneller Überlegenheit des Warschauer Paktes. Zunächst glaubte man in Paris, dieses Problem durch die eigenständige Nuklearstrategie des "*faible au fort*" (und einer taktisch-nuklearen bzw. prästrategischen Komponente der eigenen Nuklearrüstung) begrenzen zu können. Die sowjetische SS-20-Rüstung in den achtziger Jahren, die das strategische Gleichgewicht zu unterlaufen drohte, verschärfte dieses Problem jedoch und verlangte nach neuen Lösungen.

Zum anderen: Die Frage des nuklearen Gleichgewichts wurde in Frankreich in besonderer Weise mit der Gefahr einer "*dérive allemande*" oder eines "Neutralo-Pazifismus" verknüpft. Entsprechende Befürchtungen waren schon im Zusammenhang mit der Entspannungspolitik der sozialliberalen Koalition aufgetreten. Nun befürchtete die französische *classe politique*, dass die Bundesrepublik Deutschland im Zeichen der sowjetischen Bedrohung - und getrieben von dem Wunsch nach Wiedervereinigung - eine Politik der Selbst-Neutralisierung betreiben könnte, um das Vereinigungsziel zu erreichen.

Es war insbesondere die Verknüpfung beider Einschätzungen, die in Frankreich als bedrohlich wahrgenommen wurde und die es zum Handeln veranlasste. Frankreich versuchte diesen Gefahren dadurch zu begegnen, dass es sich sowohl stärker als bisher an der Verteidigung Deutschlands zu beteiligen versprach als auch dadurch, dass es sein Nuklearpotential durch eine taktisch-nukleare bzw. prästrategische Komponente ergänzte.

Mit seinen Versuchen, durch Kooperationsofferten Deutschland stärker an sich und damit an den Westen zu binden, geriet Frankreich jedoch in ein Dilemma.

Zum einen: Stellte Frankreich seine konventionellen Truppen stärker in den Dienst des Bündnisses, so geriet die Regierung in innenpolitische Begründungprobleme, da jede Annäherung an die Nato in Frankreich als Verlust der "*indépendence*" gegenüber Amerika interpretiert und damit als Verlust nicht nur nationaler Unabhängigkeit, sondern der Identität überhaupt betrachtet wurde. Der innenpolitische Konsens wurde damit in Frage gestellt.

Zum anderen: Versuchte Frankreich seine nuklearen Mittel durch Flexibilisierung - sozusagen als Ersatz für den Verlust amerikanischer Überlegenheit - zu verbessern, so wurde das in der Bundesrepublik Deutschland nicht als "zusätzlicher Schutz", sondern als zusätzliches militärisches und sicherheitspolitisches Problem verstanden, das eher dazu geeignet war, die "*dérive allemande*" zu verstärken als sie zu mindern. Die Debatte um die nuklearen Kurzstreckensysteme "Pluton" und "Hadès" konnte von der Bundesregierung zu Beginn der achtziger Jahre nur mühsam unter Kontrolle gehalten werden.[10](10)

Diese Situation konnte nur im Rahmen einer mehrdimensionalen Politik bewältigt werden. Sie war ein einzigartiger Balanceakt und enthielt folgende Elemente:

- Aufbau eines europäischen bi- und multilateralen Rahmens, der einerseits die Option für eine alternative, europäisch bestimmte Sicherheitsstruktur öffnete (Aktivierung der WEU seit 1982, Einrichtung eines Deutsch-Französischen Rates für Sicherheit und Verteidigung im Jahre 1988), andererseits den Deutschen die Hoffnung liess, dass dies insgesamt zu einer Annäherung Frankreichs an die Nato führen würde.

- Unterstützung der Nato-Nuklearpolitik (Stationierung von Pershing-II-Raketen auf deutschem Boden), um die Nato zu stärken, aber auch um die europäische Option für Deutschland nicht als Alternative zur Nato erscheinen zu lassen. Höhepunkt dieser Strategie war die Rede des französischen Staatspräsidenten im deutschen Bundestag am 20. Januar 1983, in der er mit Verve die Stationierung von Pershing-II-Raketen auf deutschem Boden unter dem Gesichtspunkt der Nuklearabschreckung und des strategischen Gleichgewichts befürwortete, ohne selbst Bereitschaft zu zeigen, amerikanische Nuklearwaffen auf französischem Boden zu stationieren.
- Stärkere Beteiligung an der Nato-Vorneverteidigung mit konventionellen Kräften, vor allem mit einer 1983 der Öffentlichkeit vorgestellten beweglichen Eingreiftruppe (*Force d'action rapide*), ohne Rückkehr in die Nato-Integration (ja sogar in demonstrativer Distanz zu ihr) und gleichzeitige Konsultationsversprechen im Falle eines Nuklearwaffeneinsatzes ohne jeden Souveränitätsverzicht.[11](11)

3. Die neunziger Jahre - neue Öffnungsimpulse

Der Zusammenbruch des sowjetischen Imperiums war eigentlich das Traumereignis für Frankreichs gaullistische Vision. Eine multipolare Welt zeichnete sich ab, in der - so war zu vermuten - nicht nur das Ende des Bipolarismus der Supermächte gekommen war, sondern auch der amerikanische Einfluss in Europa durch die Nato und in der Nato zurückgehen würde.

Das zentrale Problem war jedoch die deutsche Vereinigung, die Mitterrand noch im Januar 1990 mit einer Reise in die DDR zu verhindern oder wenigstens zu verlangsamen trachtete. Die dreifache Einbindung bzw. Kontrolle Deutschlands durch die Nato, die aussenpolitisch kaum gefestigte EG und die unabhängige, sich auf Nuklearwaffen abstützende Strategie Frankreichs schienen gefährdet.

Symbol dieser "Bedrohung" war das Angebot des amerikanischen Aussenministers Baker an Deutschland, "*Partners in leadership*" zu sein. Dieses Angebot verband zwei französische Traumata miteinander: die Niederlage gegen Nazi-Deutschland von 1940 und die Befreiung durch Amerika 1944.

Wiederum stand Frankreich vor der Frage, wie es seine Aussen- und Sicherheitspolitik stärker öffnen konnte, um das Umfeld in seinem Sinne zu beeinflussen. Wiederum stand es vor dem Problem, wie die Opfer, die es im Rahmen dieses Öffnungsprozesses erbringen musste, mit der "*exception française*" in Übereinstimmung gebracht werden bzw. wie der Schaden möglichst gering gehalten werden könnte. Und wiederum waren es tatsächliche oder

befürchtete Veränderungen im strategischen Umfeld, die Frankreich dazu bewegten, seine Position im Spannungsfeld von Integration und Unilateralismus zu bestimmen.

Zum einen: Die Veränderung der politisch-strategischen Rahmenbedingungen. In den sechziger und siebziger Jahren waren es das strategische Gleichgewicht zwischen den USA und der Sowjetunion, jetzt das - zumindest vorläufige - Ende der Bipolarität und der Supermächtekonkurrenz, ja die vielfach geteilte Ansicht, dass am Ende des kalten Krieges Amerika als alleinige Supermacht die Entwicklung der internationalen Politik entscheidend beeinflussen werde. Dies brachte in Frankreich verstärkt die Frage auf die Tagesordnung, wie man dieser Tendenz durch Gegenmachtbildung begegnen könnte.

Zum anderen: Während in den achtziger Jahren die Angst vor einem deutschen "Neutralo-Pazifismus" Paris dazu brachte, seine Politik zu öffnen, so war es nun die mit der Einigung Deutschlands verbundene doppelte Gefahr eines deutsch-amerikanischen Kondominiums und/oder deutschen Dominanz in Europa, die Veränderungen in der französischen Position herbeiführten.

Welche Optionen standen Frankreich in dieser Lage zur Verfügung? Ich sehe im wesentlichen drei:

- Frankreich konnte in den "befriedigten Nationalismus" der siebziger Jahre unter Pompidou ohne besondere internationale Ambitionen zurückfallen. Das Problem: Dies hätte nicht nur eine besondere Abhängigkeit von den Vereinigten Staaten zur Folge, sondern wahrscheinlich auch die Unterordnung unter ein amerikanisch-deutsches Tandem. War das Deutschland-Problem in den siebziger Jahren noch in der Allianz aufgehoben, so konnte Paris unter den neuen Bedingungen nicht mehr davon ausgehen, dass die Allianz die Last des "*to keep the Germans down*" trug. Diese Variante hätte zwar Frankreichs Unabhängigkeit mit sich gebracht, jedoch um den Preis des Einflusses auf die internationale Politik.
- Es konnte seine Interessen im Rahmen einer - gaullistisch - reformierten Nato zu befriedigen suchen. Das konnte jedoch nur schrittweise erfolgen, und die Militärintegration, der Eckstein der bisherigen Nato, stand dieser Absicht im Wege. Die integrierte Kommandostruktur ist für grosse Teile der *classe politique* immer eng mit der amerikanischen Vorherrschaft in Europa verbunden.
- Es konnte versuchen, mit Hilfe Deutschlands Westeuropa zu einem "unabhängigen Aktionszentrum" zu machen - möglichst unter Führung Frankreichs. Dem standen sowohl die atlantische Orientierung Deutschlands und der Sog der EU-Integration als auch die Erfahrung aus dem Golfkrieg entgegen, dass die (militärischen) Kräfte Frankreichs und

Europas nicht ausreichten, um mit den Amerikanern mitzuhalten oder sie gar in ihrer militärischen Stabilisierungsrolle abzulösen.

Die Nachteile und Implementationsprobleme aller drei Optionen legten eine Kompromissstrategie nahe, die wesentliche Handlungmöglichkeiten offenhielt. Sie wird unter der Formel “europäischer Pfeiler im Bündnis” gehandelt, ein Begriff, der offenlässt, ob nur die Machtverhältnisse innerhalb der Allianz zugunsten Europas verändert oder ob neben der Allianz ein eigenständiges europäisches Aktionszentrum aufgebaut werden soll.

Diese Vorgehenswiese erlaubte gleich mehreres:

– Zumindest eine gewisse Annäherung an die Nato, da man die europäische Dimension als Gegengewicht zur amerikanischen Dominanz im Bündnis interpretieren konnte.

– Sie liess - zumindest rhetorisch - das Argument zu, dass die französischen Ambitionen mit und durch Europa verwirklicht würden: “*La grande nation dans une grande Europe”*.

– Die Verstärkung der europäischen Komponente im Rahmen von EU/WEU musste aufgrund des breiten Fächers koordinierter und integrierter Politiken in der Gemeinschaft Deutschland einbinden.

Doch auch diese Strategie hatte ihre problematischen Punkte:

Zum einen: Die europäische Option brachte aufgrund der Konstruktion der EG in besonderer Weise die Gefahr mit sich, dass sich Frankreichs Handlungsspielraum entscheidend vermindert. Anders formuliert: Die Einbindung Deutschlands in einer vertieften EG bringt immer auch eine Selbstbindung Frankreichs mit sich.

Zum anderen: Für Deutschland gab es traditionellerweise ein Junktim zwischen Nato-Annäherung und Verstärkung der sicherheitspolitischen Komponente der EG. Darüber hinaus war das Ziel einer echten Politischen Union für Deutschland - zumindest zunächst - die Vorbedingung für weitere Integrationsschritte, vor allem im Hinblick auf die Währungsunion.

Das Ergebnis dieser Strategie war der - vor allem von Frankreich und Deutschland vorangetriebene - Vertrag von Maastricht. War dieser Vertrag für Deutschland primär eine “nachgeholte Vorbedingung” für die deutsche Einigung, so stellte er für Frankreich primär ein Instrument der Einbindung Deutschlands dar.

Aus französischer Perspektive enthielt der Vertrag folgende positive Elemente:

- Die Aussen- und Sicherheitspolitik blieb im Rahmen der GASP prinzipiell eine Angelegenheit souveräner Staaten, d.h. zwischenstaatlich organisiert. Es ist sogar

festzustellen, dass mit der verstärkten Rolle des Europäischen Rates hinter den erreichten Integrationsstand zurückgegangen worden ist.

- Die WEU ist, ebenso wie die Nato, eine strikt zwischenstaatlich organisierte Institution. Sie sollte zum verteidigungspolitischen Arm der GASP werden, ohne dass eine ähnlich integrierte Militärstruktur, wie im Falle der Nato, vorgesehen worden ist. Die französische Vorstellung zielte auf eine Art europäische "Mini-Nato", jedoch *ohne* integrierte Kommandostruktur.
- Der Währungsunion - und damit der Europäisierung der D-Mark - wurde eine klare zeitliche Perspektive gegeben. Eine - aus französischer Sicht - wesentliche Machtressource Deutschlands stand damit vor der Vergemeinschaftung, während das aussen- und sicherheitspolitische Potential Frankreichs weiterhin ausserhalb des vergemeinschafteten Bereichs der EU blieb.
- Ausserhalb des Vertrages musste Frankreich jedoch diesen vorteilhaften Kompromiss mit einer Annäherung an die Nato erkaufen, wobei Paris jedoch wiederum auf eine Reform "à la française" mit dem Ziel drängte, die Bedeutung der integrierten Struktur zu reduzieren und sie gleichzeitig zu europäisieren (*Combined Joint Task Forces* unter WEU-Führung).[12](12)

Um die französische Politik angemessen interpretieren zu können, muss man sie in einen weiteren Kontext stellen. Frankreich konzentrierte sich nicht allein auf die EG/EU, sondern startete eine Reihe von Initiativen, die man berücksichtigen muss, wenn man die Frage beantworten will, welche Haltung Frankreich hinsichtlich des Charakters seiner Aussen- und Sicherheitspolitik einnimmt. Folgende Aktionen sind besonders hervorzuheben:

- Aufnahme spezifischer militärischer Kooperationen mit den südlichen EU-Staaten Italien, Spanien und Portugal (Euromar, Eurofor).
- Einrichtung eines französisch-britischen Luftflottenkommandos und eines Dialogs mit Grossbritannien über nukleare Fragen.
- Fortsetzung der Sonderbeziehung zu Deutschland, insbesondere durch das Euro-Corps und durch Initiativen auf dem Rüstungssektor (gemeinsame Rüstungsagentur).
- Beibehaltung der Rolle als ständiges Mitglied des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen.
- Optimierung der Streitkräftestruktur auf internationale Einsätze, um mit den Briten und Amerikanern mithalten und in Europa eine Führungsposition einnehmen zu können.

Diese diversen Initiativen und Entscheidungen ergeben *kein* einheitliches Bild, keinen homogenen französischen Master Plan zur Umgestaltung des europäischen Sicherheitssystems. Vielmehr hat sich Frankreich ein flexibles Instrumentarium geschaffen,

um auf “mehreren Klavieren zu spielen”. Die französische Antwort auf die Frage Unilateralismus oder Integration lautet also, wie ich es an anderer Stelle formuliert habe, eine Art “konzertierten Bi- und Multilateralismus, der es dem Land erlauben soll, durch geschickte Diplomatie wesentlichen Einfluss auf die internationale Sicherheitspolitik auszuüben”.[13](13) Dies ist eine Strategie, die es Frankreich einerseits erlaubt, seinen Ambitionen gerecht zu werden, andererseits aber der französischen Politik unter den gegebenen Bedingungen möglichst viel Handlungsspielraum lässt.

4. Schluss

Ausgangspunkt war die Frage, welchen Platz Frankreich auf der Skala zwischen Unilateralismus und Integration in der Aussen- und Sicherheitspolitik einnimmt bzw. in Zukunft einnehmen wird. Analysiert man die französische Politik in den zwei grossen Phasen der sechziger bis achtziger Jahre und in den neunziger Jahren, so kann man zu folgenden Schlüssen kommen:

Erstens: Frankreich wird, was die Aussen- und Sicherheitspolitik betrifft, immer den Rahmen bevorzugen, der dem Land - unter den gegebenen strategischen Herausforderungen - am wenigsten Integration aufbürdet. Unter den heutigen Bedingungen wird die französische Bereitschaft, Autonomie und Souveränität zu relativieren und Schritte in Richtung integrierte Aussen- und Sicherheitspolitik zu unternehmen, durch das Verhältnis zu den Vereinigten Staaten (Gegenmachtbildung) und durch die Einbindung des vereinten Deutschlands bestimmt. Die sicherlich schwierig zu beantwortende Frage lautet für Frankreich: Wieviel Integration ist nötig, damit wir Deutschland zufriedenstellend einbinden und ein Gegengewicht gegen die amerikanische Supermacht bilden können?

Zweitens: Französische Politik lässt sich nicht in das Bild eines Kontinuums von Unilateralismus bis zur Integration fassen. Mir scheint die Vorstellung eines multiplen Bi- und Multilateralismus am ehesten dazu geeignet zu sein, die mehrdimensionale französische Strategie zu erfassen.

Diese Strategie lässt sich wie folgt skizzieren:

- Verstärkung der aussen- und sicherheitspolitischen Komponente der EU bei gleichzeitiger Verstärkung bzw. Beibehaltung des intergouvernementalen Prinzips.[14](14)
- Annäherung an die Nato mit dem Ziel, das Gewicht der Militärintegration zu mindern, die politische Ebene, die strikt zwischenstaatlich organisiert ist, zu stärken und die Nato durch die Verstärkung einer europäischen Komponente zu relativieren.[15](15)
- Als Kompromissangebot an Deutschland: Integration der WEU in die EU, jedoch unter der Prämisse der prinzipiellen Beibehaltung des Prinzips der Kooperation souveräner Staaten und nicht der Integration.

- Vergemeinschaftung der D-Mark bei gleichzeitiger Beibehaltung der französischen Nuklearkomponente als sicherheitspolitische Trumpfkarte (allerdings mit relativ geringem "Tauschwert", wie das deutsch-französische Strategiepapier vom Dezember letzten Jahres zeigt).
- Verstärkung der bilateralen Beziehungen zu Grossbritannien und zu den südlichen Ländern als Gegengewicht gegen Deutschland bei gleichzeitiger Beibehaltung privilegierter französisch-deutscher Beziehungen.
- Beibehaltung der Rolle als ständiges Mitglied des Sicherheitsrates der Uno.
- Im europäischen Rahmen wird Frankreich sich deshalb immer wieder zum unilateralistischen Wortführer aller EU-Staaten machen wollen. Gemäss traditionell-gaullistischen Orientierungen wird Frankreich dazu neigen, europäische Aussen- und Sicherheitspolitik als Konkurrenzunternehmen zu den Vereinigten Staaten zu verstehen. Deutliche Anzeichen dafür liefern der Nahost-Besuch Chiracs im Oktober 1996, der das Ziel verfolgte, Europa - ebenso wie die USA - zum Paten der Friedensverhandlungen zu machen,[16](16) ebenso wie der jüngste Brasilien-Besuch des Staatspräsidenten, in dessen Verlauf Chirac Südamerika davor warnte, die Eigenständigkeit gegenüber den USA aufzugeben. Die neue Weltordnung sei multipolar.[17](17)

Es ist die Frage, ob eine sicherheitspolitische Konkurrenzstrategie zu Amerika eine für Europa tragfähige und unter dem Gesichtspunkt der Weltordnung vernünftige Politik sein wird.

Frankreich zwischen Integration und Unilateralismus

Relevanz des Themas:

- Paradigma der Souveränität - mit Unilateralismus eng verknüpft, hat in der Etat-Nation besonderen Stellenwert
- Europapolitisch ist Frankreich ein "*swing-state"*
- Frankreichs Sonderverhältnis zur Nato eng mit dem Begriffspaar Unilateralismus/Integration verbunden

Methodik = vergleichende Konstellationsanalyse

Perioden	**Gaullistische Grundlagen**	**Öffnungsimpulse**	**Kooperations-/Integrationsofferten**
60er-80er Jahre	Nationalstaatsidee, Wunsch nach Unabhängigkeit und Entscheidungsfreiheit sowie Besitz von Nuklearwaffen gingen unauflöslich scheinende Verbindung ein.	Strategisches Gleichgewicht. Konventionelle Überlegenheit der UdSSR. Dérive allemande?	Konventionelle Zusammenarbeit = Identitätsverlust. Nukleare Flexibilisierung = Problem für Deutschland.
90er Jahre		Ende der Bipolarität. USA = einzige Supermacht doppelte Gefahr eines deutsch-amerikanischen Kondominiums und/oder Dominanz Deutschlands in Europa.	**Optionen:** Befriedigter Nationalismus? Gaullistisch reformierte Nato? Unabhängiges Westeuropa? Europäischer Pfeiler im Bündnis?
			Faktische Strategie: ***konzertierter Bi- und Multilateralismus***

Schluss:

- Entscheidung für Integrationsminimum unter den gegebenen Bedingungen.
- Frankreich als unilateralistischer Wortführer mit Konkurrenzstrategie zu den USA.
- Tragfähige Grundlage unter dem Gesichtspunkt der Weltordnung?

Endnoten:

[1] Dieser Artikel wurde Anfang April 1997 abgeschlossen, jedoch für den Zweck dieser Veröffentlichung aktualisiert und leicht verändert. Die Aussagen des Artikels blieben unverändert. Die bisherige Politik der *neuen* sozialistischen Regierung in Frankreich unterstreicht aus meiner Sicht die Grundthese dieser Ausarbeitung.

[1] Siehe: Axel Sauder. *Souveränität und Integration. Französische und deutsche Konzeptionen europäischer Sicherheit nach dem Ende des Kalten Krieges (1990-1993).* Baden-Baden. 1995. S. 408.

[1] Michel Tatu. Aussenpolitik zwischen Ost und West. In: Robert Picht. *Das Bündnis im Bündnis: Deutsch-französische Beziehungen im internationalen Spannungsfeld*. Berlin 1982. S. 69.

[1] Aus meiner Sicht vollzieht sich diese "Annäherung" jedoch auf gaullistischer Grundlage (siehe: Peter Schmidt. Frankreichs neues Verhältnis zur Nato: Preisgabe oder Verwirklichung gaullistischer Prinzipien? In:

Maull/Meimeth/Nesshöver (Hg.). *Die verhinderte Grossmacht. Frankreichs Sicherheitspolitik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts.* Opladen 1997. S. 113-128.

[1] Vgl. Georges-Henri Soutou. *L'alliance incertaine: Les rapports politico-stratégiques franco-allemands, 1954-1996.* Paris 1996. S.149-309.

[1] Alfred Grosser. *Das Bündnis. Die westeuropäischen Länder und die USA seit dem Krieg.* München/Wien 1978. S. 268f.

[1] Im französischen Verteidigungsweissbuch von 1972 wurde - obwohl Frankreich Mitglied des Nato-Bündnisses war - hervorgehoben, dass Frankreich Blockbildung ablehnt und sich nicht mit Grossmächten verbündet (siehe: *Livre blanc sur la défense nationale*, Tome I (1972). S. 4.

[1] Vergleiche dazu meine folgenden beiden ausführlichen Ausarbeitungen: *Deutsch-französische Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Teil I: Der aussen- und sicherheitspolitische Kontext.* Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen. März 1987; *Deutsch-Französische Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Teil II: Entwicklung, Probleme und Perspektiven der militärischen Zusammenarbeit.* Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen. Oktober 1987.

[1] Anfang/Mitte der siebziger Jahre erreichte die Sowjetunion ein zahlenmässiges Gleichgewicht der strategischen Systeme (siehe: Richard L. Kugler. *Commitment to Purpose. How Alliance Partnership Won the Cold War*. RAND. Santa Monica 1993, S. 446f.

[1] Vgl. etwa den kritischen Artikel von Alfred Dregger in: *Die Zeit*, 23.3.1984, S. 4.

[1] Im Rahmen der deutsch-französischen Konsultationen erklärte sich Präsident Mitterrand im Februar 1986 bereit, die Bundesrepublik "über den eventuellen Einsatz der prästrategischen Waffen... zu konsultieren", wenn zwei Bedingungen erfüllt sind: Es ist die ausserordentliche Schnelligkeit, mit der solche Entscheidungen getroffen werden, zu berücksichtigen, und es muss sich um einen Einsatz auf "deutschem Gebiet" handeln. Gemeinsame Erklärung des Bundeskanzlers Helmut Kohl und des französischen Staatspräsidenten François Mitterrand in Paris am 28.2.1986. In: *Europa-Archiv*, Vol. 41, No. 9 (Mai 1986). S. D 236.

[1] Dieses "Tauschgeschäft", französisches Mittragen der Nato-Reform gegen Anerkennung bzw. Aufwertung der sicherheitspolitischen Säule ausserhalb der Nato in Form der WEU, zeichnete sich schon sehr früh in der Nato-Reformphase 1990ff. ab. (siehe: Peter Schmidt. Partners or Rivals: Nato, WEU, EC and the Reorganization of European Security Policy - Taking Stock. In: Peter Schmidt (Hg.). *In the Midst of Change: On the Development of West European Security and Defence Cooperation*. Baden-Baden 1992, S. 187-228.

[1] Peter Schmidt. Frankreichs Ambitionen in der Sicherheitspolitik. In: *Aussenpolitik*, 4/93, S. 342.

[1] Das Ergebnis der Regierungskonferenz der EU vom Juni 1997 in Amsterdam entspricht in dieser Hinsicht den hier skizzierten Interessen Frankreichs: die Aussen- und Sicherheitspolitik der EU bleibt prinzipiell zwischenstaatlich organisiert, (qualifizierte) Mehrheitsentscheidungen sind nur in sehr begrenzten Fällen möglich, wenn sie gemeinsame Aktionen betreffen, die auf der Grundlage einer einstimmig angenommenen Strategie unternommen werden. (siehe: Kapitel 12 des *Draft Treaty of Amsterdam*, Document CONF/4001/97 vom 19.6.1997.)

[1] Die Politik der neuen sozialistischen Regierung hat diese Komponente französischer Politik verstärkt, indem sie die Einigung auf eine neue Struktur der Militärintegration auf dem Madrider Gipfel vom Juli 1997 verhinderte. Es wurde sogar für kurze Zeit davon gesprochen, dass Frankreich nun nicht mehr der Militärintegration der Nato beitreten wolle.

[1] Siehe dazu und zu anderen französisch-amerikanischen Spannungen*: International Harold Tribune*, 12 December 1996, S. 1.

[1] Siehe den Bericht in: *NZZ*, 14.3.97, S. 5.

---

[1] Dieser Artikel wurde Anfang April 1997 abgeschlossen, jedoch für den Zweck dieser Veröffentlichung aktualisiert und leicht verändert. Die Aussagen des Artikels blieben unverändert. Die bisherige Politik der *neuen* sozialistischen Regierung in Frankreich unterstreicht aus meiner Sicht die Grundthese dieser Ausarbeitung.

[2] Siehe: Axel Sauder. *Souveränität und Integration. Französische und deutsche Konzeptionen europäischer Sicherheit nach dem Ende des Kalten Krieges (1990-1993).* Baden-Baden. 1995. S. 408.

[3] Michel Tatu. Aussenpolitik zwischen Ost und West. In: Robert Picht. *Das Bündnis im Bündnis: Deutsch-französische Beziehungen im internationalen Spannungsfeld*. Berlin 1982. S. 69.

[4] Aus meiner Sicht vollzieht sich diese "Annäherung" jedoch auf gaullistischer Grundlage (siehe: Peter Schmidt. Frankreichs neues Verhältnis zur Nato: Preisgabe oder Verwirklichung gaullistischer Prinzipien? In: Maull/Meimeth/Nesshöver (Hg.). *Die verhinderte Grossmacht. Frankreichs Sicherheitspolitik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts.* Opladen 1997. S. 113-128.

[5] Vgl. Georges-Henri Soutou. *L'alliance incertaine: Les rapports politico-stratégiques franco-allemands, 1954-1996.* Paris 1996. S.149-309.

[6] Alfred Grosser. *Das Bündnis. Die westeuropäischen Länder und die USA seit dem Krieg.* München/Wien 1978. S. 268f.

[7] Im französischen Verteidigungsweissbuch von 1972 wurde - obwohl Frankreich Mitglied des Nato-Bündnisses war - hervorgehoben, dass Frankreich Blockbildung ablehnt und sich nicht mit Grossmächten verbündet (siehe: *Livre blanc sur la défense nationale*, Tome I (1972). S. 4.

[8] Vergleiche dazu meine folgenden beiden ausführlichen Ausarbeitungen: *Deutsch-französische Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Teil I: Der aussen- und sicherheitspolitische Kontext*. Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen. März 1987; *Deutsch-Französische Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Teil II: Entwicklung, Probleme und Perspektiven der militärischen Zusammenarbeit*. Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen. Oktober 1987.

[9] Anfang/Mitte der siebziger Jahre erreichte die Sowjetunion ein zahlenmässiges Gleichgewicht der strategischen Systeme (siehe: Richard L. Kugler. *Commitment to Purpose. How Alliance Partnership Won the Cold War*. RAND. Santa Monica 1993, S. 446f.

[10] Vgl. etwa den kritischen Artikel von Alfred Dregger in: *Die Zeit*, 23.3.1984, S. 4.

[11] Im Rahmen der deutsch-französischen Konsultationen erklärte sich Präsident Mitterrand im Februar 1986 bereit, die Bundesrepublik "über den eventuellen Einsatz der prästrategischen Waffen... zu konsultieren", wenn zwei Bedingungen erfüllt sind: Es ist die ausserordentliche Schnelligkeit, mit der solche Entscheidungen getroffen werden, zu berücksichtigen, und es muss sich um einen Einsatz auf "deutschem Gebiet" handeln. Gemeinsame Erklärung des Bundeskanzlers Helmut Kohl und des französischen Staatspräsidenten François Mitterrand in Paris am 28.2.1986. In: *Europa-Archiv*, Vol. 41, No. 9 (Mai 1986). S. D 236.

[12] Dieses "Tauschgeschäft", französisches Mittragen der Nato-Reform gegen Anerkennung bzw. Aufwertung der sicherheitspolitischen Säule ausserhalb der Nato in Form der WEU, zeichnete sich schon sehr früh in der Nato-Reformphase 1990ff. ab. (siehe: Peter Schmidt. Partners or Rivals: Nato, WEU, EC and the Reorganization of European Security Policy - Taking Stock. In: Peter Schmidt (Hg.). *In the Midst of Change: On the Development of West European Security and Defence Cooperation*. Baden-Baden 1992, S. 187-228.

[13] Peter Schmidt. Frankreichs Ambitionen in der Sicherheitspolitik. In: *Aussenpolitik*, 4/93, S. 342.

[14] Das Ergebnis der Regierungskonferenz der EU vom Juni 1997 in Amsterdam entspricht in dieser Hinsicht den hier skizzierten Interessen Frankreichs: die Aussen- und Sicherheitspolitik der EU bleibt prinzipiell zwischenstaatlich organisiert, (qualifizierte) Mehrheitsentscheidungen sind nur in sehr begrenzten Fällen möglich, wenn sie gemeinsame Aktionen betreffen, die auf der Grundlage einer einstimmig angenommenen Strategie unternommen werden. (siehe: Kapitel 12 des *Draft Treaty of Amsterdam*, Document CONF/4001/97 vom 19.6.1997.)

[15] Die Politik der neuen sozialistischen Regierung hat diese Komponente französischer Politik verstärkt, indem sie die Einigung auf eine neue Struktur der Militärintegration auf dem Madrider Gipfel vom Juli 1997 verhinderte. Es wurde sogar für kurze Zeit davon gesprochen, dass Frankreich nun nicht mehr der Militärintegration der Nato beitreten wolle.

[16] Siehe dazu und zu anderen französisch-amerikanischen Spannungen*: International Harold Tribune*, 12 December 1996, S. 1.

[17] Siehe den Bericht in: *NZZ*, 14.3.97, S. 5.

Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung
Volume 44, © Center for Security Studies FSK, Zürich 1997.

Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte VI

edited by
Kurt R. Spillmann

Online version provided by the
International Relations and Security Network

A public service run by the
Center for Security Studies at the ETH Zurich
© 1996-2004

Joachim Gauck

Vergangenheit als Last – Deutsche Erfahrungen mit der Aufarbeitung der kommunistischen Diktatur

Vorbemerkung

Vergangenheit als Last - deutsche Erfahrungen mit der Aufarbeitung der kommunistischen Diktatur - ein weites Feld, das natürlich nicht im Rahmen eines einstündigen Vortrages vollständig bearbeitet werden kann. Ich werde das Thema zunächst einschränken und einen Schwerpunkt setzen: die Aufarbeitung der geheimdienstlichen Vergangenheit. Dann will ich etwas weiter ausgreifen und mich mit der Deformierung des Denkens und Verhaltens befassen, die das Leben in einer Diktatur mit sich bringt. Abschliessend werde ich einige verallgemeinernde, zukunftsbezogene Überlegungen anstellen.

Der konkrete Ansatz meines Vortrags ergibt sich aus dem Arbeitsgebiet meiner Behörde, der sogenannten “Gauck-Behörde”. Sie hat den gesetzlichen Auftrag, Struktur, Methoden und Wirkungsweise des ostdeutschen Geheimdienstes zu erforschen und die Öffentlichkeit zu informieren. Dabei ist mir bewusst, dass nicht der Geheimdienst, sondern die Herrschaftsstruktur das Hauptproblem der kommunistischen Gesellschaften des Ostens war. Sie waren Oligarchien, deren Macht nicht legitimiert war und deren Strukturen sich spiegelten in den Zentralkomitees und den Politbüros, in denen ausgewählte, aber natürlich nicht vom Volk gewählte Mitglieder dieser Komitees sassen. Diese Herrschaftsstruktur hatte abgeleitete Substrukturen in den regionalen Machtorganisationen und Organisationsgruppierungen. Bei uns in der DDR gab es keine Länder mehr, sondern Bezirke und Kreise. In Anlehnung an Fraenkels mit Bezug auf eine andere Diktatur entwickelte Theorie des “Doppelstaates” könnte man sagen: Das Charakteristikum dieser vormodernen Herrschaftsstruktur ist der Versuch, die bestehenden staatlichen Strukturen durch die Parteistrukturen abzusichern und zu beherrschen. Diese nicht-legitimierte Macht ist das Hauptproblem der kommunistischen Diktaturen. Ich werde mich zunächst konkret mit dem Hilfsinstrument dieser Macht, dem Geheimdienst, befassen und dann zeigen, dass die Verwendung dieses Machtinstruments in unterschiedlichen Diktaturen trotz verschiedener Ideologien gleiche Wirkungen und Nachwirkungen hat.

1. Das Stasi-Unterlagen-Gesetz

Ein Gesetz mit diesem Namen gibt es seit fünf Jahren. Seit dem 2. Januar 1992 arbeitet meine vorher schon existente Behörde auf der Grundlage dieses Gesetzes des Deutschen Bundestages, das Ende 1991 verabschiedet worden ist und auch den Bundesrat noch 1991 passiert hat. Seither lautet die umständliche Beschreibung meiner Funktion: “Bundesbeauftragter für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen

Deutschen Demokratischen Republik". - "Gauck-Behörde" wird die Institution nicht mir zu Ehren genannt, sondern der Einfachheit halber. Also fünf Jahre mit diesem Titel und sieben Jahre im Oktober generell in dieser Arbeit.

Was haben wir erreicht?

Wir haben bislang allein 1,2 Millionen Anträge von Bürgern bekommen, die Einsicht in die zu ihrer Person geführten Akten nehmen wollen. Wir haben darüber hinaus weitere 2,2 Millionen Anträge erhalten von öffentlichen Stellen, Gerichten, Wissenschaftlern, Journalisten, insbesondere aber vom Öffentlichen Dienst für Aufgaben, die ich später noch spezifizieren werde. Die Anzahl dieser Anträge zeigt, dass der gesetzliche Auftrag der Behörde akzeptiert und ihre Arbeit in Anspruch genommen wird. Dies ist doch eine erstaunliche Tatsache, denn in der Regel bedeutet die Aktenöffnung eine schmerzhafte Wiederbegegnung mit der Vergangenheit. Wie gesagt, 3,4 Millionen Anträge hat meine Behörde zu bewältigen. Jeder hat das Recht zu erfahren, was über ihn in den Akten des ehemaligen Geheimdienstes der DDR festgehalten ist. Interessanterweise haben diese Antragszahlen sich in den Jahren 1995 und 1996 erhöht, nachdem sie im Winter 1994/95 zurückgegangen waren. In dieser Zeit hatte eine Amnestie-Debatte mit einer gewissen Tendenz zur Schlussstrich-Diskussion für leichte Beunruhigung und Verunsicherung der Öffentlichkeit gesorgt. Verwirrung stiftete zum Beispiel der SPD-Politiker Egon Bahr, als er im Winter 1994 im *Spiegel* die Meinung vertrat, Adenauer habe gut daran getan, in der Nachkriegs-Ära den Kommentator der Hitlerschen Rassegesetze, Hans Globke, zum Staatssekretär des Kanzlers zu berufen. Manfred Stolpe, Ministerpräsident in Brandenburg trotz langjähriger Debatten um eigene Stasiverstrickung, meinte prognostizieren zu können, dass die beiden grossen Volksparteien noch im Jahre 1995 ein Schlussgesetz verabschieden würden. Das hat die ostdeutsche Bevölkerung veranlasst, sehr intensiv neue Anträge zu stellen, so dass in den folgenden Jahren der Antragseingang höher war als im Jahr 1994. Zur Zeit bekommen wir monatlich insgesamt bis zu 40'000 neue Anträge; 13'000 bis 16'000 davon beziehen sich auf den Bereich "Bürgereinsicht".

Das Material, das meine Behörde beaufsichtigt und zur Benutzung vorbereitet, besteht aus rund 180 km Schriftgut, darunter ca. 40 Millionen Karteikarten. Diese Materialfülle kam zusammen, weil das "Ministerium für Staatssicherheit" (MfS) - so der korrekte Titel der Ideologie- und Geheimpolizei des DDR-Staates - unglaublich viel Personal hatte, zuletzt über 90'000 hauptamtliche Mitarbeiter für 16,5 Millionen Einwohner der DDR. Dieses erstaunliche Zahlenverhältnis ist für Zeitgeschichtler und Politikwissenschaftler besonders aufschlussreich, wenn man es mit der Relation zwischen Einwohnerzahl und Menge der Mitarbeiter der Geheimen Staatspolizei im Grossdeutschen Reich vergleicht: Die Gestapo hatte in der Zeit ihrer grössten personellen Stärke zur Überwachung von knapp 70 Millionen Einwohnern deutlich weniger Mitarbeiter als die Stasi 1988. Das heisst nicht, dass die

kommunistische Geheimpolizei schlimmer war als die nationalsozialistische, das Gegenteil ist der Fall. Ich sage nur, dass sich offensichtlich etwas in der Herrschaftstechnik geändert hat.

Zunächst zurück zu den Fakten. Also, über 90'000 Hauptamtliche. Natürlich gehören dazu auch Wachsoldaten und Köche und Krankenschwestern, aber vor allem sehr viele Menschen, die aktiv Spionage nach aussen und, viel wichtiger noch, Destabilisierung und Herrschaftssicherung, Bespitzelung nach innen betrieben haben, und da kommt natürlich viel Papier zusammen. Der überwiegende Teil der elektronisch aufgezeichneten Daten wurde in der Zeit des "Runden Tisches" vernichtet, auf Beschluss des "Runden Tisches" - ein schwerer politischer Fehler.

Wir haben von den Anträgen aus dem Bereich der Bürgereinsicht rund 935'000 erledigt und rund 2,06 Millionen Anträge für die öffentlichen Stellen bearbeitet. Wir sind eine Bundesbehörde mit Zentrale in Berlin und 14 Aussenstellen in den ehemaligen Bezirksstädten der DDR, ausser Cottbus. Die Mehrheit der Mitarbeiter arbeitet in Berlin. Dort ist auch das grösste Archiv, in Berlin-Lichtenberg in der Normannenstrasse. Die Behörde hat vier Abteilungen, eine Zentral- und Organisations-Abteilung, die jede Behörde braucht, und drei Fachabteilungen. Erste Fachabteilung: Archiv. Die Mitarbeiter sammeln das Material, ordnen es - in der Revolutionszeit ist ein grosser Teil davon in Unordnung geraten -, restaurieren es, wenn es zerstört ist, und bereiten es für die fachliche Nutzung vor. Zweite Fachabteilung: Auskünfte. Hier laufen sämtliche Anträge aus dem Öffentlichen Dienst ein, von allen anderen Nutzern und von privaten Antragstellern, werden auf Zulässigkeit geprüft und dann bearbeitet. Dritte Fachabteilung: Das ist die Abteilung Bildung und Forschung meines Hauses, wo Historiker und Politikwissenschaftler arbeiten. Diese Abteilung hat die Aufgabe, genau wie ich selber auch, die Öffentlichkeit zu informieren über Struktur und Wirkungsweise des MfS. Wir tun das, indem wir einerseits eine eigene Publikationsreihe mit wissenschaftlichem Handbuch, mit Aufsätzen und Monographien herausgeben, andererseits die Wissenschaft unterstützen, die uns von aussen her Anträge stellt. Ausserdem führen wir Veranstaltungen durch, in denen wir über das MfS sprechen und seine Durchdringung der verschiedensten Lebensbereiche schildern. Ferner eröffnen wir in jedem ostdeutschen Bundesland ein Informations- und Dokumentationszentrum. In den andern Ländern (ausser Berlin) ist das schon geschehen, ebenso in Rostock, Frankfurt an der Oder, in Halle, Dresden und Erfurt. In Berlin wird es innerhalb der nächsten zwei Jahre soweit sein. So viel zu dem, was wir mit knappen, dürren Worten als Jetzt-Stand bezeichnen können.

2. Politische Innovation

Ich muss Sie an diesem Punkt daran erinnern, dass die Deutschen etwas Ungewöhnliches fertiggebracht haben, und das hat historische politische Gründe. Anders als in den andern Staaten des Ostblocks sind ausgerechnet die gehorsamen Ostdeutschen zu einer revolutionären Bevölkerung geworden. Die östliche Umgestaltung, die von vielen

euphemistisch als “Wende” bezeichnet wird, ist weder eine Wende noch kann sie zutreffend als Implosion charakterisiert werden, auch wenn manche im Westen diese Denkfigur schätzen. Vielmehr ist die Aktivierung der einst Unterdrückten der Grund dafür, dass und wie dieses Staatssystem zusammengebrochen ist. Selbstverständlich herrschte ausserdem, wie bei anderen Revolutionen auch, im Herbst 1989 ein aussenpolitisch begünstigendes Klima. Und selbstverständlich verdanken wir Gorbatschow viel, zum Beispiel dass er seine Panzer in den Kasernen gelassen hat. Das war anders am 17. Juni 1953 in der DDR, 1956 in Ungarn, 1968 in Prag und in gewisser Weise auch 1970/71 in Polen. Wir hatten günstigere Vorbedingungen. Dennoch wäre es nicht gerecht, den Ostdeutschen mit dem Hinweis auf die Gunst der Stunde Ruhm und Verdienst abzusprechen. Die Ostdeutschen haben gelernt, sich von dem, was ihnen wirklich Ruhm einträgt, zu verabschieden, weil es moderner ist, mit den Westdeutschen zusammen zu klagen, freilich auf anderem Niveau. So haben sie dieses Selbstbewusstsein leider nicht mehr. Aber wer sich für aufgeklärt hält, sollte mit dem Begriff der Implosion vorsichtig umgehen, sonst muss er sich fragen lassen, warum es nicht immer zur Implosion kommt, wenn die wirtschaftliche Lage eines Landes nur schlecht genug ist; warum zum Beispiel Kuba oder Nordkorea, deren wirtschaftliche Situation katastrophal ist, nicht auch schon längst implodiert sind, wenn von innen her nichts dazugetan werden muss. Offensichtlich ist das, was 1989 in der DDR, im Lande der Untertanen, geschah, anders: Die Bevölkerung begann sich selbst wahrzunehmen und formulierte dann: “Wir sind das Volk.” Offensichtlich war das ein politikmächtiger Faktor. Das sollte man nicht vergessen.

Jedenfalls weiss ich noch sehr genau, wie wir mit unserer Angst während unserer wöchentlichen Abenddemonstrationen - Deutsche machen immer nach Feierabend Revolution, in Leipzig und vielen anderen Städten am Montagabend, in Berlin nur gelegentlich, aber in Rostock jeweils Donnerstagabend - bei der Staatssicherheit vor der Tür standen. Wir protestierten dort, weil wir dort genau den Finger auf die Wunde legen konnten. Ohne lange Ideologie-Debatte konnte man vor dem Zentrum der geheimdienstlichen Aktivisten sagen: “Ihr nennt es Sozialismus, wir nennen es stalinistische Diktatur.” Und unser Schlachtruf war wunderbar. Er war einfach genial. Er war kraftvoll, und er hatte etwas von dem Geist von Martin Luther King. Er lautete nicht “an die Laterne” wie frühere revolutionäre Schlachtrufe, und wie 1956 die Revolutionäre den Stasisten drohten (und nicht nur drohten), sondern er hiess “Stasi in die Produktion”: Die Stasi-Leute wurden eingeladen, mit den Arbeitern und Bauern zusammen zu arbeiten; und uns erschien der Effekt, dass sie dann denselben Lohn erhalten sollten, Strafe genug. Denn viele fanden die Arbeit in der Grossbürokratie attraktiv, weil sie dort wesentlich mehr verdienten als andere Begünstigte und besonders viel im Vergleich zum normalen Arbeitslohn.

Als wir nun diese Parole riefen, kollidierte unsere Absicht mit der Absicht derjenigen, die sich nur ein bescheidenes Mass an Evolution vorstellen konnten. Diese Einstellung war bei uns wenig verbreitet; anders als in Ungarn und Polen waren die Führungsschichten der herrschenden Kommunisten nicht bereit, sich auf eine Erneuerung einzulassen. Daher kam es

auch zu einem revolutionären Überdruck, insbesondere in den Ländern, wo sich in der Partei nichts bewegte, so in Rumänien und so bei uns. Die überaus mutigen Polen, vor denen wir nur voller Bewunderung den Hut ziehen können, haben ganz zum Schluss eine verhandelte Revolution gehabt, und das verlangsamte die Entwicklung. Bei uns musste der Druck den Deckel vom Topf heben, weil eine langsame evolutionäre Entwicklung, für die es auf Seiten der Opfer genug Partner gegeben hätte, den Herrschern nicht erstrebenswert schien. Sie waren nicht bereit, die Zeichen der Zeit zu erkennen, und haben sich für diese Verhandlung viel zu spät angeboten. Als sie den Dialog wollten, wussten wir schon, dass wir die Macht wollten. So ergab sich eine interessante Verschiebung der politischen Schwerpunkte: Die Polen, die schon im Februar 1989 den "Runden Tisch" hatten, hatten Ende 1989 und noch lange danach ein Parlament, in dem die Demokratie in der Minderheit war und in dem von Lustration, also von Aufarbeitung oder von Aktenöffnung überhaupt nicht die Rede sein konnte, weil man sich arrangiert hatte. Wer über Revolution und Nicht-Revolution in Deutschland in politikwissenschaftlichen Dimensionen nachlesen möchte, dem empfehle ich das Buch von Sigrid Meuschel "Legitimation und Parteiherrschaft in der DDR".

Zurück zu meiner Geschichte von den Donnerstagabenden in Rostock. Wir haben schliesslich das Stasi-Gebäude einfach besetzt. Keine Heldentat, sondern eine friedliche Revolution. Der friedliche Verlauf hat manche veranlasst zu sagen, das sei gar keine Revolution gewesen. Viele meinten, wie Professor Rovan in Frankreich, bei einer Revolution müsse Blut fliessen, sonst sei es keine Revolution. Nun, ich glaube, es müssen sich die Machtverhältnisse ändern, und das ist geschehen, auch ohne Blutvergiessen. Es war eine interessante revolutionäre Phase, diese Besetzung, die oft aussah wie ein Arbeitsbesuch. Warum gingen wir so früh in die Stasizentrale, am 4., 5. und 6. Dezember 1989? Weil sie ihre Akten vernichteten. Und warum wollten wir das nicht? Weil wir wussten, in diesen Akten befindet sich das Herrschaftswissen einer nicht-legitimierten Macht. Und die Ohnmächtigen können die neue Demokratie besser mit als ohne Wissen gestalten, am besten mit dem Herrschaftswissen. Irgendwann lernt man auch von den Marxisten etwas Vernünftiges. So haben wir zum Beispiel von ihnen gelernt, dass Wissen Macht sei, zumindest das Herrschaftswissen. Dass Wissen Macht bedeuten *kann*, ist sicher richtig. Dass Wissen Macht *ist*, ist falsch. Aber dass Wissen und Macht zusammenhängen, ist nicht zu bezweifeln. Wir waren also bei unseren Erwägungen, was wir tun sollten, ganz erpicht auf ihr Herrschaftswissen; zum einen weil wir die Beherrschten waren und zum andern, weil wir in Zukunft gestalten wollten. Und zur Gestaltung gehört auch Personalpolitik. Wir wollten die 90'000 Hauptamtlichen und sämtliche Spitzel natürlich nicht in den Schlüsselstellungen des neuen demokratischen Ostdeutschland haben.

Uns kam das sehr vernünftig vor, aber Modrow sah es anders. Modrow war, wie alle Kommunisten, die in dieser Phase den Übergang gestalteten, gegen rigorose Massnahmen. Er wollte ein Amt für nationale Sicherheit schaffen und Mielke zum Rücktritt zwingen. Mielke war der Minister für Staatssicherheit, und wenn wir die DDR noch hätten, wäre er mit

Sicherheit trotz seines wirklichen oder vorgetäuschten geistigen und körperlichen Verfalls noch in seinem Amt, so wie Breschnew ein grosses imperiales System noch regierte, obwohl er physisch und psychisch dazu nicht mehr imstande war. Also ein Mann, der, als er 1989 die Öffentlichkeit suchte, sich der Lächerlichkeit preisgab, der aber doch eine angstgebietende Struktur beherrschte. Nun sollte er abgesetzt werden, und Schwanitz, sein Stellvertreter, sollte das Amt übernehmen. Modrows Plan war es, mit minimalem Aufwand - ein paar Mitarbeiter weniger, ein paar Akten weniger, einen anderen Namen für die Institution - einen dem Schein nach demokratischen Geheimdienst zu schaffen. Wie eine derartige Lösung des Problems aussieht, kann man in Moskau oder in anderen Zentren post-kommunistischer Länder sehen, wo dieses Modell verwirklicht wurde. Wir hingegen waren in den Stasibüros, und wir hatten seit Dezember 1989 Bürgerkomitees gebildet. Die Stasi-Zentrale in Berlin haben wir am 15. Januar 1990 besetzt. Nun sassen in allen Stasi-Hauptquartieren Bürgerkomitees. Sie haben verhindert, dass die Akten weiter vernichtet wurden. Und wir haben Modrow am “Runden Tisch” gezwungen, seinen Plan eines neuen Amtes mit alten Leuten aufzugeben. Statt dessen wurde ein Amt zur Auflösung des MfS gegründet, das später, nach der demokratischen Wahl, unter der Kontrolle des Innenministers stand.

Es ist erstaunlich, dass in diesem Land des forcierten Gehorsams eine politische Innovation in Richtung revolutionärer Erneuerung stattfinden konnte. Ich kann immer noch nicht genau nachvollziehen, wie es möglich war, dass sich diese unglaubliche Depressivität des Sommers 1989, diese tatsächliche Ohnmacht der Unterdrückten, verwandelte in eine Vollmacht, die das System aus den Angeln hob. Ein Zitat hat sich als besonders hilfreich zum Verständnis erwiesen; es hat mir persönlich und den jungen Menschen und meinen Gemeindemitgliedern geholfen, als wir unsere Gottesdienste und Proteste veranstalteten. Wir haben viel gelesen und vieles zusammengesucht, was die Kommunisten betreffen könnte. Es musste nicht immer die Bibel sein. Auch bei Rosa Luxemburg und Karl Marx fanden wir Passendes. Besonders wichtig war uns ein Wort von Vaclav Havel. Er hat seinen Landsleuten klargemacht: “Die Macht der Mächtigen kommt von der Ohnmacht der Ohnmächtigen,” eine politikwissenschaftlich gewagte These. Man kann viele Gründe für die Macht der Mächtigen nennen, ohne dieses Bonmot zu verwenden. Aber es schien Havel angebracht - die Tschechen sind ja ähnlich gehorsam wie wir Deutschen -, seinen Landsleuten diese Wahrheit über die Wirksamkeit der nicht-legitimierten Macht zu sagen, sie darauf hinzuweisen, dass diese Wirksamkeit nicht nur mit denen da oben, sondern mit uns da unten zusammenhängt. Schwerlich - ich erinnere an Nordkorea und Kuba - schwerlich wird sich etwas ändern, wenn sich die Unterdrückten und Machtlosen nicht ihrer Unterdrückung und Machtlosigkeit bewusst werden, wenn sie vielmehr die Diktatur, oder wie man früher sagte, die Ordnung, die neue Ordnung, für das Normale, Gute und Vernünftige halten. Denn es gibt immer genug Intellektuelle, die das Ungereimte reimen und das Volk lehren, dass das Unvernünftige eine höhere Vernunft anbietet. Die so belehrte Bevölkerung glaubt schliesslich, dass das, was das Neue ist und was ihnen einige Last macht, möglicherweise einer höheren Ordnung entspricht,

deren Weisheit man nur noch nicht teilhaftig geworden sei. Gegen diese Art von Gläubigkeit richtet sich der Satz: Die Macht der Mächtigen kommt von der Ohnmacht der Ohnmächtigen.

2.1 Parlamentarische Innovation

Der politischen Innovation folgte eine parlamentarische Innovation, die sich im ersten und letzten freien Parlament der DDR abgespielt hat. Einmal durfte die DDR sich mit Recht "Deutsche Demokratische Republik" nennen. Sie war deutsch, demokratisch und eine Republik. Das war von März 1990 bis Oktober 1990. In dieser kurzen Zeit hatte ich die Ehre, Mitglied dieses Parlaments zu sein. Und ich hatte die Idee, eine Koalition all derjenigen Demokraten zu schaffen, die aus der Vergangenheitsaufarbeitung der Westdeutschen Republik nach dem Kriege gelernt hatten. Was meine ich damit? Ohne auf die Nachkriegszeit einzugehen, wird man doch sagen müssen, dass wir es uns mit der Aufarbeitung unserer Vergangenheit zu leicht gemacht hatten. 1990 wollten wir die Fehler der Nachkriegszeit nicht wiederholen. Wir wollten nicht durch Verdrängen und Vertuschen unsere Schatten verschwinden lassen. Deshalb wollten wir die Stasi-Akten öffnen. Zu dieser Auseinandersetzung mit dem DDR-Erbe sahen wir Abgeordneten uns vom Volk beauftragt. Allerdings hielten einige die Offenlegung für zu gefährlich, insbesondere die Stasi-Offiziere. Sie fürchteten Mord und Totschlag. Unser erster freigewählter Premier de Maizière und sein Innenminister Diestel teilten diese Sorge bis in den Sommer und Herbst 1990 hinein. Aber es ergab sich relativ mühelos eine andersdenkende politische Mehrheit aus allen politischen Gruppierungen von rechts (DSU) bis ins Lager der PDS hinein. Koalition und Opposition machten am 24. August 1990 ein historisch und politisch innovatives Gesetz. Zum erstenmal wurden mit diesem Gesetz der Volkskammer die Akten des Geheimdienstes vergesellschaftet und zugleich privatisiert. Es wurde erlaubt, dass jedermann erfahren könne, was in den Akten steht. Dem Öffentlichen Dienst wurden Überprüfungen ermöglicht und der wissenschaftlichen Forschung Akten zugänglich gemacht. Der Kernsatz dieses Gesetzes lautete:

> *Die Akten werden geöffnet für die juristische, politische und historische Aufarbeitung der Vergangenheit.*

Dies ist die politische und historische Innovation, die die Parlamentarier gestalteten.

3. Ein Zwischenspiel: Der Einigungsvertrag

Wie zu erwarten, verhandelten im Einigungsvertrag die Regierungen der DDR und der Bundesrepublik ebenfalls über dieses Sachgebiet. Es kam zu einer interessanten Entwicklung. Das Parlament hatte das genannte Gesetz beschlossen, da traf ein Staatssekretär aus dem Innenministerium der DDR mit dem Verhandlungsführer des Westens eine Absprache: Dieses neue Gesetz könne nicht gelten. Es sei eine Gefahr für den inneren Frieden. Die Nutzung dieser Akten solle nicht so erfolgen wie von der Volkskammer beschlossen. Einzelpersonen sollten keinen Zugang haben, und die Akten sollten im übrigen unter die Oberhoheit des

Bundesarchivs Koblenz gelangen. Der Präsident des Bundesarchivs sollte in Personalunion der Sonderbeauftragte für die Nutzung dieser Unterlagen sein, die Zugänglichkeit sollte stark eingeschränkt werden. Vorläufig sollten sie nur dem Öffentlichen Dienst zur Überprüfung von Bewerbern zugänglich sein.

Heute finden wir es unvorstellbar, dass dieses Gesetz sofort unterlaufen werden sollte. Aber damals war es so. Die juristischen Bedenken gegen das Gesetz, die unser Innenminister Diestel, ein Jurist, äusserte - es sei nicht mit dem westdeutschen Datenschutzgesetz vereinbar -, waren nur vorgeschoben. Dass viele hohe Politiker unserer ersten und einzigen freigewählten DDR-Regierung, sogar der Ministerpräsident selbst, ein persönliches Interesse am Verschwinden der Stasi-Unterlagen haben mussten, wurde uns erst später deutlich. Zunächst baten wir einen Westjuristen, den Landesbeauftragten für den Datenschutz aus Berlin, Hans-Jürgen Garstka, um Rechtsbelehrung. Seine Auskunft war klar und beruhigend: Datenschutz sei kein Täterschutz. Datenschutz schütze den einzelnen Bürger vor Übergriffen dominanter Grosssysteme des Staates oder anderer übermächtiger Institutionen. Diese Auskunft half uns weiter.

Im Einigungsvertrag wurde dann folgende Regelung getroffen: Das Ganze musste neu verhandelt werden, man konnte das Gesetz weder streichen noch die Akten nach Koblenz oder unter die Oberhoheit des Bundesarchivs geben. Deshalb sollte der Bundestag nach der Vereinigung ein neues Gesetz beschliessen auf der Grundlage - und nun kommt die interessante Formulierung - des Volkskammergesetzes. Diese Grundlage wurde genannt: offene Akten für die juristische, politische und historische Aufarbeitung der Vergangenheit.

Daraufhin hat der Deutsche Bundestag dieses Zwischenspiel beendet und 1991 ein Gesetz verabschiedet, das weitergeht als das Volkskammergesetz von 1990. Jetzt darf jeder Bespitzelte sogar die Klarnamen derer erfahren, die ihn bespitzelt haben. Das stand 1990 noch nicht im Gesetz. Auch haben Medien und Wissenschaften einen sehr weitgehenden Zugang zu den Daten, nicht zu Opferakten, aber zu den Akten der Täter und Helfer. Nach einem interessanten Zwischenspiel gab es also eine erneute Innovation auf parlamentarischer Ebene. Es wäre lohnend, diese Innovation bis in Einzelheiten zu untersuchen, würde aber den Rahmen meines Vortrags sprengen.

Mir ist es wichtig, diesen komplizierten Werdegang zu beschreiben, weil ich eine falsche Einschätzung korrigieren will: Einige linksliberale Westdeutsche meinen, dass der dominante Westen in seiner Kolonialherrenmanier den Osten mit zwei Keulen schlägt: in der rechten Hand die Treuhand, die all unsere Betriebe kaputt macht und das Ostgeld vernichtet hat; in der linken Hand die “Gauck-Behörde”, die das Selbstbewusstsein der Ostdeutschen mit westlichem Übermut zusammendrischt. Die westliche Republik hätte auf das Stasi-Unterlagen-Gesetz leicht verzichten können. Die Stasi war für sie kein existentielles Problem, und alte Eliten und neue Eliten finden immer irgendwie zusammen. Trotzdem kam das Gesetz

zustande, und zwar deshalb, weil wir Unterdrückten im Osten uns mit unsern Unterdrückern auseinandersetzen mussten.

Eine Schwierigkeit besteht darin, dass wir die Auseinandersetzung mit unserer Vergangenheit nach der Wiedervereinigung als politische und tatsächliche Minderheit in einem grossen Deutschland führen, das ganz andere Probleme hat, das dieses Existentielle des Unterdrücktseins nicht aus eigener Erfahrung kennt, sondern allenfalls durch Erzählungen aus der Nazizeit. Dennoch hat der Deutsche Bundestag in diesem einen Fall innovativ Recht geschaffen, während im Vollzug der Wiedervereinigung auf sämtlichen anderen Rechtsgebieten - mit zum Teil positiven, zum Teil sehr schwierigen Folgen - ein vorhandenes, in 40jähriger Demokratiegeschichte entwickeltes Recht schematisch auf die Ostverhältnisse übertragen wurde. Im Fall der Stasi-Unterlagen wurde auf die konkrete politische Entfremdung im Osten hin Recht gesetzt. Es ist erlaubt, die Akten zu nutzen. Es ist erlaubt, darüber zu sprechen, wer wen denunziert, wer wen ausspioniert hat. Damit werden die Interessen der Unterdrückten gestützt. Die Zeitgeschichte kennt den Begriff des Perspektivenwechsels. Die Geschichtswissenschaft hat gelernt, dass der Erkenntnisgewinn wächst, wenn man Geschichte nicht nur aus der Perspektive der Herrschenden, sondern auch aus der Sicht der Beherrschten schreibt. Und wenn die Politik nicht ab und zu zum Perspektivenwechsel fähig ist, zur Gestaltung der aktuellen Gesetzlichkeit im Interesse dieser unterdrückten oder unterprivilegierten Mehrheiten, dann ist es schlecht bestellt um die Demokratie. Deshalb war es ein Lichtblick für die deutsche Gesetzgebungsgeschichte, als dieses Gesetz verabschiedet wurde. Es kommt aus einer sehr starken Wurzel: aus der ostdeutschen Demokratiebewegung mit ihrem emanzipatorisch-partizipatorischen Politikansatz.

4. Juristische Innovation: Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung

Das Stasi-Unterlagen-Gesetz hat interessanterweise auch eine moderne westliche Wurzel: das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Ich weiss nicht, ob dieses Recht in der Schweiz durch ein Gesetz gesichert ist. Die Vereinigten Staaten haben ein entsprechendes Gesetz, den "*Freedom of Information Act*". In Deutschland hat unser höchstes Gericht, das Bundesverfassungsgericht, schon vor Jahren im Fall der Volkszählung entschieden: Zum Selbstbestimmungsrecht gehört in einer modernen Industriegesellschaft auch das Recht zu wissen, wer über Daten zu unserer Person verfügt, welche Daten gesammelt und wo diese Daten gespeichert sind. Deshalb haben die höchsten Richter damals nicht zugelassen, dass eine Volkszählung als rechtmässiger Grund dafür gilt, eine unnötig umfangreiche Datensammlung zu jedem Bürger anzulegen. Nun stellte sich für die Fachjuristen folgende interessante Frage: Ist dieses Recht auf informationelle Selbstbestimmung vereinbar mit einem nur eingeschränkten Zugang zu den Stasi-Unterlagen? Ist es juristisch vertretbar, aus politischer Absicht die Akten nicht für jedermann zu öffnen? Nach dem Datenschutzgesetz

hat der Staat kein Recht, Daten für seine Zwecke aufzubewahren, die unter Verstoss gegen Rechtsvorschriften zustande gekommen sind. Dieses Prinzip hätte zur Vernichtung der Stasi-Unterlagen führen können. Man hatte sich *dagegen* entschieden. Denn: Konnte nach der Verabschiedung des Stasi-Unterlagen-Gesetzes noch eine Datensammlung durch eine rechtsstaatliche Erklärung unter rechtsstaatlichen Schutz gestellt werden, die nach unserem Verständnis grob rechtsstaatswidrig zusammengekommen war, durch Abhören, Bespitzeln usw.? Mit anderen Worten: Ist es legitim, wenn der Rechtsstaat zulässt, dass die von ihm erhobenen Daten von den Bürgern abgefragt werden, aber den Zugang zu solchen Daten verweigert, die nach nicht-rechtsstaatlichen Methoden gesammelt wurden? Diese Frage so zu stellen, heisst schon, sie zu negativ zu beantworten: Es wäre systemwidrig, einen solchen Unterschied zu machen. Aus diesem Grund ist das so oft verdächtigte Gesetz unglaublich stark. Es ist politisch wie rechtlich hervorragend begründet. Und darum wird es bestehen bleiben.

Ein Teil der Aufgaben aber wird nicht bleiben, zum Beispiel die Arbeit meiner Behörde oder die Überprüfung des Öffentlichen Dienstes. Sie ist nur eine Übergangsregelung von längstens 15 Jahren. Danach darf niemandem mehr in der Öffentlichkeit vorgehalten werden, dass er Mitarbeiter des Ministeriums für Staatssicherheit war. Er darf dann auch nicht mehr mit dieser Begründung aus dem Öffentlichen Dienst entlassen werden. Vielleicht sollte ich noch kurz sagen, warum wir im Osten diese Überprüfung überhaupt gewollt haben. Der Öffentliche Dienst war bei uns seit 1933, seit der Hitlerzeit, ein Sammelbecken all derer, die antidemokratische politische Ziele verfolgten. Lehrer, Polizisten und Richter, natürlich insbesondere Staatsbeamte, auch kommunale Beamte, haben nie das Interesse nur des Bürgers, sondern immer auch das der nicht-legitimierten Macht im Blick gehabt. Es herrscht begründetes Misstrauen gegenüber diesen Bürokraten. Im Osten nun haben wir nach der Revolution keine Entkommunisierung beschlossen. Wir haben uns die von den Alliierten in Deutschland-West nach dem Kriege beschlossene Entnazifizierung nicht zum Vorbild genommen. Dagegen sollte jeder Kommunist, auch wenn er Parteimitglied war, als Lehrer weiterarbeiten können. Es gab ein grosses Integrationsangebot an die ehemaligen Funktionseliten. Gleichzeitig wollten wir einen partiellen Elitenwechsel haben, um den Öffentlichen Dienst doch wenigstens etwas glaubwürdiger zu machen. Wenn schon die ehemaligen Genossen Lehrer und Professoren sein sollten, so wollten wir - aus verständlichen Gründen - die ehemaligen Spitzel nicht als Lehrer, Professoren und Richter haben. Diesen partiellen Elitewechsel wollten wir erreichen, indem wir die überangepassten überprüften, also die 90’000 Hauptamtlichen plus die 174’000 inoffiziellen Mitarbeiter, nicht aber die 2,3 Millionen Mitglieder der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (SED), die ostdeutschen Kommunisten. Es ist wichtig, diese Unterscheidung zu beachten, weil ich manchmal aus linksliberalen westlichen Kreisen höre, wir hätten eine Art Berufsverbots-Praxis, eine Regelüberprüfung, oder es gebe eine Gesinnungsschnüffelei. Das ist eine üble Unterstellung,

vielleicht kommunistische oder linke Propaganda. Sie beruht nicht auf Tatsachen. Deshalb erkläre ich ausführlicher, was wir beabsichtigt und in die Praxis umgesetzt haben.

5. Die Arbeit der Behörde und ihre Auswirkungen

Ich habe den dritten Punkt der Innovation beschrieben, auch das rechtliche Neuland, das wir betreten haben, und komme nun zur praktischen Arbeit unserer Behörde. Einen Arbeitsbereich habe ich schon genannt, das ist die Überprüfung des Öffentlichen Dienstes. Es gibt, wie gesagt, in Deutschland Ost nach dem Wechsel keine allgemeine Überprüfung der gesamten Bevölkerung, sondern nur die Überprüfung der Bewerber im Öffentlichen Dienst. Sie müssen einen Fragebogen ausfüllen, in dem sie gefragt werden, ob sie für das MfS gearbeitet haben. Die Angaben werden überprüft, und meine Behörde gibt Auskunft aufgrund der Stasi-Unterlagen. In den Stasi-Unterlagen ist zu erkennen, ob eine Person als IM (Inoffizieller Mitarbeiter) geführt oder als Opfer behandelt wurde. Diese Vorgänge in den Akten nennt man operative Vorgänge oder operative Personenkontrollen, um die Hauptaktenarten zu benennen. Die Überprüfung geschieht in mehreren Schritten: Sie beginnt im Karteibereich, in der Klarnamenkartei (F-16), die nur die Namen der irgendwie Erfassten enthält. Die nächste Kartei (F-22) enthält die Vorgänge. Wir haben hier keine Klarnamen sondern Decknamen, die zu diesen Klarnamen gehören, ferner die Vorgangsart. Hier wird deutlich, ob es sich um einen Helfer handelt oder um einen, der als Feind oder zu Kontrollierender eingestuft wurde. So erlaubt die schriftliche Überlieferung nicht nur in den Akten, sondern schon in den Findhilfsmitteln eine Feststellung, in welcher Weise die betreffende Person vom Geheimdienst bearbeitet wurde. Es ist also nicht die “Gauck-Behörde”, die eine Person belastet oder entlastet. Wir haben die Aufgabe, je nach Aktenart unsere Berichte an diejenigen zu geben, die diese Berichte empfangen dürfen, so etwa die personalführenden Stellen im Öffentlichen Dienst. Diese Bescheide sind ganz normale Verwaltungsakte einer oberen Bundesbehörde. Sie sind selbstverständlich gerichtlich überprüfbar auf dem Verwaltungsgerichtsweg, und diejenigen, die ausgeschieden werden, haben natürlich die Möglichkeit arbeitsrechtlicher Schritte.

Wie wird nun eine solche Anfrage beantwortet? Wir berichten in einem 16-Punkte-Memorandum, ob und wie die Person belastet ist. Zum Erkenntnisgewinn fügen wir Fotokopien von aussagefähigen Teilen der Akte bei, etwa eine Verpflichtungserklärung, in der die Person unterschrieb, dass sie dem Geheimdienst dienen wolle, und wann das geschah. Wir teilen auch mit, ob Geld geflossen ist oder Geschenke gegeben wurden. Aus Datenschutzgründen geben wir keine Auskunft darüber, ob die Person später zum Opfer des MfS wurde, vielleicht nachdem sie aufgehört hatte mit ihrer Spitzeltätigkeit. Das kann die Person aber selber vortragen, denn sie hat das Recht, angehört zu werden. So entscheiden ausserhalb unserer Behörde andere Stellen, ob die Person weiter beschäftigt wird oder nicht.

Unmittelbar nach dem politischen Umschwung waren die für Entlassungen Zuständigen eher hart und entschlossen. Nachdem sie die rechtsstaatlichen Normen der Republik begriffen hatten, liess die Härte nach. Nur die Bundeswehr hat alle entlassen, die jemals IM waren. Die anderen öffentlichen Verwaltungen haben das ganz unterschiedlich gehalten. Im Durchschnitt haben die Innenverwaltungen der Länder rund 50 Prozent der ehemaligen IM entlassen. Immerhin haben wir nicht die sonst im Ostblock übliche Praxis, dass die Offiziere des Geheimdienstes im Öffentlichen Dienst weiterarbeiten können. Das geschieht in Deutschland nicht. In anderen Bereichen ist es von Bundesland zu Bundesland verschieden. In Sachsen ist die Mehrheit der IM etwa im Bereich der Lehrerschaft entlassen worden. In Berlin ist es genau umgekehrt: 4,7 Prozent der Berliner Lehrer sind vom MfS als Inoffizielle Mitarbeiter geführt worden. Der zuständige Senator entliess nur 0,9 Prozent dieser Lehrer, das heisst 21 Prozent der tatsächlichen IM unter den Lehrern sind nicht mehr im Amt. Die anderen unterrichten weiter. So wird man sagen können, dass die Deutschen den Übergang mit Augenmass gestaltet haben.

6. Schwierigkeiten der Aufarbeitung: Flucht vor der Verantwortung, selektive Erinnerung und Nostalgie

Die Aufarbeitung wird also nicht ausschliesslich als strafrechtliche Abrechnung mit einem System verstanden. Wer meint, das Strafrecht allein könne das Unrecht totalitärer Staaten nach deren Zusammenbruch aufarbeiten und die Gerechtigkeit wiederherstellen, der ist in vormodernem Denken stecken geblieben. Deshalb war es so wichtig, dass der Gesetzgeber in einer seltenen Stunde politischer und historischer Klarsicht einen differenzierten Auftrag erteilt: Zweck des Stasi-Unterlagen-Gesetzes ist es, “die historische, politische und juristische Aufarbeitung der Tätigkeit des Staatssicherheitsdienstes zu gewährleisten und zu fördern”. Es geht um eine sehr komplexe Aufgabe und nicht darum, den einen einzigen Schlüssel zur Aufarbeitung einer Diktatur zu finden. Den gibt es nicht.

Mir hat die Lektüre eines kleinen Buches geholfen, die Vielschichtigkeit des Problems zu erkennen. Es ist das Buch von Karl Jaspers “Die Schuldfrage”, geschrieben 1947 (jetzt neu aufgelegt in der Sammlung Piper) für die Deutschen, die es nach dem Krieg unglaublich schwer hatten, zu politischer Verantwortung und Anerkennung eigener Schuld zu finden. Als Jaspers das Buch schrieb, hatte er noch aus der Erschütterung seiner Zeit heraus das Gefühl, diese Aufgabe sei lösbar. Er betont, dass Schuld uns immer in unterschiedlichen Dimensionen begegnet, nicht nur allgemein als moralische Schuld oder Schuld vor Gott. Genau das hätte nahe gelegen. Die Kirchen hatten nach dem Krieg grossen Zulauf. Und die Überzeugung, Welt und Menschen seien ganz allgemein schlecht und böse, war weit verbreitet. Diesen Ausweg ins Allgemeine versperrt Jaspers. Er spricht nicht von Aufarbeitung oder Bewältigung, diese Wörter kamen erst später in Gebrauch. Ich schätze das Wort Bewältigung nicht und finde auch die Rede von der Aufarbeitung problematisch. Jaspers verwendet die Worte Durchhellung und Selbstreinigung. Für wirklich sinnvoll hält er diese

Selbstdurchleuchtung einer Gesellschaft nur, wenn sie eine personale Begegnung des Einzelnen mit seinem eigenen Versagen, mit eigener Schuld und eigener Verantwortlichkeit einschliesst. Ein erster Schritt zur Durchhellung besteht darin, zwischen vier verschiedenen Schuldbegriffen zu unterscheiden: der kriminellen, der politischen, der moralischen und der metaphysischen Schuld, und darauf zu achten, dass die Instanzen zur Bearbeitung der verschiedenen schuldhaften Handlungen nicht vermischt werden. Für die Beurteilung von Handlungen, die gegen eindeutige Gesetze verstossen, ist ein Gericht zuständig. Und wenn ein Gericht in einem rechtsstaatlichen Verfahren einen Angeklagten von krimineller Schuld freispricht, dann ist damit der Vorwurf der Schuld hinfällig.

Anders steht es mit der moralischen Schuld. Die Instanz für ihre Beurteilung ist das eigene Gewissen und die Verständigung im Dialog mit dem Nächsten. Moralische Schuld ist personal, und allein die Person, an der ich mich vergangen habe, hat das Recht, mir diese Schuld zu vergeben. Wenn ich gläubig bin, wenn ich die Dimension der ewigen Werte akzeptiere, dann gibt es die metaphysische Schuld. Die Instanz für diese Schuld ist Gott allein.

Jaspers nennt noch eine weitere Dimension, die der politischen Verantwortung oder Verantwortlichkeit und der politischen Schuld. Es kann also sein, dass wir eine politische Handlung für unmoralisch erklären, für schuldhaft, ohne dass wir den Schwerpunkt auf die Moraldebatte legen oder gar auf die strafrechtliche Erörterung dieser Schuld. Dennoch können wir einem Menschen Schuld zusprechen, wenn er derjenige ist, der für eine politische Entscheidung steht, der die Verantwortung zu übernehmen hat.

Wie Karl Jaspers machte auch Hannah Arendt die Erfahrung, dass die Nachkriegsdeutschen die Flucht in allgemeine Betrachtungen über das Böse in der Welt antraten, um die konkrete Auseinandersetzung mit ihrer eigenen Schuld zu vermeiden. (H. Arendt “Besuch in Deutschland”, in deutscher Übersetzung erst 1983 erschienen, im englischen Original “An Aftermath of Nazi-Rule”, 1950). Arendt versteht dieses Verhalten als Flucht vor der Realität. Zwei erschreckende Aspekte dieser Realitätsflucht hebt sie hervor. Erstens einen allgemeinen Mangel an Gefühl, weitgehende Apathie, Gleichgültigkeit, Unfähigkeit zum Mitleiden. Zweitens die Verwechslung von Tatsache und Meinung. Beides beschreibt sie als Nachwirkungen des Lebens unter dem Naziregime und darüber hinaus als “ein Paradebeispiel für die Konsequenzen des Totalitarismus.”

Hannah Arendt hätte 1996 in Ostdeutschland ähnliche Beobachtungen machen können. Dort wiederholt sich das, was sich nach dem Krieg in ganz Deutschland ereignete. Eigentlich schreiben wir in Ostdeutschland das Jahr 1951; wir haben einen ähnlichen Politikdiskurs wie damals, als Jaspers sein Buch über die Schuldfrage schrieb. Wir haben dieselbe Erinnerungs- und Verweigerungsstrategie, die Ahrendt 1951 beobachtete, dieselbe Erinnerungsmächtigkeit der Minderheiten und dieselbe Nostalgie und Schönheitssehnsucht von politischen

Mehrheiten. Nachwirkungen totalitärer Regime gleichen sich. Jaspers und Arendt sind sehr aktuell für uns. Ich möchte hier näher auf Arendt eingehen.

Der Verlust des Mitleids: Wer lange unter totalitärer Herrschaft gelebt hat, verliert die kreatürliche Fähigkeit, Mitleid mit den Opfern zu haben. Da die Psyche der Menschen einen starken Verlust von etwas Kreatürlichem nicht aushält, bedarf sie einer Kompensation. An die Stelle des Mitleids tritt das Selbstmitleid. Wenn wir Zeitungen aus der Nachkriegszeit lesen, trauen wir unseren Augen nicht. Wir können nicht begreifen, dass zum Beispiel aufrechte Christen, die das Stuttgarter Schuldbekenntnis mitformuliert hatten, an den amerikanischen Hochkommissar McCloy schrieben, um sich für Kriegsverbrecher wie die Chefs der Einsatzgruppen einzusetzen, die in den Jahren um 1950 vor den Tribunalen standen. Wer sich über diese Zeit ins Bild setzen möchte, dem kann ich einen weiteren Literaturhinweis geben: Norbert Frei "Vergangenheitspolitik". Frei ist Historiker am Institut für Zeitgeschichte in München, demnächst in Bochum, und hat dieses Buch 1996 herausgegeben, eine Fundgrube für Mentalität und tatsächliche Entscheidungen dieser Ära, der frühen Adenauer-Ära. Frei gibt eine Fülle weiterer Beispiele für die emotionale Nähe der Mehrheitsdeutschen zu den Verstrickten und den Tätern und für die grosse und rätselhafte Ferne zu den Opfern.

Noch 1948 bewerteten 57 Prozent der erwachsenen Westdeutschen bei einer Allensbach-Umfrage den Nationalsozialismus positiv, gut 30 Prozent waren sich nicht sicher, und nur eine qualifizierte Minderheit unter 20 Prozent verurteilte den Nationalsozialismus. Das war nicht 1945, sondern das war, nachdem die Deutschen die Bilder der KZs gesehen hatten, nachdem die Weimarer nach Buchenwald geführt worden waren, nachdem wir die Filme im Kino und die Wochenschauen gesehen hatten. Trotzdem kam in der Anonymität einer Umfrage oder auch in der Wahlkabine die Prägung, die Deformation der Mentalität weiter zur Wirkung.

Als ich diese Nachkriegszeit studierte, habe ich meine Landsleute im Osten besser verstanden. Ich habe bemerkt, und zwar in der Schule von Hannah Arendt, dass totalitäre Herrschaft keineswegs nur eine Steuerung unserer Gedanken durch Ideologie und eine Verwandlung oder Verführung des Denkens ist, wie der grosse Pole Czeslaw Milosz gesagt hat, sondern auch eine Verformung unserer Mentalität, eine Verführung zu falschem Leben. Wir werden gelebt und verlieren die Fähigkeit zu authentischer Lebensgestaltung. Für mich hatte die Begegnung mit Arendts Buch den Vorteil, dass ich meine Ostdeutschen nicht hassen musste. Erst als ich lernte, wie auch unser Habitus in einem totalitären Regime geprägt wird, habe ich noch mal neu begriffen, wie schädlich Diktaturen sind.

Man kann die Erfahrungen in einer Diktatur nicht wirklich vermitteln. So fragte einmal ein Abgeordneter im Deutschen Bundestag seine Westkollegen: "Wie würdet ihr euch fühlen, wenn ihr in ein Land geht, in dem niemand Zahnschmerzen kennt? Und ihr wollt, da ihr ständig Zahnschmerzen habt, die existentielle Wirklichkeit von Zahnschmerzen erklären. Wie wollt ihr das machen?" So komme ich mir vor, wenn ich in freien Ländern mit langer

Demokratie-Tradition von dieser gelebten Entfremdung in einem totalitären System spreche. Es ist bitter, dass man das so schwer vermitteln kann. Aber es ist unglaublich wichtig, es zu versuchen und darüber nachzudenken.

Die Westdeutschen wurden nur zwölf Jahre von einer Diktatur beherrscht, aber sie wurden davon geprägt. Die erwähnte Umfrage aus dem Jahr 1948 ist Produkt einer zwölfjährigen Prägung. Die Ostdeutschen sind durch weitere 44 Jahre Fremdbestimmung zusätzlich geprägt, auch wenn sie sich von der ideologischen Prägung in ihren Köpfen schon teilweise befreit haben. Aber ihre mentale Prägung, ihre Haltung, ihre mangelnde Fähigkeit zur Selbstbestimmung, ist einer Änderung unzugänglicher. Wir werden mit grosser Sorge und grossem Ernst überlegen müssen, wie wir Strukturen schaffen, die es den Menschen ermöglichen, die Demokratie zu wollen; zu glauben, dass ich ein "Ich" bin, dass ich Subjekt des Gemeinwesens bin. So brauchen die Ostdeutschen eigentlich die Begegnung und den Austausch mit Amerikanern oder Holländern, die eine andere Freiheitstradition haben als wir, um Freiheit wirklich zu spüren, und ich wünsche ihnen, dass ihnen das gelingt.

Ein Merkmal der mentalen Prägung durch Diktatur in unserem Land ist die Nostalgie. Wir haben nun schon fünf Jahre an der Delegitimierung von Diktatur gearbeitet, aber nostalgische Erinnerungen werden immer noch gepflegt. Ich habe neulich in einem Vortrag ein Beispiel erzählt: Meine Grossmutter hat mir im Jahre 1950 erklärt, beim Führer sei auch nicht alles schlecht gewesen. Der Führer habe die Autobahn gebaut, es habe Vollbeschäftigung und keine Kriminalität gegeben. 1997 sagt mein eigener Vater, ein Opfer der Stalinisten, ein richtiger Antikommunist, und viele seiner Freunde sagen wie er: In der DDR sei nicht alles schlecht gewesen, es habe genug Kindergärten, Vollbeschäftigung und keine Kriminalität gegeben. - Bis auf Autobahn und Kindergärten ist dies wortgleiches Erinnerungsgut. Als ich Hannah Arendt las, als ich viele Texte zu diesem Thema las, wurde mir mit Schrecken klar, wie gross die Ähnlichkeit zwischen Unaufgeklärten unterschiedlicher Couleur ist.

Die Menschen, die sich positiv an Diktaturen erinnern, haben vergessen, dass die Gewaltenteilung abgeschafft wurde, dass die Meinungsfreiheit, die Würde des Einzelnen, die Gewerkschaften, die freie Presse und die freie Forschung nicht bestanden. Das alles konnten sie verdrängen zugunsten der Erinnerung, dass es gelegentlich Pfannkuchen gab und nette Kameradschaft, oder Liebesgeschichten, oder Autobahnen, Kindergärten, Sport, DDR-Sport-Erfolge, viele Goldmedaillen. Diese politische Nostalgie verwechselt politische Unmündigkeit mit der Tugend des positiven Erinnerns auf einer Familienfeier, einer goldenen Hochzeit zum Beispiel. Bei einem solchen Ereignis spricht man den anderen Freundlichkeit zu.

Wer aber meint, dieser menschenfreundliche Gestus wäre die richtige Haltung des Erinnerns in der Dimension des Historischen und Politischen, der verkennt die positiven Möglichkeiten des Erinnerns total. Stellen Sie sich einen Menschen vor, der in seiner Vergangenheit eine so gravierende Traumatisierung erlitten hat, dass er im Erwachsenenalter eine Psychotherapie

braucht. Der Psychotherapeut wird ihm niemals nur Bestätigung geben und Komplimente machen, sondern er wird mit ihm arbeiten, wird eine Wiederbegegnung mit denjenigen Teilen des Lebens organisieren, die zu Verletzungen geführt haben. Wenn es nicht gelingt, Erinnerung in schmerzliche Wiederbegegnung mit dem gelebten Leben zu führen, ist die Therapie umsonst.

Wer im politischen Diskurs die Strategie hat, schmerzhafte Erinnerungen zu meiden, verhindert die Veränderung des politischen Denkens, die Entwicklung einer politischen Mündigkeit. Er ist noch von der Diktatur geprägt und lädt künftige Diktatoren ein, ihn wieder zu unterjochen. Deshalb ist jeder Nation zu raten, sich nicht pausenlos auf die Schulter zu klopfen und jenen törichten Spruch aus vergangenen Zeiten zu meiden: “right or wrong - my country”, denn es ist ein Spruch, der Veränderung verhindert. Wir sollten nicht nur bereit sein zu benennen, was gut ist, sondern wir müssen auch erinnern, was schlecht ist - selbst wenn es Mühe kostet -, um uns aus den Bindungen zu befreien, die Unrecht oder Unheil über uns legten. Das ist eine schmerzhafte, aber sinnvolle Bemühung um eine wirkliche Begegnung mit dem gelebten Leben.

7. Folgen totalitärer Herrschaft: Hannah Arendts Diagnose des Realitätsverlustes

Diktaturen bewirken nicht nur lang anhaltende Deformationen des Empfindungs- und Erinnerungsvermögens, sondern auch eine Veränderung des Urteils- und Unterscheidungsvermögens. Arendt bemerkte 1950 zweierlei Verlust: Die Menschen unter der Diktatur hatten nicht nur verlernt, Mitleid zu empfinden, sie waren auch unfähig geworden, die Wirklichkeit wahrzunehmen. Da ein Diktator die Fähigkeit und Möglichkeit hat, jede Lüge zur Wahrheit und jede Wahrheit zur Lüge zu machen, ist nicht mehr die Wahrheit, sondern seine Meinung wichtig. Meinung ersetzt die Fakten. Es zeigt sich in solchen Zeiten sehr schnell, dass die eigenständige Benutzung der Wahrheit und der Fakten höchst gefährlich werden kann, während die möglichst grosse Nähe zur Meinung der Herrschenden überaus nützlich scheint.

Man könnte daraus ableiten, Anpassung - “beuge dein Haupt, passe dich an, und du wirst Erfolg haben” - sei ein Produkt von Diktaturen. Die Neigung, das Denken den Herrschenden zu überlassen, ist jedoch weit verbreitet und hat nicht nur Diktaturen, sondern auch andere vormoderne autoritäre Regime unterstützt.

Darum schrieb Kant: “Habe Mut, dich deines *eigenen* Verstandes zu bedienen.” Warum muss eigentlich jede Generation aufs neue solche Kernsätze der Aufklärung entdecken? Warum haben ausgerechnet die Kommunisten, die die Befreiung der Menschen vorantreiben wollten, gerade dies am allernötigsten: den Mut, sich ihres eigenen Verstandes zu bedienen? Oder, um mit Engels zu sprechen, endlich zu lernen, “dass der Beweis des Puddings das Essen ist”. Ich habe diesen Satz nicht von den Kommunisten, sondern von Widerständlern gehört.

Hannah Arendt erfuhr 1950 in Diskussionen mit Deutschen, dass die Sucht, mit Tatsachen so umzugehen, als handle es sich um blosse Meinungen, auch im Gewand einer falsch verstandenen Meinungsfreiheit auftreten kann. Ihre kritische Frage: “Wer hat denn den Krieg angefangen?” wurde ausweichend beantwortet. Ihre Gesprächspartner liessen sich nicht dazu zwingen, Tatsachen anzuerkennen, sagten vielmehr: “Wir haben jetzt Meinungsfreiheit. Es ist meine Meinung, dass im Prinzip jeder einen Krieg anfangen kann.” Die Wiederbegegnung mit dem gelebten Leben nach der Diktatur bedeutet, den Entfremdungen der Psyche wie des Wissens, des Verstandes, zu begegnen und zu begreifen, dass wir unsere Art des Erkennens kritisch prüfen müssen. Plötzlich gewinnen dann die Tatsachen eine eigene Würde zurück. Sie werden Grundlage unseres Erkennens, wenn wir den Mut haben, sie ungeschönt und unverfälscht zu benutzen.

Schlussbetrachtung:

Das “Lagerproblem” oder die fehlende Bereitschaft, unterschiedlichen totalitären Systemen gleiche Wirkungen zuzuschreiben

Unter vielen deutschen Intellektuellen gilt es als undemokratisch, die kommunistische Diktatur entschlossen als eine Diktatur zu delegitimieren. Wenn man das tut, dann gerät man leicht - jedenfalls im linksliberalen Spektrum - in den Verdacht, kein guter Demokrat zu sein. Ein richtiger deutscher Demokrat ist ein Antifaschist. Mir missfällt dieser deutsche Diskurs. Denn wir haben bei diesem Vergleich der Diktaturen ein schwerwiegendes Problem. Ich möchte es das “Lagerproblem” nennen, ein Problem, das auch im Westen virulent ist. Es ist ganz leicht für einen alten Konservativen, Antikommunist zu sein, denn das ist er schon von Geburt an. Und es ist ganz leicht für einen Linksliberalen, Antifaschist zu sein, denn dass hat er schon mit der Muttermilch aufgesogen oder spätestens in der demokratischen Schule gelernt. Jetzt stabilisieren sich diese Lager traditionell gegenseitig. Und wir als ostdeutsche Menschenrechtler, die wir von Anfang an Antifaschisten waren, zugleich aber auch antikommunistisch agieren, wir fragen uns manchmal, wohin gehören wir eigentlich? Wir bekommen Einladungen in beide Lager, wollen aber in keinem von beiden sein, weil uns die Nähe zu diesen Lagerbeschränkten abschreckt. Wir sind misstrauisch geworden gegen bornierte Festlegungen. Deshalb ist es vielleicht unsere Aufgabe, gegen diese Über-Verankerung in jedem politischen Lager zu argumentieren.

Das “Lagerdenken” versperrt den Weg zu einem unbefangenen Diktaturenvergleich; es verbietet, unterschiedliche Ideologien auf die Ähnlichkeit ihrer Wirkung hin zu betrachten. Aber wenn wir immer nur die Unterschiede zwischen Nazi- und DDR-Diktatur betonen, werden wir nicht erkennen, durch welche Herrschaftstechnik die Subjekte eines demokratischen Gemeinwesens in den Zustand der Unmündigkeit, der Unfähigkeit zur Selbstbestimmung zurückverwandelt werden, den sie schon vor zweihundert Jahren verlassen hatten. Zweihundert Jahre Demokratiegeschichte und Übung im mündigen Verhalten des *Citoyen* haben die Regression in einen Untertanenstatus nicht verhindern können. Wenn die

Untertanen höchst unterschiedlicher Systeme sich so ähnlich sind, dann muss ich daraus folgern, dass auch ihre Unterdrücker einander in einem so hohen Masse ähneln, wie es aus ihrer Ideologie keinesfalls, aus ihrer Lebenspraxis aber fortwährend und gleichwohl hervorgeht.

Diese Ähnlichkeiten habe ich mir viel zu spät eingestanden. Als ich noch in der DDR lebte, hatte ich teil an Wahrnehmungsselektionen vieler meiner Landsleute, auch der westlichen Intellektuellen. Ich komme aus dem Links-Protestantismus und habe von vielen meiner linken Protestanten gelernt, wie wichtig der Sozialismus auch in der DDR ist und wie man in der Dritten Welt darauf wartet, von uns zu lernen, wie man den Sozialismus verwirklicht. Ich habe nicht alles geglaubt, aber ich habe mich dem linken Lager doch angenähert, freilich nicht wegen der Kommunisten, aber wegen meiner linken demokratischen Freunde im Westen. Das ist ein einigermassen gewundener Denkweg. Als Bürger einer entfremdeten politischen Wirklichkeit im Osten verwendet man eine entfremdete Wahrnehmung von Diktatur im Westen, um die eigene entfremdete Wirklichkeit im Osten ein bisschen zu idealisieren. Nicht besonders angenehm, sich selbst dabei zu ertappen. Ich kann deshalb auch diejenigen Linksliberalen verstehen, die ihre Wahrnehmungsverweigerung gegenüber der Diktatur des Ostens sehr lange betrieben haben.

Gleichwohl gebührt es einem Intellektuellen und entspricht es der Moral unseres Kulturkreises, dem nicht auszuweichen. Es ist Zeit für uns, mit dem “Ende der Illusionen”, das François Furet in seinem Buch beschreibt, wenigstens anzufangen, und nicht, wie Günter Grass, die Unbelehrten im Osten Deutschlands zu bestärken. Grass geht nach Dresden und erzählt den Ostdeutschen das Märchen, Schuld an ihrer Misere seien die bösen Westdeutschen. Wenn die Ostdeutschen das hören, sind viele glücklich, weil sie sich endlich verstanden fühlen, und sie klatschen dem Intellektuellen aus dem Westen Beifall. Aber Grass erweist ihnen keinen Dienst, sondern er hält sie in einem Denkschema, in einer voraufgeklärten Haltung fest. Und er stärkt damit eine Form der Unselbständigkeit. Wir brauchen das Gegenteil: die Bereitschaft, unabhängig von der obwaltenden Ideologie die Fremdbestimmung des Menschen zu delegitimieren. Demokraten haben die Pflicht zu sagen: Demokratie ist besser als Diktatur. Und das, was nicht Demokratie ist, nenne ich Diktatur oder wenigstens autoritäres System. Ich halte Vorträge wie diesen deshalb, weil ich Verbündete gewinnen möchte gegen diese Verfestigung von voraufgeklärter Haltung in einer modernen Zeit. Meine Sorge ist, dass auch aus der demokratischen Mitte heraus eine Nicht-Selbstbestimmung zur Normalität werden könnte. Auch diese Gefahr hat Hannah Arendt benannt.

Wenn wir uns mit der durch Diktatur bewirkten Entfremdung mutig auseinandersetzen, gewinnen wir ein neues Wertgefühl für das Gemeinwesen, das uns umgibt. Plötzlich bin ich nicht mehr der Spätzeit-Demokrat, der noch die letzten Feste an den Kraterrändern abfeiert, bevor der Vulkan ausbricht; plötzlich werde ich zu einem, der wieder Lust hat, das

Demokratieprojekt mit neuen Worten zu benennen oder mit seiner eigenen Gegenwart zu bevölkern. Nichts weniger als das ist an der Zeit. In der Schweiz besteht die Demokratie seit Generationen, für uns ist sie unglaublich neu. Ich finde, dass wir die innovativen Möglichkeiten der Demokratie noch längst nicht genug reflektiert haben. Im Gegenteil, ab und zu nehmen wir immer noch den Hut in die Hand und machen aus wirtschaftlichen Gründen Verbeugungen vor den Diktatoren aller Couleurs, bloss weil sie für Sulzer oder Mercedes oder sonstwen einen schönen Auftrag bereithalten. Aber das ist ein Kapitel für sich.

Ich spreche also für den antitotalitären Konsens, und ich habe Ihnen mit diesem Vortrag beschrieben, warum wir noch nach sieben kalten Wintern nicht fertig werden mit der völligen Erneuerung der einst entfremdeten Politik im Osten, wie in Deutschland. Wir sind zusammengesetzt aus höchst unterschiedlichen Teilen. Wir können noch immer nicht so, wie wir schon lange wollten. Und daran sind nicht wir schuld, sondern jene Gesellschaftsformen, die meinten, auf Legitimation und Legitimität verzichten zu können.

Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung
Volume 44, © Center for Security Studies FSK, Zürich 1997.

Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte VI

edited by
Kurt R. Spillmann

Online version provided by the
International Relations and Security Network

A public service run by the
Center for Security Studies at the ETH Zurich
© 1996-2004

Heinz Vetschera

Erfahrungen in der praktischen Friedensarbeit in Bosnien und Herzegovina

Vorbemerkung

Die nachstehenden Ausführungen beruhen auf den Erfahrungen, die während eines einjährigen Einsatzes im Rahmen der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegovina im Bereich "Regionale Stabilisierung" (d.h. militärische Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle) gewonnen werden konnten. Sie beruhen aber gleichzeitig auch auf einer nunmehr 20jährigen Befassung mit Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Massnahmen im militärischen Bereich, davon die letzten fünf Jahre vor dem Einsatz auf dem Balkan am Konfliktverhütungszentrum der OSZE in Wien. Der Einsatz in Bosnien und Herzegovina bot so die Gelegenheit, konzeptuelle Überlegungen und allgemein-diplomatische Erfahrungen auch im unmittelbaren "Feldeinsatz" zu testen.

Die Rahmenbedingungen in Bosnien und Herzegovina

Die Rahmenbedingungen für Aktionen der internationalen Staatengemeinschaft in Bosnien und Herzegovina wurden durch folgende Faktoren geprägt:

- Zerfall der staatlichen Ordnung des alten ("sozialistischen") Jugoslawien lange vor dem letztlichen Ausbruch der aktuellen Kämpfe. Allerdings muss betont werden, dass in vielen Fällen die Prägung durch das alte System auch heute noch festgestellt werden kann (und nicht nur bei Tito-Nostalgikern).
- Kriege, die seit 1991 zwischen den verschiedenen Republiken und Volksgruppen mit jener Härte und Grausamkeit geführt wurden, welche die Kampfhandlungen auf dem Balkan auch schon in früheren Kriegen charakterisiert hatten und unter anderem durch eine unkritische Heroisierung der Partisanen in der militärischen Ausbildung und Folklore im Nachkriegsjugoslawien bis heute tradiert wurden.
- Das lange Zuwarten der internationalen Staatengemeinschaft während des Krieges, das zunächst zu einem tiefgreifenden Glaubwürdigkeitsverlust führte. Das schliessliche Eingreifen der Nato konnte dies auf der Seite der Moslems und Kroaten nur teilweise wieder herstellen, wurde dafür auf serbischer Seite als Bestätigung der Parteilichkeit des Westens empfunden und mit entsprechender negativer Einstellung beantwortet.
- Das schliesslich unter westlichem, insbesondere amerikanischem Druck erzielte Allgemeine Rahmenabkommen von Dayton für einen Frieden in Bosnien und Herzegovina.

- Die dadurch geschaffene spezielle Staatsstruktur von Bosnien und Herzegovina, die einen Gesamtstaat mit einer schwachgehaltenen Zentralregierung und zwei Entitäten mit hoher Autonomie (einschliesslich unter anderem der Verfügungsgewalt über eigene Streitkräfte) vorsieht. Diese beiden Entitäten (kroatisch-moslemische "Föderation" und die serbische "Republika Srpska") sind mit den vorherigen Kriegsparteien identisch, wobei sich die Föderation selbst wiederum aus zwei Gruppen (Moslems und Kroaten) zusammensetzt, die 1993/94 Krieg gegeneinander geführt haben. Daher besteht auch die Armee der Föderation aus zwei Komponenten: die (überwiegend moslemische) "Armee von Bosnien und Herzegovina" (Armija Bosne i Herzegovine) und der "Kroatische Verteidigungsrat" (*Hrvatsko Vijece Odbrane/HVO*).
- Die Vielzahl der internationalen Institutionen, die teilweise bereits seit dem Kriegsverlauf, jedenfalls aber seit dem Friedensschluss in Bosnien und Herzegovina tätig sind.

Das Mandat von Dayton für die OSZE

Das Allgemeine Rahmenabkommen von Dayton wurde unter westlicher (d.h. amerikanischer) Vermittlung zwischen der Republik Bosnien und Herzegovina, Kroatien und der Bundesrepublik Jugoslawien abgeschlossen. Es besteht aus einem Abkommenstext, der elf Artikel umfasst, sowie elf Annexen. Die Annexe regeln die Sachfragen, wobei hinsichtlich der in den Annexen geregelten Materien teils die genannten Staaten, aber in Teilen auch die beiden Entitäten (d.h. die "Föderation" und die "Republika Srpska") Abkommenspartner sind.

Die verschiedenen Annexe schaffen unter anderem die verfassungsrechtlichen Grundlagen für Bosnien und Herzegovina (Annex 4), weisen aber manche Materien und Aufgaben verschiedenen internationalen Institutionen zu. Dabei lassen sich folgende Schwergewichte feststellen:

- Die militärische Befriedung in Bosnien und Herzegovina wird in Annex 1-A einer internationalen Streitmacht (*Implementation Force - Ifor*) unter Nato-Kommando übertragen. Die bisherige Friedenstruppe der Vereinten Nationen (Unprofor) wird abgezogen.
- Die zivile Umsetzung des Friedensabkommens wird in Annex 10 einem "Hohen Vertreter" (*High Representative*) übertragen, der in Übereinstimmung mit den betreffenden Resolutionen des UN-Sicherheitsrates zu ernennen ist.
- Die Vereinten Nationen sind gemäss Annex 11 für die Aufstellung einer internationalen Polizeitruppe (*International Police Task Force - IPTF*) verantwortlich, die in erster Linie der Beratung und Ausbildung der lokalen Polizeikräfte dient.

- Das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) übernimmt gemäss Annex 7 die führende Rolle in Fragen der Betreuung und Rückführung von Flüchtlingen und vertriebenen Personen.

An die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) wurden mehrere Aufgaben übertragen. Am bekanntesten ist das Mandat der OSZE für die Abhaltung von Wahlen in Bosnien und Herzegovina, das in Annex 3 festgelegt ist. Auf der Grundlage dieses Mandats wurden am 14. September 1996 die Wahlen für das gesamtstaatliche Parlament für Bosnien und Herzegovina und die gesamtstaatliche Präsidentschaft sowie für die Parlamente und Präsidentschaften der beiden Entitäten abgehalten. Weiterhin wurde die OSZE als Rahmen für Verhandlungen im Bereich der militärischen Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle bestimmt sowie mit der Unterstützung der Durchführung und Verifikation betraut (Annex 1-B, "Regionale Stabiliserung"). Schliesslich hat sie - gemeinsam mit der Kommission für Menschenrechte und dem Hochkommissar für Menschenrechte der Vereinten Nationen sowie mit anderen staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen gemäss Annex 6 die Aufgabe, die Lage der Menschenrechte in Bosnien und Herzegovina zu überwachen.

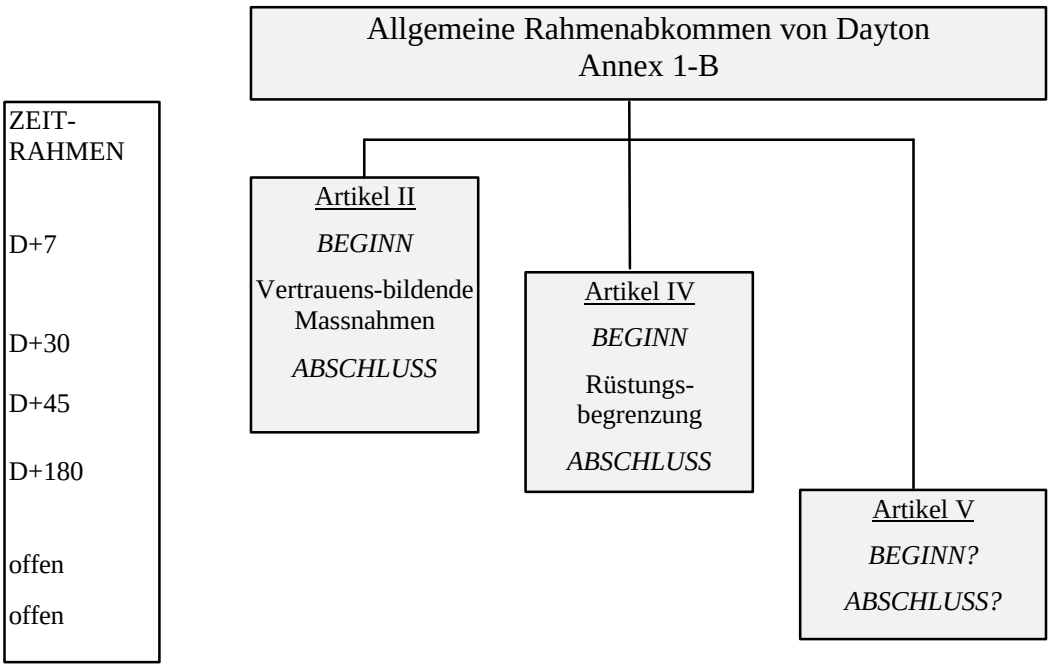
In Übereinstimmung mit diesem Mandat wurde ab Dezember 1995 die OSZE-Mission für Bosnien und Herzegovina eingerichtet. Sie ist die grösste derartige Operation, welche die OSZE bisher zum Einsatz gebracht hat. Erreichten frühere Missionen Personalstärken von kaum mehr als zwanzig internationalen Mitarbeitern, so kam die gegenständliche Mission in der intensivsten Phase der Wahlvorbereitung und -abhaltung auf mehr als das zehnfache (die Wahlbeobachter *nicht* mitgerechnet). Die Mission weist damit mehr Personal auf als das zentrale OSZE-Sekretariat in Wien. An dieser Stelle sollte auch der Schweiz gedankt werden, die 1996 die OSZE-Präsidentschaft innehatte und die Arbeit der Mission in vorbildlicher Weise sowohl in politischer Hinsicht als auch mit einer militärischen Logistik unterstützte, ohne die sich die Tätigkeiten wohl in vielen Teilen ungemein schwerer gestaltet hätten.

Die Aufgaben der OSZE im Bereich der Regionalen Stabilisierung

Gemäss der Themenstellung des Vortrages werden sich die nachstehenden Ausführungen vor allem auf die Aufgaben der OSZE im Bereich der Regionalen Stabilisierung (militärische Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle) und auf die Arbeit des damit befassten Elements innerhalb der OSZE-Mission (Büro für Regionale Stabilisierung) konzentrieren.

Wie ausgeführt, enthält das Rahmenabkommen von Dayton im Annex 1-B ein "Abkommen über Regionale Stabilisierung" im militärischen Bereich. Darin verpflichten sich die Parteien, teilweise unter bestimmten Fristen, zu Verhandlungen über Rüstungskontrolle "unter den Auspizien der OSZE". Weiterhin überträgt der Annex der OSZE die Rolle, die Erfüllung und Überprüfung der Abkommen zu unterstützen, die in diesen Verhandlungen erreicht werden.

Artikel II des Annex 1-B gab den Rahmen für Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen in Bosnien und Herzegovina. Sie wurden unter Vorsitz des ungarischen OSZE-Botschafters Istvan Gyarmati am 4. Januar 1996 in Wien eröffnet und konnten bereits am 26. Januar mit dem Abkommen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen in Bosnien und Herzegovina ("Wiener/Artikel-II Abkommen") erfolgreich abgeschlossen werden. Artikel IV gab den Rahmen für Verhandlungen über Sub-Regionale Rüstungskontrolle, die ausser Bosnien und Herzegovina auch Kroatien und die Bundesrepublik Jugoslawien betreffen. Auch diese Verhandlungen wurden unter Vorsitz des norwegischen Botschafters Vigleik Eide in Wien geführt. Das entsprechende Abkommen über die Sub-Regionale Rüstungskontrolle wurde am 14. Juni 1996 in Florenz abgeschlossen ("Florentiner/Artikel IV Abkommen"). Artikel V des Annex 1-B sieht weitere Verhandlungen vor mit dem Ziel, ein militärisches Gleichgewicht "in und um das Frühere Jugoslawien" herzustellen. Diese Verhandlungen haben allerdings noch nicht begonnen.



Das Abkommen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen in Bosnien und Herzegovina

Das Abkommen vom 26. Januar 1996 wurde zwischen Bosnien und Herzegovina, der Föderation von Bosnien und Herzegovina und der Republika Srpska abgeschlossen und umfasst das gesamte Staatsgebiet von Bosnien und Herzegovina. Es verbindet mehrere Massnahmen, die ihre Wurzeln teilweise in den OSZE-weiten Wiener Dokumenten von 1992 und 1994 über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen (VSBM) haben, teilweise aber auch durch das Mandat von Dayton ausdrücklich vorgegeben waren. Das Verifikationsregime wiederum wurde weitgehend aus dem 1990 abgeschlossenen Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (VKSE) übernommen. Wesentliches Ziel des Abkommens ist die Offenlegung der Streitkräfte und die Beschränkung militärischer Handlungsoptionen sowie die Verhinderung unbeabsichtigter Eskalation. Es enthält aber keinerlei Rüstungsbegrenzung.

Die Parteien verpflichten sich im Abkommen zu folgenden Massnahmen, die teilweise in Annexen zu dem Abkommen näher ausgeführt werden.

Massnahme I

Austausch militärischer Information

(I) Austausch von Information:

- Regelmässiger (ab 15. Dezember 1996 jährlicher) Austausch von Information untereinander und gegenüber der OSZE über Struktur, Dislozierung sowie Stärke und Rüstung ihrer Streitkräfte bis zur Ebene Brigade/Regiment bzw. selbständiges Bataillon.
- Meldepflichtige Waffensysteme umfassen: Kampfpanzer; gepanzerte Kampffahrzeuge (gepanzerte Mannschaftstransportwagen, Schützenpanzer und Kampffahrzeuge mit schwerer Bewaffnung); gepanzerte Mannschaftstransportwagen und Schützenpanzern ähnliche Fahrzeuge; Artilleriegeschütze (einschliesslich Granatwerfer) von einem Kaliber von 75 Millimetern und mehr; Kampfflugzeuge; Kampfhubschrauber; Panzerabwehrlenkraketen auf gepanzerten Fahrzeugen.

(II) Daten von Hauptwaffensystemen und Grossgerät:

Grundlegender Austausch von Information untereinander und gegenüber der OSZE über technische Daten und Photographien solcher Systeme erstmals am 1. März 1996, später bei jeder Neueinführung eines solchen Systems oder Geräts.

(III) Vorführung neuer Typen von Hauptwaffensystemen und Grossgerät:

Anlässlich der Einführung binnen 90 Tagen ab Zuführung zur Truppe für Vertreter der anderen Parteien und der OSZE.

(IV) Information über Planungen zur Indienststellung von Hauptwaffensystemen und Grossgerät:

Grundlegender Austausch von Information untereinander und gegenüber der OSZE über solche Planungen erstmals am 15. Mai 1996, später jährlich am 15. Dezember jeden Jahres.

(V) Information über Angelegenheiten der Verteidigung:

Jährliche Information über die Streitkräfte, geplante Veränderungen, Ausbildungsprogramme und Beschaffungs- und Bauprogramme sowie über die Verwirklichung früher berichteter Vorhaben.

Massnahme II

Ankündigung über Veränderungen in der Kommandostruktur und Rüstung:

Jede Veränderung in der Kommandostruktur ist anderen Parteien und der OSZE binnen 10 Tagen im voraus, jede Veränderung über 10 Prozent in der Mannschafts- oder Rüstungsstärke eines meldepflichtigen Verbandes binnen 10 Tagen mitzuteilen.

Massnahme III

Verminderung der Risiken:

Die Massnahme enthält zwei Krisenmechanismen, nämlich:

1. Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten. Der Mechanismus besteht aus einem Stufenverfahren von schriftlicher Erklärung und Krisentreffen.
2. Zusammenarbeit bei gefährlichen Zwischenfällen militärischer Natur. Allgemeine Verpflichtung zur wechselseitigen Information.

Massnahme IV

Ankündigung und Beobachtung sowie Beschränkungen von militärischen Aktivitäten:

1. Ankündigung: Alle Aktivitäten von mehr als 1’500 Mann oder 25 Kampfpanzern etc. sind 42 Tage im voraus den anderen Parteien und der OSZE anzukündigen.
2. Beobachtung: Alle anderen Parteien sowie die OSZE sind zur Entsendung von Beobachtern zu meldepflichtigen Aktivitäten einzuladen.

3. Beschränkende Massnahmen und Jahreskalender: Begrenzungen für die Häufigkeit von militärischen Aktivitäten ab bestimmten Grössenordnungen und deren Vorankündigung in Jahreskalendern.

Massnahme V

Beschränkungen militärischer Stationierungen und Aktivitäten in bestimmten Räumen:

Verbietet vor allem militärische Aktivitäten entlang internationaler Grenzen und an der Trennlinie zwischen den beiden Entitäten sowie in anderen sensiblen Räumen.

Massnahme VI

Beschränkung der Wiedereinführung fremder Streitkräfte:

Verbietet die Wiedereinführung fremder Streitkräfte, die auf der Grundlage des Dayton-Abkommens abzuziehen waren und legt eine monatliche Meldepflicht über die Anwesenheit von ausländischem militärischen Personal fest.

Massnahme VII

Zurücknahme von Kräften und schweren Waffen in Stationierungsorten und Kasernen:

Verpflichtet zur Meldung an die anderen Parteien und die OSZE über die Durchführung dieser im Dayton-Abkommen vorgesehenen Massnahme, erlaubt aber auch das Entfernen zu Übungszwecken nach einer 21tägigen Vorausankündigung.

Massnahme VIII

Beschränkung der Dislozierung schwerer Waffen:

Beschränkt die Dislozierung auf die durch IFOR zugewiesenen Stationierungsorte, von wo sie bis Ende 1997 nicht entfernt werden dürfen, ausgenommen unter den in Artikel VII vorgesehenen Ausnahmefällen und Bedingungen.

Massnahme IX

Mitteilung der Auflösung von Sonderverbänden und Gruppen bewaffneter Zivilisten:

Die Mitteilungspflicht besteht gegenüber den anderen Parteien und der OSZE und bezieht sich auf die im Dayton-Abkommen vorgesehene Verpflichtung zur Auflösung solcher Verbände und Gruppen. Weiterhin sieht die Massnahme ein Untersuchungsverfahren im Verdachtsfall vor.

Massnahme X

Identifizierung und Überwachung von Rüstungsbetrieben:

Die Parteien sind verpflichtet, bis zum 12. April 1996 und späterhin an jedem 15. Dezember den Standort, die Produktionsrate und Produktion ihrer Rüstungsbetriebe zu melden. Die Meldung unterliegt einem gesonderten Verifikationsregime.

Massnahme XI

Militärische Kontakte und Zusammenarbeit:

1. Militärische Kontakte: Freiwilliger Austausch und Besuche zwischen Truppenteilen, von Tagungen und Seminaren, Sportereignissen etc.
2. Militärische Zusammenarbeit: Freiwillige gemeinsame Übungen und Ausbildung, Seminare der OSZE zu einschlägigen Themen.
3. Besuch von Militärbasen: Verpflichtung, zumindest zweimal jährlich Vertreter der anderen Parteien und der OSZE zu solchen Besuchen einzuladen, die 24 Stunden dauern sollen.
4. Einrichtung von militärischen Verbindungsmissionen (einschliesslich Annex 7): Diese Massnahme betrifft nur die beiden Entitäten, nicht aber Bosnien und Herzegovina als Partei der übrigen Teile des Abkommens. Sie wurde bereits am 5. Januar 1996 vereinbart (Annex 7) und dann in das Abkommen übernommen. Die Missionen sind beim jeweiligen Hauptquartier der anderen Entität einzurichten.

Massnahme XII

Prinzipien der Nichtweiterverbreitung:

Politische Absichtserklärung zur Verhinderung der Weiterverbreitung von nuklearen, chemischen und biologischen Waffen sowie von Technologie für deren Trägerraketen.

Massnahme XIII

Überprüfung und Inspektion (einschliesslich Annex 1):

Alle Information gemäss dem Abkommen unterliegt der Überprüfung. Das Abkommen sieht ein ausgefeiltes Inspektionsverfahren vor, das weitgehend dem Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (VKSE) entlehnt wurde.

Massnahme XIV

Kommunikation (einschliesslich Annex 4):

Die Parteien verpflichten sich zur Errichtung direkter Verbindungslinien ("heisser Draht") zwischen ihren Oberkommandierenden und mit der OSZE. Diese Linien sollen später zu *on-line* Computerverbindungen ausgebaut werden.

Massnahme XV

Überprüfung der Einhaltung (einschliesslich Annex 5):

Einrichtung einer Gemeinsamen Beratungskommission (*Joint Consultative Commission,* JCC) aus hochrangigen militärischen Vertretern der Parteien unter Vorsitz der OSZE zur Überprüfung der Einhaltung und zur Anpassung der Bestimmungen; sie tritt alle zwei Monate oder im Bedarfsfalle zusammen.

Die meisten dieser Massnahmen bleiben bis zum Jahresende 1997 in Kraft. Im Februar 1998 wird das Abkommen einer Revisionskonferenz unterzogen.

Eine wesentliche Unterscheidung betrifft die Massnahmen *verbindlichen* Charakters (die Mehrzahl, etwa alle Bestimmungen über Ankündigungs- und Meldepflichten, über Beschränkungen etc.) und solche *nicht-verbindlichen* Charakters, wie das Programm für Kontakte und Zusammenarbeit. Letztere Massnahmen haben einen stark vertrauensbildenden Charakter im ursprünglichsten Sinn. Ihre Unverbindlichkeit erklärt sich somit nicht aus einer Geringschätzung, sondern aus der Erkenntnis, dass sich Vertrauen nicht erzwingen lässt.

Bisherige Erfahrungen mit der Erfüllung des Abkommens

Nach den Erfahrungen des ersten Jahres mit der Erfüllung des Abkommens ist verhaltener Optimismus angebracht. Die beteiligten Parteien zeigten trotz der durchaus nicht leichten Nachkriegssituation eine grundsätzliche Bereitschaft zur Zusammenarbeit sowohl miteinander als auch mit der OSZE. Anfängliche Probleme waren zumeist eher in organisatorischen, administrativen oder technischen Mängeln begründet als in einem fehlenden politischen Willen. Dies führte insbesondere in der Anfangsphase der Anwendung des Abkommens immer wieder zu Verzögerungen und Fristversäumnissen sowie in wenigen Fällen zu teilweise mangelhafter Erfüllung in der Substanz, doch gelang es - nicht zuletzt durch die Zusammenarbeit mit der OSZE-Mission vor Ort sowie durch eine gewisse Flexibilität - immer wieder, anstehende Fragen zu lösen, ehe sie zu Problemen werden konnten. Damit zeigt sich in der Summe ein durchaus zufriedenstellendes Bild der Erfüllung. Notifikationen über Struktur, Stärke und Rüstung der Streitkräfte wie auch über technische Daten (einschliesslich Photographien von Hauptwaffensystemen) wurden ebenso durchgeführt wie der Austausch der Jahreskalender geplanter Aktivitäten, die Information über Rüstungsbetriebe und die anderen geforderten Notifikationen. Der Austausch der militärischen Verbindungsmissionen erfolgte ebenso wie die Herstellung der “heissen Drähte”, wobei die OSZE-Mission Hilfestellung geben musste.

Dagegen wurde von den freiwilligen Massnahmen im Bereich der Kontakte und Zusammenarbeit noch kaum Gebrauch gemacht. Es scheint, dass sich zunächst die Situation durch die Anwendung der verbindlichen Massnahmen konsolidieren muss, ehe dieser nächste Schritt in der Vertrauensbildung umgesetzt werden kann.

Im Detail lassen sich folgende Aussagen zur Beurteilung treffen:

- Der Austausch militärischer Information wird zunehmend besser in der Qualität.
- Die Einrichtung der militärischen Verbindungsmissionen hat - nach längerer Verzögerung - zu einer kontinuierlichen Präsenz der Missionen in der jeweils anderen Entität geführt. Weiterhin haben sich die (im Abkommen nicht vorgesehenen) regelmässigen Treffen der Missionen unter Vorsitz der OSZE zu einem tragenden Element der Vertrauensbildung entwickelt.
- Das Inspektionsregime konnte erfolgreich durchgezogen werden. Die 25 durchgeführten Inspektionen erfassten 105 Einheiten und bestätigten *grosso modo* die gemeldeten Informationen.
- Die Parteien haben auch im Bereich der nicht-verbindlichen Massnahmen erste Schritte vollzogen, unter anderem durch die Verwendung des Mechanismus zur Risikoverminderung, aber auch mit ersten (freiwilligen) Einladungen zu Kontakten.

Schwachstellen liegen noch in folgenden Bereichen:

- Der Informationsaustausch liess meldepflichtige Reserve-, Polizei- und ähnliche Verbände bisher unberücksichtigt. Eine Nachbesserung wurde nunmehr eingefordert.
- Es gibt unterschiedliche Interpretationen der Bestimmungen über “fremde Streitkräfte” (Massnahme 6), die zu politischen Divergenzen geführt haben.
- Die Installierung der militärischen Verbindungsmissionen “in der Nähe des Hauptquartiers der Empfangsseite” ist noch nicht in der vorgesehenen Weise erfolgt.
- Auf der politischen Seite gibt es überdies noch immer Probleme der fehlenden Klarheit und Kompetenzabgrenzung zwischen den Vertretern der staatlichen Ebene und der Föderation, da sie in beiden Fällen zum Teil von der moslemischen Seite gestellt werden. Weiterhin lässt sich häufig auf der Seite der lokalen Parteien die Tendenz erkennen, die OSZE-Mission als alleinverantwortlich für die Umsetzung anzusehen.

Übersicht über die Erfüllung der Massnahmen

	FÖDERA-TION		REP. SERBIEN		
Massnahme	Zeit/Inh		Zeit/Inh.		BEMERKUNG
I					
-I(I)	zT	ja	zT	ja	Austausch am 15. Februar, 23. April, 15. Juni und 15. Dez..
-I(II)	n/a	zT	n/a	zT	Daten verzögert und teilweise unvollständig.
-I(III)	n/a	n/a	n/a	n/a	
-I(IV)	ja	ja	ja	ja	
-I(V)	n/a	n/a	n/a	n/a	
II	n/a	n/a	n/a	n/a	Durch zusätzlichen Informationsaustausch im Mai 1996 ersetzt.
III					
-III(A)	n/a	n/a	n/a	n/a	
-III(B)	n/a	n/a	n/a	n/a	
IV					
-IV(A)	n/a	n/a	n/a	n/a	
-IV(B)	n/a	n/a	n/a	n/a	
-IV(C)	ja	ja	ja	ja	
V	ja	ja	ja	ja	Bisher keine Verletzung gemeldet.
VI	zT	ja	zT	ja	Anfängliche Verzögerungen bei den Meldungen. Manche Fragen noch offen.
VII	zT	ja	zT	ja	Notifizierung verspätet. Bisher ein markanter Fall von Verletzung gemeldet.
VIII	n/a	n/a	n/a	n/a	
IX	ja	ja	ja	ja	
X	ja	ja	ja	ja	Noch keine Überprüfung erfolgt.
XI					
-XI(I)	n/a	n/a	n/a	n/a	
-XI(II)	n/a	n/a	n/a	n/a	
-XI(III)	n/a	n/a	n/a	n/a	
-XI(IV)	n.	zT	n.	zT	Teilweise Probleme mit Fernmeldeverbindungen.
XII	n/a	n/a	n/a	n/a	Deklaratorische Massnahme.
XIII	zT	ja	zT	ja	Verzögerungen in der Anfangsphase (Notifizierung der Inspektorenliste).
XIV	n.	ja	n.	ja	Fernmeldeverbindung unter OSZE-Assistenz gebaut.
-Annex 4	zT	ja	zT	ja	Anfangs keine Fernmeldeverbindungen.
XV	ja	ja	ja	ja	

Erläuterungen:

Zeit: Innerhalb der gesetzten Frist
Inh.: inhaltliche Erfüllung
n/a: nicht anwendbar

ja: eingehalten
n.: nicht eingehalten
zT: teilweise erfüllt

Das Abkommen über Sub-Regionale Rüstungskontrolle

Das Abkommen wurde am 14. Juni 1996 zwischen Bosnien und Herzegovina, der Föderation von Bosnien und Herzegovina, der Republika Srpska, der Republika Kroatien und der Bundesrepublik Jugoslawien abgeschlossen. Es ist seiner Ausrichtung und Struktur dem Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (VKSE) nachgebildet und enthält im Kern für alle beteiligten Parteien Obergrenzen für Kampfpanzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, Artilleriegeschütze, Kampfflugzeuge und Kampfhubschrauber. Die Parteien vereinbarten weiterhin die freiwillige Begrenzung der Mannschaftsstärken ihrer Streitkräfte.

PARTEI	**KAMPF-PANZER**	**GEP. KAMPF-FAHRZEUGE**	**ARTILLERIE-GESCHÜTZE**	**KAMPFFLUG-ZEUGE**	**KAMPFHUB-SCHRAUBER**
BR JUGOSL.	1025	850	3750	155	53
KROATIEN	410	340	1500	62	21
BiH, davon	410	340	1500	62	21
FÖDERATION	273	227	1000	41	14
REP. SRPSKA	137	113	500	21	7

Überzählige Waffensysteme sind gemäss dem Abkommen abzubauen. Davon dürfen 25 Prozent exportiert werden. Eine bestimmte Anzahl von Kampfflugzeugen darf weiterhin zu Übungsflugzeugen umgebaut werden. Hauptsächlich ist der Abbau aber durch Zerstörung/ Vernichtung zu erreichen.

Das Abkommen sieht zur Erreichung seines Ziels ein mehrstufiges Verfahren vor, wobei zunächst die Parteien am 21. Juni 1996 ihren derzeitigen tatsächlichen Rüstungsstand zu melden hatten. Aus der Differenz zur vereinbarten Stärke der Parteien wird die Abbauverpflichtung ermittelt. Sechs Monate nach dem 1. Juli 1996 haben die Parteien ihre Abbauverpflichtung bei Panzern und Kampffahrzeugen zu 20 Prozent, bei den übrigen Systemen zu 40 Prozent zu erfüllen. Der vollständige Abbau ist binnen 16 Monaten ab dem 1. Juli 1996 zu erreichen. Die Zerstörung der Rüstungsgüter ist auf eigens dafür zu meldenden Anlagen durchzuführen. Alle diese Schritte unterliegen der Überprüfung durch Inspektionen.

Das Abkommen enthält genaue Vorschriften über die Art der Zerstörung der einzelnen Rüstungsgüter, über die Information und Notifizierung sowie über die Überprüfung der ausgetauschten Information wie auch der einzelnen Schritte im Reduktionsprozess. Es sieht - ähnlich dem VKSE und dem Abkommen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende

Massnahmen in Bosnien und Herzegovina - die Errichtung eines eigenen Beratungsgremiums vor, der Sub-Regionalen Beratungskommission (*Sub-Regional Consultative Commission*).

Bisherige Erfahrungen mit der Erfüllung des Abkommens

Die bisherigen Erfahrungen entsprechen in etwa denen aus dem Abkommen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen, werden aber durch den weiteren Teilnehmerkreis und die dadurch bedingte höhere Komplexität modifiziert. Dies betrifft insbesondere die gleichberechtigte Teilnahme von drei Staaten und zwei nichtstaatlichen Entitäten (aber mit teilweiser Subjektivität als Partner des Abkommens), die auf der Seite von Bosnien und Herzegovina zur teils berechtigten, teils aber auch überzogenen Furcht vor Ansprüchen der Republika Srpska auf volle Staatlichkeit geführt hat. Dadurch wurde zum Beispiel die Errichtung von Übertrittsstellen für Inspektionsteams an der Trennlinie zwischen den beiden Entitäten lange unterlassen. Es betrifft weiterhin die Frage der Aussenvertretung von Bosnien und Herzegovina bei Inspektionen, da sich die Republika Srpska lange Zeit weigerte, an gemischten Inspektionsteams teilzunehmen, die Bundesrepublik Jugoslawien aber Inspektionsteams ohne serbische Vertreter nicht akzeptierte.

Im sachlichen Bereich lassen sich in etwa ähnliche Probleme wie beim Abkommen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen feststellen:

- Die ausgetauschte Information ist teilweise unvollständig. Ausserdem stand die Republika Srpska im Verdacht, von Ausnahmebestimmungen zu grosszügig Gebrauch zu machen.
- Die angesprochenen politischen Querelen führten zu Verzögerungen beim Abschluss der Inspektion der Grunddaten und damit zu einer Verzögerung bei der Erreichung der ersten Etappe der Reduktion.

Andererseits muss festgestellt werden, dass die Inspektionsteams der lokalen Parteien - nicht zuletzt dank der Ausbildung durch die Nato-Schule Oberammergau - durchaus professionell agierten und zunehmend weniger Assistenz durch die OSZE benötigten.

Die Rolle der OSZE und das "Büro für Regionale Stabilisierung"

Im Abkommen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen in Bosnien und Herzegovina wurde der OSZE bei vielen Massnahmen eine aktiv beobachtende oder überwachende Rolle zuerkannt, die in den meisten Fällen bis zum Jahresende 1997 vorgesehen ist. Sie wird durch einen "Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden" ausgeübt. Diese Funktion hatte zunächst der ehemalige Verhandlungsleiter, Botschafter Istvan Gyarmati, übernommen. Er wurde inzwischen vom Leiter der ungarischen OSZE-Delegation, Botschafter Marton Krasznai, abgelöst. Der Persönliche Vertreter wird in der Praxis vor Ort durch einen Ernannten Beauftragten *(designated agent*) vertreten. Diese Funktion wird durch den Stellvertretenden Leiter der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegovina für Regionale

Stabilisierung ausgeübt, der auch das "Büro für Regionale Stabilisierung" *("Office for Regional Stabilisation*") im Rahmen der OSZE-Mission leitet.

Im Gegensatz zum Abkommen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen in Bosnien und Herzegovina wird der OSZE im Abkommen über Sub-Regionale Rüstungskontrolle nur eine äusserst beschränkte Rolle zuerkannt. Sie wird gegenüber den Parteien ebenfalls durch einen "Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden" vertreten. Diese Funktion übt der vorherige Verhandlungsleiter, Botschafter Vigleik Eide, aus. Gemäss dem Abkommen liegt seine Aufgabe vorwiegend in der Unterstützung des Überprüfungsverfahrens durch die Entsendung von Assistenten zu Inspektionen, soweit dies die Parteien verlangen, sowie in der Teilnahme an und - in der Anfangsphase - Leitung von Sitzungen der Beratungskommission.

Das Büro wurde zur konkreten Umsetzung des Auftrages der OSZE, die Erfüllung und Überprüfung der Einhaltung der geschlossenen Abkommen zu unterstützen, unmittelbar nach Abschluss des Abkommens über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen in Bosnien und Herzegovina eingerichtet. Es wurde seiner Aufgabenstellung entsprechend nach militärischen Gesichtspunkten organisiert und mit Stabsoffizieren mit Erfahrung in friedenserhaltenden Operationen bzw. im Bereich der Inspektion von Rüstungskontrollabkommen sowie zivilen Experten auf dem Gebiet der militärischen Vertrauens- und Sicherheitsbildung und Rüstungskontrolle besetzt.

Die Aufgabe des Büros besteht in der Beratung und Unterstützung der Parteien der geschlossenen Abkommen sowie in der Vertretung der Persönlichen Vertreter vor Ort. Die konkreten Tätigkeiten sind vielfältig und reichen von militärdiplomatischen Aufgaben der Vermittlung in strittigen Fragen der Abkommensanwendung und in der Unterstützung der Inspektionen bis zur faktischen Unterstützung mit Fahrzeugen etc.

Hauptaufgaben sind:

- Kontaktpunkt und Vertretung der OSZE und der Persönlichen Vertreter in allen Angelegenheiten betreffend die geschlossenen Abkommen.
- Unterstützung der Einhaltung der vereinbarten Verpflichtungen durch rechtzeitigen Hinweis auf Fallfristen und gegebenenfalls durch faktische Mithilfe.
- Beobachtung der Einhaltung der vereinbarten Verpflichtungen und ihre Erfassung in Berichten, die dem Persönlichen Vertreter als Entscheidungsgrundlage vorgelegt werden.
- Inhaltliche und organisatorische Vorbereitung von Treffen der Gemeinsamen Beratungskommission.
- Vorsitz in den regelmässigen Treffen der Militärmissionen der Parteien; solche Treffen finden zweimal wöchentlich statt und dienen *de facto* der Vorbereitung der Sitzungen der

Gemeinsamen Beratungskommission, aber auch als Gelegenheit zur Bereinigung von Missverständnissen, Versäumnissen und anderen Fragen, die andernfalls zu Problemen zwischen den Parteien führen könnten.

- Unterstützung der Inspektionen zur Überprüfung des Abkommens.
- Initiative weiterer Schritte zur Vertrauensbildung hinsichtlich der nicht-verbindlichen Massnahmen im Bereich der Kontakte und Zusammenarbeit.

Überprüfung und Inspektionen

Ein wesentlicher Aufgabenbereich ist die Überprüfung der Einhaltung durch Inspektionen vor Ort. Das Abkommen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen legt Inspektionsquoten und Inspektionsverfahren fest. Zur "Überprüfung der Grunddaten", die mit 15. Februar für den Stichtag 1. März zu melden waren, konnten in den nachfolgenden 120 Tagen 35 Prozent der gemeldeten Verbände ("passive Inspektionsquote") einer Überprüfung unterzogen werden. Für die anschliessende Zeit legt das Abkommen eine passive Inspektionsquote in der Höhe von 33 Prozent der gemeldeten Verbände fest.

Ein Inspektionsteam besteht aus neun Mitgliedern und hält sich ungefähr eine Woche auf dem Gebiet der inspizierten Partei auf, wobei mehrere Inspektionen durchgeführt (und damit auch "passive Quoten" aufgebraucht) werden. Inspektionen schaffen damit nicht nur Vertrauen durch die Bestätigung der Glaubwürdigkeit von Daten, sondern auch durch die Gelegenheit zu Kontakten.

Während der "Überprüfung der Grunddaten", die bis Ende Juni 1996 dauerte, wurden praktisch jede Woche in jeder der beiden Entitäten Inspektionen durchgeführt. Für diesen Zeitraum wurde die Verantwortung für die Durchführung der OSZE übertragen. In der Praxis bestehen OSZE-Inspektionsteams aus fünf internationalen Inspektoren und vier Inspektoren aus der formell die Inspektion beantragenden Partei des Abkommens. Die Führung des Teams liegt in den Händen einer "Führungsnation" aus dem Bereich der Vertragsparteien des Vertrages über Konventionelle Streitkräfte in Europa (VKSE), die auch über eigene Verifikationseinrichtungen verfügt. Sie stellt den Teamleiter und alle oder zumindest die Mehrzahl der internationalen Inspektoren. Die Planung und Koordination erfolgt durch den OSZE-Verifikationskoordinator beim Konfliktverhütungszentrum der OSZE in Wien.

Nach dem Ende der "Überprüfung der Grunddaten" ging die Verantwortung für Inspektionen im wesentlichen auf die Parteien des Abkommens über, die nunmehr Überprüfungen selbständig anfordern und durchführen können. Allerdings werden die Inspektionen bis auf weiteres durch den Verifikationskoordinator gesteuert. Die OSZE ist in jeder Inspektion der Parteien mit drei Inspektoren vertreten, und bis zu 40 Prozent der möglichen Überprüfungen können auch weiterhin von der OSZE durchgeführt werden. Die Beteiligung der OSZE dauert bis Ende 1997 an.

In ähnlicher Weise erfolgt die Verifikation im Artikel IV Abkommen. Hier bezieht sich die Inspektion auf:

- Überprüfung der Grunddaten.
- Überprüfung der Reduktion.
- Überprüfung des Resultats der Reduktion, d.h. die Erreichung der verein barten Obergrenzen.

Zusammenfassung

Das Abkommen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen in Bosnien und Herzegovina bildet den ersten Schritt zur militärischen Stabilität in diesem Teil des Kriegsschauplatzes im ehemaligen Jugoslawien. Es war bereits ein Erfolg für sich, dass das Abkommen trotz der kurzen Zeit fristgerecht abgeschlossen werden konnte. In der Umsetzung zeigte sich, dass es trotz erklärbarer anfänglicher Schwierigkeiten möglich war, in weniger als einem halben Jahr zwischen ehemaligen Kriegsgegnern eine Vertrauensbasis herzustellen. Dies wurde durch die aktive Rolle der OSZE und ihrer Mission vor Ort sicherlich erleichtert, die oftmals die Funktion eines Katalysators, Vermittlers, aber auch Anmahners der Einhaltung übernehmen musste. Auch wenn ihre Rolle wohl noch einige Zeit fortgeführt werden muss, weil der Prozess der Vertrauensbildung noch nicht vollständig selbsttragend geworden ist, ist der Trend dorthin doch ermutigend.

Damit wurde gleichzeitig die Grundlage für die anderen Rüstungskontrollabkommen geschaffen, die teilweise abgeschlossen werden konnten, teilweise noch der Verhandlung harren. Die Stabilisierung innerhalb von Bosnien und Herzegovina und die Offenlegung und Überprüfung der militärischen Kräfte in diesem Raum stellten eine wesentliche Voraussetzung für die Rüstungskontrolle im weiteren Raum des ehemaligen Jugoslawien sowie seiner Umgebung dar.

Die Rolle der OSZE entspricht diesem funktionalen Zusammenhang. Sie war besonders in der Anfangsphase unentbehrlich, als der Prozess der Vertrauensbildung wohl kaum ohne eine unparteiische dritte Seite in Gang zu bringen gewesen wäre. Sie ist in der nachfolgenden Lage in Teilbereichen noch immer erforderlich, insbesondere bei der Überprüfung der Einhaltung und zur Überwindung von Problemen, die sich aus der Anwendung der Bestimmungen der bisher geschlossenen Abkommen ergeben. Der Zeithorizont für die aktive Einbindung der OSZE in das Abkommen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen in Bosnien und Herzegovina bis Ende 1997, der in etwa auch mit dem Ende der Reduktionsperiode unter dem Abkommen für Sub-Regionale Rüstungskontrolle zusammenfällt, deutet auf die Erwartung hin, dass dann der Prozess der Rüstungskontrolle und die militärische Stabilität innerhalb und im Umfeld des ehemaligen Jugoslawien weitgehend selbsttragend werden

sollte. Der räumliche Bereich, der Zeithorizont und die Rolle der OSZE stehen damit in einem erkennbaren funktionalen Zusammenhang.

ABKOMMEN	RAUM	ZEIT	ROLLE DER OSZE
Art. II	**BiH**	**kurzfristig abgeschlossen**	**aktiv in allen Bereichen**
Art. IV	**BiH, HR, YU**	**mittelfristig abgeschlossen**	**beschränkt**
Art. V	**“in und um” ehemaliges YU**	**Verhandlungen noch nicht begonnen**	**???**

Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung
Volume 44, © Center for Security Studies FSK, Zürich 1997.

Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte VI

edited by
Kurt R. Spillmann

Online version provided by the
International Relations and Security Network

A public service run by the
Center for Security Studies at the ETH Zurich
© 1996-2004

Peter Winkler

Zentralafrikas zweite Revolution - Die Krisen im Gebiet der grossen Seen

Die Konflikte an den grossen Seen Afrikas, von denen ich heute abend sprechen möchte, sind keineswegs abgeschlossen. Die Akteure, regionale und andere, sind meiner Meinung nach von der Dynamik der Ereignisse mindestens so sehr überrascht worden wie die Beobachter. Ich bin überzeugt davon, dass vieles, was in dieser Region im Herzen Afrikas geschieht, nicht etwa eine schlaue Ausführung eines in konspirativen Büros erarbeiteten Masterplans ist, sondern dass verschiedene Ebenen von verschiedenen Konflikten in einem Spannungsfeld liegen, das laufend neue Konflikte und neue Lösungsversuche erzeugt. Einiges oder sogar vieles, was ich Ihnen heute sage, kann sich schon morgen als überholt, unzureichend oder falsch herausstellen.

Ich sagte es bereits, ich halte nichts von der Theorie des grossen Masterplans, weder von jenem, der den ugandischen, rwandischen und burundischen Tutsi unterstellt, sie wollten ein von ihnen beherrschtes Reich, das sogenannte “Hima-Reich” errichten, noch von jenem, demzufolge die Amerikaner einen Riegel schräg von Eritrea über Äthiopien nach Uganda und Rwanda ziehen wollen, um den Islamismus Sudans und Somalias aufzuhalten. Mir scheint es nicht logisch, dass Mächte heute noch so viel Energie und Geld für ein Unternehmen ausgeben sollten, dessen Ausgang äusserst ungewiss ist. Ich weiss, dass die Öffentlichkeit nach einfachen Erklärungen lechzt, nach einem Hut, unter den alles gesteckt werden kann, was in dieser Region passiert. Diesen Hut müsste man jedoch meiner Meinung nach eher in wirtschaftlichen globalen Entwicklungen suchen. Ich denke aber vor allem, dass die Rolle der regionalen Akteure weit unterschätzt wird. Um hier so etwas wie einen Beweis anzutreten, möchte ich vier verschiedene Konflikte näher betrachten, die untereinander zu einem gewissen Zeitpunkt sehr grosse Berührungspunkte hatten und die in der Rebellion in Zaire, genauer in der Krise in den ostzairischen Kivuprovinzen ganz am Anfang ihren grössten gemeinsamen Nenner fanden. Die vier Konflikte betreffen in erster Linie die Länder Uganda, Rwanda, Burundi und Zaire. Man könnte durchaus auch Sudan, Tansania oder Kenia zu den regionalen Akteuren zählen, oder Sambia, Eritrea und Äthiopien. Aber ich konzentriere mich auf die genannten vier Länder, weil die Konflikte in diesen Ländern am unmittelbarsten zur aktuellen Krise in Zaire führten. Ich versuche, mich chronologisch an diese Krise anzunähern und beginne darum in Rwanda.

1. Der Rassenhass wird Staatsideologie

Wir steigen Ende der fünfziger Jahre ein. Belgien ist nach der Niederlage Deutschlands im Ersten Weltkrieg für die Geschicke des kleinen, stark übervölkerten Landes zuständig, wie übrigens auch für Burundi, den anderen Zwerg im Süden Rwandas, und für Zaire, den Riesen im Westen. Rwanda ist nach gut 60 Jahren Kolonisierung - zuerst durch die Deutschen, dann

durch die Belgier - ein Land mit einer heillos zerrissenen Gesellschaft. Das komplexe, politisch-religiöse Geflecht der Klassen in der vorkolonialen Monarchie ist unter den Rassentheorien, wie sie zu Ende des 19. Jahrhunderts in Europa Mode waren, mit der ethnischen Axt gespalten worden. Hier die Tutsi oder Watussi, wie sie früher genannt wurden: schlanke, hochgewachsene Herrenmenschen mit feinen Gesichtszügen, zum Herrschen bestimmt; die idealen Statthalter der Kolonialmacht, über welche die Herrschaft zuerst Berlins, dann Brüssels ausgeübt werden kann. Da die Hutu, anspruchslose Bauernmassen von gedrungener Gestalt, mit breiten, flachen Nasen und wulstigen Lippen; das richtige Menschenmaterial für die Feldarbeit, für die Tee- und Kaffeeplantagen und für die Minen und Plantagen in den angrenzenden Kivuprovinzen des belgischen Kongos, doch davon später. Da wäre nämlich noch etwas nachzutragen: Es gibt ja noch die Twa, das eigentliche Urvolk an den grossen Seen, aber die sind offensichtlich zum Untergang verdammt, was schon ihre an Pygmäen erinnernde Körpergrösse unterstreicht.

Die Europäer waren über das, was sie im 19. Jahrhundert in den tausend Hügeln und Tälern östlich vom Kivusee vorfanden, recht eigentlich entzückt. Rwandas Gesellschaft war eine durchorganisierte Hierarchie, der man zuoberst nur noch die Weissen aufzupfropfen brauchte. Und: es gab schon eine quasi alttestamentarische, monotheistische Religion mit dem Gott Imana, an die man nur noch Jesus Christus anzukoppeln brauchte, was vor allem die katholische Kirche mit Inbrunst in Angriff nahm. Dass diese vorgefundenen Strukturen schliesslich genau wegen der Einflüsse aus Europa zerstört werden und dies allmählich den Weg für die rassisch geprägte Staatsideologie nach der Unabhängigkeit ebnen würde, will zu dieser Zeit niemand wissen können. Es gibt praktischere Probleme, denn Rwanda ist massiv übervölkert und wird von sporadisch wiederkehrenden Hungersnöten heimgesucht.

In dieser Situation schweift der Blick der Belgier über den Horizont und bleibt in den Kivuprovinzen hängen, genau wie schon über ein Jahrhundert zuvor Viehzüchter rwandischer Sprache (sogenannte Banyarwanda) ihren Blick auf diese dünn besiedelten, lieblichen Landschaften gerichtet und sich da niedergelassen hatten. Die Belgier erkennen, dass sie zwei Fliegen auf einen Schlag erwischen können. Sie können einerseits Nachschub an dringend benötigten Arbeitskräften für die Plantagen und Minen, die sie im Ostkongo entwickeln, in den Kivu bringen, anderseits ein Ventil für den Bevölkerungsüberdruck in Rwanda öffnen. Zwischen den dreissiger und den fünfziger Jahren dieses Jahrhunderts werden Zehntausende von Rwandern in den belgischen Kongo umgesiedelt.

1960 werden die drei Länder Zentralafrikas unabhängig. Die Belgier, kurz zuvor noch davon überzeugt, dass sie auf Jahrzehnte hinaus die Geschicke dieser Staaten bestimmen könnten, haben sich - und noch viel mehr die betroffenen Völker - mehr schlecht als recht auf diese Entwicklung vorbereitet. Schlimmer noch: In Rwanda haben sie in den fünfziger Jahren noch versucht, den von den Eliten immer lauter vorgebrachten Ruf nach Unabhängigkeit damit zu unterlaufen, dass sie nun plötzlich die bäuerlichen Schichten intensiv förderten.

Der Plan der Belgier schlägt schliesslich nicht nur dramatisch fehl - die Unabhängigkeit lässt sich nicht mehr hinauszögern -, sondern er fördert auch die Entstehung eines gefährlichen Mythos. Dieser Mythos gründet zu Beginn durchaus auf realen Tatsachen: die Unterdrückung der niederen bäuerlichen Schichten durch die Elite, den Adel, den Hof, die Lokalfürsten. Doch immer mehr wird die soziale Klasse als Grundkriterium von einer ethnischen Einteilung verdrängt; dies hat auch damit zu tun, dass nun eine neue Mittelschicht entsteht, die eben nicht zur traditionellen Oberschicht gehört. Der Mythos folgt also in gewisser Weise der Rassentheorie, welche die Europäer über die viel komplexere rwandische Gesellschaft gestülpt hatten. Die Elite sind die Tutsi, die Unterdrückten die Hutu, so lautet nun das Motto. Dabei spielt es keine Rolle mehr, dass viele Tutsi zu den ärmsten bäuerlichen Schichten zählen, und dass auch den Hutu der Weg in die Elite keineswegs grundsätzlich verschlossen war.

Bereits ein Jahr vor der Unabhängigkeit kommt es zu einer blutigen Revolution, in deren Verlauf Zehntausende von Tutsi dezimiert oder vertrieben werden. Die Ideologie des “Hutu-Power”, welche später im unabhängigen Rwanda immer deutlicher Staatsideologie wird, bewirkt in fast regelmässigen Abständen immer eindeutiger ethnisch definierte Pogrome gegen die Tutsi. Rund um das kleine Land bilden sich Inseln der Diaspora, in Zaire, Burundi, Tansania und Uganda, mit weiteren, weltumspannenden Ablegern. Der zunehmend autoritäre Charakter der rwandischen Regierung lässt aber auch immer mehr Hutu das Land verlassen. Wer nicht zum Clan des Herrschaftszirkels gehört und trotzdem seine Rechte reklamiert, riskiert sein Leben. Das europäische Ausland und seine Entwicklungshelfer stört dies wenig. In Rwanda herrscht, im Gegensatz beispielsweise zu Burundi, doch wenigstens Mehrheitsdemokratie. Die rund 85 Prozent Hutu sind an der Macht.

In Burundi dagegen, das eine vergleichbare Bevölkerungsstruktur aufweist mit rund 85 Prozent Hutu und 15 Prozent Tutsi, haben die Belgier ihre Kehrtwende in letzter Minute nicht vollzogen. Die Macht bleibt beim Übergang in die Unabhängigkeit in den Händen der Elite, und es scheint zu Beginn, als bleibe dies für immer so. Doch die Vorgänge jenseits der Grenze in Rwanda bleiben nicht unbemerkt. Die rwandische Ideologie der Hutu-Power findet Verbreitung, und das von Tutsi dominierte Establishment schlägt brutal zurück. Auf Provokationen jener, die nach Zugang zur Macht drängen, folgen blutige Repressionskampagnen, die sich insbesondere gegen die aufkeimende, relativ gut gebildete Mittelschicht richten. Der Bewegung, die nach Demokratie ruft, soll der Kopf abgeschlagen werden. Doch die Bewegung erhebt den Kopf und den Ruf nach Zugang zur Macht immer wieder von neuem, immer etwas radikaler, immer etwas verbitterter, immer etwas stärker der Hutu-Power-Ideologie verschrieben.

2. Auftritt der zweiten Generation

An der Spitze einer Guerilla-Armee marschiert Anfang 1986 Yoweri Museveni nach Kampala ein. Er übernimmt damit die Macht in Uganda und beendet fast zwei Jahrzehnte blutiger Wirren in dieser früheren "Perle Ostafrikas". Seine Bewegung, das "*National Resistance Movement*", und seine Armee, die "*National Resistance Army*", gelten als ausserordentlich diszipliniert, sowohl auf dem Schlachtfeld als auch in der zivilen Verwaltung. Die Atmosphäre ist international und modern, viele Kaderleute haben in afrikanischen, europäischen oder nordamerikanischen Universitäten studiert. Museveni wird oft als Vertreter der "zweiten Generation" afrikanischer Führer bezeichnet. Er wird später in einem Atemzug mit dem Ghanesen Jerry Rawlings, mit dem Eritreer Issaias Afewerki oder dem Äthiopier Meles Zenawi genannt. Er tritt an zu beweisen, dass Afrikaner sehr wohl wissen, was zu tun ist, um ihre Völker aus dem postkolonialen Dämmerschlaf zu reissen. Ugandas Wirtschaftspolitik nimmt in den nächsten Jahren immer mehr den Charakter eines Vorbilds für den Kontinent an.

Der Erfolg ist aber nicht ohne Schattenseiten. Im Norden und Nordwesten des Landes halten sich zäh bewaffnete Rebellionen. Diese Rebellionen haben ganz verschiedene Gründe: historische, beispielsweise die traditionelle Rolle des Acholi-Volkes als Reservoir für die ugandische Offizierskaste, eine Rolle, welche die Acholi unter Museveni nicht mehr spielen können. Man könnte weiter die Repression der Armee gegen die Zivilbevölkerung anführen, oder auch Fragen der kulturellen oder religiösen Identität, wie sie sich beispielsweise im Auftauchen zuerst von Alice Lakwenas "*Holy Spirit Movement*" und später von Joseph Konys "*Lord's Resistance Army*" manifestierten. Obwohl die ugandische Regierung grosse Mengen an Energie und Geld in die Bekämpfung der Rebellengruppen steckt, gelingt ein entscheidender Schlag nie, nicht zuletzt deshalb, weil sich die Guerilla-Einheiten bei Bedarf auf sicheres Territorium in Zaire und Sudan zurückziehen können.

Zudem keimen in dem Land, dessen Kultur während der vorangegangenen Wirren von ethnischen Rivalitäten vergiftet worden war, starke Antipathien gegen Musevenis Volk der Ankole und noch mehr gegen die mit den Ankole entfernt verwandten Banyarwanda - gegen die rwandisch-sprachigen Einwanderer, die in Musevenis Bewegung und Armee ausserordentlich viele Schlüsselstellungen besetzen. Wie andere Völker in der Diaspora setzten die Banyarwanda in ihren neuen Gastländern auf Bildung und Handel. Besonders die traditionell gebildeteren und besser ausgebildeten Tutsi erklommen sowohl in Uganda als auch in Zaire (früher Kongo) und Burundi häufig einflussreiche Posten in Armee, Verwaltung und Wirtschaft. In Uganda dachte ausser einigen ewiggestrigen Monarchisten kaum mehr jemand an eine Rückkehr in die Heimat, denn hier hatten es die Banyarwanda besonders weit gebracht.

Doch nun wird ihnen ihr Erfolg zum Verhängnis. Die Banyarwanda müssen einsehen, dass ihr Gastrecht bedroht ist. Der Traum einer Rückkehr in die Heimat findet wieder Anhänger, jetzt

aber nicht mehr bei den unverbesserlichen Schwärmern, sondern in jener Generation, welche sich in der internationalen Arena eine überdurchschnittliche Bildung und Berufserfahrung angeeignet hat und auch mit ihrer militärischen Expertise entscheidend daran beteiligt war, dass Museveni den Bürgerkrieg in Uganda gewann. Die "*Rwandische Patriotische Front*" (RPF) entsteht. Sie verstärkt den politischen Druck auf das rwandische Hutu-Regime, um die Rückkehr der Diaspora zu ermöglichen, und bereitet sich gleichzeitig im Untergrund auf eine militärische Kampagne mit dem gleichen Ziel vor. 1990 schlägt die RPF erstmals zu; sie fällt von Norden her nach Rwanda ein. Ihr Überraschungsangriff endet nach Anfangserfolgen jedoch im Chaos und ihr Chef, Fred Rwigyema, fällt in den ersten Zusammenstössen mit der rwandischen Regierungsarmee.

3. Die Dinosaurier wehren sich gegen ihren Untergang

Zaire, Anfang der neunziger Jahre. Mit dem Zusammenbruch der Blöcke in der nördlichen Hemisphäre weht der viel gerühmte "*Wind of change*" über den Schwarzen Kontinent. Viele afrikanische Länder sehen sich plötzlich ihrer geostrategischen Rolle beraubt. Für ihre vormaligen Mäzene in Ost und West werden sie zu teuren Altlasten. Nun will man in Afrika nur noch eins: nach den Gesetzen des Marktes Geschäfte machen. Dafür braucht es Stabilität, und diese - so lautet das Motto - erreichen die afrikanischen Staaten am ehesten über die Einführung demokratischer Strukturen. Die Botschaft fällt bei den Bevölkerungen der autoritär geführten Staaten auf fruchtbaren Boden, der Enthusiasmus, der Wille zum Aufbruch, zu einem Neuanfang ist überbordend. Doch die Gründerpräsidenten, die Landesväter und die Präsidenten auf Lebenszeit sind zäher und zynischer als erwartet. Um zu beweisen, dass die Demokratie nach westlichem Muster für afrikanische Gesellschaften untauglich ist, spielen viele die ethnische Karte aus.

Mobutu Sese Seko, der Diktator Zaires, ist ein Meister der politischen Winkelzüge, der sich unzählige Male aus aussichtslos scheinenden Situationen wieder aufrappeln konnte. Von der Demokratisierungswelle in die Ecke geschwemmt, lässt er im Land unter anderem ethnische Konflikte schüren. In den östlichen Kivu-Provinzen, an der Grenze zu Uganda, Rwanda und Burundi, richtet sich diese Kampagne vor allem gegen die Banyarwanda, die zum Teil vor Jahrhunderten, zum Teil im Rahmen der belgischen Umsiedlungsaktion und zum Teil wegen der blutigen Ausbrüche des Rassenhasses in Rwanda nach der Unabhängigkeit ansässig geworden sind. Es kommt zu ersten Pogromen, und Versöhnungsversuche werden 1994 im Keim erstickt, als die menschliche Lawine aus Rwanda über die zairischen Kivuprovinzen rollt. Wir kommen gleich darauf zurück.

4. Konterrevolution in Burundi

Burundi 1993. Die Demokratisierungsbewegung scheint hier zunächst einen durchschlagenden Erfolg zu verbuchen. Der - wie bereits sein Vorgänger - durch einen Militärputsch an die Macht gekommene Präsident Burundis, Pierre Buyoya, lässt sich 1993

unter dem Druck aus dem In- und Ausland zu demokratischen Wahlen hinreissen, mit der vermeintlichen Gewissheit, diese zu gewinnen. Doch es kommt anders. Die “Front für die Demokratie in Burundi” (Frodebu), in der sich neben makellosen Demokraten auch Hutu-Rassenideologen nach Art des rwandischen Vorbilds sammelten, geht als Sieger aus der Wahl hervor. Das Establishment, welches die Geschicke und die Geschäfte in Burundi während Jahrzehnten bestimmte, sieht mit ungläubiger Wut, wie Buyoya das Wahlergebnis akzeptiert und wie sich die “Bauern” als Resultat der Revolution an der Urne in den vormals geschützten Jagdgründen breit machen. Die Konterrevolution lässt nicht lange auf sich warten. Im Oktober wird der charismatische Frodebu-Präsident Ndadaye während eines Putschversuchs ermordet. Es beginnt, was im Sommer 1996 mit der Wiedereinsetzung Buyoyas durch das Militär sein Ziel erreicht: Die Rückeroberung der politischen Macht durch das Establishment.

Doch die Konterrevolution läuft nicht so ab, wie das ihre Drahtzieher von früheren Episoden in Burundi gewohnt waren, als es darum ging, dem aufstrebenden Hutu-Mittelstand den Kopf abzuschlagen. Damals hatten sich diese kaum gewehrt, doch diesmal ist es anders. Frodebu-Kader rufen nach der Ermordung ihres Präsidenten zum bewaffneten Widerstand auf, und ihre Anhänger organisieren sich in Milizen. Ihnen steht die Armee gegenüber, das klassische Machtinstrument des Establishments. Gegen den Widerstand der Demokraten auf beiden Seiten setzt sich immer stärker die Ideologie des Rassenhasses durch. In den blutigen Auseinandersetzungen nach dem Putschversuch kommen weit über 100’000 Menschen ums Leben, zumeist in Massakern an der Zivilbevölkerung, welche die Frodebu-Milizen an den Tutsi und die Armee an den Hutu begehen. Immer mehr Frodebu-Kader setzen sich zusammen mit Zehntausenden von Flüchtlingen ins Ausland ab, um von dort den bewaffneten Widerstand zu organisieren und zu koordinieren. Ihre Basen errichten sie vor allem im Südkivu, wo zwischen Uvira und Bukavu die Flüchtlingslager wie Pilze aus dem Boden schiessen. Die dortigen zairischen Behörden, ihrerseits in die üblen Kampagnen gegen die Banyarwanda verstrickt und für jeden schnellen Dollar empfänglich, gewähren den bewaffneten Exilkräften grosszügig Unterstützung. In Burundi glimmt bis heute der Bürgerkrieg weiter. Jeden Tag fallen ihm laut den Berichten, die noch ins Ausland dringen, rund 30 bis 50 Menschen zum Opfer.

5. Der Genozid und der Exodus der Massenmörder

Rwanda April 1994. Der Putschversuch in Burundi im Oktober 1993 ist das Fanal für die rwandischen Rassenextremisten. Auch hier musste die herrschende Clique um Präsident Habyarimana zuvor auf inneren und äusseren Druck Zugeständnisse machen. Das Einparteisystem wurde aufgehoben, und es zeichnete sich ab, dass die Verhandlungen mit der inneren Opposition und der “Rwandischen Patriotischen Front” zu einer Machtteilung führen würde. Als Präsident Habyarimana am 6. April 1994 von einer weiteren Verhandlungsrunde aus dem tansanischen Städtchen Arusha nach Hause kehrt, wird sein Flugzeug abgeschossen. Sofort, ja verdächtig schnell, organisieren extremistische Milizen, die unter den Fittichen der

Armee ausgebildet und bewaffnet wurden, Strassensperren und Todesschwadrone. Wer nicht dem politischen Lager Habyarimanas angehört, bezahlt mit seinem Leben: Die Todeslisten sind seit Monaten bereit. Tutsi gelten grundsätzlich und ohne Ausnahme als Sympathisanten der RPF, der Kakerlaken, wie sie die extremistische Hutu-Propaganda nennt. Ein Blutbad ohnegleichen beginnt, das schliesslich nur durch den Vormarsch der RPF-Truppen gestoppt wird. Die internationale Gemeinschaft, allen voran die Uno, klammert sich an diplomatische Floskeln und fordert einen Waffenstillstand, der das Morden nur verlängert hätte. Sie braucht mehrere Monate, um zu begreifen, dass der Krieg zwischen den Armeen, zwischen der Regierung und der RPF, nicht der Hauptgrund für die hohen Opferzahlen ist, sondern dass die Mehrheit der Menschen weitab der Fronten abgeschlachtet wird.

Nie wird jemand mit Gewissheit sagen können, wieviele Menschen in der Blutorgie zwischen April und Juni 1994 in Rwanda erschossen, erschlagen, in Stücke gehackt, ertränkt, lebendig begraben oder auf andere Arten umgebracht werden, von den Verstümmelungen, Vergewaltigungen und Demütigungen, von den psychischen und körperlichen Traumata ganz zu schweigen. Zahlen zwischen einer halben Million und über einer Million Opfer werden gehandelt, ihnen allen haftet der Makel oder zumindest der Verdacht an, dass mit ihnen politische Absichten verfolgt werden. Klar ist nur, dass es so etwas noch nie gegeben hat. Und klar ist auch, dass bei den überlebenden Opfern, aber auch bei den Tätern, das Selbstverständnis schwerste Störungen erfährt. Und noch etwas gilt es nicht zu vergessen: Unter den Hunderttausenden von Toten sind jene, die der Vergeltung von RPF-Soldaten oder Überlebenden zum Opfer fallen, in einer verschwindenden Minderheit.

Die Extremisten, ihrer drohenden Niederlage bewusst, organisieren in den Monaten zwischen Mai und Juli ein weiteres Ereignis, das wohl ohne Parallele ist. Zum Teil mit Greuelpropaganda, zum Teil mit Waffengewalt, treiben sie rund zwei Millionen Menschen vor sich her über die Grenzen nach Zaire, Tansania und Burundi. Die grossen Lager entstehen, denen man die Etikette “Flüchtlingslager” eigentlich nicht anheften sollte, weil die Anführer der Massaker weiterhin uneingeschränkt ihre Herrschaft ausüben, die Masse der Lagerbewohner gleichsam als Geiseln halten und die internationale Hilfsgemeinschaft systematisch an der Nase herumführen. Ihre militärischen Formationen bereiten sich auf eine Rückeroberungskampagne vor und lancieren in der Zwischenzeit eine Terrorkampagne über die Grenze hinweg.

6. Mobilisierung der humanitären Armeen

Sämtliche Versuche, so es ernsthafte überhaupt gibt, die Geiseln von ihren Entführern zu trennen und zur friedlichen Rückkehr nach Rwanda zu bewegen, scheitern jämmerlich. Doch die Weltgemeinschaft beschränkt sich aufs blindwütige Helfen. Im Gegensatz zum Genozid in Rwanda stehen hier nämlich, wo in den ersten Wochen nach dem Exodus Zehntausende

jämmerlich an einer Choleraepidemie zugrunde gehen, die Fernsehkameras bereit, das Elend in die Stuben der nördlichen Hemisphäre zu funken.

Politisch in diese skandalöse Situation einzugreifen, verbietet die Uneinigkeit der grossen Mächte. Frankreich hält eisern daran fest, dass der Genozid in Rwanda, so er überhaupt stattfand, von einer anglophonen Verschwörung provoziert wurde, die in der ugandisch inspirierten Invasion der RPF gegen ein souveränes Land gipfelte. Paris hat nicht nur mit einer militärischen Intervention unter humanitärer Flagge ("*Opération Turquoise*") Tausenden von Mördern einen geordneten Rückzug ins - teilweise französische - Exil ermöglicht und ist tief in die Wiederbewaffnung der geschlagenen rwandischen Regierungsarmee verwickelt, sondern es führt auch an vorderster Front den Propagandafeldzug gegen die Menschenrechtsverletzungen im neuen Rwanda. Das Ziel ist, den Genozid mit einem angeblichen zweiten zu relativieren. Amerika leckt noch die Wunden seiner verunglückten Intervention in Somalia. Also werden die humanitären Armeen losgeschickt.

Myriaden von Hilfsorganisationen geben die üppig fliessenden Spendengelder aus. Die Spendenfreudigkeit - oder das schlechte Gewissen - ist so gross, dass neue Organisationen fast über Nacht entstehen und helfen (was oft nicht mehr ist als die Mithilfe, das Geld auszugeben). Allen ist klar, dass von der Hilfe an die Geiseln vor allem die Geiselnehmer profitieren. Die wenigsten wenden sich angeekelt ab. Das humanitäre Geschäft blüht wie nie zuvor.

7. Interessengemeinschaft an der zairischen Grenze

In dieser Situation zeichnet sich im Jahre 1995 in der zairischen Provinz Südkivu eine weitere unheilvolle Entwicklung ab. In den Lagern zwischen Bukavu und Uvira, wo Hunderttausende von Menschen hausen, kommt es zu einem Schulterschluss zwischen der burundischen und der rwandischen Guerilla. Dies sorgt im wesentlichen dafür, dass die Interessen der Regierungen in Rwanda und in Burundi in einem Punkt immer mehr übereinstimmen: Die Lager an der Grenze müssen weg. Doch offensichtlich ist der Moment zum Handeln noch nicht gekommen. Halbherzige Dreiparteienverhandlungen zwischen der rwandischen Regierung mit dem Uno-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) und dem jeweiligen "Gastland" ziehen sich über die Jahre 1995 und 1996. Immer wieder wird von Abkommen über eine nicht gerade freiwillige Rückkehr der Rwander berichtet, nur um vom UNHCR jedesmal umgehend dementiert zu werden. Im August 1995 unternimmt die zairische Regierung einen wiederum halbherzigen Versuch einer gewaltsamen Ausschaffung, der nach wenigen Tagen unter dem Protest der humanitären Gemeinschaft in sich zusammenbricht.

Es ist offensichtlich, dass zu dieser Zeit noch niemand ein wirkliches Interesse an einer Rückkehr der "Flüchtlinge" hat. Dies gilt auch - trotz anderslautenden Lippenbekenntnissen - für die rwandische Führung, die beim Wiederaufbau einer völlig zerstörten Verwaltung noch nicht weit genug vorangekommen und von einer effektiven Kontrolle der im Land

verbliebenen Bevölkerungsmehrheit der Hutu noch weit entfernt ist. Im Spätsommer 1996 ist dies alles anders. Das Spiel der lokalen zairischen Behörden im Kivu mit dem ethnischen Feuer gibt schliesslich den Anlass, auf den Uganda, Rwanda und Burundi laut einigen Interpretationen gewartet haben, den sie aber auf jeden Fall dazu benutzen, um an ihren Grenzen ein- für allemal Ruhe zu schaffen.

8. Aufstand im Kivu

Ostzaire, Herbst 1996. Fassen wir die Ausgangslage noch einmal zusammen: Hunderttausende von Rwandern und Burundiern leben in Lagern an der Grenze zu ihren Heimatländern, von wo aus ein immer heftigerer Krieg gegen die jeweiligen Regierungen lanciert wird. Uganda vermag wegen der Unterstützung zairischer und sudanesischer Behörden für die ugandischen Rebellen nicht, der verbreiteten Unsicherheit im Norden des Landes Herr zu werden. In Zaire unterläuft die Clique um Präsident Mobutu seit sechs Jahren sämtliche Versuche der Opposition zu einem friedlichen Übergang zur dritten demokratischen Republik. Im Rahmen der Abwehrstrategie der “Mobutisten” werden auch ethnische Konflikte geschürt und verstärkt. In den östlichen Kivu-Provinzen richtet sich diese Politik besonders gegen rwandisch-sprachige Immigranten, den Banyarwanda, nicht zu verwechseln mit den “Flüchtlingen” von 1994. Den Banyarwanda soll nun rückwirkend die zairische Staatsbürgerschaft abgesprochen werden.

Der riesige Zustrom der burundischen und vor allem der rwandischen Flüchtlinge hat aber noch weitere Konsequenzen. Das schwere humanitäre Geschütz, das aufgefahren wurde, band die Kivuprovinzen wieder stärker an diejenigen Mächte, welche in Kinshasa oder Gbadolite das Sagen hatten. Die humanitäre Aktion fand ja auf zairischem Territorium statt und musste daher mit den Instanzen der Zentralregierung abgesprochen werden. Zugleich flossen ungeahnte Mengen an harten Dollars in die Gegend. Die Versorgung der sogenannten “Flüchtlinge” kostete rund eine Million Dollar pro Tag. Dies lockte nicht nur die Hyänen aus ganz Zaire in den Kivu, sondern bescherte auch den Lokalfürsten Macht und Reichtum. Überforderte, unfähige, ständig betrunkene Verwaltungsbeamte und Regierungsstatthalter machten das Leben der örtlichen Bevölkerung zur Hölle. Der Bevölkerungsdruck und die Auswirkungen auf die Umwelt wegen der Anwesenheit von über einer Million Fremder trugen das Ihre dazu bei, dass schliesslich eine klassische revolutionsreife Situation entstand, in der ein x-beliebiger Funke genügte, um das Pulverfass zum Explodieren zu bringen.

Nicht zufällig war es schliesslich einer der oben beschriebenen Lokalfürsten, der diese Aufgabe besorgte. Nachdem die Vertreibungspolitik gegen die Banyarwanda im Nordkivu - um die Orte Walikale, Masisi und Rutshuru - zur Flucht von Zehntausenden von Banyarwanda nach Rwanda geführt hatte, richtet sich der Zorn der zairischen “Patrioten” gegen jene Banyarwanda, die sich auf dem Hochplateau im Südkivu hinter Uvira, Fizi und Mwenga niedergelassen hatten. Diese nennen sich Banyamulenge, nach dem Dorf Mulenge

mitten in ihrem Siedlungsgebiet. Nachdem es bereits seit dem Frühling zu bewaffneten Übergriffen der Armee und der Milizen der autochthonen Völker gegen die Banyamulenge gekommen war, forderte der Vizegouverneur des Südkivu Mitte Oktober 1996 die Banyamulenge ultimativ auf, nach Rwanda auszuwandern. Andernfalls würden sie als Rebellen betrachtet und von der Armee verfolgt. Rückblickend scheint es fast, als hätten die Banyamulenge und deren Verbündete nur auf diesen Moment gewartet. Statt sich, wie die Banyarwanda im Nordkivu demütigen, angreifen und vertreiben zu lassen, gingen sie sogleich in die Offensive. Gut organisierte und gut bewaffnete Einheiten stiessen aus den Hügeln in die Ruzizi-Ebene hinunter, welche an der Grenze zu Rwanda und Burundi liegt und wo in einer Kette von Lagern mehrere hunderttausend Hutu aus Burundi und Rwanda lebten. In einer Blitzaktion gelang es ihnen, die Städte Uvira und Bukavu einzunehmen und die Lagerbewohner ins Hinterland zu vertreiben.

Fast gleichzeitig eröffnen Aufständische im Nordkivu an der ugandischen Grenze eine zweite Front. Sie stossen in Windeseile südwärts nach Goma. Nach wenigen Wochen gibt es die Lager im Kivu nicht mehr. Einige hunderttausend Rwander und Burundier fliehen zusammen mit den zairischen Truppen westwärts ins zairische Hinterland, angetrieben von den bewaffneten Formationen und ihren politischen Führern, die sich eine Rückkehr nach Rwanda oder Burundi nicht leisten können. Andere, gegen eine Million Menschen, und zwar vor allem Rwander, entreissen sich unter dem Beschuss der Aufständischen der Kontrolle ihrer Führer und kehren in ihre Heimat zurück. Der Vorstoss der Aufständischen zielt nun nach Norden, und Anfang 1997 besetzen sie die ostzairischen Grenzgebiete bis hinauf ins Dreiländereck zum Sudan und zur Zentralafrikanischen Republik. Uganda, Rwanda und Burundi haben innert ein paar Monaten eines ihrer dringendsten Probleme gelöst: ihre Westgrenzen sind befriedet.

Die Rebellion wird zunächst in den meisten Medien als Aufstand der Banyamulenge beschrieben, die im Grunde eine legitime Operation zur Selbstverteidigung ausführen. Dass die Banyamulenge auch heute noch einen wesentlichen Bestandteil der Rebellenallianz darstellen, ist unbestritten. Man braucht nur in Bukavu über die Grenze zu reisen, um festzustellen, dass auffällig viele wichtige Ämter von hochgewachsenen, schmalnasigen jungen Männern besetzt sind. Doch daneben gibt es auch noch Berichte, die eindeutig ins Reich der Phantasie gehören. Beispielsweise jene, dass die Banyamulenge plötzlich im Norden Gomas, mehrere hundert Kilometer von ihrer Heimat entfernt, im ugandisch-rwandischen Grenzgebiet aktiv wurden und die oben beschriebene zweite Front eröffneten. Es ist heute offensichtlich, dass mit dieser unsinnigen Darstellung die Weltgemeinschaft bewusst darüber im unklaren gelassen werden sollte, was denn eigentlich im Gange war.

9. Die Rebellion fasst Fuss

Die überzeugendste Erklärung scheint mir nicht jene, wonach eine konspirative Gruppe in irgendwelchen Büros die gesamte Kampagne geplant hat, welche seit dem November in Ostzaire stattfindet und mittlerweile tief nach Westen und Süden vorgestossen ist. Aber es gibt genügend Hinweise darauf, dass Uganda und Rwanda wie auch Burundi bei der Vorbereitung des Widerstands der Banyamulenge und beim militärischen Vorstoss nach Westen eine entscheidende Rolle spielten. Nach verschiedenen Aussagen von Beobachtern in diesen Ländern, die oft mehr als nur das sind und darum nur selten mit ihrem Namen zu ihren Aussagen stehen wollen, spielte sich das etwa so ab: Der militärische Schlag, der mit massiver Hilfe von aussen geführt wird, hat unerwartet grossen Erfolg. Das zeichnete sich schon sehr früh ab. Mitte November 1996 ist für Rwanda und Burundi das Flüchtlingsproblem quasi gelöst: Die militärischen Basen im Kivu sind zerstört, Hunderttausende sind zurückgekehrt, die anderen weit von den Grenzen weg. Ende des Jahres ist bereits abzusehen, dass auch die ugandische Westgrenze weitgehend gesichert ist. Das Kriegsziel der regionalen Akteure wäre hier eigentlich zum grössten Teil erreicht. Doch der grosse Erfolg der Rebellion, der wesentlich auf der revolutionsreifen Situation in Zaire fusst, ruft weitere zairische Kräfte auf den Plan. Ein Konglomerat von vier Parteien, die etwas obskur zum Teil schon seit Jahrzehnten politische und auch bewaffnete Opposition gegen Mobutus Regime betreiben, gründet die “Allianz demokratischer Kräfte zur Befreiung Kongo-Zaires” (AFDL), und in den militärisch besetzten Gebieten wird die “Demokratische Republik Kongo” (ehemals Zaire) ausgerufen.

Damit hat sich die Rebellion die nötige Legitimation verschafft, die den weiteren Vorstoss in sämtliche Richtungen ermöglicht. Natürlich kommt es den Nachbarn Uganda, Rwanda und Burundi ausserordentlich gelegen, dass die AFDL sämtliche unerwünschten Elemente vor sich her Richtung Westen treibt, noch weiter von der Grenze weg. Es wird in den ersten Monaten dieses Jahres auch immer deutlicher, dass die AFDL beginnt, massiv militärische und zivile Kräfte zu rekrutieren. Damit lässt sich nach und nach die Hilfe von aussen im militärischen, aber auch im Verwaltungsbereich ersetzen. Nach wie vor allerdings spielen die Banyarwanda - und all jene, die sich dafür ausgeben - eine Hauptrolle, was verschiedentlich zu Spannungen mit anderen ethnischen Gruppen führt, vor allem da, wo sich die beiden Lager bereits vor der Rebellion recht feindselig gegenübergestanden hatten, wie zum Beispiel in der Region Fizi im Südkivu, wo das ansässige Bantuvolk der Bémbé einen bewaffneten Widerstand gegen die Allianz organisiert.

Zugleich dringen immer häufiger Berichte aus dem zairischen Urwald, wonach vor allem Tutsi-Formationen einen eigentlichen Vernichtungsfeldzug gegen alles führen, was nach Hutu aussieht, wobei gelegentlich auch zairische Bantu ins Visier dieser Truppen geraten. Die Krise um die 80’000 Rwander und Burundier, welche Ende April südlich der Stadt Kisangani ausbricht, scheint diese Berichte weiter zu bestätigen. Es muss aber festgehalten werden, dass

diese Aktionen im zairischen Busch nicht notwendigerweise den Kurs der Regierungen in Kigali, Kampala oder Bujumbura spiegeln. Aber es scheint auch nicht so, als würden diese Regierungen grosse Anstrengungen unternehmen, diesen Vernichtungsfeldzug zu stoppen oder zu verhindern.

10. Ende einer Epoche

Der Aufstand im Osten Zaires entwickelt eine ungeahnte Dynamik. Die "Allianz demokratischer Kräfte zur Befreiung Kongo-Zaires", die als Zusammenschluss mehrerer Oppositionsparteien nun gegen aussen und für das zairische Publikum den Schirm über die Rebellion bildet, muss meist nur in Gelände vorstossen, die vorher von der zairischen Armee geräumt und geplündert wurden. Nach Kisangani, der Operationsbasis der angekündigten zairischen Gegenoffensive, fallen auch das Zentrum der Diamantenproduktion Mbuji-Mayi und die Metropole des kupfer-, kobalt- und zinkreichen Südens, Lubumbashi. Alle diese Gebiete fallen fast ohne Gegenwehr; die Bevölkerung bereitet den Aufständischen oft einen triumphalen Empfang.

Die Rebellion in Zaire wird nun von zwei Paar Flügeln getragen. Zum einen wollen die Rwander das Problem der bewaffneten Exilkräfte ein- für allemal lösen, und sie gehen dabei nicht zimperlich vor. "Mitgegangen, mitgefangen" lautet die Devise für jene, welche weiterhin mit den bewaffneten Kräften - die frühere rwandische Regierungsarmee und die Hutu-Milizen - nach Westen fliehen. Zum andern wollen die zairischen Aufständischen die Gunst der Stunde zum Sturz Mobutus und seiner Clique nutzen. Doch wie die Krise von Kisangani zeigt, sind die zwei Motoren, welche die Rebellion antreiben, nicht immer kompatibel. Das Drama um die 80'000 verschwundenen Lagerbewohner schadet dem zuvor glänzenden Image der Rebellenallianz enorm. Ich halte diese Krise für die bisher grösste Bewährungsprobe von Laurent Kabilas Allianz, denn Kabila wird nun zu beweisen haben, dass er eine Alternative zu Mobutus Regime ist. Zu einem solchen Anforderungsprofil gehört ein minimales Respektieren grundlegender Regeln der Kriegführung und der Menschenrechte.

11. Anglophones Komplott gegen die Frankophonie ?

Viel ist in diesen Krisen an den grossen Seen Afrikas die Rede von einem grossen Kräftemessen zwischen zwei grossen Blöcken, die oft als das anglophone und das frankophone Lager - im Klartext: Amerika und Frankreich - dargestellt werden. Die *"Grande nation*", ihre Sprache und ihre Kultur, wird verdrängt von einer anglophonen Verschwörung, die einerseits Guinness-Bier, Hollywood und Internet ins Land bringt, anderseits aber vor allem die reichlich vorhandenen Rohstoffe in der Subregion für sich sichern will. Ein Titanenkampf ist im Gang zwischen dunklen Mächten. Diese hecken in Hinterzimmern von Ministerien oder Präsidentschaftsämtern in Paris und Washington Pläne aus, die dann von ugandischen, rwandischen, burundischen und zairischen Militärs und Milizionären in die Tat umgesetzt werden.

Der Abschied vom Blockdenken fällt uns immer noch schwer, man ist sich gewohnt, für alle Vorgänge in Afrika Erklärungen zu suchen, die nicht ohne Drahtzieher in nördlichen Kapitalen auskommen. Solche Erklärungen sind beruhigend: Nur die Akteure sind neu, nicht aber die Systeme. Diese Sicht der Dinge hat den weiteren Vorteil, dass wir uns auskennen. Die Namen der Mächtigen, die Schauplätze sind uns vertraut: Chirac, Juppé und das Elysée; Clinton, die CIA und das Pentagon oder Major, Downing Street und Bond, James Bond. Dass regionale Akteure selber die Initiative ergreifen, bringt uns nicht nur unsere Denkmuster durcheinander, sondern fordert uns auch lästige Arbeit ab. Wir müssen uns mit neuen Namen vertraut machen, mit Museveni und NRA, mit Kigali und RPF, mit Buyoya und Frodebu oder Mobutu und AFDL. Wir hätten es einfacher, wäre Afrika in Strohhütten zu Hause geblieben, für mehr haben wir keine Zeit.

So hätte alles wieder seine Ordnung, wenn nur ein Verdacht sich nicht stetig aufdrängte: dass die Erklärungen von den globalen Verschwörungen weitgehend Unsinn sind. Natürlich gibt es überregionale oder globale Aspekte und Profiteure der Krisen an Afrikas Seen. Die amerikanische Politik des *Containment* gegenüber der sudanesischen Islamistenjunta profitiert enorm davon, dass sich der ugandische Präsident Museveni nun auf seine Nordgrenze zum Sudan konzentrieren kann. Amerikanische und andere weltumspannend operierende Unternehmen nehmen dankbar die Gelegenheiten wahr, in den "befreiten" Gebieten Zaires Geschäfte mit einer neuen, gemäss ersten Eindrücken weniger korrupten Führungsriege zu machen.

Der Drang zum "*global business*", das sich naturgemäss unter leidlich geordneten Verhältnissen besser betreiben lässt, ist wohl im angelsächsischen Raum stärker verankert, während sich die französische Aussen- und Wirtschaftspolitik zu lange auf persönliche Beziehungen, geschützte Jagdgründe und oft auch undurchsichtige Verflechtungen stützt(e). Wenn hier etwas auf globalpolitischer Ebene aufeinanderprallt, so sind es weniger zwei Kulturräume als vielmehr zwei Generationen. Nicht nur die afrikanischen Dinosaurier sterben langsam aus, sondern auch ihre *"Copains"*.

Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung
Volume 44, © Center for Security Studies FSK, Zürich 1997.

Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte VI

edited by
Kurt R. Spillmann

Online version provided by the
International Relations and Security Network

A public service run by the
Center for Security Studies at the ETH Zurich
© 1996-2004

Mark B. M. Suh

Spannungen auf der koreanischen Halbinsel - Ursachen und Lösungswege

1. Einleitung

Beschleunigt durch den Fall der Berliner Mauer, besiegelte der amerikanisch/sowjetische Gipfel auf Malta im Dezember 1989 offiziell das Ende des kalten Krieges zwischen Ost und West. Die aufgrund des Konfliktes entstandenen politischen Strukturen gerieten damit in Bewegung, und viele überraschende Veränderungen traten ein. Inzwischen existiert die einstige Supermacht Sowjetunion nicht mehr, und die Länder in Ost- und Mitteleuropa experimentieren mit Demokratie und Marktwirtschaft.

Trotz dieser positiven Veränderungen in Europa ist der kalte Krieg zwischen den beiden Staaten auf der koreanischen Halbinsel nicht beendet. Im Gegenteil, in den letzten Jahren hat er sich eher verschärft, und die Gefahr eines militärischen Konfliktes ist gestiegen. 1993 hat Nord-Korea[1](1) mit seiner Nuklearpolitik fast einen zweiten Korea-Krieg ausgelöst und den gerade begonnenen Annäherungsprozess zwischen den Staaten ruiniert.[2](2) Der Grund dafür ist die tiefe Feindschaft und das ebenso tiefsitzende Misstrauen der beiden politischen Systeme. Seit einigen Jahren befinden sich beide Koreas in einem kritischen Wandlungsprozess: Nach der Beendigung der langen Militärherrschaft 1988 erfährt Süd-Korea[3](3) eine rasche gesellschaftliche und politische Entwicklung, die durch Globalisierungsprobleme und Demokratisierung belastet wird. Seit dem Tod des Gründers Kim Il-Sung befindet sich Nord-Korea in einer politischen Ungewissheit, denn die staatliche Ideologie, *Juche*, ist unfähig, die andauernden ernsten wirtschaftlichen Probleme zu lösen. Ein erneuter Krieg auf der Halbinsel hätte gravierende Konsequenzen in ganz Ostasien. Deshalb ist die Suche nach Frieden in Korea nicht nur eine dringende Sorge ausschliesslich für die Koreaner, sondern auch eine internationale Angelegenheit. Eine friedliche Lösung der Korea-Frage trägt zur Stabilität und zum Frieden in der Welt bei.

Obwohl beide koreanischen Staaten 1991 in die Uno als einzelne Mitgliedstaaten aufgenommen wurden, erheben beide weiterhin den Alleinanspruch auf das gesamte Land und sind bis heute nicht bereit, die jeweilige andere Regierung anzuerkennen. Ausserdem verfolgen beide jeweils ihre eigene Wiedervereinigungspolitik und haben in der Vergangenheit die Teilung dazu benutzt, das eigene System zu stabilisieren. Obwohl die Sehnsucht nach einer Wiedervereinigung in Korea viel stärker war als in Deutschland, gibt es in absehbarer Zeit kaum eine Chance auf eine friedliche Wiedervereinigung.

Warum gibt es diese dauernden Spannungen auf der koreanischen Halbinsel? Warum ist das Verhältnis zwischen den “Bruderstaaten” so gestört und unversöhnlich? Woher kommt dieses Misstrauen und der Hass, obwohl beide Koreas immer wieder ihre 5000 Jahre alte gemeinsame Tradition und ihre ethnische Homogenität beschwören? Wie kann diese

Konfrontation beendet und ein dauerhafter Frieden gesichert werden? Ist eine friedliche Wiedervereinigung in absehbarer Zeit möglich? Diese Fragen sind nicht einfach zu beantworten, denn die Widersprüche sind schwer zu verstehen; ihnen muss historisch nachgegangen werden.

2. Historischer Hintergrund des Problems

Das alte Korea war ein Königreich mit einer homogenen Bevölkerung, geprägt durch den Konfuzianismus und stark zentralistisch organisiert. Korea pflegte nur Kontakte mit China und verfolgte eine strikte Isolationspolitik. Als im letzten Jahrhundert die sino-zentrierte Weltordnung in Ostasien zusammenbrach, konnte der Westen das Einsiedler-Königreich Korea als letztes Land in Asien 1873 zur Öffnung zwingen. Anders als Japan nach der Meiji-Restoration von 1869, war Korea trotz der Öffnung nicht in der Lage, Reformen durchzuführen. Es versank in inneren Auseinandersetzungen und vernachlässigte die weltpolitische Entwicklung. Schliesslich annektierte Japan 1910 Korea, und die Monarchie und das alte Korea waren zu Ende.

Während der Kolonialzeit leisteten die Koreaner innerhalb und von benachbarten Ländern wie China und Russland aus heftigen Widerstand gegen die Kolonialmacht Japan, inklusive der Bildung einer Exilregierung in China. Als Japan nach dem Abwurf von zwei Kernwaffen am Ende des Zweiten Weltkriegs bedingungslos kapitulierte, freuten sich die Koreaner, endlich von Japan befreit zu sein. Diese Freude wurde kurz darauf durch einen Schock ersetzt: Sowjetische Truppen marschierten im Norden ein und einen Monat später amerikanische im Süden des Landes. Um die japanischen Truppen aus China und Korea zu entwaffnen und nach Japan zu evakuieren, teilten die Siegermächte Korea vorläufig am 38. Breitengrad. Als die zweckgebundene Zusammenarbeit zwischen den beiden Siegermächten schwierig und der kalte Krieg deutlich wurde, begannen sie - wie in Europa - auch in Korea ihr jeweiliges politisches und wirtschaftliches System in der eigenen Besatzungszone zu installieren. Damit entstanden 1948 ein sowjetisches kommunistisches Regime im Norden und ein westliches kapitalistisch-demokratisches Regime im Süden. Als die beiden Systeme in Korea einigermassen etabliert waren, zogen die Besatzungsmächte 1949 ihre Truppen aus Korea zurück.

Korea-Krieg

Aufgrund der politischen Teilung herrschten in den darauffolgenden Jahren chaotische wirtschaftliche und politische Zustände in beiden Teilen Koreas. Die beiden von den Besatzungsmächten eingesetzten Politiker, Kim Il-Sung und Rhee Syng-Man, waren Nationalisten, aber unerfahren und unfähig zu führen und die Situation zu beherrschen. Sie weigerten sich, sich gegenseitig zu akzeptieren und betrachteten sich als den jeweils einzigen legitimen Vertreter des gesamten Volkes. Sie waren hauptsächlich mit der Teilung des Vaterlandes beschäftigt und machten jeweils einen und damit zwei fatale Fehler.

Der Wunsch, das Land wieder zu vereinigen, war gleich stark in beiden Teilen des Landes. Die nord-koreanische Regierung, unterstützt durch die Sowjetunion und China, entschied, das Problem von Nichtanerkennung und Teilung mit militärischen Mitteln zu lösen. Nach dem totalen Abzug der amerikanischen und sowjetischen Truppen 1949 war der Norden wirtschaftlich und militärisch stärker als der Süden.[4](4) Der junge und dynamische Premierminister von Nord-Korea, Kim Il-Sung, ging im April 1950 nach Moskau, um Stalin von seinen Plänen zu überzeugen und anschliessend im Mai nach China, um die Zustimmung von Mao zu erhalten. Stalin war vorsichtig und eigentlich gegen dieses Abenteuer, aber Kim Il-Sung überredete ihn, dass der Krieg leicht gewonnen werden könnte.[5](5)

Die Motive hinter Nord-Koreas Entscheidung, Süd-Korea zu eliminieren, wurden unter anderem durch die amerikanische Entscheidung Anfang 1949 gestärkt, Süd-Korea keine militärische Hilfe mehr zu gewähren und das Land von der Verteidigungslinie auszuschliessen. Ausserdem bewertete Kim Il-Sung die innenpolitische Schwäche Süd-Koreas als günstig für Nord-Korea. Er glaubte, dass er im Süden als Befreier begrüsst würde, der die beiden Koreas wieder vereinigt und die unbeliebte Regierung des alten Rhee stürzt. Seine tragische Fehlkalkulation war jedoch, dass er die inzwischen veränderte weltpolitische Strategie der USA nicht in sein Kalkül einbezogen hatte. Seit dem Sieg der Kommunisten in China im Oktober 1949 wollte die USA keine weitere Expansion des Kommunismus hinnehmen. Ausserdem hatte der süd-koreanische Präsident Rhee Syng-Man ein enges Verhältnis zu General Douglas MacArthur in Japan.

Als die nord-koreanischen Truppen am frühen Morgen des 25. Juni 1950 einen Überraschungsangriff gegen den Süden starteten, reagierte Präsident Truman mit der Entsendung von US-Truppen in Japan nach Korea. Am gleichen Tag verabschiedete der Uno-Sicherheitsrat eine Resolution gegen die Invasion, in der Nord-Korea als Aggressor verurteilt und der sofortige Rückzug verlangt wurde. Aus Protest gegen die Nichtanerkennung der Volksrepublik China als Mitglied der Uno und zum Nachteil Nord-Koreas war die Sowjetunion zu dieser Zeit nicht im Sicherheitsrat anwesend, so dass sie kein Veto gegen die Nord-Korea-Aktion einlegen konnte. Da Nord-Korea nicht auf die Resolution reagierte, appellierte die Uno ein paar Tage später an ihre Mitglieder, Süd-Korea zu helfen. 19 Staaten waren bereit, sich an der ersten internationalen militärischen Aktion der Uno zu beteiligen.

Am 7. Juli entschied der Sicherheitsrat, die vereinigten Uno-Truppen unter Führung des amerikanischen Oberkommandierenden General MacArthur in Korea zu organisieren. Auch der süd-koreanische Präsident Rhee Syng-Man stellte sein Militär unter MacArthurs Führung. Das Uno-Mandat lautete, die Truppen aus dem Norden zu stoppen. Mit der Wiederherstellung des Status quo in Korea war General MacArthurs Mission bereits am 7. Oktober 1950 beendet.

Der zweite gravierende Fehler wurde nun vom süd-koreanischen Präsidenten Rhee begangen. Genauso wie Kim Il-Sung zuvor, sahen nun General MacArthur und Präsident Rhee

Syng-Man die einmalige Chance, die Kommunisten zurückzudrängen und das geteilte Land zu vereinigen. Präsident Truman genehmigte das Vorhaben, den 38. Breitengrad zu überqueren und den Feind über den Yalu-Fluss zurückzudrängen, obwohl die Volksrepublik China vor solchen Handlungen gewarnt hatte. Bereits am 25. Oktober 1950 hatten einige Einheiten der Uno-Truppen den Yalu-Fluss an der Grenze zu China erreicht und glaubten den Sieg so nah. Unerwartet wurden sie jedoch von chinesischen "Freiwilligen" überrascht.[6](6) Die chinesischen Truppen starteten gemeinsam mit den nord-koreanischen eine massive Gegenoffensive und drängten die Uno-Truppen hinter den 38. Breitengrad zurück. Sie marschierten weiter nach Süden und besetzten im Januar 1951 wieder Seoul. Beide Seiten schoben sich noch mehrmals über den 38. Breitengrad und konzentrierten sich schliesslich an der entmilitarisierten Zone.

Mit dem Eintritt Chinas war der Bruderkrieg zur Überwindung der Teilung in eine neue Phase getreten und zu einem Stellvertreter-Krieg zwischen 0st und West geworden. Unterstützt von der Sowjetunion kämpften China und Nord-Korea gegen die USA und 18 weitere Staaten.[7](7) Als die militärische Lage für die Uno-Truppen ungünstig wurde, erwog General MacArthur sogar, Kernwaffen gegen China und Nord-Korea anzuwenden.[8](8) Zum Glück entschied sich Präsident Truman dagegen und löste General MacArthur als Kommandierenden der Uno-Truppen in Korea ab. Ausserdem gab er sein militärisches Ziel auf und entschied, die Wiedervereinigung Koreas künftigen politischen Entscheidungen zu überlassen. Er wollte nun den Krieg schnell beenden und wieder zum Status quo zurückkehren.

Die Uno schlug formell einen Waffenstillstand vor. Nach einigen Vorgesprächen traten Vertreter der Uno und der kommunistischen Führungen im Juli 1951 bei Kaesong, Nord-Korea, in Waffenstillstandsverhandlungen ein. Nach über zwei Jahren harter Verhandlungen einigten sie sich schliesslich auf ein Waffenstillstandsabkommen zwischen der Uno, vertreten durch die USA, und der Volksrepublik China und Nord-Korea. Beigetragen dazu hatten Stalins Tod und Eisenhowers Übernahme der amerikanischen Präsidentschaft.

Der süd-koreanische Präsident Rhee Syng-Man weigerte sich jedoch, das Abkommen zu unterzeichnen und wollte weiter nach Norden marschieren, bis das Ziel erreicht wäre.[9](9) Er unterschrieb einen Verteidigungspakt mit den USA im Oktober 1953 und arrangierte die fortgesetzte Präsenz der US-Truppen in Süd-Korea. Die darauffolgendende Genfer Konferenz im April 1954 fand keine politische Lösung; sie war die letzte internationale Konferenz über die Korea-Frage.

Seitdem beschuldigen sich die Regierungen von Nord- und Süd-Korea gegenseitig der Teilung und betrachten das andere System als politisch-militärischen Gegner und damit als Sicherheitsbedrohung des eigenen Systems. Die Teilung des Landes war nicht mehr die Schuld der Besatzungsmächte, sondern der anderen Seite. Bis heute ist keine Seite bereit, den eigenen tragischen Fehler einzugestehen und die Realitäten zu akzeptieren. Diese Situation auf der Halbinsel ist die Hauptursache der Dauerspannungen, und der zerbrechliche

Waffenstillstand wird nur durch die gegenseitige Strategie der Abschreckung sowie durch die Präsenz der US-Truppen in Süd-Korea eingehalten.[10](10)

Rüstungswettlauf

1961 machte der nord-koreanische Präsident Kim Il-Sung einen weiteren gravierenden Fehler. Er missinterpretierte den Militärcoup von General Park Chung-Hee und einigen jungen Offizieren in Süd-Korea am 16. Mai 1961 als einen Versuch der USA und Süd-Korea, Nord-Korea militärisch zu beseitigen. Innerhalb von zwei Wochen nach dem Militärputsch im Süden eilte Kim Il-Sung nach Moskau und Peking und unterschrieb Beistandspakte mit diesen sozialistischen Ländern. Diese Entwicklung wurde umgekehrt in Süd-Korea als eine erneute nord-koreanische Entschlossenheit angesehen, den Süden militärisch anzugreifen und das Land kommunistisch zu machen.

Beide Koreas begannen, ihre militärischen Verbände zu stärken und zu modernisieren.[11](11) Sie gaben jedes Jahr mehr als 20 Prozent ihrer Haushalte für die Verteidigung aus und importierten moderne Waffensysteme von ihren jeweiligen Verbündeten. Bereits Ende der siebziger Jahre hatten beide Koreas jeweils eine um die 600’000 Mann starke Armee; Nord-Korea verstärkte sie bis Mitte der achtziger Jahre um weitere 150’000 Mann. Mit der erfolgreichen Industrialisierung bemühte sich Süd-Korea seit den achtziger Jahren, eine eigene Rüstungsindustrie aufzubauen und die Rüstung zu modernisieren. Anfang der neunziger Jahre hatte Nord-Korea eine um die 1,4 Millionen Mann starke Armee, die vor allem in der Nähe der entmilitarisierten Zone konzentriert ist. Süd-Korea hat eine um die 650’000 Mann starke reguläre Armee sowie 1,2 Millionen Reservisten.[12](12) Damit ist Korea die zur Zeit am dichtesten militarisierte Region der Welt. Parallel zu dieser starken Militarisierung auf beiden Seiten entstanden zwei autoritäre bzw. diktatorische Systeme, die mit der nationalen Sicherheit gerechtfertigt wurden. Sie beschuldigten sich gegenseitig für den Misserfolg der nationalen Einheit und schürten das gegenseitige Misstrauen. Die Spannungen wurden von den jeweiligen Machthabern politisch ausgenutzt und jegliche Kontakte zwischen den Bevölkerungen unterbunden; sogar nur der Versuch von Kontakten mit der anderen Seite wurde kriminalisiert und wegen Spionageverdachts mit der Todesstrafe geahndet. Zehn Millionen Koreaner, deren Familien während des Krieges getrennt wurden, hatten bis heute keine Möglichkeit, ihre Heimat zu besuchen oder mit Angehörigen Kontakt aufzunehmen. Dies ist besonders schmerzlich in der tief konfuzianisch geprägten Gesellschaft Koreas, in der Geburtsort, Familie und Verehrung der Ahnen das Zentrum der Tradition ist. Die Bevölkerung auf beiden Seiten leidet immer noch unter einem Pseudonationalismus und der andauernden angeblichen Bedrohung einer geteilten Nation. Unter solchen Umständen sind ein vernünftiger direkter Dialog, Versöhnung oder vertrauensbildende Massnahmen unmöglich.

3. Annäherungsversuche zwischen den beiden koreanischen Staaten und verpasste Chancen

Nach langen gegenseitigen Anschuldigungen gab es 1971 die ersten Versuche, Kontakte auf Regierungsebene herzustellen. Dies war vor allem das Ergebnis des veränderten weltpolitischen Klimas, das durch US-Präsident Nixon - neue Asienpolitik, Détente mit der Sowjetunion und Normalisierungsversuch mit der Volksrepublik China - initiiert wurde. Vertreter beider koreanischer Regierungen trafen sich 1972 geheim in Seoul und Pjöngjang und einigten sich darauf, so schnell wie möglich normale Beziehungen und eine friedliche Wiedervereinigung zu erreichen.[13](13) Sie vereinbarten, eine direkte Telefonverbindung zu errichten. Darüber hinaus kam es im August desselben Jahres zu einem ersten innerkoreanischen Gespräch zwischen den Rot-Kreuz-Gesellschaften, wobei vor allem Probleme der getrennten Familien erörtert wurden. Aus den hoffnungsvollen Kontakten und Erklärungen wurde allerdings nichts. Süd-Korea fühlte sich wirtschaftlich und politisch nicht stark genug, um mit Nord-Korea weiter zu verhandeln und sich zu öffnen. Verängstigt von der amerikanischen Absicht, ihre Truppen aus Korea abzuziehen, beabsichtigte Süd-Korea 1974 sogar, eigene Kernwaffen zu entwickeln. Dies wurde erst nach der Ermordung von Präsident Park 1979 endgültig aufgegeben, aufgrund amerikanischen politischen Druckes und im Hinblick auf die Absicherung der Präsenz der US-Truppen in Korea.[14](14)

Aufgrund des Eigeninteresses der jeweiligen Machthaber und des gegenseitigen Misstrauens wurde diese historische Chance vertan. Beide Seiten bauten ihre diktatorischen Systeme verstärkt aus. Als Begründung diente wiederum die angebliche Bedrohung des anderen Regimes der Halbinsel. Hierbei spielten die externen Unterstützer dieser Staaten eine wichtige Rolle.

Die nord-koreanische Führung legitimierte die starke Aufrüstung des Landes sowie die totale Unterdrückung von Opposition mit der Stationierung der amerikanischen Truppen in Süd-Korea. Protestiert wurde besonders gegen die jährlich in Süd-Korea stattfindenden Manöver *Team Spirit* der amerikanischen und süd-koreanischen Truppen.[15](15) Dies wurde als Beweis dafür gewertet, dass die USA und Süd-Korea vorhätten, Nord-Korea anzugreifen. Da Nord-Korea die süd-koreanische Führung stets als Marionette der US-Regierung bezeichnete, schlossen sich Verhandlungen oder direkte Kontakte mit der Regierung in Süd-Korea aus.

Eine zweite Chance gab es zu Beginn des Demokratisierungsprozesses in Süd-Korea 1987 und zur Zeit der Olympiade im Sommer 1988, als die süd-koreanische Regierung begann, ihre harte antikommunistische Politik zu mildern und eine *Nordpolitik* zu initiieren. Daher konnte das Land trotz massiven diplomatischen Drucks Nord-Koreas auf dessen Verbündete alle Ostblockstaaten zur Teilnahme an den Sommerspielen gewinnen.[16](16) Dies führte zur Normalisierung der Beziehungen zu den Ostblockstaaten. Auch wurden intensive Handelsbeziehungen begonnen. Ungarn war das erste Land des Warschauer Paktes, das mit Süd-Korea im Februar 1989 diplomatische Beziehungen aufnahm. Aus Protest rief Nord-

Korea seinen Botschafter aus Ungarn zurück. Andere Länder wie Polen, die CSSR, Bulgarien und die Mongolei folgten mit der Aufnahme von Beziehungen. Zum ersten Mal in der koreanischen Geschichte besuchte ein koreanischer Präsident, Roh Tae-Woo, Polen und Ungarn im November 1989 und intensivierte die Beziehungen mit den sozialistischen Ländern Europas.

Ein grosser aussenpolitischer Erfolg für Süd-Korea war die Mitgliedschaft in der Uno im September 1991, die endlich nicht mehr von der Volksrepublik China verhindert wurde. Im Gegenzug entschloss sich auch Nord-Korea zur Uno-Mitgliedschaft. Beide traten zwar getrennt, aber zum selben Zeitpunkt den Vereinten Nationen bei. Inzwischen unterhalten über 100 Staaten diplomatische Beziehungen zu beiden Koreas. Hier wurde wie in Deutschland 1974 der Grundstein für einen neuen Anfang zweier souveräner Staaten gelegt.

Auch bilateral war einiges in Bewegung gekommen. Die spektakuläre Erklärung des damaligen Präsidenten Roh Tae-Woo am 20. Juli 1990, die Grenze im August für fünf Tage zu öffnen, weckte grosse Hoffnungen und Erwartungen in der Bevölkerung Süd-Koreas. Der Norden stellte daraufhin einige Vorbedingungen: Freilassung aller Gefangenen, die aufgrund ihres illegalen Besuchs von Nord-Korea verhaftet worden waren; Abbau der Schutzmauer an der Grenze; Abschaffung der süd-koreanischen Sicherheitsgesetze. Die Regierung in Seoul lehnte die Erfüllung dieser Forderungen ab, und die lang ersehnte Öffnung der Grenze kam nicht zustande.

Dennoch kam es 1990 zu einem kurzen politischen Tauwetter auf der koreanischen Halbinsel. Nach 45 Jahren Propagandakrieg trafen sich endlich im September 1990 die Ministerpräsidenten beider Regierungen zu Gesprächen in Seoul; einen Monat später fand der Gegenbesuch in Pjöngjang statt. Das dritte Treffen folgte kurz danach wieder in Seoul. Der nord-koreanische Ministerpräsident Yon Hyong-Muk und sein Süd-koreanischer Kollege Kang Young-Hoon erklärten gemeinsam ihren Willen zu Frieden und Abrüstung. Zu einem Durchbruch kam es bei den Treffen jedoch nicht. Süd-Korea strebte vor einer Einigung über militärische Fragen eine gemeinsame Gewaltverzichtserklärung oder die gegenseitige Anerkennung an. Nord-Korea dagegen wollte zuerst über Abrüstung und den Rückzug der amerikanischen Truppen reden. Das vierte Treffen wurde aufgrund der Militärübung *Team Spirit* im März 1991 von Nord-Korea abgesagt und auf Oktober verschoben.

Ein überraschendes Ergebnis gab es auf dem fünften Treffen der Ministerpräsidenten in Seoul vom 11.-13. Dezember 1991 als eine “Vereinbarung über Aussöhnung, Nichtangriff, Austausch und Kooperation” unterzeichnet wurde. Sie trat durch Unterzeichnung der Staatspräsidenten im Februar 1992 während des sechsten Treffens der Ministerpräsidenten beider Länder in Pjöngiang in Kraft. Beide Parteien haben weder in der Präambel noch im Text ihre offizielle Staatsbezeichnung “Republik Korea” oder “Koreanische Demokratische Volksrepublik” benutzt, sondern sprechen nur von “Nord” und “Süd”. Dies bedeutet, dass sie weiterhin von der “Ein-Staat”-These ausgehen und die andere Seite nicht als Staat

anerkennen. Im Februar unterzeichneten sie zusätzlich eine Absichtserklärung über atomare Abrüstung zwischen Nord- und Süd-Korea mit dem Ziel, eine atomwaffenfreie Zone auf der koreanischen Halbinsel zu schaffen. Beide Staaten einigten sich, weder Kernwaffen zu testen, zu bauen, zu produzieren, zu erhalten, zu besitzen, zu lagern, aufzustellen noch zu nutzen. Ausserdem verzichteten sie auf den Besitz einer atomaren Wiederaufbereitungs- oder Anreicherungs-Anlage. Zur Realisierung der Vereinbarung wurde im März 1992 eine Kommission zur gegenseitigen Kontrolle der Atomanlagen und Militärbasen einberufen. Wenn man bedenkt, dass der Dialog zwischen Nord und Süd erst 1990 begonnen hatte, waren diese Ergebnisse beeindruckend.

Die in fast greifbare Nähe gerückte Normalisierung der Beziehungen zwischen beiden verfeindeten Staaten wurde gebremst, als die USA Aufklärung über das Kernwaffen-Programm Nord-Koreas verlangten. Nord-Korea hatte - laut Informationen des amerikanischen Geheimdienstes - seit 1989 ein ehrgeiziges Programm zur Herstellung von Atomwaffen und baute an einer Anlage zur Uranwiederaufbereitung.[17](17) Dies würde Nord-Korea innerhalb von fünf Jahren befähigen, Atomwaffen zu produzieren. Diese Anschuldigungen wurden von Nord-Korea kategorisch dementiert. Nord-Korea hatte 1985 das Nichtverbreitungsabkommen für Atomwaffen (NPT) unterzeichnet, aber nicht das Zusatzprotokoll über Sicherheitskontrollen, so dass das Land nicht der Inspektion der Internationalen Atomenergie-Agentur (IAEA) unterstellt war. Aufgrund des starken Drucks der USA und Japans sowie Südkoreas wurde das Zusatzprotokoll jedoch im Januar 1992 unterzeichnet und vom Volkskongress im April ratifiziert. Beide Koreas vereinbarten im April 1992, die erste gegenseitige Kontrolle der Atomanlagen im Juni des Jahres zu vollziehen. Ausserdem versicherte Nord-Korea, Kontrollen durch die IAEA zuzulassen. Die IAEA hatte, wie vereinbart, die Anlagen in Yonbyun 1992 mehrmals kontrolliert, aber der Verdacht eines Kernwaffen-Programms wurde noch erhärtet, so dass die IAEA von Nord-Korea eine Sonderinspektion verlangte. Daraufhin drohte Nord-Korea im März 1993, aus dem NPT-Vertrag auszutreten. Ausserdem hielt Nord-Korea mit Kriegsdrohungen die Weltöffentlichkeit in Atem.

Die innerkoreanische Kommission tagte neunmal, konnte sich aber nicht einigen, wann und wie die gegenseitigen Inspektionen vorgenommen werden sollten. Aufgrund des Konfliktes zwischen Nord-Korea und der IAEA brachen auch die Verhandlungen zwischen den beiden Koreas zusammen, und die Spannung auf der koreanischen Halbinsel verschärfte sich erneut. Als die Lage sehr gefährlich wurde und es nach einem militärischen Konflikt aussah, schickte US-Präsident Bill Clinton den ehemaligen US-Präsidenten Jimmy Carter nach Nord-Korea. Er verhandelte direkt mit Präsident Kim Il-Sung und entschärfte die Spannung. Nord-Korea zeigte Bereitschaft, mit den USA und auch mit Süd-Korea wieder direkt zu verhandeln. Das Gipfeltreffen der beiden Staatspräsidenten Kim Young-Sam und Kim Il-Sung, welches das Entscheidendste für den Normalisierungsprozess gewesen wäre, war für den Juni 1994

geplant, wurde aber aufgrund des Todes von Kim Il-Sung kurz vor dem Treffen bis auf weiteres verschoben.

Jedoch begannen Vertreter der USA und Nord-Koreas direkte Verhandlungen in Genf, um das Problem zu lösen. Nach langwierigen Verhandlungen einigten sie sich im Oktober 1994 überraschend auf eine Paketlösung, *The Geneva Framework Agreement*.[18](18) Darin verpflichtet sich Nord-Korea, seinen Kernreaktor sofort einzufrieren und die im Bau befindlichen Kernanlagen zu stoppen sowie seine Nuklearanlagen wieder unter internationale Kontrolle zu stellen. Darüber hinaus versprach Nord-Korea, weiterhin im System des NPTs zu bleiben und die damit verbundenen internationalen Verpflichtungen zu respektieren. Im Gegenzug versprachen die USA, Nord-Korea im Laufe der Zeit diplomatisch anzuerkennen, das sozialistische System nicht mehr mit Kernwaffen zu bedrohen, zwei sichere Leichtwasser-Reaktoren zu liefern und in der Übergangszeit von zehn Jahren das Land mit Rohöl zu beliefern. Über die konkrete Implementierung der Vereinbarung sollte weiter verhandelt werden. Dabei stiess man wieder auf Schwierigkeiten. Streitpunkt war diesmal die Rolle Süd-Koreas bei der Realisierung der neuen Reaktoren und Kraftwerke. Da Süd-Korea die grössten Kosten des Projektes - zwischen 4 und 5 Milliarden US-Dollar - übernimmt, sollten die Reaktoren von Süd-Korea geplant, gebaut und geliefert werden. Da aber aus politischen Gründen Nord-Korea jegliche Beteiligung Südkoreas bei der Realisierung verweigerte, konnte der Liefervertrag nicht wie geplant vor dem 21. April sondern erst im Juni 1995 unterzeichnet werden. Aufgrund der dauernden Krise und der Verzögerungen werden die über 8'000 Brennelemente in Nord-Korea unter Aufsicht von amerikanischen Experten in Sonderbehälter verpackt. Um den Bau der Kraftwerke zu koordinieren, wurde ein internationales Konsortium, KEDO (*Korea Energy Development Organisation*), unter Beteiligung von 20 Ländern sowie der EU mit Sitz in New York 1995 gegründet, jedoch werden Süd-Korea, Japan und die USA die entscheidende Rolle bei der Implementierung des Projektes und damit bei der Lösung des Problems spielen.

Solange Nord-Korea den abgeschalteten Reaktor nicht wieder in Gang setzt oder an den anderen Reaktoren weiterbaut, ist eine Verbesserung der Beziehungen zwischen Nord-Korea und den USA zu erwarten. Noch viele Probleme sind ungelöst, aber wenn die Genfer Vereinbarungen von 1994 eingehalten werden, kann dies die sicherheitspolitische Lage auf der koreanischen Halbinsel positiv verändern und sich damit auch auf das Verhältnis zwischen den beiden Koreas auswirken.

4. Unterschiedliche Vorstellungen der beiden Koreas zur Frage der Wiedervereinigung

Obwohl beide Staaten sich weigern, die jeweils andere Regierung zu akzeptieren, haben sie feste Vorstellungen und Konzepte zur Wiedervereinigung. Die Überwindung der Teilung wird von beiden Staaten als das oberste Ziel angesehen.

Nord-Korea

Kurz nach dem Korea-Krieg hat Nord-Korea wiederholt eine Konföderation von Nord- und Süd-Korea als Lösung der Korea-Frage angeregt. Die innenpolitische Lage für das Nord-koreanische Regime war - anders als in Süd-Korea - viel früher stabil, d.h. Kim Il-Sung hatte erfolgreich bis Ende der fünfziger Jahre seine Gegner ausgeschaltet. Ab dieser Zeit war es sein Ziel, die durch militärische Mittel nicht erreichte Wiedervereinigung durch Wahlen in beiden Koreas ohne Einmischung durch andere Staaten oder Organisationen zu erreichen. Nach dieser Vorstellung sollten die beiden existierenden Systeme durch ein neues föderatives System, genannt Demokratische Konföderation der Republik Koryo (*Democratic Confederal Republic of Koryo*), ersetzt werden und den neuen koreanischen Staat mit gesamt-koreanischer Fahne und Hymne bilden. Vertreter der beiden Systeme (*Confederal Standing Committee*) sowie Volksvertreter (*Supreme People's Confederal Assembly*) sollten die ersten konkreten Schritte zur Realisierung unternehmen und eine neue Verfassung ausarbeiten. Die Zusammensetzung sowie die Funktionen der Institutionen sind jedoch nicht deutlich definiert. Auch sind weder Zwischenstufen, d.h. Übergangsphasen, vorgesehen, noch ist eine Zusammenarbeit mit dem Süden vor der Vollendung der Einigung erlaubt. Die Wiedervereinigungspolitik Nordkoreas schien daher eher nach innen gerichtet und nur dem Selbstzweck der Legitimation der Herrschenden zu dienen. Diese Vorstellungen zur Wiedervereinigung wurden von Süd-Korea stets abgelehnt. Nordkoreas Politik fand jedoch unter anderem bei vielen in Japan lebenden Koreanern eine Zeit lang Unterstützung und einige von ihnen kehrten freiwillig nach Nord-Korea zurück.

Obwohl sich dieses nord-koreanische Wiedervereinigungskonzept im Laufe der Jahrzehnte oft etwas verändert hat, blieben die Forderungen bzw. Vorbedingungen an den Süden stets gleich:

- Abzug der amerikanischen Truppen aus Süd-Korea.
- Abschluss eines Friedensabkommens zwischen dem Norden und dem Süden.
- Reduzierung der Streitkräfte in Nord und Süd auf das Niveau von Schutztruppen zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit und Ordnung.
- Aufhebung der mit dem Ausland abgeschlossenen Militärverträge.
- "Demokratisierung" des gesellschaftlich-politischen Lebens in der Republik Korea.

Nach der deutschen Einigung wurde im April 1993 ein neues Konzept von Kim Il-Sung als 10 Punkte-Programm zur friedlichen Wiedervereinigung bekannt. In diesem ist, anders als früher, kein Wort über den Rückzug der US-Truppen zu finden, sondern viel über die nationale Einheit und Koexistenz der beiden Systeme. Es ist anzunehmen, dass die Führung in Pjöngjang vom Untergang eines ihrer treuesten Verbündeten, der DDR, schockiert ist und Angst vor einem ähnlichen Schicksal hat. Öffentlich hat aber Nord-Korea verlautbaren lassen, dass das System absolut stabil sei und sie keine Angst vor einer Absorption hätten.

Süd-Korea

Süd-Korea hatte im Laufe der Jahrzehnte verschiedene Vorstellungen und Pläne über die Wiedervereinigung erstellt, die jedoch zum Teil politisch missbraucht wurden. Eine Wende kam mit der Wiederherstellung der Demokratie. Präsident Roh Tae-Woo erklärte in einer Deklaration am 7. Juli 1988 eine neue Politik gegenüber Nord-Korea: Nord-Korea wurde nicht mehr als Staatsfeind sondern als Mitglied der ethnischen Gemeinschaft betrachtet; Süd-Korea wolle Nord-Korea aus der Isolation helfen, um ein aktives Mitglied der Völkergemeinschaft zu werden; Kooperation und Versöhnung mit Nord-Korea sollten gesucht werden. Dies solle durch konkrete Schritte erreicht werden, unter anderem durch verstärkten Handel und Kontakte zwischen den Bevölkerungen sowie durch bessere Beziehungen zwischen Nord-Korea, Japan und den USA.

Am 15. August 1989 schlug der damalige Präsident Roh Tae-Woo ein Gipfeltreffen mit dem Präsident Nordkoreas, Kim Il-Sung, ohne Vorbedingungen vor. Das neue konkrete Wiedervereinigungskonzept, genannt *Korean National Community Unification Formula*, gab er in seiner Rede im Parlament am 11. September 1989 bekannt. Der erste Schritt zur Implementierung dieses Plans sollte durch ein Gipfeltreffen der beiden Staatspräsidenten als *Korean National Community Charter* proklamiert werden. Mittels Dialog und Kontakten sollte durch das Übergangsstadium "Koreanischer Commonwealth" die nationale Einheit geschaffen werden. Vertreter beider Regierungen sollten in verschiedenen Institutionen Schritt für Schritt die Vereinigung vorbereiten. Als höchstes Organ war der Präsidialrat vorgesehen, danach ein Ministerrat mit 20 Mitgliedern. Unterhalb des Ministerrats sollten fünf Fachkomitees gebildet werden, um humanitäre, politische, wirtschaftliche, diplomatische, militärische, soziale, kulturelle sowie andere Angelegenheiten zu verhandeln. Auch ein Parlamentsrat mit 100 Mitgliedern sollte gegründet werden, um den Ministerrat zu beraten und eine neue Verfassung auszuarbeiten. Zur Unterstützung der Arbeiten von Ministerrat und Parlamentsrat sollte ein gemeinsames Sekretariat geschaffen werden. Wenn die neue Verfassung ausgearbeitet und akzeptiert war, sollten allgemeine Wahlen stattfinden und somit die neue Regierung sowie das neue Parlament des vereinten Koreas geschaffen werden. Das geeinte Korea sollte eine demokratische Republik mit zwei parlamentarischen Kammern sowie mit Garantien für Bürgerrechte und -freiheit sein. Dieses Wiedervereinigungskonzept wurde von der jetzigen Regierung unter Präsident Kim Young-Sam übernommen.

Zusammenfassend wird deutlich, dass Nord-Korea immer noch auf der Position beharrt: "Erst Lösung der politisch-militärischen Konfrontation, dann Austausch und Kooperation." Dagegen vertritt Süd-Korea die Position: "Erst Austausch und Kooperation, dann Lösung der politisch-militärischen Fragen." Die von beiden Staaten konzipierten Wiedervereinigungskonzepte sind wegen dieser fundamentalen Meinungsverschiedenheiten nicht zu realisieren und bleiben in der Sackgasse.

5. Lösungswege aus der Konfrontation

Die früheren Versuche von Nord- und Süd-Korea, mit militärischen Mitteln das Land zu vereinigen, haben die Teilung vertieft und verursachten unermesslichen wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Schaden. Dennoch wurde in den darauffolgenden Jahren gehofft, dass die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Hindernisse zwischen den zwei total unterschiedlichen politischen Systemen Schritt für Schritt zu einer friedlichen Vereinigung überwunden werden könnten. Aber diese Hoffnung erwies sich als illusionär, da jede Seite die Anerkennung des anderen Systems ablehnt. Aufgrund dieser harten Haltung, der fünfzigjährigen Trennung und dem Mangel an Kontakten ist es traurige Realität, dass die beiden Koreas nur wenige Gemeinsamkeiten miteinander oder mit der alten Nation haben.

Obwohl der Systemwettbewerb auf der koreanischen Halbinsel längst beendet ist, Nord-Korea sich seit dem Tode Kim Il-Sungs in einer politischen Unsicherheit befindet und die nord-koreanische Wirtschaftskrise immer akuter wird, ist ein Kollaps des nord-koreanischen Systems unwahrscheinlich, solange die Isolation und die Konfrontation mit dem Süden aufrecht erhalten werden kann. Die Flucht des nord-koreanischen Chefideologen, Hwang Jang-Yup, im Februar 1997 bedeutet somit nicht das Ende des Systems, sondern ist eher als Zeichen der Suche einiger nord-koreanischer Politiker nach Veränderung zu sehen.[19](19)

Diese neue Situation beinhaltet wiederum wie in den fünfziger Jahren die ernste Gefahr eines militärischen Konfliktes aufgrund von beiderseitigen Fehleinschätzung und innenpolitischen Zwängen. Sie bietet aber auch eine Chance: Beide Koreas könnten einen neuen Anfang starten, indem sie nicht mehr auf Wiedervereinigung plädieren, sondern nach Minderung des Konfliktpotentials sowie zivilen Kontakten suchen. Süd-Korea muss ohne Vorbedingung dem in Not geratenen Nachbarn helfen. Beide müssen beginnen, das tief verwurzelte gegenseitige Feindbild abzubauen und einander nicht mehr als politisch-militärische Gegner zu betrachten. Damit wäre die Konfrontation beendet und ein friedlicher Übergang möglich. Eine plötzliche Veränderung durch einen Kollaps des Nordens ist für beide Koreas und den Weltfrieden gefährlich. Bis heute fürchtet Nord-Korea einen süd-koreanischen Angriff ebenso wie Süd-Korea einen nord-koreanischen Angriff befürchtet.

Um aus dieser Konfrontation rauszukommen und die Kriegsgefahr auf der koreanischen Halbinsel zu reduzieren sowie den Frieden in der Region auf Dauer zu sichern, müssen einige kleine, aber schwierige Schritte gemacht werden:

Zuerst müssen beide Koreas einen Grundlagenvertrag abschliessen, indem das jeweils andere System anerkannt wird und diplomatische Vertreter ausgetauscht werden können. Nur nach diesem Schritt können sie anfangen, miteinander als Partner zu verhandeln und sich nicht mehr als Feind zu betrachten. In dieser Richtung waren sich beide Koreas bereits 1991 näher gekommen, als sie die Vereinbarung zu Versöhnung, Kooperation und Austausch unterschrieben. Sie könnte als Grundlage eines formellen Vertrages dienen.

Der nächste Schritt könnte sein, die Sicherheit der gemeinsamen Grenze - die entmilitarisierte Zone - durch amerikanische Truppen in Süd-Korea garantieren zu lassen, d.h. die USA garantieren die Sicherheit nicht nur Süd-Koreas, sondern auch Nord-Koreas. Die Zone sollte als vorläufige Grenze zwischen beiden Koreas akzeptiert werden.

Danach könnte in der entmilitarisierten Zone ein Begegnungszentrum für Kontakte zwischen Bürgern beider Staaten entstehen. Da in absehbarer Zeit aufgrund innenpolitischer Gründe keine gegenseitigen Besuche erwünscht sein werden, sollten vor allem ältere Menschen sowie getrennte Familien sich dort treffen können. Damit könnte die Teilung menschlicher gestaltet und begrenzte Kontakte zwischen den Bürgern ermöglicht werden. Im Laufe der Zeit könnte diese Zone als Freihandelszone gemeinsam entwickelt werden.

Wenn direkte Kontakte wieder hergestellt sein werden, sollten schliesslich Verhandlungen beginnen, welche die Streitkräfte auf ein Niveau reduzieren, das keine militärische Bedrohung sein kann. Die USA sollten weiter in Korea bleiben, damit nicht nur der Frieden in Korea, sondern auch in der Region garantiert wird. Die Kosten der amerikanischen militärischen Präsenz sollten von beiden Koreas getragen werden.

Nicht zuletzt sollte die Genfer Rahmenvereinbarung von 1994 zwischen Nord-Korea und den USA zügig implementiert werden, um die Gefahr eines Nuklearkrieges und einer Nuklearrüstung auf der koreanischen Halbinsel zu reduzieren.

Darüber hinaus sollte die Erklärung der Denuklearisierung der koreanischen Halbinsel von 1992 in einen Vertrag umgewandelt werden, der nicht nur von den zwei Koreas unterschrieben, sondern auch von den fünf Nuklearmächten sowie von Japan akzeptiert wird. Dadurch könnte ein kernwaffenfreies Korea aufrechterhalten und zu einem Katalysator für ein kernwaffenfreies Ostasien werden.

Die von Präsident Clinton und Präsident Kim Young-Sam im Februar 1996 vorgeschlagenen Vierergespräche zwischen beiden Koreas, den USA und der VR China sollten so bald als möglich aufgenommen werden, um die Konfrontation in Korea zu beenden.[20](20) Bis ein neues Instrument für Frieden auf der koreanischen Halbinsel geschaffen ist, müssen beide Koreas das Waffenstillstandsabkommen von 1953 respektieren und die entmilitarisierte Zone als vorläufige Grenze anerkennen. Ausserdem sollten sie sich zurückhalten, die Wiedervereinigungsfrage für den Zweck der Ablenkung von den eigenen innenpolitischen Problemen zu missbrauchen oder die andere Seite absichtlich zu provozieren, um die Spannung zu erhöhen. Da sich beide Seiten zur Zeit in einem radikalen gesellschaftlichen und politischen Wandlungsprozess befinden, sollten sie ihn ohne Einmischung durch die andere Seite vollziehen. Deshalb ist es dringend, dass sich die beiden Koreas, wie 1991 vereinbart, zu Nicht-Einmischung und Nicht-Bedrohung verpflichten.

Im Fazit sind beide Koreas durch ihre Vergangenheit und ihre politischen Systeme doppelt gefesselt: innenpolitisch als auch innerkoreanisch. Um aus diesem Teufelskreis

herauszukommen, braucht Korea nach fünfzig Jahren eine zweite Befreiung, diesmal nicht von einer fremden Kolonialmacht, sondern von den jeweils eigenen politischen Systemen und von der gemeinsamen getrennten Vergangenheit. Dafür braucht Korea mehr denn je die Unterstützung aus dem Ausland. Sie müssen zuerst eine Brücke zueinander bauen und gegenseitig aufdecken, was die Teilung und die Systeme im letzten halben Jahrhundert angerichtet haben. Erst danach können sie beginnen, die verloren gegangene koreanische Nation auf der Halbinsel wieder aufzubauen.

Endnoten:

[1] Die offizielle Staatsbezeichnung ist *Koreanische Demokratische Volksrepublik* (KDVR), hiernach als Nord-Korea bezeichnet.

[1] Die US-Regierung hatte einen präventiven Schlag gegen Nord-Korea vorbereitet. Dies wurde später von dem früheren Verteidigungsminister William Perry bestätigt. Siehe: *UPI*, January 24, 1995.

[1] Die offizielle Staatsbezeichnung ist *Republik Korea* (ROK), hiernach Süd-Korea genannt.

[1] Über die Hintergründe und die innenpolitischen Stimmungen in den beiden Koreas vor dem Krieg siehe: Cumings, Bruce. *The Origins of the Korean War: Liberation and Emergence of Separate Regimes, 1945-47.* Princeton 1981; Henderson, George. *The Politics of the Vortex.* Cambridge 1969.

[1] Anders als bisher angenommen, hat nicht Moskau den Krieg in Korea gesteuert, sondern Kim Il-Sung hat den Krieg allein vorbereitet und ihn mit Zustimmung und Unterstützung Moskaus und Pekings gestartet. Im Juni 1994 übergab der russische Präsident Boris Jelzin dem süd-koreanischen Präsidenten Kim Young-Sam 260 geheime Dokumente, die dies beweisen. Siehe: *Cold War International History Project Bulletin*, Nr. 5, Spring 1995, S. 1-9.

[1] Die VR China hatte keinen Krieg gegen die USA erklärt und deshalb nur “Freiwillige” geschickt, um Nord-Korea zu helfen. Über die Verluste der chinesischen Seite ist wenig bekannt. Zum ersten Mal gab der damalige Parteichef Hu Yao-bang in einem Gespräch mit Erich Honecker im Oktober 1986 zu, dass China über eine Million Menschen nach Korea geschickt hatte und 390’000 Verluste hinnehmen musste. Ausserdem hat China für den Krieg über 5 Milliarden Rubel für Waffen und Munition ausgegeben. Maos einziger Sohn ist in Korea gefallen. Es hat 30 Jahre gedauert, bis die USA und die VR China ihre Beziehungen normalisierten. Über die Motive und Hintergründe der chinesischen Intervention siehe: *Cold War International History Project Bulletin*, Nr. 6-7, Winter 1995/96, S. 41, 85-93.

[1] Die USA, Grossbritannien, Australien, Kanada, Luxemburg, Belgien, Kolumbien, Äthiopien, Frankreich, Griechenland, die Niederlande, Neuseeland, die Philippinen, Südafrika, Thailand und die Türkei waren direkt am Krieg beteiligt. Dänemark, Indien und Schweden waren mit medizinischen Einheiten beteiligt.

[1] Über die Einzelheiten der Diskussion siehe: Calingaert, Daniel. “Nuclear Weapons and the Korean War”. *Journal of Strategic Studies,* June 1988, S. 177-207.

[1] Über die Hintergründe des amerikanischen Engagements in Korea siehe: Oliver Robert T.. *Syngman Rhee and American Involvement in Korea, 1942-1960*. Seoul 1978.

[1] Die USA begannen, taktische Nuklearwaffen in Süd-Korea im Frühjahr 1958 zu stationieren; sie wurden erst 1991 abgezogen. Hierzu: Cumings, Bruce. "Time to End the Korean War". *The Atlantic Monthly*, Vol. 279, No. 2, February 1997, S. 71-79.

[1] 1950 gab es offiziell 100'000 nord-koreanische und 94'000 süd-koreanische Soldaten (während des Krieges gab es jedoch nur 20'000 süd-koreanische Soldaten).

[1] Für die aktuelle militärische Stärke beider Koreas siehe: IISS. *The Military Balance 1996-97*. London 1996.

[1] Lee Hu-Rak, süd-koreanischer Geheimdienstchef, und Kim Young-Joo, Bruder von Kim Il-Sung, waren Vertreter des jeweiligen Systems. Für die Texte des Joint Communiqués vom 4. Juli 1972 siehe: Se-Jin Kim. *Korean Unification: Source Materials with an Introduction.* Seoul 1976. S. 319.

[1] Mehr über das süd-koreanische Nuklearprogramm siehe: Gillette,Robert. "US Squelched Apparent S. Korea A-Bomb Drive". *Los Angeles Times*, November 4, 1978, S. 1, 14-15; O Won Chol. "Nuclear Development in Korea in the 1970s". *Pacific Research*, November 1994, S. 11-18; Suh, Mark B.M.. "Nuclear Policy of the Republic of Korea: Non-Proliferation and Denuclearization of the Korean Peninsula". Wedar, Carin A. et. al. (Hg.). *Towards a Nuclear-Weapon-Free World*. Stockholm 1993. S. 215-222.

[1] Über die Reaktion Nord-Koreas auf *Team Spirit* siehe: Cumings, Bruce. "Time to End the Korean War". *The Atlantic Monthly*, Vol. 279, No. 2, February 1997, S. 71-79.

[1] Die nord-koreanische Führung unter Kim Il-Sung hatte seit 1986 versucht, die osteuropäischen Staaten zum Boykott zu bewegen, aber ohne Erfolg. Nur Kuba boykottierte die olympischen Sommerspiele.

[1] Über das nord-koreanische Nuklearprogramm siehe: Kongdan Oh. "Nuclear Proliferation in North Korea". Wander, W. Thomas und Arnett, Eric H. (Hg.). *The Proliferation of Advance Weaponry: Technology, Motivations, and Responses*. Washington, D.C. 1992, S. 165-176; Albrecht, David und Hibbs, Mark. "North Korea's Plutonium Puzzle". *The Bulletin of Atomic Scientists*, November 1992, S. 36-40; Song Young-Sun. "North Korea's Potential to Develop Nuclear Weapons". *Vantage Point*, Vol. 14, No. 8, August 1991, S. 2-6.

[1] Hierzu z.B. Nelson, Richard und Weisbrode, Kenneth. "Interim Arrangements for North Korea: Are They Secure?" *Bulletin of the Atlantic Council*, Vol. V. No. 12, December 30, 1994, S. 1-4.

[1] Einige Beobachter meinen, dass die Wiedervereinigung Koreas bald kommen werde. Siehe hierzu: Eberstadt, Nikolas. “Hastening Korean Reunification”. *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 2, March/April 1997, S. 92.

[1] Bisher haben nur zwei Vorgespräche in New York stattgefunden. Nord-Korea knüpft die Teilnahme an wirtschaftliche Hilfe und weitere Vorbedingungen.

---

[1] Die offizielle Staatsbezeichnung ist *Koreanische Demokratische Volksrepublik* (KDVR), hiernach als Nord-Korea bezeichnet.

[2] Die US-Regierung hatte einen präventiven Schlag gegen Nord-Korea vorbereitet. Dies wurde später von dem früheren Verteidigungsminister William Perry bestätigt. Siehe: *UPI*, January 24, 1995.

[3] Die offizielle Staatsbezeichnung ist *Republik Korea* (ROK), hiernach Süd-Korea genannt.

[4] Über die Hintergründe und die innenpolitischen Stimmungen in den beiden Koreas vor dem Krieg siehe: Cumings, Bruce. *The Origins of the Korean War: Liberation and Emergence of Separate Regimes, 1945-47*. Princeton 1981; Henderson, George. *The Politics of the Vortex*. Cambridge 1969.

[5] Anders als bisher angenommen, hat nicht Moskau den Krieg in Korea gesteuert, sondern Kim Il-Sung hat den Krieg allein vorbereitet und ihn mit Zustimmung und Unterstützung Moskaus und Pekings gestartet. Im Juni 1994 übergab der russische Präsident Boris Jelzin dem süd-koreanischen Präsidenten Kim Young-Sam 260 geheime Dokumente, die dies beweisen. Siehe: *Cold War International History Project Bulletin*, Nr. 5, Spring 1995, S. 1-9.

[6] Die VR China hatte keinen Krieg gegen die USA erklärt und deshalb nur “Freiwillige” geschickt, um Nord-Korea zu helfen. Über die Verluste der chinesischen Seite ist wenig bekannt. Zum ersten Mal gab der damalige Parteichef Hu Yao-bang in einem Gespräch mit Erich Honecker im Oktober 1986 zu, dass China über eine Million Menschen nach Korea geschickt hatte und 390’000 Verluste hinnehmen musste. Ausserdem hat China für den Krieg über 5 Milliarden Rubel für Waffen und Munition ausgegeben. Maos einziger Sohn ist in Korea gefallen. Es hat 30 Jahre gedauert, bis die USA und die VR China ihre Beziehungen normalisierten. Über die Motive und Hintergründe der chinesischen Intervention siehe: *Cold War International History Project Bulletin*, Nr. 6-7, Winter 1995/96, S. 41, 85-93.

[7] Die USA, Grossbritannien, Australien, Kanada, Luxemburg, Belgien, Kolumbien, Äthiopien, Frankreich, Griechenland, die Niederlande, Neuseeland, die Philippinen, Südafrika, Thailand und die Türkei waren direkt am Krieg beteiligt. Dänemark, Indien und Schweden waren mit medizinischen Einheiten beteiligt.

[8] Über die Einzelheiten der Diskussion siehe: Calingaert, Daniel. “Nuclear Weapons and the Korean War”. *Journal of Strategic Studies*, June 1988, S. 177-207.

[9] Über die Hintergründe des amerikanischen Engagements in Korea siehe: Oliver Robert T.. *Syngman Rhee and American Involvement in Korea, 1942-1960*. Seoul 1978.

[10] Die USA begannen, taktische Nuklearwaffen in Süd-Korea im Frühjahr 1958 zu stationieren; sie wurden erst 1991 abgezogen. Hierzu: Cumings, Bruce. "Time to End the Korean War". *The Atlantic Monthly*, Vol. 279, No. 2, February 1997, S. 71-79.

[11] 1950 gab es offiziell 100'000 nord-koreanische und 94'000 süd-koreanische Soldaten (während des Krieges gab es jedoch nur 20'000 süd-koreanische Soldaten).

[12] Für die aktuelle militärische Stärke beider Koreas siehe: IISS. *The Military Balance 1996-97*. London 1996.

[13] Lee Hu-Rak, süd-koreanischer Geheimdienstchef, und Kim Young-Joo, Bruder von Kim Il-Sung, waren Vertreter des jeweiligen Systems. Für die Texte des Joint Communiqués vom 4. Juli 1972 siehe: Se-Jin Kim. *Korean Unification: Source Materials with an Introduction.* Seoul 1976. S. 319.

[14] Mehr über das süd-koreanische Nuklearprogramm siehe: Gillette,Robert. "US Squelched Apparent S. Korea A-Bomb Drive". *Los Angeles Times*, November 4, 1978, S. 1, 14-15; O Won Chol. "Nuclear Development in Korea in the 1970s". *Pacific Research*, November 1994, S. 11-18; Suh, Mark B.M.. "Nuclear Policy of the Republic of Korea: Non-Proliferation and Denuclearization of the Korean Peninsula". Wedar, Carin A. et. al. (Hg.). *Towards a Nuclear-Weapon-Free World*. Stockholm 1993. S. 215-222.

[15] Über die Reaktion Nord-Koreas auf *Team Spirit* siehe: Cumings, Bruce. "Time to End the Korean War". *The Atlantic Monthly*, Vol. 279, No. 2, February 1997, S. 71-79.

[16] Die nord-koreanische Führung unter Kim Il-Sung hatte seit 1986 versucht, die osteuropäischen Staaten zum Boykott zu bewegen, aber ohne Erfolg. Nur Kuba boykottierte die olympischen Sommerspiele.

[17] Über das nord-koreanische Nuklearprogramm siehe: Kongdan Oh. "Nuclear Proliferation in North Korea". Wander, W. Thomas und Arnett, Eric H. (Hg.). *The Proliferation of Advance Weaponry: Technology, Motivations, and Responses*. Washington, D.C. 1992, S. 165-176; Albrecht, David und Hibbs, Mark. "North Korea's Plutonium Puzzle". *The Bulletin of Atomic Scientists*, November 1992, S. 36-40; Song Young-Sun. "North Korea's Potential to Develop Nuclear Weapons". *Vantage Point*, Vol. 14, No. 8, August 1991, S. 2-6.

[18] Hierzu z.B. Nelson, Richard und Weisbrode, Kenneth. "Interim Arrangements for North Korea: Are They Secure?" *Bulletin of the Atlantic Council*, Vol. V. No. 12, December 30, 1994, S. 1-4.

[19] Einige Beobachter meinen, dass die Wiedervereinigung Koreas bald kommen werde. Siehe hierzu: Eberstadt, Nikolas. “Hastening Korean Reunification”. *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 2, March/April 1997, S. 92.

[20] Bisher haben nur zwei Vorgespräche in New York stattgefunden. Nord-Korea knüpft die Teilnahme an wirtschaftliche Hilfe und weitere Vorbedingungen.

Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung
Volume 44, © Center for Security Studies FSK, Zürich 1997.

Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte VI

edited by
Kurt R. Spillmann

Online version provided by the
International Relations and Security Network

A public service run by the
Center for Security Studies at the ETH Zurich
© 1996-2004

Charles E. Ritterband

Grossbritanniens schwieriges Verhältnis zu Europa

In der Royal Opera Covent Garden wurde ich vor einigen Wochen in der Pause einer Vorstellung Zeuge eines kleinen, für die Engländer äusserst untypischen Aufstands: An der Theke der Kaffeebar wurde nach Espresso und Cappuccino verlangt. Dass nur der übliche englische Filterkaffee serviert wurde, löste empörte, ja geradezu aufrührerische Reaktionen aus. Bei meinem letzten Besuch in der Royal Opera vor wenigen Tagen fiel mir dann die nagelneue Kaffeemaschine auf. Espresso und Cappuccino hatten Einzug gehalten auch in diese altehrwürdige Institution. In meinem Club allerdings, dem berühmten Reform Club, wird wohl in absehbarer Zeit kein Espresso serviert. Die nahezu ungeniessbare braune Brühe gehört eben zu dieser altehrwürdigen Bastion der *"Englishness"* wie die tosenden Kaminfeuer bis in den Sommer hinein und die Federhalter mit Tinte im Schreibzimmer.

Insularität im Rückzug

Diese beiden Schauplätze sind typisch für das heutige England. Die Insularität hat sich auf einige wenige uneinnehmbare Festungen zurückgezogen, während sich das übrige England in unübersehbarem Masse europäisiert hat. Nicht nur Cappucino und Espresso sind eine Selbstverständlichkeit geworden, auch die Cafés wagen es immer mehr, Tische und Stühle nach kontinentalem Vorbild aufs Trottoir zu stellen. Der Unterschied muss jedem auffallen, der das Land beispielsweise in den sechziger Jahren das letzte Mal bereist hat und jetzt wiederkommt. Die Zahl der Eigentümlichkeiten und Schrulligkeiten, die uns Kontinentaleuropäern an den Engländern so gut gefallen, hat sich verringert. Sind die Engländer zu Europäern geworden?

In einer Meinungsumfrage vom letzten November (MORI-Institut = *Market & Opinion Research International*) gaben 13 Prozent der Befragten an, sich "sehr" europäisch zu fühlen, 27 Prozent "ziemlich", 26 Prozent "ein bisschen" und 34 Prozent "ganz und gar nicht". Das mag erstaunen. Die Mehrheit der Befragten fühlt sich in unterschiedlichem Masse als Europäer. In derselben demoskopischen Umfrage wurde ermittelt, woran dem Briten am meisten gelegen ist: Europa, das Commonwealth oder die Vereinigten Staaten. Jeweils 22 Prozent gaben "Commonwealth" oder "Amerika" an, doch die überwiegende Mehrheit mit 45 Prozent "Europa". Noch deutlicher fiel der Blick in die Zukunft aus: 62 Prozent meinten, dass die nächste Generation sich europäischer fühlen würde, und nur fünf Prozent glaubten, dass ihre Kinder weniger europäisch sein würden als sie selbst (22 Prozent tippten auf "keine Veränderung"). Und schon jetzt zeigt sich, dass die jüngere Generation deutlich proeuropäischer eingestellt ist als die ältere.

Doch vorbehaltlose Europäer sind die Briten deshalb noch lange nicht. Die Distanzierung macht sich bekanntlich schon in der Sprache bemerkbar. Kaum jemals sprechen die Engländer

von Kontinentaleuropa, fast immer hingegen von *"Europe"*. *"Europe"*, das ist der Kontinent. Die Briten sind sich stets bewusst, dass sie auf einer dem Kontinent vorgelagerten Insel leben, näher bei "Europa", doch schon unterwegs in die Weiten des Atlantik, Richtung Amerika.

Wenn die Engländer vom Ausland sprechen, sagen sie seltener "abroad" und häufiger "*overseas*". Das Ausland, so scheint mir als Schweizer zumindest, ist psychologisch näher als "*overseas*". Das Meer stellt zwar ein verbindendes Element dar, zugleich aber bildet es ein natürliches Hindernis, das die Distanz vergrössert. *"Overseas"* scheint in weitere Ferne entrückt als bloss "im Ausland".

Der Eurotunnel - Anschluss an Europa ?

Die Insularität, oder besser das Inseldasein, kommt sehr schön in einem täglichen Ritual zum Ausdruck: in der "*Shipping Forecast*", der spezialisierten Wetterprognose für Seeleute jeweils nach den Nachrichten. Nichteingeweihte verstehen kaum ein Wort und fragen sich jeweils vergeblich, ob sich da draussen vor irgendwelchen Kaps und Kliffs schreckliche Stürme zusammenbrauen, oder ob die Liste der obskuren Begriffe, die da verlesen wird, bloss alltägliche Routine verheisst.

Als im November 1994 die ersten "Eurostar"-Züge unter dem Ärmelkanal hindurchfuhren, unter dem trennenden aber auch verbindenden Meer hindurch, hörte Grossbritannien auf, eine Insel zu sein. Den Briten wurde dies erst so richtig bewusst, als es schon zu spät war. Ein Einfallstor für eine dereinstige Invasion? Sollte der Eurotunnel einem künftigen Feind ermöglichen, was nicht einmal Adolf Hitler gelungen war? Oder finden Ratten, infiziert mit allerlei unsäglichen europäischen Viren, den Weg durch den Tunnel auf die bisher beispielsweise von der Tollwut weitestgehend verschonte Insel?

Vorerst herrschen friedliche Zeiten, und für diese wurden zwei direkte Bahnverbindungen ab London geschaffen: nach Paris und - höchst symbolisch - nach Brüssel. Hat damit das Inselkönigreich den Anschluss in mehr als einer Bedeutung an Europa gefunden?

Der Tunnel löste bei einigen Euphorie, bei anderen abgrundtiefes Misstrauen aus. Dass man von Paris bis zum französischen Tunneleingang mit TGV-Hochgeschwindigkeit durch die Landschaft flitzt, von Folkestone bis London aber mit viktorianischer Langsamkeit rattert, hat vielleicht nicht nur technische, sondern möglicherweise auch symbolische Gründe. Man hat es letztlich auf der britischen Seite nicht so eilig mit dem Anschluss an Europa. Und dass die Franzosen am Ende des Schienenstranges ausgerechnet in der Waterloo-Station empfangen werden, könnte von diesen durchaus als zwiespältiger Willkommensgruss interpretiert werden...

Der Untersuchungsbericht über den Brand im Tunnel vom November 1996 hat wieder einmal die Frage der Sicherheit im Eurotunnel aufgeworfen. Jene Katastrophe konnte sich trotz einem technologischen Sicherheitsaufwand ereignen, der seinesgleichen sucht. Man denke da an den geradezu mittelalterlich anmutenden Autoverlad durch unsere Alpentunnels im

Vergleich. Das Aufgebot an Elektronik bei der Tunnel-Sicherheit wurde vor allem von englischer Seite gefordert und beruht wohl letztlich weniger auf Perfektionismus als auf europhoben Urängsten.

Mit der Quarantäne für mitgebrachte Haustiere - sie ist auf ein halbes Jahr befristet - nehmen es die Briten immer noch sehr genau. Am Tunneleingang wurden elektronische Sperren eingebaut, geladene Drähte gespannt, damit ja kein mit Tollwut oder Schlimmerem infiziertes Tier vom Kontinent auf die Insel hinüberwechsle. Sind diese drastischen Massnahmen heute noch tierärztlich gerechtfertigt, oder handelt es sich lediglich um ein besonders auffälliges Symptom der britischen Euro-Psychose? Was für die Tiere recht ist, kann für die Menschen nur billig sein. Die Briten lassen sich, anders als die übrigen EU-Mitglieder, auch im integrierten Europa ohne Grenzen die Passkontrollen selbst für Inhaber von EU-Pässen nicht nehmen. Gehören nun also die Briten zu Europa oder nicht?

“Eine Nation im Zustand der Verwirrung”

Der frühere Berater von Premierministerin Thatcher, Sir Percy Craddock - unter ihrer Regierung zeitweise der mächtigste Mann im Staat -, äusserte mir gegenüber kürzlich den bedeutungsschweren Satz, Grossbritannien werde am Ende nirgendwohin gehen, zumal es nicht wisse, wohin es gehen wolle. Das war unter der Regierung Major und ist somit bereits Geschichte. Oder doch nicht?

“Grossbritannien ist ein Land im Zustand beträchtlicher Verwirrung”, formuliert der bekannte Soziologe Ralf Dahrendorf, der frühere Direktor der *London School of Economics*, heute als Lord Dahrendorf Professor in Oxford. Grossbritannien ist Teil der Europäischen Union und erfüllt letztlich, jenseits der bekannten Kontroversen, seine vertraglichen Verpflichtungen peinlich genau, genauer als manch anderes Mitglied. Andererseits fühlt sich das Vereinigte Königreich als Akteur mit globalen Ambitionen. Es ist Mitglied des Uno-Sicherheitsrates und unterhält ein Foreign Office, ein Diplomatennetz, einen Geheimdienst, eine Armee und eine königliche Garde, Institutionen, die einer Weltmacht anstehen und nicht einer in vielem zweitrangigen europäischen Nation.

Grossbritannien hat, zu diesem Schluss kommt auch Dahrendorf, seinen Platz in der Welt noch nicht gefunden. Und, so wäre hinzuzufügen, auch noch nicht seinen Platz in der Geschichte. Viele Briten haben den Verlust des Empire offenbar noch lange nicht verkraftet. Das Absingen von *“Rule Britannia”*, der inoffiziellen Nationalhymne des Königreiches, am Ende von volkstümlichen Konzerten oder bei anderen Grossveranstaltungen gern von intensivem Fähnchenschwenken begleitet, ist ein Ritual, welches die Sehnsucht nach der imperialen Vergangenheit mit einiger Deutlichkeit zum Ausdruck bringt. In dieser Hymne gibt es jene Strophe, in welcher die Rede davon ist, dass die Briten *“never never shall be slaves*”. Und dies ist vielleicht der Schlüssel zum Verständnis jenes Phänomens, das der Zeitungsleser als “Euroskepsis” kennt. Nationalistisch und isolationistisch gesinnte Politiker sowie Boulevardblätter vom rechten Rand des politischen Spektrums haben leichtes Spiel,

dem britischen Publikum mit griffigen Schlagzeilen und Slogans einzureden, dass die Europäer die Briten zu den "*slaves*" in jenem Refrain machen, den Briten damit die Entscheidungsfreiheit nehmen, ihnen also die Würde rauben.

"Federal" heisst "zentralisiert"

Die Verwirrung beginnt schon in der Terminologie. Die Euroskeptiker bedienen sich des Schlagworts *"federal"*. "*Federal Europe*" als Schreckgespenst eines zentralisierten Europa. "Föderalistisch" bedeutet jedoch nach unserem Verständnis genau das Gegenteil, nämlich dezentralisiert. Das kommt daher, dass die Europhoben die Entwicklung eines integrierten Europas in Richtung "Vereinigte Staaten von Europa" auf einen immerhin dezentralisierten, eben föderalen Bundesstaat fürchten. Grossbritannien war bisher der wohl zentralisierteste Staat Europas. Dennoch, und vielleicht gerade deshalb fürchten die Euroskeptiker den Zentralismus Brüsseler Machart, den sie allerdings *"federal"* nennen. Das soll noch einer verstehen.

Die britische Verwirrung hat jedoch noch einen anderen Aspekt: die Verwirrung über sich selbst. Was England und was englisch ist, scheint noch einigermassen klar. Viele, die "britisch" und "Grossbritannien" sagen, meinen letztlich England. Und manche Kontinentaleuropäer, die einen Brief nach Schottland schicken, schreiben als Adresse "Edinburg, England". Aber gibt es heute, angesichts des Wegdriftens von Schottland (sowie in geringerem Masse des Fürstentums Wales) und angesichts der chronischen Gespaltenheit Nordirlands so etwas wie eine britische Identität, ein britisches Selbstverständnis jenseits von dem, was eigentlich "englisch" heissen soll? *Rule Britannia*. Als Kolonialmacht, welche die halbe Welt regierte, wussten die Briten zumindest noch, wer sie waren: die Herren der Welt. Heute wissen sie nicht mehr so genau, was sie wirklich sind. Wahrscheinlich nur noch Engländer, Schotten, Waliser, nordirische Katholiken oder nordirische Protestanten. Aber nicht Briten. Wenn aber die Briten heutzutage nicht einmal mehr wissen, wer sie sind, dann ist es für sie umso schwieriger, sich als "Grossbritannien" in einem Europa der Nationen zu behaupten.

"Europa" - Anfang vom Ende für die Tories

Die Verwirrung über Europa, die Verwirrung über den Platz in der Welt und in der Geschichte spaltet die Nation in ähnlichem Masse wie vor hundert Jahren, als die Auseinandersetzung über Imperialismus und Protektionismus (verkörpert durch Joseph Chamberlain) auf der einen Seite und Freihandel auf der anderen Seite die Nation polarisierte. Die Spaltung geht mitten durchs Volk und - wie man in den letzten Wochen und Jahren zur Genüge in der Grossbritannien-Berichterstattung erfahren konnte - durch die Parteien. Die Labourpartei war und ist über der Europafrage ebenso gespalten wie die Konservativen, nur dass die dominierende Zielsetzung des Wahlsieges und der drastischen Parteireform die Europa-Auseinandersetzung bei Labour in den Hintergrund treten liess. Umso dominanter war

die Spaltung über Europa bei den Tories. Der Auslöser - nicht die Ursache - des zur Legende gewordenen Sturzes der Margaret Thatcher waren drei winzige Worte: *"No! No! No!"*, ausgerufen in der Parlamentarischen Fragestunde des Unterhauses. Gemeint war natürlich die Europäische Integration.

Die Europafrage führte zur Selbstzerfleischung der Partei, und diese Gespaltenheit spielte zweifellos eine entscheidende Rolle bei ihrer spektakulären Wahlniederlage. Wie weit diese Spaltung bei den Tories ging, zeigt der Umstand, dass die Tory-Kandidaten selbst in dieser äusserst prekären Situation der sich abzeichnenden Wahlniederlage nicht bereit waren, die Parteilinie zur Währungsunion einzuhalten. Und am verblüffendsten machte sich diese Spaltung bemerkbar, als auf dem Höhepunkt des Wahlkampfes John Major den vorgesehenen Fernseh-Wahlwerbespot kurzfristig absetzen liess und dafür selbst auftrat, und zwar nicht in einer Botschaft an die Nation, sondern skurrilerweise an die Rebellen in der eigenen Partei, die er geradezu anflehte, seine "Hände nicht zu binden" und ihn nicht "nackt in die Verhandlungen zu schicken".

Absurderweise geht die Europa-Auseinandersetzung sogar noch jetzt weiter, nach der Niederlage. Die sechs Kandidaten für die Nachfolge John Majors profilieren sich mit ihrer Haltung zur Europafrage, die ja meist euroskeptisch ist. Aber es sind grösstenteils *"yesterday's men"* - die Männer von gestern -, die sich mit *"yesterday's issues"* - den Fragen von gestern - herumschlagen. Denn wenn die Tories voraussichtlich in fünf Jahren ihre nächste Chance an den Urnen erhalten, werden die Europathemen von heute vermutlich schon der Geschichte angehören.

Labour und Tories - einig in der Europafrage ?

Labour und Tories sind in der Europafrage gespalten, aber in unterschiedlichem Masse. Bei Labour sind, so wird geschätzt, rund 50 der 419 Abgeordneten euroskeptisch bzw. antieuropäisch gesinnt, bei den Tories sind es 102 der 165 verbliebenen Abgeordneten. Das sind bei Labour weniger als ein Achtel, bei den Tories knapp zwei Drittel. Ein erheblicher Unterschied. Ausserdem finden sich bei den Konservativen die euroskeptischen Thatcheristen tendenziell eher unter den jüngeren, ambitiösen Abgeordneten. Bei Labour ist es oft die alte Garde, die sich europakritisch gibt. Das aber heisst, dass das Problem der Euroskepsis und der Gespaltenheit bei den Konservativen auch in der Zukunft auf der Tagesordnung stehen wird, während es bei Labour, falls es nicht neue Nahrung erhält, langfristig eher verschwinden dürfte.

Während ihres äusserst diszipliniert geführten Wahlkampfs hatte Labour in der Europapolitik eine strikte Politik des *"low profile"* gewahrt. Die Labourpartei bemühte sich mit allen Mitteln, den Eindruck zu vermitteln, dass ihre Haltung zu Europa im Grunde die gleiche sei wie jene der Tories. Der immer wieder betonte Hauptunterschied blieb bewusst abstrakt. Labour würde Partnerschaft statt Konfrontation mit den Europäern suchen und deshalb wieder

mitreden können. In Sachen Währungsunion - mit Abstand das wichtigste und "heisseste" Europathema - liessen sich Unterschiede zwischen den Konservativen und Labour kaum unter dem Mikroskop feststellen. Die gute englische Grundhaltung bei beiden Parteien: abwarten und Tee trinken. Pragmatismus. Und wenn dann das Kabinett am Ende doch noch eine Entscheidung treffen würde, dann solle sie dem Volk in Form eines Referendums vorgelegt werden. Diese ursprünglich von den Konservativen formulierte Position entsprach präzise den in Meinungsumfragen ermittelten Wählerpräferenzen. Der einzige wirklich konkrete Unterschied lag im Maastricht-Sozialprotokoll, für welches John Major ein Opt-Out ausgehandelt hatte. Labour will die Sozialnormen so rasch als möglich ratifizieren.

"Europäische" Intervention im britischen Wahlkampf

Im übrigen hüllte sich Tony Blair in den patriotischen *"Union Jack"* und liess in der Labour-Wahlwerbung den britischen Bullterrier, das von Churchill eingeführte inoffizielle "Wappentier" Grossbritanniens, auftreten. Der British Bulldog steht für kauzig und umgänglich, "aber wer mir entgegentritt, dem zeige ich die Zähne". Abgesehen davon handelt es sich nicht eben um die intelligenteste Hunderasse. Er werde zuerst und zuletzt für britische Interessen eintreten, beteuerte Tony Blair im Wahlkampf. *"I'm a British patriot"*, verkündete Blair am 17. März 1997 im Massenblatt *"Sun"*, das an jenem Tag zur allgemeinen Überraschung Labour seine uneingeschränkte Unterstützung gewährte. Populistische Massenblätter pflegen sich traditionell eher am rechten Rand des politischen Spektrums zu positionieren.

Bezeichnenderweise waren sich denn auch Labour und die Konservativen völlig einig, als sich der Kommissionspräsident der Europäischen Union, Jacques Santer, acht Tage vor dem Urnengang in die britischen Wahlen einmischte und damit ein blamables Eigentor erzielte. Santer hatte gegen euroskeptische "Weltuntergangsprediger" polemisiert. Die Tory-Euroskeptiker riefen aus, hocherfreut über diese unverhoffte Wahlkampfunterstützung: "genau, da sieht man's wieder". Labour nannte die Einmischung *"foolish"*, also eine Torheit, und betonte, der britische Wähler sei sehr wohl in der Lage, sich eine eigene Meinung zu bilden. Dankeschön.

Der zurückhaltende Positionsbezug Labours im Wahlkampf zu Europa war äusserst geschickt, aber auch notwendig; denn die Tories hatten festgestellt, gestützt auf die Meinungsumfragen, dass ihre Europapolitik - genauer ihre euroskeptische Position - in den Augen der Wähler ihre grösste Stärke bildete. Gegen Schluss der Kampagne wurde die Europafrage zum ausschliesslichen Inhalt des Wahlkampfes. Alles andere trat in den Hintergrund. Die konservativen Politiker, allen voran Premierminister Major, korrigierten ihre Positionen schrittweise nach rechts, in Richtung Euroskepsis.

Immer wieder, selbst noch nach seiner Niederlage, spricht Major, mittlerweile als Oppositionsführer, vom "britischen Veto". Vielleicht glaubt er inzwischen sogar selbst daran.

Doch dieses “Veto” ist reine Augenwischerei und hat nichts beispielsweise mit dem Veto der permanenten Mitglieder des Uno-Sicherheitsrates gemeinsam. Es handelt sich einfach um das Einstimmigkeitserfordernis bei Kommissionsbeschlüssen, und insofern hat, bis jetzt zumindest, jedes EU-Mitglied ein “Veto”.

Noch mehr Demagogie kam bekanntlich im Rindfleisch- und im Fischereikonflikt zum Einsatz, wo die Briten ihre eigenen Sünden auf die Europäer abwälzen wollten und ihnen kurzerhand den Rindfleisch- und Fischereikrieg erklärten. So gesehen ist wohl auch der immer wieder verwendete Ausdruck “Euroskeptiker” eine wohlwollende Untertreibung. Für manche Tory-Hinterbänkler wäre “europhob” wohl die einzig adäquate Bezeichnung. Typischerweise bieten diese “Euroskeptiker” oder “Europhoben” zwar eine oft demagogisch überzeichnete Kritik der europäischen Institutionen, nie aber eine echte Alternative. Ein Austritt aus der Europäischen Union jedenfalls wird von ihnen kaum ernsthaft ins Auge gefasst. Und wie wenig der Austrittsgedanke im Volk auf Anklang stösst, beweist der spektakuläre (und spektakulär kostspielige) Flop von James Gold-smith’ vielbelachter “Referendumspartei” in den jüngsten Wahlen.

Selbstüberschätzung oder Minderwertigkeitsgefühle ?

Der Höhepunkt - oder der Tiefpunkt, wie viele sagen - war erreicht, als in sämtlichen Tageszeitungen jenes ganzseitige Inserat erschien, das einen winzigen Tony Blair gleichsam als Bauchrednerpuppe des gigantischen Helmut Kohl zeigte. Dies war zugleich die spektakulärste Entgleisung und gleichzeitig das aufschlussreichste Phänomen dieses Wahlkampfes. Hier vermischten sich die Deutschland-Ängste mit den Europa-Ängsten. Die Angst vor dem übermächtigen Europa ist deckungsgleich mit der Angst vor dem übermächtigen Deutschland, das dieses Europa in den Augen nicht weniger Briten beherrscht und zugleich Grossbritanniens wichtigster Wirtschaftspartner ist. Interessanterweise scheint sich nämlich hinter der nationalistischen Selbstüberschätzung des “*Rule Britannia*” ein handfester Minderwertigkeitskomplex zu verbergen. Lesen wir nur den Text unter jenem Inserat: Da ist von den “*immensely experienced leaders of Germany, France and the rest of Europe*” die Rede. Das klingt deutlich weniger selbstbewusst als die chauvinistischen Sprüche der “Sun”, der englischen “Bild Zeitung”, die ihren Lesern während des “Rindfleischkriegs” empfahl, deutschen Touristen auf den Strassen Londons kämpferische Passagen aus Churchill-Reden des Zweiten Weltkriegs entgegenzuschleudern und die während der Europa-Fussballmeisterschaften vor dem Endspiel England-Deutschland so tat, als gehe es darum, ein zweites Mal die Invasion der Normandie vorzubereiten. Euroskepsis und Europhobie hatten, zumindest unter der konservativen Regierung, stets einen penetrant xenophoben Nachgeschmack.

Selbstmörderische Abkoppelung von Europa

Vielleicht war jenes Inserat der sprichwörtliche Tropfen, welcher für die renommierte "Financial Times" (FT) das Fass zum Überlaufen brachte. In ihrem Editorial vom 29. April, also 48 Stunden vor dem Urnengang, empfahl die an sich parteilose FT die Stimmabgabe für Labour, weil die Konservativen nicht mehr in der Lage seien, "eine rationale Europapolitik zu betreiben". Das Risiko sei, dass eine konservative Regierung mehr und mehr von den europäischen Partnern wegdrifte und am Ende die Mitgliedschaft in der EU selbst in Frage stellen könnte. "Das Vereinigte Königreich braucht Europa und Europa braucht das Vereinigte Königreich", schloss die FT, die britischen Unternehmungen seien auf Gedeih und Verderb vom Gemeinsamen Markt abhängig, welcher wiederum nur funktionieren könne, wenn Grossbritannien sich weiterhin an den politischen Strukturen beteilige. Deshalb kam die FT zögernd zum Schluss, dass die Briten Labour wählen sollten.

Wie gross ist diese Interdependenz, von der das FT-Editorial spricht? 58 Prozent der britischen Exporte gehen in die EU, 57 Prozent der Importe stammen aus EU-Mitgliedsländern. Nordamerika zum Vergleich: 13 bzw. 14 Prozent, das restliche Westeuropa 4 bzw. 6 Prozent, und der Rest der Welt 16 bzw. 15 Prozent. Fast zwei Drittel des britischen Handels spielt sich also mit der EU ab. Ein unwiderstehliches Argument. Der Handel mit den 14 späteren EU-Mitgliedern vergrösserte sich von 40 Prozent des britischen Handelsvolumens auf 57 Prozent, und zwar zwischen 1972, dem Jahr vor dem EWG-Beitritt Grossbritanniens, und 1995. Acht der zehn wichtigsten Exportmärkte Grossbritanniens und sieben der zehn wichtigsten Importmärkte der Briten liegen innerhalb der Europäischen Union. Unter den EU-Ländern ist Deutschland mit Abstand der wichtigste Import- und Exportpartner. Deutschland überholte die Vereinigten Staaten im Jahr 1990. Grossbritannien ist also in hohem Masse von seinen europäischen Partnern abhängig.

Geringe Priorität für den britischen Wähler

Aber was bedeutete dem britischen Wähler die Europafrage? Mehr noch: ist der Brite wirklich so euroskeptisch, wie die Tories geglaubt hatten?

Laut Meinungsumfragen stand das Thema "Europa" nur bei fünf Prozent der Wähler an erster Stelle. Und diese fünf Prozent wussten schon genau, für welche Partei sie stimmen würden. Hier also war die Wahlkampfpropaganda unwirksam, weil überflüssig. Bei 95 Prozent der Wähler kam das Europathema an elfter oder zwölfter Stelle ihrer Prioritätenliste, lange nach Themen wie Schule, Gesundheitsdienst, Steuern etc. Das ist eine der Erklärungen, wieso die Konservativen in ihrer Wahlkampagne, in der es letztlich fast nur noch um Europa ging, am Ende eben doch aufs falsche Pferd gesetzt hatten.

Wie präsentiert sich die Haltung der Briten gegenüber Europa? Die letzte derartige Umfrage, durchgeführt vom renommierten MORI-Institut im August und November 1996, zeigt folgende Resultate: Etwas mehr als die Hälfte der Befragten hält sich für ordentlich bis gut

informiert über die Europäische Union, unter 50 Prozent für schlecht bis sehr schlecht. Eine Mehrheit der Befragten, 44 Prozent, glaubt, dass es nie zu "Vereinigten Staaten von Europa kommen wird". 34 Prozent denkt, dass die Entwicklung Europas auf die enge Integration in Richtung "*Federalism"* hinausläuft. Genau die Hälfte der Befragten würde diese Entwicklung bedauern, nur 23 Prozent würde sie gutheissen. 60 Prozent aller Befragten sind dafür, die Optionen im Hinblick auf die Währungsunion offenzuhalten. 30 Prozent finden, Grossbritannien solle eine Beteiligung in der ersten Welle prinzipiell ausschliessen. Generell offenbaren die Umfragen Verwirrung im Hinblick auf den "Euro", zugleich aber, typischerweise, eine pragmatische Offenheit.

Labour-Wähler sind zwar deutlich proeuropäischer als Tory-Wähler, doch riesig scheinen die Unterschiede zwischen den Wählern der beiden Grossparteien nicht zu sein. Sie bewegen sich zwischen vier und acht Prozent. Laut einer Umfrage vom Januar 1997 (allerdings im konservativen, prononciert euroskeptischen "*Daily Telegraph*") würden in einem Europareferendum 42 Prozent für das Verbleiben in der EU stimmen, 38 Prozent würden für einen Austritt optieren. Das Bemerkenswerte an dieser Umfrage ist die Veränderung seit 1995. Im Juni 1995 waren noch 61 Prozent für Verbleiben, im Juni 1996 nur noch 47 Prozent, jetzt 42 Prozent. Für den Austritt waren im Juni 1995 entsprechend erst 29 Prozent, im Juni 1996 dann 36 Prozent, jetzt 38 Prozent. Die euroskeptische Stimmungsmache der Tories vor dem Hintergrund des Rindfleischkrieges hat, wenn man dieser Umfrage trauen darf, in den letzten eineinhalb Jahren die Stimmung im Lande in Richtung Europafeindlichkeit drastisch verändert. Dies ist denn auch im Wahlkampf sehr deutlich zum Ausdruck gekommen, doch entschieden hat diese Frage den Wahlkampf, wie gesagt, bei weitem nicht.

"Die Kelten" - bessere Europäer ?

Ganz anders sehen die Waliser und die Schotten die Dinge, zumindest deren nationalistischer Flügel. Sie argumentieren, dass ihre Nationen als unabhängige EU-Mitglieder deutlich besser wegkämen, als wenn sie weiterhin via London in Brüssel repräsentiert würden. Deshalb geben sich vor allem die Schottischen Nationalisten der SNP (*Scottish National Party*) heutzutage als begeisterte Proeuropäer, im Gegensatz zu früher. Diese Kombination von Nationalismus und Europäertum mutet auf den ersten Blick skurril an, auch wenn sie politisch Sinn ergibt. Wenn die europäische Integration sich weiter vertieft, bedeutet dies langfristig eine Entschärfung sowohl der schottischen als auch der walisischen, vor allem aber der nordirischen Frage. Diese Nationen würden dann wohl immer mehr zu Regionen in einem Vereinten Europa, auf Kosten des Einflusses von Westminster.

Wesentlich harmonischer als die Briten haben die Iren die Europafrage gelöst. Nach anfänglichen inneren Kämpfen vor ihrem Beitritt 1973, sind sie heute glühende Europäer, und dies nicht nur, weil ihre Landwirtschaft und ihre Infrastruktur von Europa gewaltig profitieren. Ihr Europäertum ist schon an den Auto-Nummernschildern mit der Europaflagge

erkennbar - in Grossbritannien bis auf weiteres völlig undenkbar. Die Iren, die sich bisher stets unbehaglich als Nicht-Briten definieren mussten, als die Bewohner von *"John Bull's other Island"*, haben jetzt erstmals eine befriedigende Selbstdefinition gefunden: Europäer mit keltischem Erbe.

Ein frischer europapolitischer Wind aus London ?

Wenn ich diesen Vortrag etwas früher gehalten hätte, wäre er zweifellos anders ausgefallen. Ich hätte mich wohl oder übel auf den historischen Teil konzentriert und mich dann ausgiebig mit der Agonie der Tories befasst, welche ja weitgehend mit Europa zu tun hat.

Doch inzwischen ist, wie man weiss, alles anders geworden. Die Labourpartei hat am 1. Mai einen derart überwältigenden Sieg errungen, dass ihre Abgeordneten auf den grünen, lederbespannten Regierungsbänken des Unterhauses keinen Platz finden. Für den neuen Premierminister bedeutet diese gigantische Mehrheit zweierlei: Chance und Gefahr, entsprechend der weisen Doppelbedeutung jenes alten chinesischen Schriftzeichens. Chance, weil Tony Blair jede gewünschte Politik durchsetzen kann, ohne wie sein auf *Pressure Groups*, Kleinparteien oder die parteiinterne Opposition Rücksicht nehmen zu müssen. Gefahr, weil Tony Blair genau weiss, dass er über eine Partei mit derart komfortabler Mehrheit nicht das Damoklesschwert einer Drohung mit Vertrauensfrage und Niederlage hängen kann, wenn sie sich nicht einig ist. Blair kann also handeln, aber er muss damit rechnen, dass die rund fünfzig Euroskeptiker in den eigenen Reihen allmählich Flagge zeigen.

Journalisten, so hat einst jemand formuliert, verhalten sich zu Politikern wie der Hund zum Laternenpfahl. Dies kommt unter anderem bei den Übernamen zum Ausdruck, welche die Journalisten den Politikern geben. Tony Blair hat mit dem Übernamen "Bambi" angefangen und mit "Stalin" aufgehört. Das niedliche Reh aus dem Disney-Trickfilm hat längst seine Zähne gezeigt und den Gigantenkampf der Parteireform in Rekordzeit durchgezogen. Der jüngste Premierminister Grossbritanniens seit 185 Jahren hat gezeigt, dass er seine politischen Ziele durchsetzen kann. Und dazu gehört zweifellos auch die Europapolitik.

"Die Schöpfung"

Die erste Woche der Regierung Blair war wie eine Strophe aus dem Oratorium "Die Schöpfung". An jedem Tag wurde ein neuer Schöpfungsakt vollzogen, keine kleinlichen bürokratischen Massnahmen, kein Umhängen von Etiketten, sondern grosse politische Gesten, deutliche Signale an die Briten, die Europäer und die Welt. Schon am zweiten Tag jener "Schöpfungsgeschichte" - der erste war der Kabinettsbildung vorbehalten - wurde der neugeschaffene Europaminister, ein gewisser Doug Henderson, ins Flugzeug gesetzt und nach Brüssel verfrachtet. Er wirkte wie ein Küken, das soeben dem Ei entschlüpft war, noch etwas zerzaust, was ja kein Wunder war, denn der Mann, der bisher im Schattenressort des Innern tätig war, wurde erst am Vorabend seiner Mission über die Komplexitäten der Europapolitik

informiert und machte, in der europäischen Hauptstadt angekommen, einen entsprechend verlorenen Eindruck. Er hatte mit der französischen Sprache ebenso Mühe wie mit dem Simultanübersetzungssystem. Aber das machte nichts, ganz im Gegenteil. Die europäischen Partner lächelten verständnisvoll über den rührenden Auftritt Hendersons, empfingen die Signale und traten dem neuen britischen Unterhändler mit einem *Goodwill* entgegen, den wahrscheinlich seit Jahren kein Brite mehr in den europäischen Instituti-onen erfahren durfte.

Und kurz darauf wurde der Verwaltungsratspräsident von BP, Sir David Simon, zum Minister für die Förderung der Wirtschaftsbeziehungen mit der EU gemacht - ein weiteres Signal dafür, dass Labour es ernst meinte mit den engeren Beziehungen zu Europa.

Schon am 7. Mai, die Labour-Regierung war noch keine Woche alt, begab sich der neue Aussenminister Cook zu ersten Kontaktaufnahmen mit seinen Amtskollegen nach Bonn und Paris. Dabei umgab ihn, wie die “FinTimes” in ihrem Editorial formulierte, “eine Wolke von euphorischem Goodwill”. Die Strategie der neuen Regierung gegenüber Europa lässt sich in einem Satz charakterisieren: Statt mit dem Abblocken jeglicher Einigung am bevorstehenden Europagipfel in Amsterdam zu drohen, geht es jetzt darum, eine Einigung zu erzielen. Kooperationsbereitschaft und Flexibilität heisst jetzt die Devise, nicht Widerstand um jeden Preis.

Der neue britische Aussenminister, Robin Cook, meldete in seiner aussenpolitischen Grundsatzerklärung Führungsansprüche Grossbritanniens innerhalb der Europäischen Union an. Unter der Regierung Blair wollten die Briten künftig auf gleicher Stufen stehen wie die Deutschen oder die Franzosen. In der Thronrede der Königin von Mitte Mai bildete Europa den einzigen aussenpolitischen Programmpunkt: Die Briten würden sich für die Stärkung der europäischen Zusammenarbeit einsetzen und im Hinblick auf den britischen Vorsitz im ersten Halbjahr 1998 nach mehr Offenheit und Effizienz der europäischen Institutionen streben.

Kontinuität

All dies klingt hervorragend proeuropäisch. Doch vergessen wir nicht, dass auch John Major in seinen Manifesten und Regierungsprogrammen immer davon gesprochen hatte, Grossbritannien “ins Herz Europas” zu stellen. Was dabei am Ende herausgekommen ist, wissen wir ja. Und richtig, knapp mehr als eine Woche nach dem Wahlsieg Labours, als der niederländische Ministerpräsident und amtierende EU-Vorsitzende Wim Kok nach London kam, machte ihm Premierminister Blair deutlich, wo die Grenzen seines “neuen Starts in Europa” liegen.

Blair betonte, wie schon im Wahlkampf, dass er britische Interessen “an die erste, zweite und letzte Stelle” setzen werde. Blair will, genau wie sein Vorgänger John Major, die britischen Grenzkontrollen auch in einem integrierten Europa beibehalten. Dies sollte ebenso Teil des Maastricht II-Abkommens bilden wie die Abschaffung der Grenzkontrollen durch die anderen EU-Mitglieder. Und weil dies vom Opt-Out John Majors bei Maastricht I nicht mehr zu

unterscheiden ist, fügt Tony Blair hinzu, dass von einem Opt-Out nicht die Rede sein könne, da Labour dieses Konzept nicht mehr verwende. Also nennen wir es ein “permanentes Arrangement”. Und zweitens machte Blair deutlich, dass er jeden Versuch blockieren werde, Mehrheitsentscheide in der Kommission auf die Aussen- und Sicherheitspolitik auszuweiten sowie auf Immigrations-, Polizei- und Justizfragen. John Major hätte dies kein bisschen anders gemacht.

Die Regierung Blair steht also für einen radikal geänderten Stil im Umgang mit Europa, in der Substanz hat sich jedoch letztlich wenig geändert. Die Euroskeptiker dürfen nach so viel selbstgemachter Greuelpropaganda aufatmen. Die Kontinuität bleibt gewahrt.

Grossbritannien - ein widerstrebender Partner in Europa

Die Labourpartei war nicht immer so proeuropäisch, wie sie sich heute - zumindest vordergründig - gibt. Rufen wir uns in Erinnerung: Als Grossbritannien im Januar 1973 nach intensiven Parlamentsdebatten der damaligen EWG beitrat, war dies das Resultat der Leistung des konservativen Premierministers Edward Heath. Damals war es die Labourpartei, welche zutiefst gespalten war über der Europafrage. Nach seiner Rückkehr an die Macht im Februar 1974 verhandelte Harold Wilson die Modalitäten des EWG-Beitritts neu und unterstellte den Beitritt Grossbritanniens einem für das Land beispiellosen Referendum im Juni 1975. Eine Zweidrittelsmehrheit in jener Abstimmung untermauerte die EWG-Mitgliedschaft mit einem demokratischen Mandat. Die britische Aussenpolitik ab 1973 wurde europäischer. Doch Grossbritannien blieb ein widerstrebender Partner in Europa. Die Weltmachtambitionen der abtretenden Kolonialmacht prägten die Haltung der Regierung und die Einstellung der Briten nach wie vor mehr als die Europapolitik. Grossbritannien trat zudem einem Klub bei, dessen Regeln schon weitgehend aufgestellt waren. Und der Beitritt war aus einer Position der Schwäche ausgehandelt worden. Zu alledem kam das wachsende wirtschaftliche Malaise der siebziger Jahre, welches die politische Stabilität des Landes bedrohte. Grossbritannien steckte schon damals in einer tiefen Identitätskrise, die weit über die zwiespältige Beziehung zu Europa hinausging. Vor allem aber schwankte Grossbritannien, die Insel zwischen Europa und Amerika, zwischen Europäertum und *“Atlanticism”*.

“Special Relationship” oder Anschluss an Europa ?

Wenn die Euroskeptiker - oder nennen wir sie besser Europhoben - von “Souveränität” oder Unabhängigkeit reden, welche durch “Brüssel” bedroht seien, so setzen sie jenen alten Selbstbetrug fort, mit dem die Briten sich in der Nachkriegszeit Illusionen über ihre Situation in der Welt machten. Mit dem Kriegseintritt der Amerikaner hatten sie ihre Unabhängigkeit eingebüsst, Grossbritannien wurde *de facto* ein Klientenstaat der USA. Nebenbei bildeten die Amerikaner seinerzeit die erste ausländische Armee, die seit der normannischen Invasion auf britischem Boden stationiert war. Nach dem Suez-Desaster von 1956, welches sehr deutlich zeigte, dass die Amerikaner und nicht mehr die Briten das Sagen hatten, wollte

Premierminister Harold Macmillan den Schaden reparieren und strebte - insbesondere mit Präsident Kennedy als Partner - eine enge britisch-amerikanische Beziehung an. Der sogenannte *"Atlanticism"* sollte die britische Ehre retten und der britischen *Upper Class* die Illusion lassen, weiterhin die Welt zu regieren, wenn auch jetzt dank der Verknüpfung mit amerikanischer Macht.

Amerika, nicht das vereinigte (oder zu vereinigende) Europa war im Visier der britischen Elite. Europa, damals bloss ein Gemeinsamer Markt, hatte den Briten, wie sie glaubten, herzlich wenig zu bieten. Und überdies schienen damals die Erfolgschancen dieses Projektes äusserst fraglich. So wurde die alte Kriegsallianz, die "special relationship" aus der Remise geholt und zur Maxime der britischen Politik gemacht. Das enge Verhältnis zwischen Margaret Thatcher und Präsident Reagan lässt sich direkt auf jene Epoche zurückführen, und schon Churchill hatte 1954 von einer Art Duopol der anglo-amerikanischen Cousins in der Welt gesprochen: *"Only the English speaking peoples count: together they can rule the world."*

Die britische Politik schwankte zwischen jener *"special relationship"* mit Amerika und dem sich allmählich bildenden neuen Europa. Attlee, Churchill und Eden hielten sich abseits, als sich im Schuman-Plan, der Gemeinschaft für Kohle und Stahl, embryonal ein europäischer Zusammenschluss zu formen begann. Die Briten verhielten sich kühl gegenüber dem Pleven-Plan für einen militärischen Zusammenschluss, sabotierten die Zahlungsunion und zogen sich nach der Konferenz von Messina, der Taufpatin der EWG, aus dem Spaak-Komitee zurück. In den fünfziger Jahren wollten britische Politiker die historische Rolle Grossbritanniens als Schiedsrichter und ausgleichende Kraft auf dem Kontinent wieder aufnehmen. Sie glaubten, der Antagonismus zwischen Frankreich und Deutschland sei so gross, dass die Briten auch ohne Engagement in Europa die Rolle des einflussreichen Vermittlers spielen könnte. Später änderte sich diese Ansicht. Jetzt wollten die Briten innerhalb Europa eine führende Rolle einnehmen, um den Einfluss der Deutschen zurückzudämmen (siehe Majors Formulierung "Grossbritannien im Herzen Europas"). Denn die Beteuerung vor allem Helmut Kohls, die Deutschen wollten sich selbst in Europa eingebunden sehen, um die "deutsche Gefahr" zu bannen, wird von den Briten mit Misstrauen beobachtet. Nicht die Selbsteinschränkung der Deutschen sehen die Briten in der Europäischen Integration, sondern Konsolidierung der neuen (nämlich wirtschaftlichen) deutschen Macht-Aspirationen in Europa.

Der EWG-Beitritt Grossbritanniens 1973 war zumindest teilweise eine konservative Reaktion auf den "*Atlanticism*", auf amerikanischen Einfluss in der britischen Aussenpolitik. Edward Heath sah dies gewiss so. Er wollte mehr, nämlich Grossbritannien durch den Beitritt wieder zu einer führenden Weltmacht werden lassen. Ein konservativer Unterhausabgeordneter (Norman St John Stevas), der unter Margaret Thatcher sogar das hohe Amt des *Lord President of the Council* bekleidete, trieb diese Träume von einer britischen Renaissance dank Europa so weit, dass er daran glaubte, dass die britische Königin dereinst "Kaiserin Europas"

werden könnte. Solche Träume - Europa als Plattform für eine neue Rolle Grossbritanniens als Weltmacht - waren wohl die grösste post-imperiale Illusion, der sich Britannien hingab. In Majors Formel “im Herzen Europas” und in Blairs Zielsetzung, eine Führungsrolle in Europa zu übernehmen, lebt ein schwacher Abglanz jener unrealistischen Ambitionen weiter. Dies ist natürlich eine poetische Leerformel, manche sagen eine Heuchelei. Denn welcher Brite will schon wirklich diesem “Herzen Europas”, wenn es das geben sollte, nahe sein?

Obwohl Politiker wie Heath mit dem Näherrücken an Europa den amerikanischen Einfluss reduzieren wollten, entsprach der britische EWG-Beitritt dennoch den amerikanischen Zielsetzungen. Für die Amerikaner gab es den Gegensatz zwischen “*special relationship*” und einer europäischen Rolle für Grossbritannien nicht. Es war ihnen im Gegenteil sehr wichtig, dass die Briten sich in Europa voll engagierten. Denn die Amerikaner erhofften sich gerade durch ihren Draht zu London ihren Einfluss auf Europa zu bewahren. So riet der frühere amerikanische Botschafter in London, Raymond Seitz, als er 1993 seinen Posten verliess, den Briten unmissverständlich, sich voll in die Europäische Union zu integrieren, um wenigstens den Rest ihres Einflusses in Washington zu wahren.

Erweiterung statt Vertiefung

Aus britischer Sicht war die Mitgliedschaft in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ursprünglich nur der wirtschaftliche Aspekt der Nato, nämlich die westliche Allianz in ihrer Konfrontation mit der Sowjetunion wirtschaftlich zu untermauern. Als die Bedrohung unter anderem der britischen Souveränität durch den kommunistischen Block wegfiel, war für manche britische Konservative die politische “*raison d’être*” für eine enge Bindung Grossbritanniens an die Europäische Gemeinschaft weggefallen, nämlich den wirtschaftlichen Stützpfeiler in der Konfrontation des kalten Krieges zu bilden. Die neue Bedrohung für die britische Souveränität war jetzt, nach Wegfallen der alten Bedrohung durch das sowjetische Imperium, groteskerweise jene Institution, welche bisher die britische Souveränität schützen half: die europäische Gemeinschaft selbst beziehungsweise ihre beschleunigte politische Integration.

Doch gerade die radikal veränderte Situation nach dem Fall des kommunistischen Imperiums bot den strategischen Vordenkern im Foreign Office einen äusserst eleganten Ausweg aus diesem Dilemma: die Ausweitung der Europäischen Union auf jene Staaten Ost- und Mitteleuropas, welche soeben das Joch des Kommunismus abgeschüttelt hatten. Die Strategie war von bestechender Einfachheit: Ausweitung statt Vertiefung, geographische Ausdehnung der Europäischen Union und damit eine Verhinderung oder zumindest wirkungsvolle Bremsung der weiteren politischen Integration, welche die Briten so sehr fürchteten. Untermalt wurde diese neue Strategie mit wohlklingenden Lippenbekenntnissen zur wirtschaftlichen Entwicklung, demokratischen Festigung und Einbindung ins westliche Lager der ehemals kommunistischen Staaten Ost- und Mitteleuropas. Doch als Zielländer britischer Investitionen

waren diese Länder trotz diesen schönen Erklärungen, wie sich zeigen sollte, ziemlich irrelevant. Die wahre Bedeutung der Ausweitung lag in der Verhinderung weiterer Vertiefung, der Verhinderung einer weitergehenden Integration.

Das britische Dilemma

Das globale Koordinatennetz mag sich geändert haben, das grundsätzliche Dilemma für die Briten ist geblieben: Aktionsfreiheit oder Einfluss in Europa.

Einfluss heisst Engagement, heisst Integration. Die Briten möchten am liebsten beides, doch das geht nicht. Eine Alternative allerdings stellt sich nicht mehr: Bewahrung oder Aufgabe von *Souveränität*. Diese Frage stellt sich heute anders: Soll die Union, deren Mitglied Grossbritannien ist, zentralisiert oder dezentral organisiert sein? Und um die Zukunft der Union mitzugestalten, muss Grossbritannien einen kooperativen Kurs einschlagen statt wie bisher einen Konfrontationskurs. Tony Blair scheint dies begriffen zu haben.

Wenn man diesen Vortrag vor einem Schweizer Publikum hält, lassen sich Assoziationen zwischen dem Euro-Malaise in diesem Land und der Euro-Agonie in Grossbritannien kaum vermeiden. Als Schweizer in England erhält man in England immer wieder ungefragte und vor allem unverdiente Komplimente: “Ihr macht es richtig, Ihr haltet Euch aus Europa heraus.” Parallelen zwischen der Insularität der Schweiz und jener Grossbritanniens sind verführerisch. Doch vergessen wir eines nicht: Die Briten mögen über Europa murren, sie mögen sich auf Distanz halten und mit dem Thema Europa innere Kämpfe austragen, die bisweilen an Don Quixotes Attacken gegen Windmühlen erinnern - an den Austritt aus der Union, an eine wirkliche Abkoppelung von Europa denken nur die Allerwenigsten.

Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung
Volume 44, © Center for Security Studies FSK, Zürich 1997.

Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte VI

edited by
Kurt R. Spillmann

Online version provided by the
International Relations and Security Network

A public service run by the
Center for Security Studies at the ETH Zurich
© 1996-2004

Harald Müller

Nuklearschmuggel und Terrorismus mit Kernwaffen

Einleitung

Die terroristische Drohung mit Massenvernichtungswaffen zählt zu den ernstesten Herausforderungen, denen sich der demokratische Staat gegenübersieht.[1](1) In den letzten Jahren ist in der politischen Theorie viel davon die Rede gewesen, dass der Staat "entzaubert" werde, seiner Steuerungsfunktionen beraubt, dass er nur noch einer unter vielen Partnern in Verhandlungsnetzwerken geworden sei und auch in seinen internationalen Aufgaben durch Nichtregierungsorganisationen, internationale Organisationen, multinational operierende Unternehmen, gewaltige private Finanzströme sowie Massenmigration bis zur Unkenntlichkeit geschwächt worden sei. An all diesen Beobachtungen ist natürlich etwas dran, wenn sie auch gelegentlich mit einem Absolutheitsanspruch ohne jedes Augenmass vorgetragen werden. Dennoch wird übersehen, dass der Staat in einer wichtigen Funktion unersetzlich geblieben ist: in seiner Behauptung des Gewaltmonopols, mit dem die Freiheit der Bürger in der Demokratie geschützt und die Fähigkeit der demokratischen Organe zur Rechtsetzung mit der Gewissheit der Rechtsdurchsetzung abgesichert wird.

Es ist diese grundlegende Aufgabe, die in Frage gestellt wird, wenn terroristische Gruppen in den Besitz von Massenvernichtungswaffen kommen. Bis heute haben sich die Staaten gegenüber terroristischen Erpressungen weitgehend immun gezeigt. Gelegentlich gab es taktische Zugeständnisse - etwa die Freilassung gefangener Terroristen oder freies Geleit für Flugzeugentführer. Strategisch verfolgten die westlichen Länder jedoch die klare Linie der kompromisslosen Bekämpfung des Terrorismus. Eine Terroristengeneration nach der anderen wurde identifiziert, gejagt und letztendlich festgesetzt. Im grossen erwies sich die Demokratie als nicht erpressbar. Dadurch blieben ihre Institutionen integer.

Eine Erpressung mit Massenvernichtungswaffen droht jedoch eine Schadensdimension an, in der diese strategische Linie in Frage gestellt wird. Wenn die reale Möglichkeit besteht, dass Tausende, Zehntausende oder ganze Stadtbevölkerungen in Gefahr gebracht werden, ohne dass hinreichende Abhilfemittel bereitstehen, kann eine Regierung terroristische Forderungen nicht einfach ignorieren. Nachgeben kommt andererseits einer völligen Auslieferung der demokratischen Organe gleich; denn wer garantiert, dass die Erpressung nicht ohne Ende fortgesetzt wird? Ein derartiges Entscheidungsdilemma ist für unsere Regierungen beispiellos. Wie die Entscheidung in einer derartigen Zwangslage auch ausfallen wird, es muss angenommen werden, dass das demokratische Staatswesen Schaden nehmen wird.

Es kommt daher zunächst darauf an, sich über den Realitätsgehalt derartiger Szenarios ein klares Bild zu machen. Darum geht es im folgenden. Zunächst wird die Motivationslage terroristischer Gruppen daraufhin abgeklopft, ob Massenvernichtungswaffen für sie geeignete

strategische Instrumente sein könnten. Dann werden die Möglichkeiten für diese Gruppen diskutiert, sich in den Besitz solcher Waffen zu bringen. Der Schwerpunkt liegt auf Kernwaffen; wir werfen jedoch auch einen Blick auf die Alternativen, d.h. auf chemische und biologische Waffen. Der Nuklearschmuggel hat seinen Platz in diesem Zusammenhang: er kann - im schlechtesten Fall - einen Beitrag zur Beschaffung liefern.

Terroristen und Massenvernichtungswaffen: die Motivationsfrage

Bis zu Beginn der neunziger Jahre galt unter Terrorismus-Spezialisten als herrschende Meinung die "Jenkins-Doktrin". Brian Jenkins, führender Terrorismus-Experte der amerikanischen Rand-Corporation, hatte das Verhältnis terroristischer Gruppen zu Massenvernichtungswaffen auf die griffige Formel gebracht: "*Terrorists want attention, not corpses*". Er behandelte Terroristen als spiegelbildliche Perversionen westlicher Politiker: Sie kämpfen in einer medial bestimmten politischen Arena um Massenzustimmung und zugleich um ihr Überleben im Angesicht staatlicher Repressionsmassnahmen. Beide Zielsetzungen führen zu einem rationalen Kalkül, das Aktionen so blutig und spektakulär ansetzt, dass hinreichend öffentliche Aufmerksamkeit angezogen wird, aber Grenzen dort zieht, wo das Risiko einer Entfremdung des eigenen unterstützenden Umfelds und einer übermächtigen staatlichen Reaktion droht. Massenvernichtungswaffen sind genau aus diesen Gründen ungeeignet, die terroristische Sache zu fördern.[2](2)

Der Einsatz von Chemiewaffen durch die Sekte *Aum Shinrikyo* in Tokio, deren Versuche mit biologischen Waffen und ihr Interesse an Nuklearwaffen geben uns einen klaren empirischen Hinweis, dass mit der Jenkins-Doktrin etwas nicht stimmen kann. Tatsächlich war sie nie unumstritten. Sie richtete sich theoretisch zu stark an einem - im westlichen Sinne - rationalen politischen Kalkül, empirisch zu sehr an den Erfahrungen mit den westeuropäischen Terroristengruppen "Rote Armee Fraktion", "*Action Directe*", "*Brigate Rosse*" aus. Es lassen sich jedoch realistische Terroristenprofile und -szenarien konstruieren, innerhalb derer der Erwerb und Einsatz von Massenvernichtungswaffen durchaus "rationale" Handlungsweisen darstellen:

1. Ein Eskalationsszenario: Selbst für die herkömmlichen westeuropäischen Terroristengruppen wäre es denkbar, dass der Zirkel zwischen Angriff und Niederlage auf Dauer zu immer weiterreichenden Gewaltmitteln drängt. Sie sehen sich schliesslich in einem regulären Krieg mit der Staatsmacht. Auch im Krieg zwischen Staaten ist die Eskalation ins Unbegrenzte eine ständig über den Parteien schwebende Gefahr - soviel wissen wir seit Clausewitz. In einem derart eskalierenden Kampf wären die Opfer unter der Zivilbevölkerung, die der terroristische Einsatz von Massenvernichtungswaffen zur Folge hätte, nichts anderes als "*collateral damage*". Wenn unsere eigenen Regierungen zivile Opfer in Millionenhöhe als Folge defensiver Nukleareinsätze in Kauf zu nehmen bereit waren - dies war seit dem *Carte Blanche*-Manöver der Nato in den fünfziger Jahren kein

Geheimnis mehr -, dann müssen wir Terroristen wohl ein derartiges Kalkül auch zutrauen. Es wäre unvorsichtig, sich auf eine immerwährende Selbstbeschränkung zu verlassen.

2. Dieses Argument gilt noch stärker, wenn es sich um Gruppen handelt, die auf dem Territorium eines anderen Staates gegen diesen Staat agieren, etwa weil sie ihn mit der eigenen verhassten Regierung verbündet glauben oder wissen. In den USA gilt noch heute der Abwurf der Kernwaffen auf Hiroshima und Nagasaki als legitimes Mittel zur Beendigung des Zweiten Weltkrieges, und es hat sich zum fünfzigsten Jahrestag als unmöglich erwiesen, auch den Opfern ein angemessenes Gedenken zu widmen - zu stark war der Widerstand der amerikanischen Veteranenverbände. Wir sollten wiederum kaum erwarten, dass Terroristen stärkere moralische Skrupel zeigen als westliche Regierungen. Der Anschlag auf das World Trade Center zielte auf Massenvernichtung. Eine fünfstellige Zahl von Menschen sollte allein im Gebäude selbst getötet werden. Der Sprengsatz war überdies mit Zyanidgas versetzt, das allerdings während der Explosion verbrannte. Wäre das Center auf die Wall Street gefallen - was nach Lage der Dinge möglich gewesen wäre - so hätte der tödliche Effekt den von Nagasaki erreichen können. Wenn Terroristen sich von der Drohung mit oder dem Einsatz von Massenvernichtungswaffen die erwünschte Änderung im Verhalten des fremden Staates versprechen, so ist der Erwerb - nach ihren Massstäben - leider rational.

3. Gleichfalls können die von Jenkins angeführten Hemmungen ausser Kraft gesetzt werden, wenn die agierende Gruppe ein menschenverachtendes Weltbild pflegt, wie dies im rechtsextremen Spektrum gilt. Der Anschlag in Oklahoma tötete - wie übrigens zwanzig Jahre zuvor derjenige auf den Hauptbahnhof in Bologna - mehr als 300 Menschen. Die Stufe zu 3’000 oder 30’000 ist quantitativ, nicht qualitativ.

4. Diese Motivationslage verschärft sich noch, wenn in das Weltbild religiöse, rassistische oder nationalistische Hassgefühle integriert sind, die sich gezielt auf bestimmte Völker oder Bevölkerungsgruppen richten. Wiederum sei der Hinweis gestattet, dass es für Genozid historische Beispiele gibt. Das deutsche Reich hat den Versuch der Ausrottung der europäischen Juden mit chemischen Kampfstoffen unternommen. Wenn Völkermord zum politischen Programm wird, fallen jedenfalls die vorgeblichen Hemmungen der traditionellen Gruppen weg.

5. Der Glaube der Gruppen und ihrer Führer, in höherem (göttlichem) Auftrag zu handeln, fegt jegliche ethischen Hemmnisse beiseite. Gegenüber göttlichem Befehl spielen aus der menschlichen Kultur erwachsende Einreden keine Rolle mehr. Vor allem in apokalyptischen Sekten könnte das Motiv, dem prophezeiten und erwünschten Weltuntergang mit Massenvernichtungswaffen hilfreich unter die Arme zu greifen, plausibel erscheinen. Gerade gegen das Ende des Jahrtausends ist hier Aufmerksamkeit angesagt.

6. Schliesslich kann sich hinter scheinbar politischen oder religiösen Motiven auch pathologische Mordlust verbergen. Das gilt vor allem für Individuen (UNA-Bomber), kann aber auch auf kleinere Gruppen Anwendung finden.
7. Dieses Muster von Motivationen, mit denen der Erwerb und der Einsatz von Massenvernichtungswaffen grundsätzlich vereinbar sind, wird nur von den folgenden Einschränkungen wirklich tangiert:

   Terroristische Gruppen arbeiten in einem Umfeld extrem hohen Risikos. Zu ihrem eigenen Überleben bedarf es bewährter Routine. Abweichungen, revolutionär Neues könnte ungewollt zu von aussen erkennbaren Signaturen führen, welche die Entdeckungswahrscheinlichkeit erhöht. Deshalb wirken terroristische Aktionen häufig lediglich wie "mehr von demselben"; wirkliche Sprünge im Verhalten sind selten. Die Aum Shinrikyo hatte eine solche terroristische Routine noch gar nicht entwickelt; sie handelte als "Neueinsteiger". Man wird daher vermutlich besonders auf neue Gruppierungen oder radikale Abspaltungen von bestehenden Organisationen das Augenmerk zu richten haben.

- Staatlich unterstützte Terroristen dürften von ihren Auftraggebern in dieser Hinsicht an der kurzen Leine gehalten werden. Staaten sind territorial gebunden. Gegen sie kann proportionale Vergeltung geübt werden. Sie müssen damit rechnen, dass die Opfer von terroristischen Attacken mit Massenvernichtungswaffen bzw. deren Verbündete den Patron der inkriminierten Gruppe in Regress nehmen. Es ist daher eher unwahrscheinlich, dass Terroristen, die mit staatlicher Unterstützung operieren, zu diesem Mittel greifen (können).
- Häufig ist auch angeführt worden, dass die interne Gruppenkohäsion ein wichtiger Teil der terroristischen Überlebensstrategie ist. Diese Kohäsion könnte durch den Übergang zu Massenvernichtungswaffen beschädigt werden. Das trifft sicher auf den ersten Fall zu - also die traditionelle Gruppe, die in einer Konflikteskalation zu solchen Waffen greift. Der Einwand ist allerdings für jene Motivationsprofile gegenstandslos, bei denen der potentielle Massenmord bereits in die Gruppenidentität eingeschrieben ist.

Fazit: Die scheinbar so beruhigende "Jenkins-Doktrin" kann weder von der Theorie noch von der Empirie her überzeugen. Es ist vernünftiger und vorsichtiger, von der realen Möglichkeit auszugehen, dass bestimmte Motivationsprofile Terroristen dazu veranlassen können, Massenvernichtungswaffen zu beschaffen und diese auch einzusetzen.

Können Terroristen Kernwaffenmaterial erwerben?

Kernwaffen benötigen "kritische Massen" von Plutonium oder hochangereichertem Uran. "Kritische Masse" ist diejenige Menge von Spaltmaterial, die erforderlich ist, um eine Kettenreaktion der Kernspaltung in Gang zu setzen und so lange zu erhalten, bis die erwünschte Explosionskraft erreicht ist. Diese Masse variiert mit der angewandten Technik.

Als Richtsätze für “Anfänger” gelten 8 kg Plutonium und 25 kg hochangereichertes Uran, wobei sich diese Standards an staatlichen Programmen ausrichten.

Die Herstellung des Materials ist eine beträchtliche Herausforderung. Erforderlich sind Anlagen von einer Grösse und Präzision, wie sie Terroristen nach menschlichem Ermessen nicht in der Lage sind zu errichten und zu betreiben. Infolgedessen wäre eine terroristische Gruppe darauf angewiesen, das Material entweder von einem Staat zur Verfügung gestellt zu erhalten oder es auf dem “schwarzen Markt” zu erwerben.

Dafür, dass ein etablierter Kernwaffenstaat, ein Schwellenland oder ein Staat mit einem geheimen Kernwaffenprogramm Interesse daran haben könnte, subnationale Gruppierungen mit Waffenmaterial auszurüsten, gibt es keine Anhaltspunkte. Das Risiko, das sich aus dem Kontrollverlust über diese gefährlichen Stoffe ergibt, wäre für jede plausible staatliche Kalkulation zu hoch. Dies schliesst das Vergeltungsrisiko eines von Terroristen nuklear angegriffenen Landes oder seiner Verbündeten ein.

Es bleibt der sogenannte “schwarze Markt”. Aufsehenerregende Schmuggelfälle haben in den letzten Jahren öffentliche Aufmerksamkeit erregt. Dabei ist zu betonen, dass es sich bei keinem der bekannt gewordenen Fälle um Material handelt, das aus Kernwaffen stammt oder für die Kernwaffenproduktion bestimmt war, obwohl in neun bis zehn Fällen waffenfähiges Spaltmaterial sichergestellt wurde. Dabei handelte es sich um Brennstoffe oder um Kalibrationsmaterial. Auch lagen die gefundenen Mengen in jedem Fall unterhalb der kritischen Masse. Die weitaus grösste Zahl der berichteten Schmuggelaffären betrafen seltene Metalle und radioaktive Stoffe, nicht Spaltmaterial. Seit Ende 1995 ist kein weiterer Fall mit waffenfähigem Material ruchbar geworden, auch die Zahl der Sicherstellungen von radioaktivem Material ist zurückgegangen. Das kann an einer verbesserten Prävention liegen, könnte aber auch darauf hindeuten, dass die Händler nunmehr andere Routen bevorzugen, auf denen die Überwachung weniger stark ausgeprägt ist als in Westeuropa. Dass die afghanische Regierung kürzlich über die Sicherstellung von Uran (ohne Spezifikation des Anreicherungsgrads) berichtete, könnte für die zweite Hypothese ein Indiz sein.

Waffenfähiges Material kann in einer Fülle von Formen und an einer Vielzahl von Standorten vorliegen. Forschungsreaktoren werden mit hochangereichertem Uran gefahren, ebenso die Reaktoren von Überwasserschiffen und U-Booten der Marine der Kernwaffenstaaten. Entsprechendes Material kann am Ausgang von Anreicherungsanlagen, in Brennstofffabriken, Brennstofflagern und an den entsprechenden Anlagen vorliegen. Auch bestrahltes hochangereichertes Uran kann für Waffenzwecke zurückgewonnen werden, allerdings in einem aufwendigen und strahlenschutzmäßig komplexen Verfahren. Natürlich kann hochangereichertes Uran auch in Waffenfabriken, aus Kernwaffen und aus Abrüstungsbeständen abgezweigt werden. Wiederaufgearbeitetes Reaktorplutonium ist grundsätzlich geeignet für Waffenzwecke, wenn es auch grössere technische Schwierigkeiten bereitet als speziell zu Waffenzwecken produziertes Plutonium. Die Schwierigkeiten liegen in den

Eigenschaften des Plutoniumisotops 241, das zum spontanen Zerfall neigt und daher die fertige Kernwaffe durch Frühzündung gefährdet; die höheren Plutoniumisotope entwickeln auch erhebliche Hitze. Sie liegen im Reaktorabbrand mit höheren Anteilen vor als in speziellem Waffenplutonium. Eine aus Reaktorplutonium gefertigte Bombe muss daher ständig gekühlt werden. Auch dies ist eine zusätzliche Komplikation. Dennoch kann Plutonium aus Wiederaufarbeitungsanlagen, Mischoxyd-Brennstofffabriken sowie aus frischem MOX-Brennstoff als Bombenrohstoff dienen. Das gilt natürlich ebenfalls für eigentliches Waffenplutonium aus der militärischen Aufarbeitung, aus den Waffenproduktionsanlagen oder aus abgerüstetem Material.

Mit anderen Worten: Während das Material mit einiger Vorsicht behandelt werden muss und Spaltstoff aus dem zivilen Gebrauch mit grösseren Schwierigkeiten zu militärischen Zwecken bearbeitet wird als speziell für den militärischen Einsatz produziertes Material, ist die Vielfalt der möglichen “Quellen” doch beeindruckend. Wenn im folgenden nur von der Lage in den Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion, vor allem Russland, die Rede ist, so bedeutet dies keineswegs, dass das Material in den übrigen Kernwaffenstaaten, in den Schwellenländern oder auch in den Nichtkernwaffenstaaten, die über waffenfähiges Material verfügen, hundertprozentig sicher ist. (Über die physische Sicherheit und die Materialbilanzierung in China, Indien, Pakistan und Israel wissen wir so gut wie nichts.) Es heisst allerdings, dass wir in bezug auf die westlichen Nukearmächte ein gewisses Vertrauen in die internen Kontrollverfahren investieren und dass über Russland und seine Nachbarn in den letzten Jahren genügend verlässliche Berichte bekannt geworden sind, um erhebliche Unruhe zu spüren.

In der früheren Sowjetunion liegt kernwaffenfähiges Material an etwa 100 Standorten vor. Russland beherbergt etwa 60 grössere Standorte mit diesen Stoffen.

Die folgenden Fälle von entwendetem Material sind öffentlich geworden:

1. Im Oktober 1992 wurden aus der Luch Produktions-Genossenschaft bei Podolsk 1,5 kg hochangereichertes Uran entwendet und später in Russland sichergestellt.
2. Im Mai 1993 wurden 2 kg U-235 in Form von Uran-Beryllium-Amalgam in Vilnius sichergestellt. Das Material stammte anscheinend aus dem Nuklear-Institut in Obninsk.
3. Im gleichen Jahr wurden durch einen Marineoffizier drei Brennstäbe mit hochangereichertem Uran aus einem Depot der Marine bei Murmansk gestohlen. Der Dieb und seine Komplizen wurden später verhaftet.
4. Im Februar 1994 wurden 3 kg hochangereichertes Uran aus der Brennstofffabrik Elektrostal gestohlen.
5. Im Mai 1994 tauchten in einer Garage in Tengen am Bodensee 0,8 Gramm hochreines Plutonium auf. Die Herkunft ist ungeklärt, eine grosse Anzahl von Forschungsinstituten,

einschliesslich solcher in Osteuropa und der früheren DDR, hatten Gramm-Proben dieses Materials erhalten.

6. Am 13. Juni 1993 wurden in Landshut 0,8 Gramm hochangereichertes Uran sichergestellt.
7. Der siebte Fall betrifft das Mischoxydgemisch vom Flughafen München mit ca. 360 Gramm Plutonium, das im Mittelpunkt des Interesses eines Untersuchungsausschusses des deutschen Parlamentes steht.
8. Im Dezember 1994 wurden in Prag ca. 3 kg hochangereichertes Uran sichergestellt, das anscheinend der gleichen Charge wie das Landshuter Material entstammt.
9. Das FBI hat über einen Diebstahl von 2 kg hochangereichertem Uran aus einem Kernforschungsinstitut in St. Petersburg berichtet. Der Bericht ist nicht bestätigt worden.
10. Ein zweiter Fall, wobei hochangereicherter Untersseeboot-Brennstoff aus einer Marineeinrichtung entwendet wurde, ist mittlerweile bekannt geworden.

Wir haben es also mit neun oder zehn Fällen zu tun, in denen waffenfähiges Material auf dem Schwarzmarkt aufgetaucht oder in diesen eingebracht wurde. Mit einer Dunkelziffer ist zu rechnen. Wie Tom Cochran, ein amerikanischer Kollege mit guten Verbindungen zur Clinton-Administration, bemerkte: “Man berichtet uns, dass die USA darüber unterrichtet wurden, dass eine grössere Menge von waffenfähigem Material gestohlen wurde und dass ein erheblicher Teil davon verschwunden bleibt, aber wir kennen die Details nicht.”

Seit 1991 gibt es einen Strom von Aussagen aus Russland, und zwar auch von offiziellen Vertretern der Regierung und der kerntechnischen Anlagen, die erhebliche Mängel zugestehen.

- Im Januar 1991 wurde dem damaligen Präsidenten der Sowjetunion ein interministerieller Bericht übermittelt, der auf erhebliche Mängel bei der Plutoniumlagerung hinwies und Forschungseinrichtungen als verwundbarstes Glied der Kette bezeichnete.[3](3)
- Im Februar 1992 warnte der Leiter der Interpol-Stelle in Moskau, Ignatov, vor dem Fehlen wirksamer Kontrollen über Lagerung und Weiterverarbeitung von nuklearen Stoffen.[4](4)
- Im August 1993 wies General Yevstayew vom russischen Geheimdienst auf die sich verschlechternde Lage in den “geschlossenen Städten” und auf die Erosion der für die Sicherheit bislang so wichtigen Geheimhaltung hin. Er stellte fest, dass es Gründe zu der Besorgnis gebe, Spaltmaterial könne in Russland abgezweigt werden.[5](5)
- Im gleichen Monat beklagte sich die Führung der russischen Nuklear-Kontrollkommission GAN über die mangelhafte Bereitschaft zur Zusammenarbeit seitens MINATOM und des Verteidigungsministeriums. MINATOM räume zwar Sicherheitsprobleme ein, auch dass Diebstähle stattgefunden hätten, wolle aber die notwendigen Informationen nicht freigeben. Die Entwicklung wirksamer Sicherungsmassnahmen würde dadurch erschwert und verzögert.[6](6)

- Im September 1993 informierten Vertreter der russischen Regierung darüber, dass angesichts wiederholter Brennstoffdiebstähle aus dem Brennelementewerk Elektrostal Besorgnisse bestünden, auch plutoniumhaltiger Brennstoff könne entwendet worden sein.[7](7)
- Im Januar 1994 äusserte der Leiter des nuklearen Sicherheitsinspektorats im russischen Verteidigungsministerium seine Besorgnis über den Zustand der Brennstofflager der Marine. Die Marine selbst gestand, damit erhebliche Probleme zu haben.[8](8)
- Im Februar 1994 warnte ein Bericht des russischen Innenministeriums vor den weitverbreiteten Diebstählen von Material aus kerntechnischen Anlagen. MINATOM kritisierte den Bericht und verlangte vom Innenministerium Stillschweigen.[9](9)
- Im gleichen Monat sprach der Informationschef von GAN, Rogoschin, sogar von Sicherheitsproblemen bei der Lagerung von Kernwaffen. Auf die Frage, ob er die Existenz ausreichender illegaler Bestände von Waffenmaterial ausschliessen könnte, antwortete er: “Ich kann nichts ausschliessen”.[10](10)
- Im Frühjahr 1994 gab es drastische Äusserungen von der Führung von GAN über das Fehlen einer zentralen Datenbank, über den Verbleib von Nuklearmaterial und über die physischen Schutzmassnahmen in einzelnen Einrichtungen. Ein hoher Vertreter sprach von “Tante Marsha, die mit einer Gurke bewaffnet” Wache stünde, aber nicht wüsste, wie sie die Gurke überhaupt einsetzen solle.
- Im April 1994 gab ein führender Vertreter von MINATOM, Lebedev, Alarm mit Hinblick auf die Lagerung von abgerüstetem Plutonium: Die Möglichkeit von Diebstahl sei nicht auszuschliessen.[11](11)
- GAN schloss ein Forschungsinstitut, weil das dort vorhandene Plutonium - mehr als eine signifikante Menge - nicht ausreichend geschützt war.[12](12)
- Mitte 1994 gab es eine gemeinsame Demarche der lokalen Verwaltungen der früher “geschlossenen Städte” des russischen Atomwaffenkomplexes. Die Verantwortlichen beklagten die fortgesetzte Erosion physischer Sicherheit in den kerntechnischen Anlagen.[13](13)
- Im September lobte GAN im allgemeinen den Stand physischer Sicherheit, nahm aber Forschungseinrichtungen ausdrücklich aus: dort bestünden weiterhin erhebliche Mängel.[14](14)
- Im gleichen Monat sagte allerdings der stellvertretende Leiter der nordwestlichen Regionalverwaltung von GAN, Novikov, dass Diebstähle von Spaltmaterial aus russischen Einrichtungen “nicht unüblich” seien und die Sicherheit generell unzureichend sei.[15](15)
- Im Winter 1994/95 stellte ein Bericht des russischen Sicherheitsrats Mängel im physischen Schutz und in der Materialbilanzierung nicht nur in zivilen Forschungsinstituten, sondern

auch in weiten Bereichen des Kernwaffenkomplexes fest, einschliesslich Tomsk-7 und Chelyabinsk-65. Der Bericht sprach von 900 Diebstahlversuchen in "geheimen Einrichtungen"; davon gingen 700 von Angestellten der Betriebe aus.[16](16)

- Im Frühjahr 1995 verteidigte Atomminister Michailow zwar die Sicherheit im Waffenkomplex, aber selbst er räumte ein, dass zivile Anlagen und Forschungseinrichtungen ein "Problem hinsichtlich des Nuklearschmuggels" darstellten.[17](17)
- Anfang 1997 äusserte sich der stellvertretende Atomminister Ryabew: "Mit dem gegenwärtigen Haushalt sind wir nicht in der Lage, die Schlüsselprobleme nuklearer Sicherheit zu lösen. (...) der physische Schutz der Mehrzahl der Anlagen entspricht nicht den Erfordernissen und den Regeln, die in Russland in den letzten Jahren in Kraft getreten sind."[18](18)

Die Schlussfolgerungen sind klar:

- Seit 1991 wird über Probleme der Sicherungsmassnahmen und der physischen Sicherheit offen gesprochen. Bis heute bestehen diese Probleme fort.
- Die Probleme werden von allen beteiligten Instanzen zugestanden, wenn auch mit unterschiedlicher Betonung. Es handelt sich nicht um eine Waffe im Kampf der Bürokratien, sondern um eine reale Gefahr.
- Diese Gefahr ist am akutesten bei zivilen Forschungseinrichtungen und Produktionsanlagen sowie bei den Lagern von Kernbrennstoffen für die Seestreitkräfte. Sie besteht aber auch im Sektor der Waffenproduktion, obwohl bislang kein Waffenmaterial auf dem illegalen Markt aufgetaucht ist.
- Die Probleme sind nicht auf Russland beschränkt, sondern existieren in der gesamten früheren Sowjetunion. Bei "Projekt Saphir" stiessen die Amerikaner in Kasachstan auf waffenfähiges Material, das in Blechschuppen mit Holztüren gelagert war, deren einziger Schutz aus einem schwachen Vorhängeschloss bestand.[19](19)

Physischer Schutz und Sicherungsmassnahmen

Diese Probleme ergeben sich aus dem Übergang zentralistischer, polizeistaatlicher Systeme in marktwirtschaftlich und ansatzweise demokratisch-liberal organisierte Einheiten. Das Sicherheitssystem der Sowjetunion beruhte weitgehend auf physischer Isolierung, strikter geheimdienstlicher Überwachung und massiver bewaffneter Präsenz vor Ort. Diese Rahmenbedingungen sind weggefallen.[20](20)

In der Vergangenheit bestand die "Basisdrohung", gegen die sich physische Schutzmassnahmen richteten, im Versuch, von aussen in die Anlagen einzudringen. Gegen die "Insider-Drohung", die heute im Vordergrund steht, gab es keine hinreichenden Massnahmen.[21](21) Der physische Schutz wurde ganz überwiegend durch die Präsenz von

Wachen gewährleistet. Demgegenüber spielten technische Mittel eine untergeordnete Rolle. Beispiel: Beim Diebstahl dreier Brennelemente aus einem Marinedepot in Murmansk stieg der Dieb, ein Marineoffizier, durch ein Loch im Zaun und brach das simple Schloss an der Tür auf. Hätte er die Tür nicht offen gelassen, wäre der Diebstahl lange nicht bemerkt worden.[22](22)

Wo Gerät eingesetzt wird, entspricht es im allgemeinen modernen technischen Standards nicht. Eine Analyse sprach davon, dass Messgeräte an den Toren kerntechnischer Anlagen in Russland nur ein Zwanzigstel der Messempfindlichkeit vergleichbarer westlicher Einrichtungen erreichten.[23](23) 1997 waren 70 Prozent der russischen Sicherungsausrüstungen für kerntechnische Anlagen länger als ihre vorgeschriebene Laufzeit in Betrieb, 20 Prozent sogar zwei- bis dreimal so lange wie erlaubt; hierzu zählen Kommunikations- und Alarmsysteme. Die meisten Ein- und Ausgänge verfügen nicht über Metalldetektoren oder Sensoren für nukleares oder explosives Material.[24](24)

Materialbilanzierung war in der Sowjetunion ein hilfsweises Verfahren, das aus Gründen der Materialplanung und Rechnungslegung, nicht aber aus Sicherheitsgründen stellenweise durchgeführt wurde.[25](25) Ein zentrales Materialerfassungssystem gab es nicht.[26](26) Kenntnisse der Materialbestände beruhten auf der persönlichen Verantwortung von Bereichsverantwortlichen in kerntechnischen Einrichtungen. Bei der Übergabe von Material wurde die Sender/Empfänger-Bilanz mangels Messgeräten selten abgeglichen.[27](27) Materialinventur wurde so gut wie nie gemacht. In Tomsk-7 soll beispielsweise Unsicherheit über den Verbleib von einigen hundert Tonnen Plutonium bestehen.[28](28)

In Wiederaufbereitungsanlagen lag die Bandbreite des statistischen Erwartungswertes für die Produktionsmenge (sog. MUF) bei 5 Prozent; in vergleichbaren westlichen Anlagen liegt der Wert bei 1 Prozent. Es wurden keine zusätzlichen Massnahmen ergriffen (Siegel, Kameraüberwachung, laufende Messungen im Produktionsprozess), um diese Ungenauigkeit auszugleichen.[29](29) Für die meisten Anlagen war ein relativ hoher Grad an “erlaubten Verlusten” eingesetzt.[30](30)

Die nach wie vor hohe Abhängigkeit der Sicherheit von Personen und die schlechte wirtschaftliche Lage des gesamten kerntechnischen Sektors bergen in sich eine akute Gefahr. Oleg Bukharin, ein hochangesehener junger russischer Physiker, hat dies 1994 drastisch ausgedrückt:

> *“Die Institute sind ausgehöhlt und demoralisiert durch das chronische Ausbleiben der Gehaltszahlungen. Bei den jüngsten Abzweigungen von Material wurden Nuklearstoffe aus der Tür getragen, aus dem Fenster geworfen oder in ähnlich direkter Weise aus den Gebäuden entfernt.”[31](31)*

Noch 1997 empfingen die Angestellten in Sarov, dem früheren Arzamas-16, dem führenden Designzentrum für Atomsprengköpfe, Gehälter mit vier Monaten Rückstand. Ein örtlicher

Offizieller kommentierte: “Wie kann man physischen Schutz mit Leuten besprechen, die fast kein Einkommen haben und jeden Tag hungrig zur Arbeit kommen?”[32](32)

Russland ist sich der Problematik bewusst und sucht - in Zusammenarbeit mit westlichen Partnern - nach Kräften Abhilfe. Dies schliesst auch den schwierigsten Akteur, das misstrauische, machtbewusste und kontrollscheue Atomministerium mit ein. Die gesetzlichen und regulativen Regelungen für den physischen Schutz und die Materialbilanzierung sind mittlerweile abgeschlossen. Die zunächst unklaren und umstrittenen Kompetenzen zwischen den verschiedenen Organen - Verteidigungsministerium, MINATOM, Gosatomnadzor - sind geregelt.

MINATOM hat 1994 ein viergliedriges Programm zur Verbesserung von physischer Sicherheit und Sicherungsmassnahmen aufgelegt. Es besteht aus:

- Schaffung einer Rechtsgrundlage auf bundesstaatlicher und regionaler Ebene sowie auf Anlagenebene.
- Entwicklung von technischem Gerät.
- Einrichtung von Informationszentren.
- Gründung eines Trainingszentrums für Inspektoren von MINATOM und GAN, das in Obninsk in Zusammenarbeit mit EURATOM gegründet wurde.

MINATOM arbeitet dabei mit auswärtigen Partnern zusammen. So hilft EURATOM auch mit Methodik von Inventuren und mit Messtechnik; die Vereinigten Staaten unterstützen einen Modellversuch in der besonders diebstahlsgefährdeten Brennelementefabrik Elektrostal. Die britische BNFL hilft mit Echtzeit-Materialbilanzierung in der Wiederaufarbeitungsanlage RT-1 in Tscheljabinsk.[33](33)

GAN hat mittlerweile Zugang zu den Anlagen der MINATOM erhalten. An wichtigen Einrichtungen des Brennstoffkreislaufs sind Inspektoren der GAN permanent stationiert. Damit ist auch die wichtige Feststellung getroffen, dass GAN nunmehr über ein Inspektorat verfügt.[34](34)

Die Vereinigten Staaten haben seit 1992 etwa 1,8 Milliarden Dollar für die “*Cooperative Threat Reduction*” aufgewandt, das meiste davon im Nuklearsektor. Ein grosser Erfolg ist das “*Lab-to-Lab*”-Programm des amerikanischen Energieministeriums, das Partnerschaften zwischen amerikanischen und russischen Waffenlaboratorien vermittelt. Hier werden unmittelbare Verbesserungen organisatorischer und technischer Natur in russischen Waffenlaboratorien erzielt. In Arzamas-16 beispielsweise wurde ein gemeinsames Programm für die Installierung von Gerät zur Verbesserung der physischen Sicherheit durchgeführt. Das Institut in Obninsk entwickelte mit dem Laboratorium Los Alamos zusammen ein Messgerät für Ein- und Ausgänge.[35](35) Insgesamt umfasst die Kooperation mittlerweile etwa 30 Anlagen und wird schrittweise ausgeweitet.[36](36)

- EURATOM half dem Kurchatov-Institut bei der ersten Inventur und entwickelt gemeinsam mit dem Institut ein Modellsystem für eine landesweite Materialbilanz.[37](37)
- Projekte des Internationalen Zentrums für Technik- und Wissenschaft beschäftigen mittlerweile über 13'000 Experten aus den früheren sowjetischen Massenvernichtungswaffen-Programmen.[38](38)

Die Erfolge dürfen nicht über fortbestehende Probleme hinwegtäuschen:

- Die Zusammenarbeit mit der zentralen Organisation MINATOM ist enorm schwierig, zeitraubend und oft ineffizient.
- An denjenigen Standorten, an denen im Rahmen dieser Programme nicht gearbeitet wird, wird sich die Lage wahrscheinlich verschlechtern. Immerhin liegt Spaltmaterial an über 900 Standorten in der ehemaligen Sowjetunion.
- Die vollständige Durchführung eines Verbesserungsprogramms braucht Zeit. Westliche Beobachter schätzen, dass die Einrichtung eines landesweiten Systems von physischem Schutz und Sicherungsmassnahmen nach westlichem Standard mindestens fünf bis zehn Jahre benötigen wird und dass es eine Generation dauern wird, bis es voll wirksam ist.[39](39)
- Eine vollständige Anfangsinventur wird angesichts der fehlenden zentralen Materialbilanz und der unzureichenden Dokumentation der Geschichte russischer Nuklearanlagen wohl nie verlässlich ausgeführt werden können. Wieviel Material in der ehemaligen Sowjetunion produziert, verbraucht und gelagert worden ist, dürfte also mit einiger Wahrscheinlichkeit nie vollständig zu erfahren sein.

Struktur des "schwarzen Markts"

Wie ist nun der "schwarze Markt" strukturiert? Ausgangspunkt ist der mangelhafte Zustand von Sicherungsmassnahmen und physischem Schutz in Osteuropa, ganz besonders aber in der früheren Sowjetunion einschliesslich Russland. Dieser Zustand ermöglicht es in nukleartechnischen Einrichtungen Arbeitenden, Material mehr oder weniger unbeobachtet nach aussen zu bringen. In vielen Fällen geschieht dies offensichtlich, ohne dass eine direkte Abnahme garantiert wäre. Die Diebe handeln vielmehr in der vagen Hoffnung auf einen Veräusserungsgewinn im Hinblick auf einen fiktiven Abnehmerkreis. Typischerweise schliesst sich eine Kette von Abnehmern an, bis das Nuklearmaterial schliesslich bei der Polizei, den Diensten oder den Medien landet.

Der "Markt" hat also nicht die Form einer hierarchisch organisierten, auf Gewinnoptimierung ausgerichteten, womöglich elektronisch gesteuerten und auf einen festen Kundenkreis vertrauenden Vertriebsorganisation, wie es von den integrierten Ölgesellschaften oder vom Drogenhandel bekannt ist. Er besteht vielmehr aus einer Kette von Ad-hoc-Geschäften, deren Teilnehmer das Material jeweils von ihrem Vorgänger in der Hoffnung auf einen spekulativen

Gewinn übernehmen. Solche Marktstrukturen sind bekannt von den Spotmärkten bei Rohstoffen. So kann der Inhalt von Öltankern auf hoher See zwischen den Häfen mehrfach den Besitzer wechseln. Auch im Waffenhandel, vor allem mit leichtem Gerät, sind derartige spekulative Kettengeschäfte nicht unüblich. Sie machen es schwer, den Ursprung des sichergestellten Materials verlässlich zu lokalisieren.

Die Endabnehmer aus den Behörden und Medien haben diesen Markt demnach nicht geschaffen. Dies geht schon aus seiner Geschichte eindeutig hervor. Als im Jahre 1992 die Zahl der Angebote von radioaktivem Material, Natururan und schwach angereichertem Brennstoff deutlich anstieg, wurden Dienste und Medien reaktiv tätig. Das Angebot war vor ihrer Nachfrage da. Auch die ersten Fälle, in denen waffenfähiges Material angeboten wurde - 1992 und 1993 -, ereigneten sich, bevor ein “Sog” durch eine künstliche Nachfrage hätte entstehen können. [40](40)

Dessen ungeachtet ist es nicht auszuschliessen, dass diese künstliche Nachfrage den Markt in dreierlei Hinsicht marginal beeinflusst hat:

- Das journalistische/behördliche Interesse an waffenfähigem Material, insbesondere horrende Preisangebote, könnte die Zwischenhändler veranlasst haben, an der Quelle eben diese Stoffe verstärkt nachzufragen, also das eher zufällige Ad-hoc-Angebot in die scheinbar erwünschte Richtung zu steuern.
- Die Phantasieangebote, die an diese Nachfrage geknüpft waren, könnten die teils unsinnigen Vorstellungen der Anbieter verstärkt haben, mit minimalen Mengen solcher und anderer radioaktiver Stoffe liessen sich lukrative Geschäfte machen.
- Die besonderen Aktivitäten westeuropäischer, vornehmlich deutscher Journalisten und Dienste könnten einen zusätzlichen Sogeffekt bewirkt haben. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass unspezifische Angebote in Spotmärkten häufig zu solchen Plätzen wandern, wo Geld und Handelsplätze sind und wohin gute Verkehrs- und Kommunikationslinien führen. Aus der Sicht Osteuropas und der ehemaligen Sowjetunion erfüllt Deutschland diese Kriterien gut.

Es ist darauf hinzuweisen, dass dies reine, wenn auch nicht unplausible Spekulationen sind. Auch nach mehreren Untersuchungsjahren ist heute nicht klar, ob das Plutonium, das bei dem spektakulären Fund in München sichergestellt wurde, durch die Aktivitäten des deutschen Geheimdienstes erst aus dem ordnungsgemässen Gewahrsam herausgelockt oder vom schwarzen Markt abgeschöpft worden war. Nach der letzten bekannten Version sollen KGB-Offiziere das Material aus dem Labor bei Obninsk entwendet und angeboten haben.[41](41) Die vorliegenden Erkenntnisse lassen es nicht zu, weitergehende Aussagen über die empirische Haltbarkeit dieser Hypothesen anzustellen. Jedenfalls muss damit gerechnet werden, dass die Möglichkeit, waffenfähiges Material auf den schwarzen Markt zu bringen, noch eine Weile weiterbestehen wird.

Können Terroristen Atomwaffen bauen, kaufen oder stehlen?

Zu dieser Frage findet man eine grosse Variation von Antworten. Manche behaupten, dass ein examinierter Nuklearingenieur - oder gar ein Student - aufgrund der öffentlich verfügbaren Literatur eine Bombe quasi in einer Kaffeekanne bauen könne. Andere halten die "terroristische Bombe" für ein Ding der Unmöglichkeit, da die technischen Hürden für eine nichtgouvernementale Gruppe zu hoch seien.

Wenn wir für einen Moment annehmen, dass die Terroristen im Besitz des Materials sind, so ist die Herstellung selbst eines einfachen Bombendesigns keine triviale Aufgabe. In einem mit hochangereichertem Uran beschickten Rohr-Sprengsatz müssen zwei unterkritische Massen mit Hilfe konventionellen Sprengstoffs mit hoher Geschwindigkeit und grosser Präzision ineinandergetrieben werden. Das Problem besteht dann darin, die nunmehr kritische Masse so lange zusammenzuhalten, bis die Kettenreaktion so viele Generationen durchlaufen hat, dass die freigesetzte Energie eine hohe Sprengkraft garantiert. Bei mangelnder Genauigkeit der Metallbearbeitung oder zu langsamer Schiessgeschwindigkeit wird die Kettenreaktion zwar einsetzen, der Sprengsatz aber verpuffen. Das bedeutet immer noch erhebliche Zerstörung in der unmittelbaren Umgebung und weiträumige radioaktive Kontamination; eine solche Verpuffung bleibt jedoch hinter den Vorstellungen, die wir mit einer Kernexplosion verbinden, weit zurück. Noch höher liegen die technischen Anforderungen bei Plutoniumwaffen. Hier muss eine Plutoniumkugel mit völliger Präzision sphärisch implodiert werden. Dies erfordert die genaue Bearbeitung der Sprengstoff- und Plutoniummetallteile, eine absolut genau gleichzeitige Zündung an den zahlreichen Zündpunkten der Waffe und eine präzise Freisetzung der Startneutronen in deren Zentrum.

Ein amerikanischer Waffenexperte hat den folgenden Vergleich angestellt: "Die Produktion von einer Million Automobile ist weniger teuer und technisch leichter als einige wenige Rohr-Sprengsatz-Kernwaffen", wobei er allerdings die Produktion des Spaltmaterials einrechnete.[42](42)

Es ist daher eher unwahrscheinlich, dass eine Terroristengruppe die notwendigen Spezialisten, Geräte und Materialien kombinieren kann, um diese technische Leistung zu erzielen. Nuklearphysik, Elektronik, Materialkunde, Materialbearbeitung, Kenntnis konventioneller Sprengstoffe - all diese Kenntnisse müssen zusammenfliessen. Der Irak arbeitete über ein Jahrzehnt mit Hochdruck an seinem Kernwaffenprogramm, hatte sich aber immer wieder mit Designschwierigkeiten herumzuschlagen. Südafrika hatte zunächst ein unzureichendes Design. Dies ist nicht unbedeutend, handelt es sich doch um einen Staat mit einer fortgeschrittenen industriell-technischen Infrastruktur und einer besonders profunden Erfahrung auf dem Gebiet konventioneller Sprengstoffe. Die schliesslich fertiggestellten Waffen waren mehrere Meter lang und wogen über 1000 kg.

Es scheint angesichts dieser Herausforderungen nicht eben wahrscheinlich, dass terroristische Gruppen in der Lage sind, Kernwaffen herzustellen. Sie müssten in den Besitz des

Spaltmaterials und der erforderlichen nichtnuklearen Materialien kommen, die entsprechenden Experten und Geräte zusammenbringen, die technischen Hürden des "*Engineering"* überwinden - und das alles, ohne nach aussen hin erkennbare Signaturen ihres Tuns zu offenbaren. Unter der ständigen Drohung der Repression, unter der Terroristen nun einmal operieren, ist dies eine enorme, kaum verwirklichbare Anforderung.[43](43)

Es bleibt die Frage, ob terroristische Gruppen sich in den Besitz fertiger Kernwaffen bringen könnten. Auch hier fällt der Blick zunächst auf Russland. Berichte, nach denen Kernwaffen gestohlen und geschmuggelt worden seien, hat es in den letzten Jahren immer wieder gegeben. Sie sind von russischer Seite stets dementiert worden; auch amerikanische Geheimdienstkreise haben diese Dementis bestätigt. Der eine Fall, in dem eine russische Stelle - die Generalstaatsanwaltschaft - die kurzzeitige Entwendung von zwei taktischen Kernwaffen angeblich bestätigt hat, ist jüngst von der russischen Regierung wieder energisch bestritten worden. Auch handelt es sich um einen Vorgang, bei dem auch nach dem dementierten Bericht die Waffen nach kurzer Zeit wieder in Gewahrsam kamen.

Natürlich können sich auch die für die Bewachung der Kernwaffen zuständigen Truppenteile, obwohl sie privilegiert versorgt worden sind, der allgemeinen Misere der Streitkräfte nicht völlig entziehen. Auch von dort wird eine gewisse Demoralisierung, werden wachsende Probleme mit der pünktlichen Versorgung und beginnende Disziplinschwierigkeiten gemeldet.[44](44) Das ist insofern ernst zu nehmen, als die Sicherungssysteme der Streitkräfte ursprünglich nicht für die Bedrohung durch "*Insider*" ausgelegt worden sind.[45](45) Da die eigentlichen Lagerstätten für Kernwaffen überfüllt sind, wird ein Teil der nach Russland zurückgeführten taktischen Sprengköpfe nicht ordnungsgemäss gelagert. Dies bringt selbstverständlich Sicherungsprobleme mit sich, zu deren Behebung die Ordnungskräfte, wie es eben geht, improvisieren. Die Sicherheit bei den Kernwaffen ist höher als bei den Spaltmaterialien. Absolut ist auch sie nicht.

Aber auch wenn sich Terroristen fertige Kernwaffen beschaffen könnten, wären sie noch nicht ohne weiteres in der Lage, diese auch zur Explosion zu bringen. Ältere Kernwaffen verfügen über codierte mechanische, neuere über elektronische Verschlussvorrichtungen, die erst geöffnet werden müssen, bevor die Waffe scharf wird. Dieses Hindernis ist bei den neueren Modellen nicht, bei älteren nur mit grossen Schwierigkeiten zu überwinden. Freilich ist dies ein Grund mehr, die älteren taktischen Kernwaffen so bald wie möglich der Demontage zuzuführen.

Fazit: Alles in allem scheint sich der Nuklearterrorismus bei einer nüchternen Betrachtung doch eher als Gegenstand für aufregende Thriller anzubieten denn als zentrales Element einer umfassenden Bedrohungsanalyse.[46](46) Dennoch wäre es falsch, das Problem einfach fallenzulassen und zu anderen Fragen überzugehen. Zwar sind die Ereigniswahrscheinlichkeiten sehr gering, der drohende Schaden wäre jedoch unvorstellbar hoch, wenn das unwahrscheinliche Ereignis doch eintritt. Es ist daher selbstverständliche

politische Klugheit, alle Schritte zu unternehmen, die diese Wahrscheinlichkeit absenken und auf die möglichen Folgen angemessen vorbereiten.[47](47) Als konstengünstigste und wirksamste Massnahme bietet sich dabei nach wie vor die Hilfe im Nuklearkomplex der früheren Sowjetunion an, von der Materialsicherung bis zur sicheren Lagerung von Kernwaffen. Auch die internationale polizeiliche Zusammenarbeit gegen den Schmuggel von radioaktiven und spaltbaren Materialien verdient hohe Priorität.

Terrorismus mit chemischen oder biologischen Waffen

Anders als bei nuklearen Waffen hat es Terror mit chemischen Kampfstoffen und biologischen Substanzen bereits gegeben. Neben dem Vorfall in Tokio sind aus Australien zwei glimpflich abgelaufene Anschläge mit Chlorgas gemeldet worden.[48](48) Tötungsversuche mit biologischen Substanzen sowie politisch und wirtschaftlich motivierte Vergiftungsaktionen hat es eine ganze Reihe gegeben. Auch mit radioaktiver Strahlung ist bereits operiert worden. [49](49) In diesen Fällen ist die Beschaffung der Ausgangsmaterialien wesentlich einfacher. Auch die technischen Hürden, die eigentlichen Kampfstoffe zu produzieren, sind niedriger anzusetzen. Allerdings stellt die Herstellung überlebensfähiger und einsatzbereiter biologischer Agenzien eine Herausforderung dar, die über das Laborbrüten von Milzbrandsporen hinausgeht.

Das grösste Problem für den Terrorismus ist das Ausbringen der Kampfstoffe in einer wirklich massenvernichtenden Weise. Die Aum Shinrikyo-Sekte war, was die Finanzkraft und Rekrutierungsbasis einer terroristischen Gruppe angeht, weit über dem Durchschnitt. Dennoch hat ihre mehrjährige Arbeit nicht den von ihr erwünschten mörderischen Erfolg gebracht. Der Verzicht auf die wirksame Ärosolisierung des Chemiekampfstoffs Sarin, die unzureichende Verteilung in der U-Bahn-Station, die unter Repression getroffene hastige und überstürzte Entscheidung zum Einsatz enthüllen die erheblichen Schwierigkeiten, die einem massenwirksamen Einsatz durch eine terroristische Vereinigung im Weg steht.[50](50) Ganz erfolglos war man mit dem biologischen Waffenprogramm. Zwar war das Erbrüten von Milzbranderregern gelungen, aber man hatte es nicht geschafft, diese Erreger so zu konditionieren, dass sie in die Umgebung ausgebracht und dort ihr tödliches Werk beginnen konnten.[51](51)

Der Terror mit chemischen, biologischen und radiologischen Waffen ist leichter zu verwirklichen als die Herstellung von Kernwaffen. Das heisst jedoch keineswegs, dass er hindernislos zu erreichen wäre. Neben den genannten technischen Hürden muss auch die Selbstgefährdung der Täter berücksichtigt werden. Während das für todesbereite Terroristen sicherlich die Bereitschaft nicht schmälert, sich dieser Waffen dennoch zu bedienen, kann der Umgang ihre physischen Fähigkeiten bis zum Exitus in Mitleidenschaft ziehen.

Gegenwärtig ist die biologische Drohung - in staatlicher und substaatlicher Hand - eines der Themen, die in den USA die grösste Aufmerksamkeit auf sich ziehen.[52](52) Kein anderes

Gebiet, das vor kurzem noch im Dornröschenschlaf lag, hat in den letzten vierundzwanzig Monaten derart Konjunktur gehabt. Schon allein deshalb wird man es ernst nehmen müssen. Die terroristische Nutzung tödlicher biologischer Substanzen ist immer noch mit nicht unerheblichen technischen Schwierigkeiten verbunden; da diese jedoch deutlich unterhalb der Barrieren liegen, die Terroristen von Kernwaffen trennen, gilt das vorher gesagte hier mit noch grösserem Nachdruck. Die Drohung muss ernst genommen werden, die Aufklärungstätigkeit der Dienste muss dieser Gefahr verstärktes Augenmerk widmen, und durchdachte und wohlvorbereitete Notfallmassnahmen müssen bereit stehen.

Schlussfolgerung

Der Terrorismus mit Massenvernichtungswaffen ist ein ungewöhnlicher Fall für die Sicherheitspolitik. Einerseits rangiert er nach wie vor am eher unwahrscheinlichen Rande des Bedrohungsspektrums, aber doch deutlich diesseits der Wahrscheinlichkeit null. Die Drohung mit der grössten Schadenswirkung, die nukleare, ist am schwersten zu verwirklichen; die nächstbedrohliche, die biologische, stösst auf weniger, aber doch noch beträchtliche Verwirklichungsprobleme; ebenso die radiologische. Die chemische Drohung - siehe Aum Shinrikyo - ist am realsten. Die Regierungen müssen sich gegenüber diesen Drohungen wappnen.[53](53) Dabei müssen sie aber auch darauf achten, die Gefahren nicht über Gebühr hochzujubeln. Die Wirkung eines Bluffs ist am größten, auf je fruchtbareren Boden er in einer verängstigten Bevölkerung fällt. Und der Bluff ist wohl die wahrscheinlichste Form, in welcher der Terrorismus mit Massenvernichtungswaffen uns zunächst begegnen wird.

Endnoten:

1 Die umfassendste Studie ist immer noch: Paul Leventhal-Yonah Alexander (Hg.) Preventing Nuclear Terrorism: The Report and the Papers of the International Task Force on Prevention of Nuclear Terrorism. Lexington 1987; vgl. auch John F. Sopko. The Changing Proliferation Threat. in: Foreign Policy, Nr. 105, Winter 1996/97, S. 3-20

1 Unter Jenkins' zahlreichen Veröffentlichungen aus dieser Zeit: Will Terrorists Go Nuclear, Orbis, Jg. 29, Nr. 3, Herbst 1985, S. 507-516; ähnlich: Karl-Heinz Kamp, Nuklearterrorismus - hysterische Sorge oder reale Gefahr?, in Aussenpolitik III/1995, S. 211-219

1 Oleg Bukharin, The Threat of Nuclear Terrorism and the Physical Security of Nuclear Installations and Materials in the FSU, MIIS, Monterey 1992, S. 7

1 Rossiiskie Vesti, 3. 6. 1993, zitiert nach Monterey Institute for International Studies, Illicit Transactions involving Nuclear Materials from the Former Soviet Union. A Chronology of News Reports, Sept. 16, 1994

1 Moscow News, zitiert nach ebd., S. 36

1 Mark Hibbs in Nuclear Fuel, 16. 8. 1993, S. 1, 11--13

1 Nuclear Fuel, 13. 9. 1993, S. 4

1 JPRS-TND, 6. 1. 1994, zitiert nach Monterey Institute, 1994, op.cit. S. 28

1 JPRS-TND, 11. 2. 1994, zitiert nach Monterey Institute, 1994, op. cit., S. 26

1 Interview in Die Woche, 24. 2. 1994, S. 16

1 Nucleonics Week, 28 4. 1994, 1, 7

1 Leonard S. Spector, op.cit.

1 Nuclear Fuel, 2. 1. 1992, 13

1 Segodnya, 7. 9. 94, zitiert nach Monterey Institute, op. cit.

1 Monterey Institute, op. cit., S. 7/8

1 Monitor (University of Georgia) Nr. 1, Winter 1995, S. 1, 3

1 Pugwash Newsletter, Jg. 32., nnr. 4, April 1995, S. 181

1 Vladimir A. Orlov, Accounting, Control and Physical Protection of Fissile Materials and Nuclear Weapons in the Russian Federation: Current Situation and Main Concerns, Vortrag, Bonn 1997, S. 10, 11

1 Vortrag von Alexander Riedy, 3. Sitzung der deutsch-amerikanischen Studiengruppe, op. cit.

1 zum gesamten Problemkomplex vgl. Oleg Bukharin, Nuclear Safeguards and Security in the Former Soviet Union, in Survival, Vol. 36, No. 4, Winter 1994/95, 53-72

1 Nuclear Fuel, 2. 1. 1992, 13

1 Oleg Bukharin, U.S.-Russian Cooperation in the Area of Nuclear Safeguards, NPR, Vol 2 no 1, fall 1994, 30-37

1 ebd.

1 Orlov, a.a.O., S. 11

1 ebd.

1 Mark Hibbs in No. 17, 16. 8. 1993, S. 1, 11

1 Bukharin 1994, op. cit.

1 ebd.; Alexander Bolsunovsky/Valery Menshchikov, Nuclear Security is Inadequate and Outdated, in The Monitor, Vol. 1, No. 1, Winter 1995, S. 3

1 Mark Hibbs in Nuclear Fuel, Jan. 4, 1993

1 Frank von Hippel, report on Moscow Plutonium Workshop, May 18, 1995

1 Bukharin, op. cit.

1 Orlov, a.a.O., S. 16

1 Frank von Hippel, report on Moscow Plutonium Workshop, May 18, 1995

1 ebd.

1 mehrere Vorträge auf dem Plutonium-Workshop des Deutsch-Amerikanischen Akademischen Konzils, März 1995

1 Orlov, a.a.O., S. 8

1 Nuclear Fuel, 9. 5. 1994, S. 11

1 Vortrag Dr. Claus Auer auf der 3. Sitzung der deutsch-amerikanischen Studiengruppe, op.cit.

1 Mark Hibbs in Nuclear Fuel, 16. 8. 1993, S. 12

1 vgl. CSIS Task Force Project, William H. Webster, Chair, The Nuclear Black Market, Washington, D.C., CSIS 1996, Kap. 2; zu alarmistisch hingegen Phil Williams/Paul N. Woessner, The Real Threat of Nuclear Smuggling, in The Scientific American, Jan. 1996, S. 40-43

1 Mark Hibbs, 1994 Plutonium Smuggling was Deed of KGB, Bonn Now Claims, Nucleaonics Week, Jg. k38, Nr. 6. 2. 1997, S. 6

1 John Ricca, Nuclear Warheads and Third World Developments, in Institute for National Security Studies, Center for Strategic Leadership, Report of the Executive Seminar on Special Material Smuggling, Carslile Barracks, PA 1996, S. 39-49, hier S.43/44

1 So auch Kamp, a.a.O.

1 Orlov, a.a.O.

1 U.S. General Accounting Office, Weapons of Mass Destruction: Status of Cooperative Threat Reduction Programs, Washington, D.C., GAO/NSIAD-96-222, S. 10

1 vgl. auch Thomas Schelling, Thinking about Nuclear Terrorism, in International Security, Jg. 6, Nr. 4, S. 61-77*; Joseph Pilat, Prospects for NBC Terrorism after Tokyo, in Brad Roberts (Hsg.), Terrorism with Chemical and Biological Weapons. Calibrating Risk and Response, Alexandria, Va., Chemical and Biological Weapons Institute, 1997, S. 1-21

1 Diese Folgerung stimmt überein mit B. Anet, Nukleare Bedrohung. Nukleare Proliferation. Auswirkungen auf die Schweiz, Spiez, ACLS 1997, S. 22

1 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1. 3. 1997, S. 9

1 vgl. die Einzelbeispiele in verschiedenen Kapiteln des von Roberts, a.a.O., herausgegebenen Sammelbandes

1 Ron Purver, The Threat of Chemical and Biological Terrorism, in The Monitor, Jg. 3, Nr. 2, Frühjahr 1997, S. 5-8, hier S. 5

1 Die beste nicht klassifizierte Behandlung dieser Frage ist Karl Lowe, Analyzing Technical Constraints on Bio-Terrorism: Are They Still Important, in: Roberts, a.a.O., S. 53-64

1 vgl. u.a. die Stellungnahme des früheren CIA-Diraktors John Deutch vor dem U.S. Senate Select Commitee on Intelligence, 22. 2. 1996; sowie ausführlich die Hearings des U.S. Senate Committee on Governmental Affairs/Permanent Subc. on Investigations, Hearings on The Global Proliferation of Weapons of Mass Destruction, Washington, D.C. GPO, 1996; zu den zahlreichen gesetzgeberischen Initiativen vgl. Zachary S. Davis, Weapons of Mass Destruction: New Terrorist Threat, Washington, D.C., Congressional Research Service, 8. 1. 1997;

1 Für praktische Schritte vgl. CSIS Task Force Report, a.a.O., Kap. 3-6

1 Die umfassendste Studie ist immer noch: Paul Leventhal-Yonah Alexander (Hg.) Preventing Nuclear Terrorism: The Report and the Papers of the International Task Force on Prevention of Nuclear Terrorism. Lexington 1987; vgl. auch John F. Sopko. The Changing Proliferation Threat. in: Foreign Policy, Nr. 105, Winter 1996/97, S. 3-20

2 Unter Jenkins' zahlreichen Veröffentlichungen aus dieser Zeit: Will Terrorists Go Nuclear, Orbis, Jg. 29, Nr. 3, Herbst 1985, S. 507-516; ähnlich: Karl-Heinz Kamp, Nuklearterrorismus - hysterische Sorge oder reale Gefahr?, in Aussenpolitik III/1995, S. 211-219

3 Oleg Bukharin, The Threat of Nuclear Terrorism and the Physical Security of Nuclear Installations and Materials in the FSU, MIIS, Monterey 1992, S. 7

4 Rossiiskie Vesti, 3. 6. 1993, zitiert nach Monterey Institute for International Studies, Illicit Transactions involving Nuclear Materials from the Former Soviet Union. A Chronology of News Reports, Sept. 16, 1994

5 Moscow News, zitiert nach ebd., S. 36

6 Mark Hibbs in Nuclear Fuel, 16. 8. 1993, S. 1, 11--13

7 Nuclear Fuel, 13. 9. 1993, S. 4

8 JPRS-TND, 6. 1. 1994, zitiert nach Monterey Institute, 1994, op.cit. S. 28

9 JPRS-TND, 11. 2. 1994, zitiert nach Monterey Institute, 1994, op. cit., S. 26

10 Interview in Die Woche, 24. 2. 1994, S. 16

11 Nucleonics Week, 28 4. 1994, 1, 7

12 Leonard S. Spector, op.cit.

13 Nuclear Fuel, 2. 1. 1992, 13

14 Segodnya, 7. 9. 94, zitiert nach Monterey Institute, op. cit.

15 Monterey Institute, op. cit., S. 7/8

16 Monitor (University of Georgia) Nr. 1, Winter 1995, S. 1, 3

17 Pugwash Newsletter, Jg. 32., nnr. 4, April 1995, S. 181

18 Vladimir A. Orlov, Accounting, Control and Physical Protection of Fissile Materials and Nuclear Weapons in the Russian Federation: Current Situation and Main Concerns, Vortrag, Bonn 1997, S. 10, 11

19 Vortrag von Alexander Riedy, 3. Sitzung der deutsch-amerikanischen Studiengruppe, op. cit.

20 zum gesamten Problemkomplex vgl. Oleg Bukharin, Nuclear Safeguards and Security in the Former Soviet Union, in Survival, Vol. 36, No. 4, Winter 1994/95, 53-72

21 Nuclear Fuel, 2. 1. 1992, 13

22 Oleg Bukharin, U.S.-Russian Cooperation in the Area of Nuclear Safeguards, NPR, Vol 2 no 1, fall 1994, 30-37

23 ebd.

24 Orlov, a.a.O., S. 11

25 ebd.

26 Mark Hibbs in No. 17, 16. 8. 1993, S. 1, 11

27 Bukharin 1994, op. cit.

28 ebd.; Alexander Bolsunovsky/Valery Menshchikov, Nuclear Security is Inadequate and Outdated, in The Monitor, Vol. 1, No. 1, Winter 1995, S. 3

29 Mark Hibbs in Nuclear Fuel, Jan. 4, 1993

30 Frank von Hippel, report on Moscow Plutonium Workshop, May 18, 1995

31 Bukharin, op. cit.

32 Orlov, a.a.O., S. 16

33 Frank von Hippel, report on Moscow Plutonium Workshop, May 18, 1995

34 ebd.

35 mehrere Vorträge auf dem Plutonium-Workshop des Deutsch-Amerikanischen Akademischen Konzils, März 1995

36 Orlov, a.a.O., S. 8

37 Nuclear Fuel, 9. 5. 1994, S. 11

38 Vortrag Dr. Claus Auer auf der 3. Sitzung der deutsch-amerikanischen Studiengruppe, op.cit.

39 Mark Hibbs in Nuclear Fuel, 16. 8. 1993, S. 12

40 vgl. CSIS Task Force Project, William H. Webster, Chair, The Nuclear Black Market, Washington, D.C., CSIS 1996, Kap. 2; zu alarmistisch hingegen Phil Williams/Paul N. Woessner, The Real Threat of Nuclear Smuggling, in The Scientific American, Jan. 1996, S. 40-43

41 Mark Hibbs, 1994 Plutonium Smuggling was Deed of KGB, Bonn Now Claims, Nucleaonics Week, Jg. k38, Nr. 6. 2. 1997, S. 6

42 John Ricca, Nuclear Warheads and Third World Developments, in Institute for National Security Studies, Center for Strategic Leadership, Report of the Executive Seminar on Special Material Smuggling, Carslile Barracks, PA 1996, S. 39-49, hier S.43/44

43 So auch Kamp, a.a.O.

44 Orlov, a.a.O.

45 U.S. General Accounting Office, Weapons of Mass Destruction: Status of Cooperative Threat Reduction Programs, Washington, D.C., GAO/NSIAD-96-222, S. 10

46 vgl. auch Thomas Schelling, Thinking about Nuclear Terrorism, in International Security, Jg. 6, Nr. 4, S. 61-77*; Joseph Pilat, Prospects for NBC Terrorism after Tokyo, in Brad Roberts (Hsg.), Terrorism with Chemical and Biological Weapons. Calibrating Risk and Response, Alexandria, Va., Chemical and Biological Weapons Institute, 1997, S. 1-21

47 Diese Folgerung stimmt überein mit B. Anet, Nukleare Bedrohung. Nukleare Proliferation. Auswirkungen auf die Schweiz, Spiez, ACLS 1997, S. 22

48 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1. 3. 1997, S. 9

49 vgl. die Einzelbeispiele in verschiedenen Kapiteln des von Roberts, a.a.O., herausgegebenen Sammelbandes

50 Ron Purver, The Threat of Chemical and Biological Terrorism, in The Monitor, Jg. 3, Nr. 2, Frühjahr 1997, S. 5-8, hier S. 5

51 Die beste nicht klassifizierte Behandlung dieser Frage ist Karl Lowe, Analyzing Technical Constraints on Bio-Terrorism: Are They Still Important, in: Roberts, a.a.O., S. 53-64

52 vgl. u.a. die Stellungnahme des früheren CIA-Diraktors John Deutch vor dem U.S. Senate Select Commitee on Intelligence, 22. 2. 1996; sowie ausführlich die Hearings des U.S. Senate Committee on Governmental Affairs/Permanent Subc. on Investigations, Hearings on The Global Proliferation of Weapons of Mass Destruction, Washington, D.C. GPO, 1996; zu den zahlreichen gesetzgeberischen Initiativen vgl. Zachary S. Davis, Weapons of Mass Destruction: New Terrorist Threat, Washington, D.C., Congressional Research Service, 8. 1. 1997;

53 Für praktische Schritte vgl. CSIS Task Force Report, a.a.O., Kap. 3-6

Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung
Volume 44, © Center for Security Studies FSK, Zürich 1997.

Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte VI

edited by
Kurt R. Spillmann

Online version provided by the
International Relations and Security Network

A public service run by the
Center for Security Studies at the ETH Zurich
© 1996-2004

Urs W. Schöttli

China nach der "Wiedervereinigung" mit Hongkong

Unter den unzähligen Aspekten von Hongkongs Rückkehr nach China erscheint am faszinierendsten, dass hier ein im wesentlichen geschichtsloses Territorium mit einem Reich vereinigt wird, das im zu Ende gehenden Jahrhundert sein gerüttelt Mass an Geschichte hat erleiden müssen. Fasziniert von den stets neuen technologischen Mitteln der Globalisierung, drohen die Menschen heute die Bedeutung der Geschichte zu vergessen. In ihrer im kantischen Sinne praktischen Bedeutung heisst Geschichte nichts anderes als die Erinnerung daran, dass wir allem materiellen Fortschritt zum Trotz letztlich nicht Meister über unser Schicksal sind.

Noch nie hat die Menschheit über eine solche Fülle von Mitteln verfügt, die es ermöglicht, dass sich Völker und Kulturen in profunder Weise kennen und schätzen lernen. Dennoch wirken Vorurteile über das Fremde nicht nur unter den breiten Massen, sondern auch bei vielen Meinungsführern in Politik, Wirtschaft und Kultur machtvoll fort. Es ist dies im wesentlichen auch ein Indiz dafür, dass die Medien ihre Aufgabe, ihr Publikum über das Fremde aufzuklären, nicht erfüllen. Es ist offenkundig, dass die meisten Medien ihre Mittel schwergewichtig auf das lokale Geschehen, auf Unterhaltung und Sensationen ausrichten, allzu häufig aber die Berichterstattung und Kommentierung über das Fremde auf Exotismen und Zufälligkeiten reduzieren. Die Unkultur von CNN bewirkt, dass fremde Völker, fremdes Leiden und fremde Kulturen zur Staffage verkommen, vor der sich egozentrische Berichterstatter profilieren.

Für das Individuum ist das Verrinnen seiner Lebenszeit ein Prozess des Leidens. Dasselbe gilt für die Geschichte einer Gemeinschaft, eines Volkes. Geschichte als ein Prozess des Leidens, zu dem die Menschen bis an das Ende ihrer Tage verurteilt sind, öffnet den Blick dafür, dass es auch im Schicksal von Völkern Glück und Unglück geben kann. Wer hat nicht schon bei Nachrichten aus fernen Landen die Haltung der Bürger in Goethes Faust nachvollzogen:

> *"Nichts Bessers weiss ich mir an Sonn- und Feiertagen als ein Gespräch von Krieg und Kriegsgeschrei. wenn hinten, weit in der Türkei, die Völker aufeinander schlagen. Man steht am Fenster, trinkt sein Gläschen aus, und sieht den Fluss hinab die bunten Schiffe gleiten. Dann kehrt man abends froh nach Haus und segnet Fried' und Friedenszeiten."*

Zu kritisieren ist nicht die Behaglichkeit, in "Fried' und Friedenszeiten" zu leben. Die Welt hat - wenn wir uns der schlimmen Tage in Bosnien sozusagen vor unserer Haustür erinnern - des blutigen Wahnwitzes genug, als dass von den olympischen Höhen der Intelligentsia herab das Friedensbehagen als kleinbürgerlich geringgeschätzt werden darf. In den Weltbetrachtungen von Goethes selbstzufriedenem Bürger ruht das wahrhaft

Kleinbürgerliche, Bornierte und Provinzielle in der unterschwelligen Annahme, dass mit denen, die sich da in der fernen Türkei die Köpfe einschlagen, etwas falsch sein muss, dass sie noch lange nicht das Niveau an Zivilisation erreicht haben, auf das man selbst so kritiklos stolz ist - *tempora mutantur*: dies in einem Land, das eineinhalb Jahrhunderte nach dem Faust'schen Osterspaziergang den Gipfel der Barbarei erklimmen sollte.

Der Ausbruch aus dieser Borniertheit, dieser Kleinbürgerlichkeit bedarf nicht der grossen Reisen oder der aufwendigen Studien. Er setzt schlicht die Anerkennung voraus, dass sowohl Völker wie auch einzelne Menschen an wichtigen Wegscheiden ihres Schicksals Glück oder Pech haben können. Die Leidensgeschichte Chinas in den letzten beiden Jahrhunderten bietet dafür so manches Beispiel, etwa die Schwäche der dekadenten letzten Kaiser der Ching-Dynastie, die es erlaubte, dass das stolze Land zum Opfer ausländischer Beutezüge wurde. Ja, dass unter den Europäern gar der Plan zu reifen begann, China in ähnlichem Sinne unter ihren Kolonialreichen aufzustückeln, wie dies mit Afrika der Fall war. Auch war es nicht vorgegeben, dass der historische republikanische Aufbruch unter Sun Yat-sen und die intellektuelle Blüte der zwanziger und frühen dreissiger Jahre schliesslich in der Bauernrevolte Mao Zedongs enden sollten.

In diesem Sinne ist es unerlässlich, dass ein Korrespondent die Geschichte des Landes, über das zu berichten er das Privileg hat, nicht nur eingehend studiert, sondern auch für die Wechselfälle des Schicksals Sympathie aufbringt, ja an ihnen eigentlich leidet. Er hat seine Aufgabe erfolgreich erfüllt, wenn er bei den Adressaten seiner Berichte Verständnis, vielleicht sogar Engagement für das Land wecken kann, auf jeden Fall aber die herablassende Selbstzufriedenheit des Goethe’schen Bürgers unterminiert.

Dieser kurze Exkurs scheint mir gerechtfertigt, weil China am Vorabend von Hongkongs Rückkehr erneut vor einer wichtigen Zäsur in seiner modernen Geschichte steht. Als Margareth Thatcher und der damalige chinesische Premier und später abgesetzte Generalsekretär der Kommunistischen Partei Chinas, Zhao Ziang, in Peking die gemeinsame britisch-chinesische Erklärung *(Joint Declaration*) unterzeichneten, schien das aus dem Verfall des Pachtvertrags für die *New Territories* 1997 fällig werdende Übergabedatum noch in weiter Ferne zu liegen. In jener Zeit schien auch die Hoffnung berechtigt, dass China nach den historischen wirtschaftlichen Reformen Deng Xiaopings sich politisch so zu modernisieren beginnen würde, dass Hongkongs Wiedervereinigung mit dem Mutterland mit einem wahrhaft neuen China erfolgen würde. Diese Hoffnungen sollten durch die Niederschlagung der Studentenproteste auf Pekings Tienanmen-Platz Anfang Juni 1989 blutig zunichte gemacht werden - ein Ereignis, das sich tief in der kollektiven Psyche Hongkongs eingeprägt hat.

Nun sind diese dreizehn langen Jahre auf weniger als einen Monat zusammengeschmolzen. Wie sehr wir in unserer schon schnellebigen Zeit vorangekommen sind, mag folgendes verdeutlichen: Ende 1984, als die Erklärung unterzeichnet wurde, war der amerikanische

Präsident Ronald Reagan gerade wiedergewählt; die Sowjetunion bestand als global aktive Supermacht; Jugoslawien war ein ungeteilter kommunistischer Staat; Berlin, Deutschland und Europa waren durch einen intakten “eisernen Vorhang” geteilt; im Kreml sass der todkranke Chernenko; und in China stand der Pragmatiker Deng Xiaoping im Zenit seiner Macht. Deng, der Vater der Formel “ein Land - zwei Systeme”, die seiner Vorstellung nach nicht nur für Hongkong, sondern vor allem auch für Taiwan Anwendung finden sollte, begründete die fünfzig Jahre, während welcher Hongkong einen Sonderstatus behalten soll, damit, dass China einen solchen Zeitraum brauche, um zu den fortgeschrittensten Teilen der Welt, zu denen eben auch Hongkong gehört, aufzuschliessen. Da Deng in ökonomischer Hinsicht ein Reformer und Pragmatiker war, im politischen Bereich - wohl nicht zuletzt auch aufgrund seiner persönlichen tragischen Erfahrungen mit der sogenannten Kulturrevolution - aber der Autokratie treu blieb, durfte diese Annäherung primär stets nur im wirtschaftlichen Sinne verstanden werden. Deng kann Hongkongs Rückkehr nicht mehr mitfeiern, aber die Hongkonger sind sich bewusst, dass sie am 1. Juli in ein China eintreten werden, das unter der Formel des “Sozialismus mit chinesischen Eigenschaften” noch immer der Einparteienherrschaft, dem Marxismus als verbindlicher Staatsideologie und dem Zentralismus kommunistischer Provenienz huldigt. Beobachter draussen in der Welt wie in Hongkong vor Ort, in den Medien wie an der Börse und in den Büros der unzähligen Banken und Finanzgesellschaften, die in Hongkong ihre Zelte aufgeschlagen haben, widmen sich seit Monaten Spekulationen über die Zukunft der britischen Kolonie nach dem Souveränitätswechsel. Die Bandbreite der Meinungen reicht von unqualifiziertem Optimismus, der keinen Schatten eines Zweifels auf die Weisheit fallen lässt, dass China schon nicht die Gans schlachten werde, die goldene Eier legt, bis zu rabenschwarzem Pessimismus, der Hongkong in Kürze auf das Niveau einer chinesischen Provinzstadt abstürzen sieht. Wo immer die persönlichen Präferenzen liegen mögen, eines steht fest: vom 1. Juli 1997 an übt Peking die uneingeschränkte Souveränität über Hongkong aus. Von diesem Tag an wird das Schicksal Hongkongs in Peking bestimmt.

In Peking ist im Vorlauf zum 15. Kongress der kommunistischen Partei Chinas im Herbst 1997 ein monumentaler Kampf um Macht und Einfluss im Gange. Für die Hauptakteure geht es um alles, denn in einem Staat, der nach wie vor keine rechtsstaatliche Sicherheit kennt, kann es auch keine geordnete Nachfolge geben. Man ist entweder in Zhongnanhai, der Enklave von Chinas oberster Führung in Peking in unmittelbarer Nähe des Kaiserpalastes, oder man ist ein Niemand, wie das Schicksal des seit seinem Sturz vom Kaiserthron Anfang Juni l989 zur Unperson gewordenen ehemaligen Parteiführers Zhao Ziang demonstriert.

Wie der Zerfall der Sowjetunion gezeigt hat, ist “Kremlologie” ein in manchen Fällen höchst zwiespältiges Unterfangen - eher der Astrologie vergleichbar denn einer seriösen Wissenschaft. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, vermochten die meisten nicht den raschen Zerfall des Sowjetreiches vorauszusehen, selbst wenn sie sich schon seit Jahrzehnten mit “Kremlologie” beschäftigt hatten. Im wesentlichen ist diese Berufsblindheit darauf

zurückzuführen, dass die permanente Zerbrechlichkeit eines Systems, das auf nichts anderem als Zwang und Willkür beruht, unterschätzt und die Sowjetunion wie ein normaler Staat behandelt und analysiert wurde.

Im Fall der Volksrepublik China gibt es insbesondere in den Vereinigten Staaten eine aufwendige "Kremlologie". Über Jahre hinweg gehörte es zu den beliebtesten Beschäftigungen, über den wahren Einfluss Dengs, ja selbst über die Tatsache, ob der in der Sprachlosigkeit verdämmernde Greis überhaupt noch am Leben sei, zu spekulieren. Auch hier gilt, dass eine An1ayse letztlich nur ernst zu nehmen ist, wenn sie stets die Zerbrechlichkeit des gesamten Systems in Betracht zieht und sich auch bei den militärischen Machtmitteln nicht von Potemkinschen Dörfern blenden lässt. Wie fragil in Tat und Wahrheit das System selbst von denen gesehen wird, die an seiner Spitze stehen, legt die Geberreaktion auf die Studentenproteste auf dem Tienanmen Platz im Frühjahr 1989 bloss. Vor kurzem machte das Gerücht die Runde, Deng Xiaoping habe auf dem Sterbebett sein Bedauern über die Niederschlagung der Demonstration geäussert. Ob dies der Wahrheit entspricht oder nicht, fest steht, dass die gewaltsame Unterdrückung, mit der insbesondere auch Premierminister Li Peng in Zusammenhang gebracht wird, das Resultat nervöser Verunsicherung war. Alle jene, die wie Deng die schrecklichen Zeiten der Kulturrevolution miterlebt und durchlitten hatten, sahen in den Studentenprotesten den Beginn einer neuen turbulenten Phase, die nur das in den vorherigen zwölf Jahren mit harter Arbeit und weitreichenden Wirtschaftsreformen Erreichte erneut würde zunichte machen.

In seiner über viertausendjährigen staatlichen Geschichte hat China nie eine funktionierende Demokratie und einen funktionierenden Rechtsstaat gekannt. Doch die Herrschaft der zentralen Obrigkeit, so absolut sie sich auch zuweilen geben mochte, fand ihre *checks and balances* in der schieren Grösse und Vielfalt des Reiches und in seiner Bevölkerung. Sei es gewaltsam in der Form von Bauernrevolten und dynastischen Umstürzen, sei es auf schleichendem Weg in der Form einer Erosion der Zentralgewalt, der Kaiserthron in Peking stand stets auf unsicherem Grund. Die Mächtigen wie die Untertanen wussten und wissen, welche Macht die Masse hat, nicht wegen irgendwelcher Verfassung oder institutionalisierten Kontrolle, sondern schlicht und einfach wegen des ihr eigenen Gewaltpotentials.

Die zeitliche Erstreckung des vollständigen Abtritts Deng Xiaopings von der politischen Bühne ermöglichte eine äusserlich reibungslose Inthronisation von Jiang Zemin. Auch die bevorstehende Rückkehr Hongkongs nach China mit dem dieses historische Ereignis begleitenden globalen Medienrummel hat zur scheinbaren Alltagsnormalität in Peking beigetragen. Doch die Konsolidierung der Macht von Jiang Zemin steht noch aus, obschon er als Generalsekretär der Partei, Staatspräsident und Vorsitzender des Militärrats formell alle relevanten Zügel der Macht in Händen hält. Berichte aus Peking nähren seit einigen Monaten den Verdacht, Jiang Zemin könnte bestrebt sein, im bevorstehenden Parteikongress sich den Titel eines Vorsitzenden verleihen zu 1assen - eine Bezeichnung, die seit Mao Tse-tung

niemand, auch Deng Xiaoping nicht, erhalten hat. Der ominösen Einreihung von Jiangs Bild in die kommunistische Ahnengalerie mit Mao Tse-tung und Deng Xiaoping steht anderseits kaum verhüllte Kritik am Personenkult entgegen. Einzelne Beobachter wollen in dieser Beförderung auch einen Versuch sehen, Premierminister Li Peng, der ordnungsgemäss als Premierminister im nächsten Jahr wird zurücktreten müssen, einen Platz im innersten Führungsgremium zu sichern.

Ganz abgesehen davon, ob sich Jiang Zemin als Vorsitzender wird an der Spitze konsolidieren können oder nicht, der Präsident und Generalsekretär bedarf der Alliierten. Von Jiang Zemins eigenem Machtkartell abgesehen, scheint es neben den Streitkräften, die ihre eigene operationelle und vor allem auch wirtschaftliche Macht ausspielen können, vor allem zwei Strömungen zu geben, die der Einfachheit halber hier mit den zwar problematischen, aber weitherum gebräuchlichen Adjektiven “links” und “liberal” versehen seien. Eine dieser beiden Strömungen wird Jiang Zemin zur Machtkonsolidierung benötigen, wobei seit einiger Zeit gezielte öffentliche Auftritte und Ansprachen des Präsidenten ein Oszillieren zwischen den beiden Strömungen erkennen lassen. Ob dies aus einer Position der Stärke oder der Schwäche erfolgt, lässt sich von aussen kaum ermitteln.

Zunächst zu den sogenannten “linken” Kräften. In der weiteren Perspektive der chinesischen Geschichte ist Deng in die Reihe der guten Kaiser einzureihen. Unter seinem wirtschaftlich pragmatischen Reformkurs haben es so viele Menschen zu Wohlstand gebracht wie noch nie zuvor in Chinas Geschichte. Als Epitaph über seinem Werk sollte sein Slogan “reich zu werden ist wunderbar" stehen, ein Slogan, der direkt den Lebensmaximen der so erfolgreichen Überseechinesen in Südostasien und Nordamerika entnommen sein könnte. Die Schattenseiten des Reichtumstrebens sind, dass die Reichtumsgefälle rapid vergrössert werden, und zwar nicht nur zwischen Individuen sondern auch zwischen Regionen, dass marktorientierende Wirtschaftsreformen ab einem gewissen Punkt eine Eigendynamik nehmen, wie die Notwendigkeit zeigt, den monumentalen Sektor der Staatsbetriebe kräftig zurückzustutzen, und dass mit wachsendem Wohlstand und wirtschaftlicher Öffnung nach aussen auch neue Ideen und Werte Einzug halten.

Der “Linken” ist die ganze wirtschaftliche Modernisierung zuwider, in der sie nichts anderes als “Hochverrat am Erbe Mao Tse-tungs sehen kann. Im Wissen um die Popularität des Deng'schen Slogans von der Glorie des Reichwerdens zielen die linken Kräfte vorerst nicht auf das Ganze der Deng’schen Reformen, sondern konzentrieren sich auf Sittenzerfall und Unterminierung des nationalen Zusammenhalts. Bei beiden bietet Chinas wirtschaftliche Modernisierung grosse Angriffsflächen. Der Sittenzerfall reicht von der allgegenwärtigen Korruption bis zur allgegenwärtigen Präsenz von Mac Donalds und Popmusik. Fremde Einflüsse sind konservativen Patrioten und Nationalisten - um die es sich bei manchen der mit dem Etikett “links" Versehenen letztlich handelt - ein Dorn im Auge. Die offensichtliche Attraktion von westlichen Gütern und Werten insbesondere bei den sozial mobileren

Bevölkerungsschichten muss in einem traditionell so stolzen und selbstbewussten Land wie China besonders aufstossen. Sie verleiht auch der Korruption, die es unter Mao in kaum geringerem Masse gab als heute, besondere Verwerflichkeit. Eine schwere Mercedes-Limousine ist auffälliger als Gratisferien im Prominentenbadeort von Beidaihe. Das enorme Reichtumsgefälle, welches das rasche Wirtschaftswachstum der letzten zwei Jahrzehnte zwischen den reichen und den rückständigen Regionen des Riesenreichs geschaffen hat, kann mit Fug und Recht als Bedrohung der nationalen Einheit betrachtet werden, insbesondere wenn man die Tradition der "*Warlords*", der regionalen Feudalherrschaften, noch in frischer Erinnerung hat.

Noch diffuser als die "linken" Kräfte sind die "liberalen". Zu diesen sind sicherlich all jene zu zählen, die der Meinung sind, dass der wirtschaftlichen Modernisierung Chinas eine politische folgen muss. Hatten ursprünglich Gorbatchows Perestroika und Glasnost als Vorbilder dienen können, so wirken sie seit dem Zerfall der Sowjetunion als Abschreckung. Die Systemkonservativen erhielten durch das Schicksal der ehemaligen kommunistischen Führungsmacht ausreichend Munition für ihren Kampf gegen die politische Öffnung, die sie mit einem Rückfall Chinas in *"Warlordism"* und Bürgerkrieg gleichzusetzen pflegen. Während im Verdeckten das ganze Spektrum liberaler Meinungen bis zur Einführung einer westlichen Mehrparteien-Demokratie bestehen durfte, treten heute jene als führende "Liberale" an die Öffentlichkeit, die der Einführung der Rechtsstaatlichkeit in China das Wort reden. Hauptwortführer ist der Vorsitzende der nationalen Volksversammlung, Qiao Shi, der einer Aufwertung des Parlaments und einer Verbesserung des gesamten Rechtswesens das Wort redet. Etliches ist in Bewegung, den im westlichen Rechtsverständnis rechtlosen Zustand der kommunistischen Staats- und Gesellschaftsordnung zu überwinden; nicht zuletzt auch deshalb, weil die wirtschaftliche Modernisierung, insbesondere in Form von ausländischen Investitionen und Beteiligungen, wegen völlig unzureichender Rechtsgrundlagen an ihre Grenzen zu stossen droht.

Möchten die traditionellen Apparatschiks die Rechtsreformen auf technische Belange beschränken, so ist offensichtlich, dass es den "liberalen" Kräften um wesentlich mehr geht. Es ist die Rede von der Notwendigkeit, die bisher im rechtlosen Raum operierende, allmächtige Kommunistische Partei den Gesetzen zu unterstellen, was bedeuten würde, dass das Parlament von der bisherigen aus dem alten Ostblock bekannten Funktion einer Akklamationsversammlung zu einer Legislative sich mausern müsste; ein Prozess, der in Ansätzen bereits erkennbar ist. Ein besonders heikles Problem präsentieren dabei die Streitkräfte. Dem maoistischen Prinzip der Unterordnung der Gewehre unter die Partei entsprechend, ist die Volksbefreiungsarmee heute kein Instrument des Staates sondern der Parteiherrschaft. Die Beibehaltung der totalitären Gesellschafts- und Staatsstrukturen bei gleichzeitiger wirtschaftlicher Öffnung mit einem in der Volksrepublik präzedenzlosen Aufschwung privaten Unternehmertuns und privaten Reichtums hat über die Korruption auch dazu geführt, dass die Partei als Staat im Staat mit der Wirtschaft eng verflochten ist. Als

Beispiel sei die enorme Wirtschaftsmacht erwähnt, über die manche “Prinzlinge”, d.h. Söhne und Töchter von höchsten Parteikadern, verfügen. Auch Deng Xiaopings Clan hat sich an diesem neuen Reichtum kräftig beteiligt. Hier stehen bei der von den “Liberalen” angestrebten Einführung der Rechtsstaatlichkeit beträchtliche Interessen und Beziehungen auf dem Spiel.

Das Bild, das sich im Vorlauf zum 15. Parteikongress bietet, ist recht konfus, nicht nur, weil sich des Präsidenten Präferenzen nicht eindeutig festlegen lassen, sondern auch, weil in einem kontrollierten Medienumfeld die unterschiedlichsten Signale ausgesendet werden, zuweilen in Richtung einer politischen Öffnung, zuweilen in Richtung einer Rückkehr der Dogmatiker. Bevor eine Evaluation von Chinas politischen Aussichten nach der Wiedervereinigung mit Hongkong und nach dem bevorstehenden Parteikongress gegeben werden kann, seien deshalb einige der Signale, die zu Verwirrung Anlass geben, angeführt. Bei den Quellen handelt es sich in der grossen Mehrheit um die offizielle Presse der Volksrepublik China, namentlich um das “*China Daily*”.

Enzyklopädien und Wörterbücher sind in kommunistischen Regimen nicht nur von akademischer Bedeutung, sie markieren auch die Richtung der ideologischen Entwicklung. Letzten Sommer kam die zweite Ausgabe des modernen chinesischen Diktionärs heraus. Während viertausend Wörter ausgeschieden werden, kommen neuntausend neue hinzu. Bemerkenswert ist nicht so sehr, dass neue Begriffe wie Kreditkarte, wirtschaftliche Sonderzone und Karaoke aufgenommen werden, sondern dass ultralinker Jargon beseitigt wird. Die neue Ausgabe führt nicht mehr den “sozialistischen Imperialismus” der früheren Sowjetunion auf und unterdrückt die übelsten Ausfälle gegen die im chinesischen Bürgerkrieg unterlegenen Nationalisten. Beim Sozialismus, der weiterhin als Vorstufe des Kommunismus, in dem das Proletariat die Macht im Staat übernimmt, beschrieben wird, kommt der Deng’sche Zusatz hinzu, dass “das Wesen des Sozialismus die Befreiung der produktiven Kräfte und die Verwirklichung allgemeinen Wohlstands” sei.

Im vergangenen Herbst verabschiedete das sechste Plenum des vierzehnten Zentralkomitees der KPC eine Erklärung, deren Schwerpunkt auf “ethischem und kulturellem Fortschritt” liegt. Das Dokument spiegelt die Sorge der Traditionalisten um eine Unterwanderung des kommunistischen Ethos durch die wirtschaftliche Modernisierung wider. Es ist geprägt vom Geiste jener, die wir zuvor den “linken” Kräften zugesellt hatten. In dem Dokument heisst es:

> *”Reform und Öffnung müssen im Gesamtprozess sozialistischer Modernisierung erfolgen. Das Festhalten an den vier kardinalen Prinzipien (nämlich: Festhalten am sozialistischen Weg, Festhalten an der demokratischen Diktatur des Volkes, Festhalten an der Führung durch die KPC, Festhalten am Marxismus-Leninismus und an den Gedanken Mao Tse-tungs) und der Kampf gegen den bourgeoisen Liberalismus müssen auch den ganzen Prozess der sozialistischen Modernisierung durchdringen, denn der Liberalismus wird China auf den kapitalistischen Pfad*

> *führen und die politische Lage, die von Stabilität und Einheit geprägt ist, unterminieren."*

Weiter heisst es:

> *"Es ist erforderlich, bei so wichtigen Fragen wie Marxismus gegen Antimarxismus, dialektischer und historischer Materialismus gegen Idealismus und Metaphysik, gemeinsame Entwicklung der Wirtschaft mit Schwerpunkt auf sozialistischem Staatsbesitz gegen Privatisierung, sozialistische Demokratie gegen parlamentarische Demokratie, sowie sozialistische Ideologie und Kultur gegen feudalistische und korrupte kapitalistische Ideologie und Kultur, das Rechte vom Falschen zu unterscheiden."*

Es sei daran erinnert, dass es sich hier nicht um einen historischen Text aus den Anfangszeiten der Sowjetunion, nicht um eine Erklärung aus dem kalten Krieg handelt, sondern um ein Zitat aus einem offiziellen Parteidokument, das am 10. Oktober 1996 politische Rechtskraft erhielt. Mit dem Bild eines modernen China, das sich für eine kapitalistische Zukunft entschieden hat, einem Bild, das von so vielen "China-Experten" gemalt wird, hat diese Sprache, dieser Geist wenig zu tun. Man mag anführen, dass es sich hier lediglich um das Herunterbeten altgewohnter Formeln handle, dass letztlich hinter dem ideologischen Vorhang marxistischer Grundsatztreue der Kapitalismus in seinen wildesten Formen bereits seit langem in China Eingang gefunden habe - was hat denn die Propagierung des dialektischen Materialismus mit der Hochhauslandschaft in Shenzhen gemein? Kommunistische Ideologie als Opium des Volkes! Wer so urteilt, verkennt den machtpolitischen Ernst und Einfluss, der jene treibt, die hinter der Kampagne ideologischer Reinheit stehen. Für sie geht es nicht um ideologische Sonntagsreden, sondern um handfeste Instrumente, die Kontrolle über China unangefochten und absolut auch weit ins nächste Jahrhundert hinein ausüben zu können. Vielen mag dies Rhetorik sein, Überzeugung steht jedoch hinter der Aussage, dass der "bourgeoise Liberalismus" China erneut in Chaos und Bürgerkrieg versinken lassen müsste.

Vorgängig wurde erwähnt, dass der Kampf um Macht und Einfluss zwischen den Dogmatikern und "liberaleren" Kräften noch nicht entschieden ist. Im Dokument des Zentralkomitees lassen sich Gesten an die Adresse der letzteren erkennen: "Wir müssen am Prinzip 'lasst hundert Ideenrichtungen wetteifern' festhalten, ernsthafte und wissenschaftliche akademische Einstellung befürworten und den Ideentaustausch zwischen verschiedenen akademischen Gesichtspunkten ermutigen." Es ist dieser Pluralismus, der zwar auch im Dokument des Zentralkomitees gleich den Rigiditäten dessen unterstellt wird, was wir zuvor als die Trennung des Rechten vom Falschen zitiert haben, der aber den besonderen Zorn der Dogmatiker auf sich zu ziehen pflegt. Der Wettbewerb zwischen verschiedenen Ideenrichtungen wurde während der Kulturrevolution zu einer bourgeoisen Abweichung vom

rechten Pfad, mit all den verhängnisvollen Folgen, die dies für Kultur und Wissenschaften in China hatte.

Eine deutlichere Sprache als das Parteidokument führt ein offener, zehntausend Schriftzeichen langer Brief, der Anfang Mai von linken Kreisen in Zirkulation gebracht wurde. Der Brief, der vor dem Vordringen des "bourgeoisen Liberalismus" warnt, richtet scharfe Attacken gegen Provinzchefs, führende Parteikader und Intellektuelle. Der Brief, der fünfte aus derselben ideologischen Ecke während der letzten Jahre, trägt den vielsagenden Titel "Der Trend und die Charakteristika des bourgeoisen Liberalismus seit 1992". Im Brief werden mehr als vierzig Artikel von liberalen Intellektuellen als Abweichung kritisiert. Im Zentrum der Kritik steht die Förderung der Privatwirtschaft:

> *"Einige lokale Parteisekretäre haben Regierungsstellen gedrängt, grünes Licht für ein ungewöhnlich rasches Wachstum der im Privatbesitz befindlichen Unternehmen zu geben. Sie hoffen, dass in ihren Städten mehr Millionäre und Milliardäre geboren werden. Viele dieser höheren Kader glauben, dass nur Kapitalisten China retten können."*

Höchst wahrscheinlich in die Kategorie der von diesen maoistischen Reinheitsfanatikern kritisierten bourgeoisen Intellektuellen dürfte ein Artikel gehören, der gezeichnet am 22. Mai 1997 im "*China Daily*" erschien und mit dem simplen Satz beginnt: "*Power corrupts*" (Macht korrumpiert). Es wird zwar gleich angeführt, dass in den fünfziger und sechziger Jahren, also in der Frühphase der Volksrepublik, Korruption praktisch inexistent war; aufschlussreicher ist jedoch, was der Autor bei den Remedien gegen die von ihm als enorm geschilderte Korruption im gegenwärtigen China aufführt:

> *"Ethische Erziehung und die Bildung von Individuen sind nötig, doch können wir uns nicht allein auf die moralischen Massstäbe der Beamten verlassen, um eine saubere Verwaltung zu gewährleisten. Gesetzgebung ist ein Muss. Ebenso ist Demokratie unerlässlich. Nur wenn die Leute die Beamten überwachen können, kann die Verwaltung sauber sein. Auch hier sind Fortschritte gemacht worden. Ein Beispiel sind die demokratischen Wahlen in Chinas weiten ländlichen Regionen, wo die Dorfbewohner jene Leute wählen können, denen sie vertrauen, und jene abwählen können, die sie nicht mögen."*

Demokratie und Volksmacht sind beliebte Formeln im marxistisch-maoistischen Sprachgebrauch, häufig auch von den "linken" Kräften invoziert, die darunter *in extremis* eine Rückkehr zu den Methoden der Kulturrevolution verstehen. Was den Autor der zitierten Bemerkungen als "liberale" Stimme auszeichnet, ist, dass er ein unverkennbarer Advokat der Rechtsstaatlichkeit ist - "Gesetzgebung ist ein Muss" -, dass er dem Begriff Demokratie keine unnötigen Adjektive beifügt, und dass er unter Demokratie ganz offensichtlich eine Abkehr von der Hegemonie der Kommunistischen Partei versteht. Aufschlussreich ist nämlich der

Bezug zu den Wahlen auf Dorfebene, wo die Menschen zwischen verschiedenen Kandidaten wählen können und das Machtmonopol der Kommunisten gebrochen ist.

China nach der “Wiedervereinigung” mit Hongkong. Chinas Geschichte, die vom 1. Juli 1997 auch Hongkongs Geschichte sein wird, geht mit der Wiedervereinigung nicht zu Ende. Vielmehr scheint mir alles darauf hinzudeuten, dass wir am Beginn einer neuen, bewegten Epoche der chinesischen Geschichte stehen. Die Herausforderungen, mit denen sich die Führung des bevölkerungsstärksten Landes der Welt konfrontiert sieht, sind in der Tat enorm und könnten bei manchen Beobachtern Anlass dazu sein, die Zukunft Chinas mit Skepsis, wenn nicht gar mit Pessimismus zu sehen. Die Liste der Problemfelder ist endlos und reicht von ethnisch-religiöser Unrast in den weitflächigen Randgebieten des Riesenreiches über Massenarmut und demographische Fehlentwicklungen bis zu gewaltiger Umweltzerstörung. Hier sei, um die Dimensionen der Herausforderungen zu demonstrieren, die wirtschaftliche Modernisierung Chinas etwas näher beleuchtet, umso mehr als mit der Formel des “ein Land - zwei Systeme”, unter der Hongkong ins Mutterland zurückkehrt, ja vor allem auch wirtschaftliche Ziele anvisiert werden.

Am weiteren Verlauf der wirtschaftlichen Reformen in China scheiden sich nicht nur die Geister, an diesem Verlauf wird sich auch die Zukunft von Deng Xiaopings Erbe und Ruf entscheiden. Liesse sich ein Land von den Dimensionen Chinas nach dem Muster von Singapur führen und regieren - wie ein von senilem Grössenwahn geplagter Lee Kuan Yew der chinesischen Führung anheimlegt -, Deng und seine Gesinnungsgenossen hätten wohl nichts lieber getan als das, auch wenn es bedeutet hätte, die letzten Reste marxistischer Weihe über Bord zu werfen. Doch China ist eben nicht Singapur. Allein die Zahl der Arbeiter, die kurz- und mittelfristig von bankrotten Staatsbetrieben auf die Strasse gestellt werden müssen, dürfte die Gesamtbevölkerung des Stadtstaates um ein Fünffaches übertreffen.

Bei den drängenden Problemen, die aus Chinas wirtschaftlicher Modernisierung erwachsen, stehen drei derzeit im Vordergrund. Sie dürften mehr oder weniger verdeckt auch im Machtgerangel im Zusammenhang mit dem bevorstehenden Parteikongress von zentraler Bedeutung sein:

- Redimensionierung des öffentlichen Sektors.
- Korruption.
- Erosion der Zentralgewalt.

In wichtigen mikro- und makro-ökonomischen Bereichen ist die heutige Volksrepublik China dank der Deng'schen Reformen erheblich weiter voran als die meisten Staaten des ehemaligen Ostblocks, insbesondere auch als Russland und die anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Vor allem die wirtschaftlichen Sonderzonen können als Symbole eines marktorientierten Aufbruchs gesehen werden. Anderseits darf man sich durch glänzende

Wolkenkratzer und ebenso glänzende Statistiken nicht hinters Licht führen lassen. In weiten Segmenten der Wirtschaft, vom Management über mittelständische Unternehmen bis zum Mittelstand, liegt China um mindestens eine Generation, wenn nicht mehr, hinter Indien zurück. Während in Indien die Zurückdrängung des Staatssektors, der einen erheblich kleineren Teil des Bruttoinlandprodukts erwirtschaftet als in China, ein Problem des politischen Willens ist, vergleichbar den Privatisierungskontroversen in Europa, sind die Privatisierung und gar die Schliessung von Staatsbetrieben in China eine Herausforderung an das System als solches, und zwar sowohl in ideologischer als auch in materieller Hinsicht. Im Verein mit einem Heer von Millionen von Wanderarbeitern, die ohne festen Arbeitsplatz, ohne menschenwürdige Behausung und ohne Familie in die Städte strömen, schaffen millionenfache Entlassungen von Arbeitern, die im traditionellen kommunistischen Wirtschaftssystem zu den Privilegierten gehörten, ein Gemisch von sozialen und politischen Spannungen, das durch einen kleinen Funken explosionsartig zu einem Flächenbrand werden kann. In einem solchen Klima würden kulturrevolutionäre Experimente und Exzesse leicht wieder politischen Rückhalt und demagogischen Mob-Appeal gewinnen.

Das Fehlen des Rechtsstaats und die gigantische Verfilzung von Partei, Armee, Bürokratie und Wirtschaft schaffen einen beispiellos fruchtbaren Boden für Korruption. Da man weder beim Besitz noch bei seiner beruflichen Stellung über Rechtssicherheit verfügt, muss die Akkumulation von Reichtum so rasch als möglich erfolgen. Auch wird ein beträchtlicher Teil des neuen Reichtums sofort in ostentativen Konsum umgesetzt. Beobachtet man das Verhalten der Neureichen in Peking oder Schanghai, so ist zu erkennen, dass hier geprasst und konsumiert wird, als gäbe es kein Morgen - eine "*fin de siècle*"-Stimmung, die angesichts der Lehren, die jeder aus der chinesischen Geschichte ziehen kann, so unverständlich nicht ist. Niemand weiss, insbesondere nicht der, der seinen Reichtum aus dubiosen Quellen nährt, ob er nicht schon morgen vor einem Erschiessungskommando stehen wird. Derzeit sitzt der ehemalige Boss von Peking, einer der mächtigsten Männer in der KPC, in Haft und harrt eines ungewissen Schicksals. Tatsache ist, und dies muss insbesondere den Standartenträgern der Revolution schwer aufliegen, dass immer häufiger mehr oder weniger verdeckt die Meinung zu hören ist, dass die heutige Korruption erheblich schlimmer sei als die Korruption unter Chian Kai-chek.

Die Zersplitterung des Landes, die im 19. Jahrhundert die Vorstösse der europäischen Kolonialmächte erleichterte und im 20. Jahrhundert einen Bürgerkrieg und die Besetzung durch Japan verursachte, sitzt vor allem den älteren Generationen tief in den Knochen - vergleichbar etwa den Sensitivitäten, die in Spanien noch bis vor kurzem bezüglich des Bürgerkriegs herrschten. Durchaus nicht nur überzeugte Kommunisten reagieren deshalb scharf auf jede westliche Verlautbarung oder Initiative, die als Unterstützung von separatistischen Bewegungen in China betrachtet werden. Am deutlichsten wird dies bei der Haltung gegenüber dem Dalai Lama und bei Taiwan. Robustes Auftreten Pekings auf der internationalen Bühne soll der Welt demonstrieren, dass ein geeintes China sich unaufhaltbar

auf dem Marsch zur Supermacht des 21. Jahrhunderts befindet - eine Perspektive, die auch etliche sogenannte China-Experten im Westen teilen. Tatsache aber ist, dass dieses robuste Auftreten viel Nervosität und Unsicherheit im Innern des Riesenreichs übertünchen soll. Tatsache ist, dass seit der Initiierung der Deng'schen Wirtschaftsreformen eine beschleunigte und in mancher Hinsicht bedenkliche Erosion der Zentralgewalt zugunsten von lokalen Machtkartellen in den Provinzen und den Streitkräften stattgefunden hat. Ohne durch irgendwelche Rechtstitel abgesichert zu sein, nur als Ergebnis der typisch chinesischen Macht des Faktischen, haben sich Machtzentren insbesondere in den reicheren Provinzen und Städten Befugnisse angeeignet, die vor allem in wirtschaftlicher Hinsicht erheblich weitergehen als die Autonomie eines Schweizer Kantons.

Die Sprache der Dokumente und Artikel, die zur Ermittlung des derzeitigen Machtgerangels zu entziffern sind, mag für den ausländischen Beobachter byzantinisch erscheinen. Nutzt man jedoch den gesunden Menschenverstand, so ist der Sachverhalt kristallklar: Die chinesische Führung steht vor der Herausforderung, in einem rasch sich wandelnden wirtschaftlichen, sozialen und internationalen Umfeld die Kontinuität ihrer Machtausübung zu sichern. Um dieses Ziel zu erreichen, bieten sich zwei Wege an: politische Modernisierung oder Verharren an Ort unter Beizug ideologischer Orthodoxie. Für welchen Weg Präsident und KPC-Generalsekretär Jiang Zemin sich um welchen Preis entscheiden wird und welcher Weg ihm die angestrebte Konsolidierung seiner Macht effektiver bescheren wird - dies sind Fragen, die derzeit keine definitive Antwort erhalten können. Die Spekulationen schiessen deshalb auch kräftig ins Kraut. Die Rede ist etwa davon, dass sich Jiang Zemin seine historische Rolle durch politische Reformen sichern wollte, sozusagen eine heilige Dreieinigkeit mit Mao, dem Vater des modernen China, mit Deng, dem wirtschaftlichen Reformer, und Jiang Zemin, dem politischen Erneuerer. Gegen eine solche Entwicklung sprechen nicht nur die bisher von Jiang Zemin gemachten Statements, die, wie bereits erwähnt, eher auf ideologischen Purismus zielen, sondern auch das Fehlen von Charisma und indiskutablem Führungsstatus, das Jiang gegenüber Deng und erst recht gegenüber Mao in eine deutlich niedrigere Kategorie einstuft.

Die Rückkehr zu bewährten Ideologien und Machtmitteln und eine Koalition mit den "linken" Kräften scheinen angesichts der bestehenden und absehbaren sozialen Probleme des Riesenreichs mehr Erfolg zu versprechen. Die Masse der Unzufriedenen, Zu-Kurz-Gekommenen, der alten wie neuen Armen lässt sich mit dem rechtsstaatlichen Programm der "liberalen" Kräfte weder kontrollieren noch politisch zufriedenstellen. Anderseits ist aber auch klar, dass dies eine mehr kurzfristige Sicht ist, dass ein wirklicher Ausbruch Chinas aus dem jahrtausendealten Zyklus von Gewalt, Umsturz und Unterdrückung eben nur durch Rechtsstaatlichkeit, durch den Aufbau von Institutionen, die nicht der Parteiherrschaft unterstehen, zu verwirklichen ist. Zu den grossen Vergessenen der Geschichte des 20. Jahrhunderte gehören Sun Yat-sen und die Periode des "vierten Mai" (1919 bis 1928). Es könnte sein, dass sich hier Antworten und Lösungen finden lassen, die China die politische Modernisierung im Sinne der Achtung des Individuums und seiner Rechte bescheren - dies

nicht nur im Interesse der rund 1'300 Millionen Chinesen, sondern der Menschheit insgesamt, für die ein freies, friedliches, stabiles und prosperierendes China mehr als ein bloss altruistisches Anliegen sein sollte.

Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung
Volume 44, © Center for Security Studies FSK, Zürich 1997.

Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte VI

edited by
Kurt R. Spillmann

Online version provided by the
International Relations and Security Network

A public service run by the
Center for Security Studies at the ETH Zurich
© 1996-2004

Peter Katzenstein

Wirtschaftliche Integration und nationale Sicherheitspolitik in Asien

Ich habe zwei Erinnerungen: eine, die geht 40 Jahre zurück, 1957; und die andere, die geht 10 Jahre zurück, 1987. Im Jahre 1957 sass ich in Hamburg in einer Aula, die ein bisschen grösser war als dieser Saal. Anlass war der erste Austausch mit einer englischen Schule nach dem Zweiten Weltkrieg zwischen der Schule, die ich besuchte, dem "Johanneum", und der "*Latimer Upper School*". Ich erinnere mich, dass der englische Direktor seinen Vortrag begann mit dem Satz: "Ich spreche deutsch wie eine spanische Kuh." Mein Deutsch klingt ein bisschen besser, aber ich habe dennoch Schwierigkeiten, gerade im Fachvokabular, deutsche Begriffe rechtzeitig herbeizuzaubern. (Ich bin in Deutschland geboren und dort zur Schule gegangen, lebe aber seitdem in den USA.)

Die andere Erinnerung reicht zurück ins Jahr 1987. Da war ich in Zürich anlässlich einer Soziologen-Tagung, die zum erstenmal von Österreichern, Schweizern und Deutschen gemeinsam organisiert worden war. Das Thema der Tagung war Mitteleuropa. Gestern nun bin ich von Budapest gekommen; Mitteleuropa im Jahre 1997 sieht ganz anders aus als 1987. Daraus kann man schon sehen, dass Regionen zum Teil ideologische Konstrukte sind, dass folglich auch Asien etwas Konstruiertes ist, etwas, das nicht real existiert sondern etwas, das man sich erfindet als Forscher, aber auch als Politiker oder als Bürger. Australien zum Beispiel - und meine Freunde sagen mir, dass sich Australien in seiner geographischen Lage nicht sehr verschoben hat in den letzten 30 Jahren - definiert sich jetzt als Teil von "*Asia Pacific*", nicht als Teil des *Commonwealth*; eine grosse kognitive und politische Revolution in der australischen Aussenpolitik, die natürlich auch mit der wirtschaftlichen Verflechtung Australiens und Asiens zu tun hat. Die Revolution in London ist noch nicht so gross. London beschreibt Asien am Ende des 20. Jahrhunderts genauso wie am Anfang - als Teil des "*Far East*". Hier hat sich die kognitive Revolution noch nicht niedergeschlagen. Die englische Aussenpolitik ist nämlich konservativ. Denken wir an einen Begriff wie Südostasien, "*South East Asia*". Den gab es 1945 noch nicht. Der wurde von den Amerikanern erfunden als Teil einer aussenpolitischen Strategie, um den Japanern einen gewissen Spielraum in Asien zu lassen. Ein politischer Ausgleich für die Abhängigkeit, die Amerika schuf, um Japan wirtschaftlich eng an sich zu binden. Es war aber nicht nur Südostasien, das es nicht gab, auch den Begriff "Nordatlantik" gab es nicht. Der musste auch erst noch erfunden werden, damit die Amerikaner und die Kanadier Teil der Nordatlantischen Allianz (Nato) werden konnten. Regionen, die wir heute als gegeben ansehen, sind also ideologische Konstruktionen. "*Asia Pacific*" ist eine solche Konstruktion aus den achtziger und neunziger Jahren. Diese ideologischen Konstruktionen sind wichtig, um die Aussenpolitik und die wirtschaftlichen Zusammenhänge gut markieren zu können. Ich möchte im folgenden versuchen, zwei Thesen auszuführen und zu belegen:

1. Die nationale Sicherheitspolitik - dabei befasse ich mich primär mit Japan - hat eine wichtige wirtschaftliche Dimension, die es in Europa nicht gibt.

2. Die regionale Integration in Asien ist primär ein Marktprozess, d.h. nimmt informelle Züge an, die in Europa so nicht bekannt sind.

Ich werde im folgenden versuchen, implizit und explizit Vergleiche anzustellen: Japan und Asien im Vergleich zu Europa.

Bevor wir uns mit den beiden Thesen befassen, möchte ich kurz etwas zur Bedeutung des kalten Krieges für Asien und Japan sagen und einige Bemerkungen machen zum Ende des kalten Krieges, denn der kalte Krieg hat in Amerika und in der Sowjetunion eine Staatsstruktur geschaffen, die sich von derjenigen Deutschlands und Japans stark unterscheidet. Das amerikanische Imperium war informell, und die Staatsstruktur, die dafür geschaffen wurde, bekam zum Teil die Form eines Militär-Industriestaates. Die Amerikaner sind zur Zeit dabei, diesen Staat zu reformieren. Die Sowjetunion war ein territoriales Imperium, das 1991 auseinander brach. Deutschland und Japan wurden im Unterschied zu den Grossmächten Handelsstaaten und hatten damit einen ganz anderen Einfluss auf die europäischen und asiatischen Regionen, in die sie in den fünfziger und sechziger Jahren hineinwuchsen und auf die sie dann in den siebziger und achtziger Jahren grösseren Einfluss nahmen.

Spezifisch für die USA und Asien war in den achtziger Jahren eine Machtverschiebung, die in der Geschichte des Kapitalismus einmalig ist. Man kann sie messen an einem Umsatz von ungefähr 700 Milliarden Dollar, 350 Milliarden Überschuss in der Kapitalbilanz der Amerikaner im Jahre 1980 und 350-370 Milliarden Defizit 1990. Der grösste Teil dieses Kapitals floss nach Japan. In den neunziger Jahren ist der Umsatz weniger dramatisch, zum Teil deswegen, weil die japanische Volkswirtschaft in den letzten vier, fünf Jahren durch eine schwere Krise gegangen ist. Der prozentuale Zuwachs und die absolute Marktgrösse Chinas versprechen, dass in den nächsten 10 bis 15 Jahren diese Markt- und Machtverschiebung nach Asien nicht reversibel ist. Als Teil dieser Verschiebung hat Japan in den letzten 30 Jahren einen technologischen Umorientierungsprozess durchlaufen, der in der Geschichte Europas seit 1945 seinesgleichen sucht. Als Teil dieser technologischen Entwicklung hat es Japan weder geplant noch gewollt, dass es innerhalb von nur 20-30 Jahren eine führende Position im Bereich der militärischen Technologie und Technologiekomponenten einnimmt. In der Tat haben die Japaner grosse Schwierigkeiten, mit den Folgeproblemen dieser technologischen Entwicklung politisch fertig zu werden. Ein anderes Merkmal dieser Markt- und Machtverschiebung ist, dass die Japaner dezidierter an die Heilkraft des Marktes glauben als die Amerikaner oder die Europäer. Das konnte man während des Golfkrieges sehr schön nachvollziehen, als sich die Japaner aufgrund der Energiepolitik, die sie seit 1973 betrieben hatten, und ohne irgendwelches Machtgespür darauf einstellten, dass der Irak auch Saudi-

Arabien erobern würde. Auch damit glaubten die Japaner fertig zu werden. Da war die Grundeinstellung der Amerikaner eine ganz andere, und die Japaner mussten schliesslich der amerikanischen Politik folgen, ohne sich selbst militarisieren zu lassen.

Japan sieht sich in den neunziger Jahren mit zwei Nachteilen konfrontiert.

Erstens: Japan hat keine klare Strategie, wie es sich in Zukunft gegenüber der asiatischen Welt und Amerika verhalten soll. Die praktizierte Strategie ist eine Politik der Anpassung in kleinen Schritten an die Veränderungen der letzten 20 Jahre. Das ist, was die japanische Innenpolitik als natürlich erscheinen lässt; und mit dieser Politik ist Japan bisher sehr gut gefahren. Aber die Nervosität in Japan, ob diese Strategie sich noch weiter verfolgen lässt, ist in den letzten 10 Jahren gewachsen.

Zweitens: Japan wird sich für die nächsten 10 oder 15 Jahre nicht von den amerikanischen Sicherheitsarrangements lösen können oder wollen. Die Schlagzeilen der letzten Tage zur Umdefinition der amerikanisch-japanischen Sicherheitsbeziehungen entsprechen nicht der Entwicklung der realen Politik. Es wird sich sehr viel weniger ändern als die Journalisten uns vorgaukeln.

Lassen Sie mich nun zur ersten meiner beiden Thesen kommen, zur Definition der "nationalen Sicherheit".

Für die Amerikaner und die Sowjetunion war die Definition der "nationalen Sicherheit" nach 1945 relativ unproblematisch und durch Erfahrung bestimmt. Für die Amerikaner mit der Erfahrung von Pearl Harbor bedeutete es "nie mehr ein Überraschungsangriff auf die Vereinigten Staaten". Von den sogenannten *Flying Fortresses* der fünfziger Jahre bis zur *Strategic Defense Initiative* der achtziger Jahre lautete die grundlegende Sicherheitspolitik der Amerikaner: *"No surprise attack."* Ob das nun strategisch richtig war oder falsch, ist nicht so wichtig. Schwergewichtiger ist die Tatsache, dass die Erinnerung an Pearl Harbor den Amerikanern tief unter die Haut gegangen war. Dasselbe gilt für die Sowjetunion bei der Erinnerung an das Unternehmen "Barbarossa" - Erinnerung an den Angriffskrieg der Deutschen. Die Antwort waren 50'000 Panzer - ungefähr eine Panzerkolonne, die sich von Cleveland nach Seattle erstreckt - und die Doktrin des offensiven Krieges. Die Sowjetunion wollte nicht noch einmal in einem Krieg mit Deutschland 20 bis 30 Millionen Bürger verlieren. Der kalte Krieg war für die Supermächte nicht nur militärische Strategie, er war auch durch historische Erfahrung bedingt.

Deutschland und Japan hingegen machten ganz andere Erfahrungen. Für Deutschland war Sicherheit eine Mischung aus militärischen und politischen Komponenten. Adenauer nutzte in den fünfziger Jahren das militärische Potential der Bundesrepublik, um aussenpolitische Objekte wiederzuerlangen, im besonderen den Gleichheitsanspruch innerhalb der westlichen Staatengemeinschaft. Willy Brandt verfolgte Mitte der sechziger Jahre, aufbauend auf dem Harmel-Report der Nato, dieselbe Politik nach Osten. Seine Politik wurde 1975 mit dem

Helsinki-Vertrag gekrönt. Ab Ende der sechziger Jahre gab es einen schwelenden Konflikt zwischen Deutschland und den Vereinigten Staaten über den Zweck der Nato. Für Amerika - Henry Kissinger war da wohl am klarsten und auch am schärfsten in der Formulierung - war die Nato eine Defensiv-Allianz. Für Deutschland war die Nato sowohl eine Defensiv-Allianz wie auch Teil einer Entspannungspolitik. Militärische und politische Sicherheit waren für die Deutschen eng miteinander verknüpft. Wichtig für den Vergleich mit Asien ist die Tatsache, dass das Konzept der wirtschaftlichen Sicherheit für Deutschland nie wichtig war. Sicherheitsüberlegungen wirtschaftlicher Art spielten z.B. beim Wiederaufbau der deutschen Handelsflotte nach 1945 eine Rolle. Aber es war Teil der Politik, die den Banken überlassen wurde. Eine Exportnation musste eine grosse Reederei haben wie Hapag-Lloyd. Wirtschaftliche Sicherheit war kein Grundelement der Aussenpolitik der Bundesrepublik, wirtschaftliche Sicherheit war natürlich und gegeben.

Die Ideologie der Sicherheit, welche die deutsche Aussenpolitik beeinflusste und ihre Interessen definieren half, war die Ideologie der "Sicherheits-Partnerschaft", ein Konzept, das praktisch niemand in Europa so verstand wie die Bundesrepublik Deutschland. Es war eine eigene deutsche Konstruktion, nämlich die der Sozialpartnerschaft, ähnlich der, die Sie in der Schweiz kennen. Egon Bahr war einer der Konstrukteure dieses Konzepts der Sicherheits-Partnerschaft mit seinen Feinden. Das hat den Amerikanern, Franzosen und Engländern nie richtig eingeleuchtet. Hinter dieser Sicherheits-Partnerschaft ist eine erhebliche Verschiebung der politischen Landschaft für Deutschland und in Europa erkennbar, die, verglichen mit Asien, von grosser Bedeutung ist. Vor 1945 konnte man in Deutschland den Begriff "Gemeinschaft" anstandslos verwenden, aber nur für die nationale Volksgemeinschaft, das heisst für die Innenpolitik. Die internationale Gesellschaft der Staaten wurde nicht als Gemeinschaft definiert. Nach 1945 darf kein deutscher Politiker den *terminus technicus* "Gemeinschaft" für die Innenpolitik verwenden (der kommt nur an der äusseren rechten Flanke der CSU und bei den Neonazis vor). Gemeinschaft existiert nur in der internationalen Politik, in der Europäischen Gemeinschaft, in der westlichen Gemeinschaft, in der Nato-Gemeinschaft. Die Verquickung des Konzepts der Gemeinschaft mit der internationalen Politik und der Gesellschaft mit der Innenpolitik deutet auf einen wichtigen Wechsel in der europäischen Innenpolitik hin.

Für Japan und Asien sieht die Definition der "nationalen Sicherheit" ganz anders aus. Auffallend im Vergleich zu Deutschland ist die Verquickung von wirtschaftlichen und politischen Elementen als Primär-Determinanten der Sicherheitsdefinition; militärische Aspekte sind weniger wichtig. In den fünfziger Jahren weigerte sich Premier Yoshida vehement, japanische Truppen für asiatische Regionalkonflikte bereitzustellen oder andere Formen aktiver Hilfe anzubieten, obwohl der politische Druck der USA ausserordentlich gross war. Die japanische Armee, die *Self-Defense Forces*, war eine Polizeitruppe, die primär dazu geschaffen war, im Falle eines Krieges die grösseren japanischen Städte zu befrieden. Die Sicherheit nach aussen wurde von der amerikanischen Flotte gewährleistet. Dieses

Faktum kann man noch bis in die siebziger Jahre hinein verfolgen, weil sich die japanischen Truppen um die Städte herum konzentrieren und nicht an der Küste. Diese Grundeinstellung hat sich nicht radikal geändert. Anfang der sechziger Jahre hatte Premier Ikeda die Wahnsinnsidee, den Japanern zu versprechen, das Nationaleinkommen innerhalb von zehn Jahren zu verdoppeln. Diese Idee war genauso verrückt wie die von Kennedy, dass innerhalb von 10 Jahren ein Amerikaner den Mond betreten würde. Beide Ideen wurden Wirklichkeit.

Ende der sechziger Jahre erfuhr diese neue japanische Politik des Wirtschaftsprimats relativ unwichtige Ergänzungen durch Sato und später durch Fukuda. Die wichtigsten kamen Mitte der siebziger Jahre mit dem Ende des Vietnamkrieges und mit der Angst vor dem Abzug der Amerikaner aus Asien, der jedoch nie vollzogen wurde. Damals wurde die Grundlage geschaffen für eine engere Verknüpfung der japanischen mit der amerikanischen Sicherheitspolitik. In den achtziger Jahren erfolgte *de facto* eine Integration der *Self-Defense Forces* in die amerikanische Flotte, also eine enge militärische Kooperation. Dennoch: wenn man die Finanzen betrachtet, hat Japan während der letzten 40 Jahre relativ wenig für seine Verteidigung ausgegeben. Ende der achtziger Jahre war das Verhältnis im Vergleich zu den USA ungefähr 10 : 1 (300 : 30 Milliarden Dollar). Heute ist das Verhältnis etwa 4 : 1 (260 : 60 Milliarden Dollar). Die japanische Aufrüstung ist nicht real durch grössere Truppen sondern durch die Aufwertung des Yen erfolgt. In den neunziger Jahren jedoch nahm Japans Verteidigungshaushalt - im Vergleich zum Verteidigungshaushalt der Länder Frankreich, England oder Deutschland - zu und nicht ab; ein indirektes Indiz dafür, dass sich die Sicherheitspolitik in Asien anders darstellen wird als in Europa.

Die Krisen der japanischen Sicherheitspolitik lagen nicht in der militärischen, sondern in der wirtschaftlichen Dimension, insbesondere in der Handels- und Investitionspolitik. Ab Mitte der fünfziger Jahre gab es alle 5-7 Jahre grosse Spannungen primär zwischen Amerika und Japan, denn die Europäer verhielten sich Japan gegenüber viel protektionistischer. In den Bereichen Textilindustrie, Stahl, Schiffbau, Automobilindustrie, Unterhaltungselektronik, Computer- und Chip-Industrie haben die Japaner so grosse Erfolge auf dem Weltmarkt erzielt, dass sich die Amerikaner gezwungen sahen, die Spielregeln des internationalen Handels umzuschreiben, was zur Folge hatte, dass die Spielregeln der Japaner heute denjenigen der Amerikaner von 1950 ähneln - *free trade*. Die Spielregeln der Amerikaner heute ähneln denjenigen der Japaner der sechziger Jahre - *negotiated trade*. Diese Umorientierung der Handelspolitik wird sich meines Erachtens in den nächsten 10-20 Jahren nicht ändern, durch das wirtschaftliche Erstarken Chinas wahrscheinlich noch verstärken.

Die Ideologie der japanischen Sicherheitspolitik - für die Deutschen die Sicherheits-Partnerschaft - ist eine wirtschaftliche Partnerschaft in der internationalen Staatengesellschaft, die durch Interessen, nicht durch Partnerschaftsnormen definiert wird. Die Japaner sind darauf spezialisiert, ihre nationalen Interessen umzudefinieren, wenn sich die Notwendigkeit ergibt. Und die Notwendigkeit, gerade im Verhältnis zu Amerika, besteht immer, weil der Kongress

vom Präsidenten immer wieder in internationalen Verhandlungen benutzt wird, um den Japanern zu drohen: “Wenn ihr nicht nachgebt, dann macht der Kongress vielleicht die Handelsschranken dicht.” Diese amerikanische Politik ist nicht ein Produkt des Zufalls. Sie wurde sorgfältig geplant, und zwar Ende der vierziger Jahre. Acheson und Kennan haben versucht, die Japaner vom amerikanischen Markt abhängig zu machen, so abhängig wie kein anderes Land. Dies ist ihnen gelungen. 30-40 Prozent der japanischen Exporte gingen in den sechziger und siebziger Jahren nach Amerika, weltweit die grösste wirtschaftliche Abhängigkeit eines mächtigen Wirtschaftslandes. Die Japaner haben in den letzten 20 Jahren viel getan, um diese Abhängigkeit zu vermindern, indem sie mit grossem Erfolge ihre Wirtschaftsposition in Asien ausbauten.

Warum folgt die japanische Sicherheitspolitik dieser eigentümlichen wirtschaftlichen Orientierung? Dafür gibt es meines Erachtens eine einfache Erklärung: Die Struktur der Regierung, der Macht innerhalb der Regierung und des Staates, macht es praktisch unmöglich, militärische Komponenten der Sicherheitspolitik zu stärken. Innerhalb der Regierung gibt es drei Ministerien - Aussen-, Finanz- und Handelsministerium -, die jahrzehntelang all die wichtigen Stellen besetzten, die normalerweise einem Verteidigungsministerium zugeordnet sind. Es gibt kein japanisches Verteidigungsministerium, es gibt nur eine Organisation für Verteidigung: die “*Japan Defense Agency*”. Diese *Agency* und die Wirtschaftsministerien haben es 1985 verstanden, die militärische Seite der japanischen Aussenpolitik strategisch zu besetzen, indem sie ihre Bürokraten in dieser Verteidigungsorganisation plazierten. Bis in die späten achtziger Jahre hinein hat die Personalpolitik der Ministerien es praktisch unmöglich gemacht, militärische Optionen schärfer zu formulieren.

Ein zweiter Faktor ist das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft in Japan, also ebenfalls ein innenpolitischer Faktor. Die öffentliche Meinung in Japan war in den letzten 40 bis 50 Jahren viel pazifistischer als die amerikanische, deutsche, französische oder die russische. Dies hat weniger mit der Erinnerung an Hiroshima zu tun als mit den politischen Prozessen und Praktiken, die diese Erinnerung institutionalisierten. Die einzige und zugleich wichtige Ausnahme, bei der man sagen könnte, dass im Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft militärische Optionen in Betracht gezogen wurden, liegt in der Verflechtung von Militär- und Zivilwirtschaft. Unter allen westlichen Grossstaaten hat Japan den kleinsten militärindustriellen Komplex. Dennoch war die japanische Regierung in den siebziger und achtziger Jahren immer darauf bedacht, technologische Optionen, die aus kommerziellen Gründen verfolgt wurden, potentiell für militärische Möglichkeiten zu öffnen. Sie hat sich immer geweigert, diese militärische Tür dichtzunageln. In einer kapitalistischen Wirtschaft, die auf Profit aus ist, betreibt die Regierung immer eine aktive Technologiepolitik.

Der dritte Faktor für das Primat der Wirtschaft in der japanischen Sicherheitsdefinition ist von internationalem Charakter. Die Japaner nennen ihn “*gaiatsu*”: externer Druck. Damit ist der

politische Druck der Amerikaner auf die Maschinerie der Innenpolitik gemeint. Dieser Druck hat es den Japanern ermöglicht, ihr militärisches Potential während der letzten 20 Jahre Schritt für Schritt zu vergrössern. Es gibt eine relativ grosse Anzahl von institutionellen bilateralen Verflechtungen zwischen den amerikanischen und den japanischen Streitkräften, die sich auch in gemeinsamen Waffensystemen und Manövern widerspiegeln. Das war in den achtziger Jahren sehr wichtig, sonst wäre meines Erachtens die japanisch-amerikanische *Entente* in Schwierigkeiten geraten. Auf einem Gebiet allerdings hat der amerikanische Druck nichts bewirkt, obwohl die Amerikaner zwischen 1980 und 1990 vier Versuche machten: Die Japaner weigerten sich standhaft, technologische Innovationen, die militärisch relevant waren, an die Amerikaner weiterzugeben. Der Grund hierfür liegt wiederum in der wirtschaftlichen Selbstdefinition der Japaner.

Um den ersten Teil abzuschliessen:

Die japanische Definition der Sicherheit besteht wie die aller Grossstaaten aus drei Komponenten: der wirtschaftlichen, der politischen und der militärischen. Im Vergleich zu Deutschland und Europa, und ganz bestimmt im Vergleich zu Amerika und Russland ist die militärische Komponente die unwichtigste. Dafür gibt es eine plausible politische Erklärung, die sich aus der japanischen Innenpolitik ableiten lässt.

Gehen wir über zu meiner zweiten These: Regionalismus in Asien.

Regionalismus in Asien ist nicht die Rückkehr der autarken "*Co-Prosperity Sphere*" der dreissiger Jahre. Der Regionalismus in Asien ist offen gegenüber der Weltwirtschaft. Das kann man statistisch nachweisen. Diese wirtschaftliche Tatsache reflektiert politische Strategien, welche die Japaner selbstbewusst und gekonnt verfolgten. In gewisser Weise ist der Regionalismus in Asien nichts weiter als ein grosser Erfolg der amerikanischen Aussenpolitik seit Ende des Zweiten Weltkrieges. In dieser Hinsicht gibt es zwischen Asien und Europa keine grossen Unterschiede. "Festung Europa" ist genauso unsinnig wie "Festung Asien". Dabei wurde der Begriff "Festung Europa" von Goebbels in den vierziger Jahren geprägt - das sollte man nicht vergessen. Regionalismus in Asien, primär Südostasien, wurde erst 1985 wirklich wichtig; ein Resultat der Aufwertung des Yen, die es den Japanern unmöglich machte, ihre traditionelle Handels- und Industriepolitik weiterzuführen. Zwischen 1985 und 1989 investierten die Japaner in Südostasien mehr als in den Jahren zwischen 1951 und 1985. Die Japaner investierten in den neunziger Jahren in Amerika weitaus weniger als in Südostasien. Japans massive Wirtschaftsoffensive kommt zum Teil vom Profitstreben japanischer Grossunternehmen. Sie wurde durch wirtschaftspolitische Massnahmen der Regierung abgesichert. Japan ist für viele Staaten in Südostasien ein Modell, nicht eine Gefahr. Die meisten dieser Staaten wollen genau wie Japan innerhalb von 20 bis 30 Jahren ihre Wirtschaft revolutionieren und sind im Begriff, genau das zu tun. Dabei dürften sie ihr Ziel schneller erreichen als Japan. Die japanische Regierung hat in den letzten zehn Jahren mit unterschiedlichem Erfolg versucht, die Expansion ihrer Wirtschaft politisch zu

unterstützen in Form von Infrastruktur-Investitionen, die durch japanische Entwicklungshilfe finanziert werden. "*The New Aid Plan*" von 1987 ist ein Beispiel dafür. Die meisten Experten glauben jedoch, dass diese Art von Regierungspolitik relativ unwichtig ist, da wir es hier mit einem naturwüchsigen Wirtschaftsprozess zu tun haben, und nicht mit einer politisch gesteuerten Offensive.

Die Entwicklungen der neunziger Jahre deuten auf eine Schwierigkeit hin, die Japans Rolle in Asien stark beeinflusst, gerade im Vergleich mit Deutschland. In jeder Hinsicht macht Deutschland ungefähr ein Drittel des westeuropäischen Potentials aus, sei es Bevölkerung, Bruttosozialprodukt, Investitionen oder Aussenhandelsvolumen. Hierin hat sich in den letzten 25 Jahren praktisch nichts geändert, trotz Wiedervereinigung. Japan hingegen macht ungefähr zwei Drittel des gesamten Wirtschaftspotentials in Nordost- und Südostasien aus. In Asien ist daher die Furcht vor Japan viel grösser als in Europa die Furcht vor Deutschland. Deshalb akzeptieren viele Regierungen in Südostasien die Präsenz der Amerikaner und sehen darin mehr als nur ein notwendiges Übel.

Wenn man den Regionalismus in Asien betrachtet und ihn mit Europa vergleicht, dann ist die Integration durch den Markt das zentrale Phänomen. Diese Integration in Märkten hat unterschiedliche Formen. Eine Form sind die japanischen Produktionsketten, durch japanische Firmengruppen (*keiretsu*) hergestellt. Eine andere - wichtige - Form ist erst in den neunziger Jahren klar hervorgetreten. Wir wissen wenig vom ethnischen Kapitalismus der Chinesen in Südostasien, der zu einer erneuten Integration Asiens führt - die Chinesen hatten sie ja schon im 18. und 19. Jahrhundert bewerkstelligt. Für Wissenschaftler ist dies ein äusserst interessantes Problem. Als Aussenstehender ist es ungemein schwierig, in diese chinesischen Netzwerke einzusteigen. Nur Chinesen kommen da weiter. Marktintegration erfolgt also durch japanisches und chinesisches Kapital. Historisch gesehen ist das chinesische Kapital in Asien natürlich bedeutender als das japanische. Die Japaner waren häufig Aussenseiter und versuchten, sich zwischen China und England in Asien heimisch zu machen und dies seit 1985 mit grossem Erfolg.

Dieser informelle Integrationsprozess in Asien ist ganz anders beschaffen als das, was man in der Neuen Zürcher Zeitung über Europa liest. Ein formeller Integrationsprozess in Europa, der darauf abzielt, in verschiedenen Bereichen verschiedene Staaten in einer grösseren Staatengemeinschaft miteinander zu verschmelzen. Solche Politik und solche politischen Ziele gibt es in Asien nicht. Integration in Asien heisst, die Stellung des Staates zu stärken, nicht den Staat mit anderen zu verschmelzen. In den sechziger Jahren versuchten die Japaner, in Asien eine europäische Integrationsstrategie einzuführen. Sie wollten multilateral agieren, um wieder in Asien akzeptiert zu werden. Diverse diplomatische Initiativen schlugen fehl, und die Japaner entschieden sich dafür, ab Anfang der siebziger Jahre auf der Marktschiene zu fahren. Was man jetzt in den neunziger Jahren sieht, ist der Versuch der USA, dieser Integrationsstrategie etwas entgegenzusetzen. APEC insbesondere ist die Organisation der

Amerikaner, sich in Asien wirtschaftlich und politisch längerfristig festzusetzen. APEC ist für Japan ein gutes Instrument, die Ziele der japanischen Wirtschafts- und Sicherheitspolitik zu verfolgen.

Vergleicht man diese asiatischen Integrationsversuche im institutionellen Bereich mit dem Fehlstart der europäischen Integration der fünfziger Jahre, dann sieht man den Unterschied zwischen den beiden Regionen ganz klar. In den fünfziger Jahren zielte die europäische Integrationspolitik darauf ab, Staaten so schnell wie möglich in ihren Kernbereichen zu verschmelzen. 1950 integrierte die Europäische Kohle- und Stahlgemeinschaft das wirtschaftliche Militärpotential Deutschlands. 1954 versuchte die Europäische Verteidigungsgemeinschaft die nationalen Militärapparate zu verschmelzen. Der Versuch schlug fehl. Die EWG war dann nichts anderes als ein letzter Versuch, aus den Trümmern dieser Integrationsstrategie noch etwas zu retten. Dieser Rettungsversuch bedeutete den Abbau aller Handelsschranken innerhalb von zwölf Jahren und die supranationale Integration von drei Politikbereichen, unter anderem der Agrarwirtschaft. Die institutionelle Integration in Asien in den neunziger Jahren spricht vom Abbau vieler Handelsschranken innerhalb der nächsten 30 Jahre. Nur wenige Leute glauben daran. Formelle Integration durch Institutionen ist in Asien weniger wichtig als in Europa.

Wie kann man diesen Unterschied zwischen Europa und Asien erklären? Meiner Ansicht nach gibt es zwei Faktoren, die wichtig sind. Der eine Faktor ist historisch-politisch, der andere innenpolitisch.

Historisch-politischer Faktor:

Der Unterschied zwischen Europa und Asien ist bedingt durch die amerikanische Aussenpolitik nach 1945, die darauf abzielte, in Europa multilateral neue Institutionen zu schaffen, um die traditionelle europäische Sicherheitspolitik, die unter anderem zu zwei Weltkriegen geführt hatte, aus den Angeln zu heben. In Asien verfolgten die Amerikaner eine ganz andere Sicherheitspolitik. Sie agierten nur bilateral, mit der einen Ausnahme der SEATO (*South East Asian Treaty Organization*), die wie die Nato konzipiert war. Als die SEATO 1977 ganz leise starb, bemerkte es niemand. SEATO war bereits Ende der fünfziger Jahre kein politischer Faktor mehr. Die bilaterale amerikanische Aussenpolitik hat Asien in den neunziger Jahren, nach Ende des kalten Krieges, Schwierigkeiten bereitet. Insbesondere Japan erkennt jetzt, dass der Bilateralismus in Asien es für Japan sehr schwierig macht, die Ängste und Abhängigkeiten der kleineren Staaten in Südostasien zu beseitigen. Japan ist jetzt sehr daran interessiert, multilaterale Institutionen aufzubauen und zu stärken. China teilt dieses Interesse, aber aus anderen Gründen.

Die informelle Integration durch den Markt, begünstigt durch die Tradition des Bilateralismus, führt zu einer regionalen Politik, die inklusiv ist und die gefährliche Konflikte entschärfen kann. Kambodscha und Vietnam sind gute Bespiele, möglicherweise auch Nordkorea. Dies ist in Europa nicht so leicht möglich, wo die Grenze zwischen “drinnen” und

“draussen” klarer gezogen wird und wo politische Konflikte an der Grenze schärfer und gefährlicher sind. Soviel zur guten Seite der asiatischen Integration. Der Nachteil der asiatischen Integration ist, dass ohne formelle Institutionen und in einem Klima der politischen Unsicherheit die Aufrüstung Gefahrenpunkte heraufbeschwören kann, gerade in einem Klima hohen Wirtschaftswachstums. Welcher dieser beiden Faktoren an Bedeutung gewinnen wird, weiss niemand. Aber ich denke, dass die europäische Perspektive zum Thema “regionale Integration” verzerrt und zu eng ist.

Innenpolitischer Faktor:

Die europäische Integration unterscheidet sich von der asiatischen und ist am besten durch spezifische innenpolitische Strukturen zu erklären. Hier komme ich zum innenpolitischen Faktor.

Der europäische Staat ist, kurz gefasst, der bürokratische Max-Weber-Staat, der sich an der Doktrin des öffentlichen Rechts orientiert. Es gibt einen Staat in Europa, der dies nicht macht (ein Mitglied der Europäischen Union), einen Staat, der sich sozusagen durch die Hintertür nach Europa eingeschmuggelt hat: Griechenland. Dieses Land war jahrhundertelang Teil des Ottomanischen Reiches und hat deshalb eine andere Staatsstruktur. Eine europäische Union, die aus 15 Griechenlands besteht, ist eine *contradictio in absurdo*. Griechenland zeigt, dass die Europäische Union möglich gemacht wird durch eine besondere Art von Staat.

Diesen Staatstypus gibt es meiner Ansicht nach in Asien nicht. Ein Staat in Südostasien ist primär ein klientelistischer Staat, der Griechenland in gewisser Weise ähnelt. Er ist mehr geprägt von sozialen als von legalen Normen. Das Verhältnis zwischen diesen beiden Arten von Normen stellt in Europa und Asien eine komplexe Frage dar, die ich hier beiseite lassen möchte. Aber ich würde verallgemeinernd sagen, dass die sozialen Normen für die Politik in Asien sehr wichtig sind. Wie die anderen asiatischen Staaten ist Japan ein Netzwerk-Staat.

Lassen Sie mich zum Ende kommen. Ich habe hier nicht versucht, die beiden Gedankengänge zu entwickeln, die Sie normalerweise in der Zeitung lesen.

Erster Gedankengang: Asien wird die wirtschaftliche Supermacht des 21. Jahrhunderts werden, von den Japanern und vielen anderen in den achtziger Jahren heftigst heruntergebetet. Das habe ich nie für plausibel gehalten, auch wenn viele mit denselben Argumenten auf China starren. Supermächte wird es nicht mehr geben. Dafür schreiten wirtschaftlicher und sozialer Wandel zu schnell voran, überall in der Welt.

Zweiter Gedankengang: Asien ist jetzt ungefähr da, wo Europa 1908 war: kurz vor dem grossen Krieg, ein Wettrüsten, das nur in Krieg enden kann wegen der traditionellen Feindschaft zwischen China und Japan. Auch davon habe ich nicht gesprochen.

Beide Gedankengänge haben eine punktuelle Richtigkeit, aber allgemein gesehen, finde ich sie falsch. Erstens habe ich argumentiert, dass Japans “nationale Sicherheitspolitik” im Vergleich zur deutschen und zur europäischen eine starke wirtschaftliche Komponente hat, die man mit der Struktur und der Identität des japanischen Staates erklären kann. Zweitens habe ich versucht zu zeigen, dass die “regionale Integration” in Asien primär wirtschaftlich und informell ist. Drittens habe ich versucht zu suggerieren - ohne es auszuformulieren - dass es einen Zusammenhang gibt zwischen der ersten und der zweiten These, dass Staatsstruktur und politische Strategie der USA ausreichen als Erklärung, um beide - die nationale Sicherheitspolitik mit ihrer wirtschaftlichen Ausrichtung und die regionale Integration mit ihrer primär wirtschaftlichen Komponente - zu verstehen.

Die Zukunft Chinas wird diese Argumentation natürlich stark beeinflussen. Entweder wird sich China in dieses Asien einfügen und die Definition einer umfassenden wirtschaftlichen Sicherheitspolitik akzeptieren, oder China wird das Preussen des 20. Jahrhunderts werden, sich primär militärisch definieren und versuchen, militärisch zu agieren. Einer meiner Kollegen, Professor Christensen, der China in den letzten drei Jahren bereist hat und sich mit vielen chinesischen Militärstrategen unterhielt, hat plausible Anzeichen dafür, dass das Militär in China der preussischen Definition von Sicherheit sehr nahe steht. Ich halte es dennoch für wahrscheinlicher, dass sich die chinesische Politik einlassen wird auf eine Verquickung beider Definitionen. Aber noch ist es zu früh für irgendwelche Voraussagen. Als ich vor zehn Jahren hier in Zürich zum Thema Mitteleuropa vortrug, war ich nicht der einzige, der die Entwicklungen von 1989 nicht gesehen hat. Zum Thema Reich der Mitte im 21. Jahrhundert will ich Sie nicht weiter langweilen. Nur noch dies zum Schluss: Wahrscheinlich wird alles ganz anders, als wir es uns vorstellen.

Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung
Volume 44, © Center for Security Studies FSK, Zürich 1997.

Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte VI

edited by
Kurt R. Spillmann

Online version provided by the
International Relations and Security Network

A public service run by the
Center for Security Studies at the ETH Zurich
© 1996-2004

Bassam Tibi

Die postkemalistische Türkei zwischen der Europäischen Union und dem pantürkischen Islamismus

Dem häufigen Besucher der Türkei fällt bei seinen Reisen der ständige, in der Bekleidung der Menschen sichtbar werdende Wandel im öffentlichen Leben auf. Vor wenigen Jahrzehnten wäre der Anblick einer orientalisch verschleierten, d.h. nicht nur mit einem Kopftuch bedeckten Frau eine Seltenheit in der Innenstadt von Istanbul oder Ankara gewesen. Heute gehören diese importierten, nicht türkischen Schleier zum regulären Stadtbild. Die türkische Soziologin Nilüfer Göle schreibt in ihrem Buch über die Schleier, dass das zeitgenössische, noch relativ junge Phänomen der islamistischen Verschleierung der türkischen Frauen "eher ein Ausdruck des Konflikts mit der Moderne als eine Loyalität gegenüber der Religion des Islam"[1](1) sei.

Von der Westorientierung zum Islamismus

Die zitierte türkische Wissenschaftlerin kommt zu dem Ergebnis, dass der Schleier in der Türkei zu einem "Emblem des Islamismus" geworden sei und führt aus: "Kein anderes Symbol kann mit solcher Wucht so schlagkräftig das Anderssein des Islam gegenüber dem Westen demonstrieren wie der Schleier. (...) Die zeitgenössische Verschleierung der Frauen dient der Unterstreichung, dass die Grenzen zwischen der islamischen und der westlichen Zivilisation unüberwindbar sind."[2](2) Das sind Sätze, die einen weltanschaulichen, also nicht-militärischen "Krieg der Zivilisationen" verkünden, bei dem der Schleier als Mittel der Abgrenzung dient. Kemalisten in der Türkei, die ihr Land kulturell europäisch einordnen und politisch am liebsten in der Europäischen Union sehen wollen, hören dies nicht gern.

Aus meiner Tätigkeit in der Türkei weiss ich, dass die kemalistische Elite die Zugehörigkeit ihres Landes zum Nahen Osten heftig zurückweist. Im Widerspruch zu diesem Selbstverständnis finden jedoch seit einigen Jahrzehnten Entwicklungen in der Türkei statt, die das Land in eine andere Richtung treiben, d.h. seine Zugehörigkeit zur islamischen Zivilisation hervorheben. Diese Entwicklungen finden parallel zur Suche nach einer neuen Führung in der systemisch ungeordneten Region des Nahen Ostens statt. Seit dem Golfkrieg hat der Nahe Osten seine systemische Ordnung eingebüsst. Die erste Frage, die sich uns stellt, lautet, ob die Türkei unter einer islamistischen Führung die nahöstliche Hegemonialmacht werden könnte.

Schon im Jahre 1984 hat der bekannte Princeton-Gelehrte für internationale Beziehungen, Carl Brown, erkannt, dass der Nahe Osten einen Kernstaat benötigt, der ihn systemisch ordnet. Hierzu schrieb er: "Der geeignetste Kandidat für diese Aufgabe wäre die Türkei. Aber der Kemalismus hat die Türkei immun gegenüber Wind aus dem Osten gemacht."[3](3) Vielleicht hatte der mit der osmanischen Geschichte[4](4) vertraute Brown Recht mit seiner

Einschätzung der Fähigkeit der Türkei, den Nahen Osten zu führen und zu ordnen. Seine 1984 formulierte, auf die Immunität der Türkei gegenüber dem "Wind aus dem Osten" bezogene Annahme hat sich jedoch nicht bewahrheitet.

Samuel Huntington berichtete mir, dass er bei Vorträgen über sein Buch "*Clash of Civilizations*" in Istanbul und Ankara Ablehnung von den Kemalisten, aber positive Aufnahme von den Islamisten erfahren habe. Wer Huntingtons Buch gelesen hat, weiss, dass dieser Harvard-Gelehrte für sein Schema einer neuen Weltordnung einen *"core state" (*Kernstaat) für jede Zivilisation benötigt, der die Führung übernimmt.[5](5) Die islamische Zivilisation hat aber keinen Kernstaat, und Huntington meint, die Türkei könne diese Aufgabe übernehmen; bei seinen angeführten Vorträgen riet er den Türken, diese Aufgabe zu übernehmen statt sich bei jedem Klopfen an die Tür der Europäischen Union von den Europäern mit Ablehnung demütigen zu lassen. Kann die Türkei unter dem Islamisten Erbakan und seiner Refah-Partei die Führung der islamischen Zivilisation übernehmen? Die Tatsache, dass Erbakan das Amt des Ministerpräsidenten abgeben musste, ist bei der Beantwortung dieser Frage zweitrangig. Denn der Islamismus ist eine politische Kraft in der Türkei geworden, die nicht an dieser Person festzumachen ist.

Was wollen die türkischen Islamisten? Streben sie einen Gottesstaat oder ein neues osmanisches Reich an? Oder können wir vom türkischen Islamismus als einer islamistischen Version der Demokratie sprechen?[6](6) Im Westen verwechseln viele Medien den Islam, als Religion, mit dem Fundamentalismus, als politischer Ideologie. Auch über die grobe Vielfalt der fundamentalistischen Bewegungen wird die Öffentlichkeit nicht aufgeklärt.[7](7) Der Islamist Erbakan ist beispielsweise kein Terrorist, er legt keine Bomben und ist auf parlamentarischem Weg an die Macht gekommen. Sein Ziel geht über einen Regierungswechsel in seinem Land hinaus: Erbakan ist Wortführer des neuen Osmanismus. Sein Instrument ist die Refah-Partei, die durch demokratische Wahlen an die Macht gekommen ist.

Ein genauer Blick zeigt jedoch, dass der Griff an die Macht nicht so ganz demokratisch vonstatten ging. Die fundamentalistische Refah-Partei hat unter mysteriösen Umständen - unter anderem unter Ausnutzung einer Korruptionsaffäre von Ministerpräsidentin Tansu Ciller sowie durch die Bestechung von Parlamentsabgeordneten - die Regierungsgeschäfte übernommen. Erbakan brauchte eine Koalition mit der Partei von Tansu Ciller, um seinen Traum, Ministerpräsident zu werden, verwirklichen zu können. Daher bot er Frau Ciller im Parlament durch seine Mehrheit Rückendeckung an und bewahrte sie damit vor einem Gerichtsverfahren. Dies war die Geschäftsgrundlage der Koalition der säkularen Partei des Rechten Weges (in Istanbul sagt man "korrupten" Weges) mit der Refah-Partei.[8](8) Erstmals in der Geschichte der kemalistischen Türkei hat im Juli 1996 der Islamismus als islamische Spielart des religiösen Fundamentalismus begonnen, die Geschicke des Landes zu bestimmen.

Entwestlichung der Türkei?

Der erste Staatsbesuch Erbakans im Ausland führte ihn nach Teheran.[9](9) In diesem Zusammenhang wurde überall in den Medien die Frage gestellt, ob es nun zu einer islamistischen Achse in der Weltpolitik kommen werde. Der Gegenstand ist zu ernst, um ihn der Jagd der Medien nach Sensationen zu überlassen. Deshalb und weil die Türkei für die Sicherheit Europas ausserordentlich wichtig ist, muss kühl und sachlich gefragt werden, welchen politischen Kurs die Türkei unter fundamentalistischer Führung eingeschlagen hat.

Auf diese Frage können wir in wenigen Worten lapidar antworten: In der Türkei findet eine Abnabelung vom Westen statt, und zwar nicht nur auf der Ebene der Politik, sondern auch auf der Ebene von Europa als einem zivilisatorischen Vorbild und Modell. Experten und Beobachter vor Ort bestätigen, dass die populistische Politik Erbakans bei der Bevölkerung grossen Anklang findet; es wird vermutet, dass die Refah-Partei bei eventuell vorgezogenen Wahlen mehr als die im Dezember 1995 erreichten ca. 23 Prozent der Stimmen erhalten wird. Driftet die Türkei unter Erbakan vom westlichen Bündnis ab? Welche Geopolitik wäre die Alternative zur bisherigen Westorientierung? Die Kemalisten wollen ihr Land in die EU eingliedern; Erbakan und die Refah-Partei sehen in der Türkei dagegen den Kernstaat der islamischen Zivilisation. Der Kampf zwischen beiden Alternativen bestimmt das politische Leben, und von seinem Ausgang wird die Zukunft der Türkei abhängen.

Erbakan war schon einmal an der Macht, Anfang der siebziger Jahre - allerdings als Statist des damals als Ministerpräsident amtierenden Sozialdemokraten B.Ecevit. Bis zu seinem Abtreten vom Amt des Ministerpräsidenten war die Lage umgekehrt: Erbakans Koalitionspartnerin Tansu Ciller war seine Statistin; wegen ihrer Korruptionsaffäre ist sie gewissermassen auch heute noch die Geisel Erbakans. Für die Politik, die Erbakan seinerzeit als Mann hinter Ecevit einleitete und die er heute als Drahtzieher in vollem Umfang fortsetzt, habe ich den Begriff “Die Entwestlichung der Türkei”[10](10) geprägt. Welche Geopolitik liegt diesem Prozess zugrunde?

Früher war die Türkei die Südflanke der Nato. Nach dem Ende des kalten Krieges und der anschliessenden Auflösung der Sowjetunion bestand kein Bedarf an einer solchen Südflanke mehr. Der Golfkrieg hat jedoch dazu beigetragen, dass die Türkei sich von einer realen Nato-Südflanke in eine potentielle regionale Macht verwandeln konnte.[11](11) Zudem ist anzumerken, dass die regionale Reichweite grösser geworden ist. Bekanntlich werden die ehemaligen zentralasiatischen Republiken der Sowjetunion von Turkvölkern bewohnt. Dort werden zwanzig Spielarten der türkischen Sprache gesprochen. Dies veranlasste Geopolitiker dazu, analog zur arabischen Welt von einer sich formierenden türkischen Welt zu sprechen, die sich vom Balkan bis hin zur nordwestchinesischen, von den Türken Ostturkestan genannte Provinz Xinjiang erstreckt (wo ca. 8 Millionen türkische Muslime wohnen). Diese Welt umfasst ca. 150 Millionen Angehörige der Turkvölker, die laut Unesco die fünftverbreitetste Sprache der Welt sprechen. Zentralasien gehörte aber niemals zum Osmanenreich oder zu

einer türkischen politischen Perspektive. Mit dieser Aussage wird nicht bestritten, dass es in der Vergangenheit Unabhängigkeitsbestrebungen, zum Beispiel in Ostturkestan, gegeben hat, die von der Türkei unterstützt wurden. Unter Bedingungen der post-bipolaren Entwicklung der Weltpolitik nach dem Ende des kalten Krieges wird die ethnisch-kulturelle Bestimmung Zentralasiens als türkisch jedoch in eine neue geopolitische Perspektive eingeordnet[12](12), die den Stellenwert des türkischen Kernlandes erhöht und die Entwestlichung der kemalistischen Türkei fördert.

Die neue Perspektive wird am besten durch eine Aussage des kasachischen Präsidenten Nursultan Nezarbajev veranschaulicht, der bei seinem Besuch in Ankara im September 1991 verkündete, das 21. Jahrhundert werde das "Jahrhundert der Türken" sein. Dem liegt die Vermutung zugrunde, dass die Turkvölker ein vereinigtes Turkestan bilden würden. Diese imaginäre geopolitische Grösse gilt besonders in Abgrenzung zum Westen. Die nationalistisch orientierte türkische Presse hat diese pantürkische Parole antiwestlich strapaziert, um die Stellung der Türkei in der Weltpolitik hervorzuheben. So übertrieben diese Selbsteinschätzung auch sein mag, so empfiehlt es sich dem Westen doch, die neue, auf alte Quellen zurückgreifende Vision einer pantürkischen Welt[13](13) nicht zu unterschätzen.

Nicht zuletzt gilt die Türkei nach westlichen Massstäben unter allen Staaten der Region als das meist erwünschte Modell eines säkularen, nach dem demokratischen Mehrparteiensystem aufgebauten Staates.[14](14) Im Gegensatz hierzu steht die Erwartung der türkischen Fundamentalisten von einer endwestlichten Türkei, in der ihre Vision einer pantürkischen regionalen Grösse - kombiniert mit Islamismus - Realität würde. Wird die Türkei trotz dieser populären Vision das vom Westen erwünschte Modell bleiben? Mit Sicherheit steht fest: Die Entwestlichung der Türkei (vgl. Anm. 10) koppelt dieses Land vom Westen ab. Im Zusammenhang damit steht die Feststellung, dass die Säkularisierung in der Türkei im Zuge der kemalistischen Revolution nur oberflächlich geblieben ist. Die islamische Geschichte des Landes wurde dabei keineswegs verarbeitet.[15](15)

Schon vor der Machtübernahme der Fundamentalisten im Juli 1996, in der berüchtigten Koalition mit Frau Cillers Partei des Rechten Weges, war das Pendeln der Türkei zwischen einer Ostorientierung (Islam, Panturkismus) und einer Westbindung (Nato und EU-Integration) das dominierende politische Thema. Vom Ausgang der gegenwärtigen Richtungskämpfe wird es abhängen, wie sich die aussenpolitische Orientierung der Türkei im Übergang zum kommenden Jahrhundert entwickeln wird. Im Mittelpunkt steht hierbei die Frage, ob die Türkei - über die Aufnahme in die Zollunion hinaus - und trotz der zunehmenden, ja populären Entwestlichung einen dauerhaften Zugang zur Europäischen Union finden wird.

Panikmache vor Fundamentalismus als Erpressungsmittel gegenüber dem Westen

Es scheint in diesem Zusammenhang sachlich gerechtfertigt zu sein, von einer Begegnung und politischen Diskussion mit Tansu Ciller zu berichten. Sie fand im November 1993 statt, als sie noch als Ministerpräsidentin amtierte. Im Kreise von Nahostexperten und Harvard-Professoren wurde ich seinerzeit im Hause des Präsidenten jener Harvard-Universität Zeuge des Vorwurfs Cillers gegenüber dem Westen, die Europäische Union verhalte sich wie ein "christlicher Club". Frau Ciller betrieb mit ihrem Vorwurf bewusste Panikmache, um den Amerikanern die Risiken für den Westen vor Augen zu führen, die mit dem Scheitern einer europäischen Integration der Türkei und somit der türkischen Zuflucht zu anderen Alternativen verbunden wären. Über die anwesenden amerikanischen Nahostexperten und Politikberater wollte Ciller die Entscheidungsträger in Washington indirekt dazu bewegen, Druck auf die Europäer auszuüben, der Türkei den Beitritt zur Europäischen Union nicht länger zu verweigern. Die säkulare türkische Politikerin präsentierte sich dem Westen damals als Garantin gegen den Fundamentalismus.[16](16) Mit dieser Erinnerung im Hintergrund war ich sehr verwundert darüber, dass sich dieselbe Politikerin bei der Machtübernahme im Juli 1996 als Sprungbrett für Erbakan und seine Refah-Partei hatte benutzen lassen. Frau Ciller hat der Europa-Bindung der Türkei grossen Schaden zugefügt; ihre Degradierung der EU zu einem christlichen Club galt nur als Erpressungsmittel gegenüber dem Westen. Unabhängig davon muss gefragt werden, wie real der Fundamentalismus in der Türkei ist. Ist er mehr als ein Erpressungsmittel gegenüber dem Westen?

Ohne die Heuchelei europäischer Politiker muss zunächst festgestellt werden, dass der islamische Charakter der Türkei - d.h. unabhängig vom Fundamentalismus-Gegenstand (Islam und Fundamentalismus sind nicht dasselbe) - ihren Zugang zur EU erschwert. Trotz der von den Europäern anerkannten geostrategisch zunehmenden Bedeutung der Türkei für den Westen bestehen - nicht allein auf die Verletzung der Menschenrechte und auf ökonomische Hindernisse bezogene - Vorbehalte für die Aufnahme dieses Landes in die Europäische Union, die inzwischen auch offen angesprochen werden.[17](17) Nach einer Periode der diplomatischen Doppelzüngigkeit und Unverbindlichkeit sagen europäische Politiker heute offen, dass sie nicht gewillt sind, ein islamisches Land in die EU aufzunehmen, in dem die islamischen Fundamentalisten ein Viertel bis ein Drittel des Wählerreservoirs bilden.

Hinzu kommt, dass die demographischen Prognosen für das Jahr 2000 eine weit verbreitete Angst schüren: 330 Millionen Einwohner in allen europäischen EU-Mitgliedstaaten gegenüber 70 Millionen in der Türkei. Wenn man dazu die Turkvölker Zentralasiens zählt, dann ergibt sich ein gewaltiges Potential. Die Türkei hatte 1992 eine Bevölkerung von 58 Millionen (1997: 65 Millionen). Diese Zahlen zeigen folgenden Trend: Die türkische Bevölkerung wächst circa alle zehn Monate um eine weitere Million. Bei einer Mitgliedschaft in der EU bedeutete das eine massive türkische Zuwanderung in alle westeuropäischen

Länder. Wenn diese Türken europäische Bürger werden würden, dann wäre eine begrenzte Zuwanderung kein Problem. Aber die Verbindung einer massiven Migration mit einer kommunitaristischen Orientierung des Islamismus ist auf jeden Fall ein Problem. Dieses potenziert sich, wenn sie aus einem neo-osmanischen Land mit einer entsprechenden fundamentalistischen Orientierung nach Westeuropa kommen.

Perspektiven für die Zukunft der Türkei

Während seiner Amtszeit als türkischer Ministerpräsident machte Erbakan durch die Auswahl seiner Staatsbesuche seine Vision für die zukünftige Türkei deutlich - weg vom Westen in Richtung der Welt des Islam als politische Bindung. Hierbei stellt sich die Frage, ob die Türkei mit einer vom Westen unabhängigen Perspektive in der Lage sein wird, die als türkisch bezeichnete neo-osmanisch-pantürkische Welt vom Balkan bis Xinjiang, oder gar wie früher, das Osmanenreich des Nahen Ostens als Kern der islamischen Zivilisation anzuführen. Erbakan schielt aber nicht nur auf die pantürkische Reichweite. Seine Gründung der islamischen G-8 als Gegengewicht zur westlich-industriellen G-7 im Juni 1997 gibt einen Vorgeschmack von seiner Vision.

Es wäre falsch, im Islamismus nur einen Störfaktor zu sehen. In der Türkei zwingt die zunehmende Bedeutung dieser Orientierung in der türkischen Politik dazu, sie als eine dauerhafte Realität anzuerkennen und damit zu leben. Doch sind die an Europa orientierten kemalistischen Eliten ebenfalls eine Tatsache. In der türkischen Politik befinden sich die exklusiven Optionen des neo-osmanischen Panturkismus, des islamischen Fundamentalismus und des kemalistischen Säkularismus in einem harten Wettbewerb miteinander. Welche davon im Übergang zum 21. Jahrhundert die Szene in der Türkei dominieren wird, wird nicht nur von der Fähigkeit des Westens, die Türkei in einen politischen und ökonomischen westlichen Rahmen zu integrieren, sondern auch von inneren Entwicklungen in der Türkei selbst abhängen.

Es gibt amerikanische Politiker, die glauben, dass eine Ostorientierung der Türkei (Islam, Panturkismus) eher “komplementär” wirken würde und vom Westen instrumentalisiert werden könnte. Damit meinen sie, dass die kemalistisch, d.h. säkular bleibende Türkei eine westliche Funktion gleichermassen in der Welt des Islam und in der grossen pantürkischen Welt zwischen Xinjiang und dem Balkan übernehmen könnte.[18](18) Diese Einstellung übersieht jedoch die nationale Orientierung selbst der kemalistischen Eliten. Man denke nur an die populären Reden des verstorbenen Präsidenten Turgut Özals während mehrerer Zentralasienreisen. Es ist kaum vorstellbar, dass die türkischen Kemalisten sich mit der Funktion eines westlichen Erfüllungsgehilfen zufrieden geben würden. Die Enttäuschung über die Nichterfüllung der überzogenen türkischen Erwartungen ebnet in der heutigen Türkei den Weg zur Neubelebung der grosstürkischen, osmanischen Vergangenheit. Erbakan unterscheidet sich von den anderen islamischen Fundamentalisten dadurch, dass er auch und

vor allem ein Panturkist und Vertreter des Neo-Osmanismus ist. Die Säkularistin Ciller hatte bisher aus Opportunismus seine Politik mitgetragen, obwohl im Jahre 1997 seitens des vom Militär dominierten Sicherheitsrats der türkischen Republik dagegen mehrfach Widerstand gekommen ist.

Ein realistisches Szenario für die nähere Zukunft ist das einer Nord-Süd-Konfrontation im Mittelmeerraum, bei der die Türkei auf der einen oder anderen Seite eine zentrale Rolle spielen kann. Hierauf gründet die Auffassung, dass der Mittelmeerraum aus Sicherheitsüberlegungen geopolitisch eine zentrale Region für Westeuropa ist und bleiben wird. Die Türkei nimmt im Mittelmeerraum eine Schlüsselposition ein.[19](19) Ein Entwicklungsgefälle sowie ein ungleiches Bevölkerungswachstum trennen die südlichen von den nördlichen Mittelmeerländern. Die Migrationsschübe von Süden in Richtung Norden und auch die politisch wachsende Bedeutung des islamischen Fundamentalismus für Europa sind in diesen Rahmen einzuordnen.

Eine Verbindung von Islamismus und Neo-Osmanismus

Wer die Politisierung des Islam in der Türkei (vgl. Anm. 10) vor Ort verfolgt, der ist mit der Verbindung dieser Ideologie mit den Visionen eines Neo-Osmanismus vertraut. Eine neo-osmanisch orientierte Türkei würde nur auf Ablehnung im Westen stossen, weil die Osmanen in Europa kein gutes Image haben.[20](20) Erbakan verkörpert die Verbindung zwischen osmanischer Nostalgie und der türkischen Spielart des Islamismus. Erbakan ist eine symbolische Gegenfigur zu Kemal Atatürk.[21](21)

In unserer Gegenwart geht es um eine Neubewertung des Osmanismus. Die Wende wurde durch das Ende der Rolle der Türkei als Nato-Südflanke gegenüber der damaligen Sowjetunion eingeleitet. Sowohl der Golfkrieg, bei dem die Türkei für die Logistik und als mögliche zweite Front eine zentrale Rolle spielte, als auch die neuerliche Entstehung der eingangs angesprochenen, Zentralasien und den Kaukasus umfassenden türkischen Welt, haben den türkischen Eliten - gleich ob säkular oder fundamentalistisch - einen erhöhten kulturellen Selbstwert vermittelt.[22](22) Dieser kommt zunächst in den seither in einer Verbindung von Selbstabgrenzung und überzogenem Selbstbewusstsein gegenüber dem Westen formulierten Forderungen zum Ausdruck. Aber beide Ereignisse, die der Türkei eine neue geopolitische Bedeutung verliehen haben, sind ein zweischneidiges Schwert.

Durch Zentralasien und den Kaukasus sowie durch das neue türkische Gewicht im Nahen Osten hat die Türkei geopolitisch zwar an Stärke gewonnen, hat sich dabei aber vom Westen weiter entfernt. Die Bindung der Türkei an die EU ist eine überschaubare und fassbare Strategie, wohingegen das Wiedererwachen einer pantürkischen Welt ein elusiver, also trügerischer Traum ist. Hinzu kommt, dass die Türkei nicht über die wirtschaftlichen und militärischen Kapabilitäten verfügt, um eine Augenpolitik zu verfolgen, mittels derer dieser schwammige neo-osmanische Traum in eine Realität umgesetzt werden könnte.

Die Türkei als Südflanke der Nato war eindeutig ein Land mit Westorientierung; die neue Türkei hingegen blickt mit osmanischer Nostalgie auf eine pantürkische Welt, die im Gegensatz zur osmanischen Geschichte auch Zentralasien umfasst und sich vom Balkan bis nach Xinjiang erstreckt. Das ist die Basis der neuen Ostorientierung. Auf diesen Tatsachen basiert das Szenario des Neo-Osmanismus.

Das erste Konfliktpotential liegt in einer möglichen Neubelebung der klassischen Spannung zwischen dem orthodox-slawischen und dem islamisch-türkischen Lager. Die Politik Russlands und der Türkei im Bosnienkrieg hat einen Vorgeschmack davon vermittelt. Es versteht sich von selbst, dass der Neo-Osmanismus, d.h. die Neubelebung des osmanischen Erbes, nicht unbedingt eine Wiedergeburt des alten imperialen Expansionismus der Türkei sein wird, weil der Türkei - wie angeführt - hierzu alle Mittel fehlen. Dennoch kann diese Entwicklung dazu beitragen, dass ein gewisses organisches, geopolitisches, kulturelles und ökonomisches Beziehungsgefüge entsteht, in dessen Rahmen die Turkvölker ihre Selbstfindung erreichen. Hierzu gehört das in der Türkei offen propagierte überzogene Selbstbild, die Türken seien das Zentrum der Welt. Dieses neo-osmanische, megalomane Selbstbild ruft nicht nur im Westen, sondern auch bei den islamischen Nachbarn - seien sie Araber oder Perser - Ängste und Ablehnung hervor. Für die Zukunftsperspektive einer islamistischen Achse der Weltpolitik unter türkischer Führung, d.h. eines türkischen Kernstaats der islamischen Zivilisation, gibt es daher keinerlei Anhaltspunkte.

Die neue geopolitische Grösse der Türkei ist unübersehbar grösser als jene imperiale des 1924 aufgelösten osmanischen Reiches,weil sie diesmal - wie angeführt - Zentralasien und den Kaukasus umfasst. Es ist bekannt, dass die Türkei in Zentralasien[23](23) eine offensive, wenngleich durch die eigenen limitierten Ressourcen eingeschränkte Politik - auch in scharfer Konkurrenz zum Iran - betreibt. Hierbei wird das Ziel verfolgt, die dortigen Turkvölker in den pantürkischen Einflussbereich zu bringen. Die Türkei tritt hier in einen direkten Wettstreit mit Russland um den Einfluss in Zentralasien.[24](24) In bezug auf die Muslime Russlands (Tataren u.a.) sind die Türken dagegen sehr zurückhaltend. Wichtig ist, dass dies auch für den Balkan gilt, wo ca. 9 Millionen Muslime leben. Experten sind sich einig, dass sich die Türkei lieber auf Zentralasien als auf den Balkan konzentriert. Der Amerikaner J.F. Brown meinte sogar während des Balkankrieges: “Sollte sich der Konflikt auf den Kosovo ausweiten und dann Mazedonien und Albanien umfassen, würde sich die Türkei im Dickicht eines Konfliktes in einer Region befinden, zu der sie es vorzieht, nicht zurückzukehren”.[25](25) Diese Information widerspricht der serbischen Propaganda, die in Bosnien-Herzegowina einen Kreuzzug gegen den “türkischen Expansionismus” gepredigt hat.

Conclusion

Zusammenfassend möchte ich feststellen, dass sich die neue türkische Geopolitik mehr auf eine Einflussnahme im Süden (Naher Osten und Mittelmeerraum) und im Osten (Kaukasus

und Zentralasien) als auf Süd-Ost-Europa bezieht. Der Grund hierfür ist schlicht: die Politik des Neo-Osmanismus, gleich ob vom Fundamentalisten Erbakan oder von einem anderen Vertreter des türkischen Islamismus, ist pragmatisch orientiert. Die wichtigste Maxime heisst zwar "Entwestlichung der Türkei", parallel zur pantürkischen Machtpolitik im Osten und im Süden, aber keine Konfrontation mit dem Westen, vor allem nicht mit Europa. Türkische kemalistisch orientierte Strategen erzählen in Ankara und Istanbul, dass jeder Anhaltspunkt zu einer solchen Konfrontation die Armee auf den Plan rufen würde. Dies kann man wiederholt an den Handlungen des türkischen Sicherheitsrats beobachten. Aber eine neue Militärdiktatur in der Türkei infolge eines Putsches ist meines Erachtens unwahrscheinlich. Die Führung des Militärs weiss, dass ein Putsch kontraproduktive Auswirkungen haben würde. Die Führung der Islamisten selbst sucht keine Konfrontation mit den Militärs, obwohl einige Radikalisten dies wünschen und sich mit einer "schleichenden Entwestlichung" nicht zufrieden geben.

Fest steht, dass das Gewicht der Islamisten in Staat und Gesellschaft stabil ist und auch nach einem Ausscheiden Erbakans aus dem Amt des Regierungspräsidenten fortgesetzt werden wird. An der Oberfläche wird eine pragmatische Politik betrieben, in deren Rahmen der Islamist Erbakan sogar bereit war, das israelisch-türkische Militärabkommen vom Frühjahr 1996 zu schlucken und in sein Politikkonzept aufzunehmen. In der Diskussion über den Fundamentalismus unter Experten habe ich in einem Aufsatz für dieses Phänomen die Formel geprägt: "Von den Taliban zu den Erbakans".[26](26) Damit meine ich, dass Islamisten in Institutionen gezähmt werden. Diese Aussage ist aber nicht generalisierbar. Mir ist durchaus bewusst, dass nicht alle Islamisten gezähmt werden können. Algerien und Afghanistan bieten hierfür anschauliche Beispiele. Der Islamismus der Türkei gehört eher in die Kategorie der Erbakans als in die der Taliban. Doch in seiner Bestrebung nach Entwestlichung der Welt unterscheidet sich der türkische Fundamentalismus nicht von den anderen Spielarten.

Endnoten:

[1] Nilüfer Göle. The Forbidden Modern: Civilization and Veiling. Ann Arbor/Michigan 1996, S. 4.

[1] Ebd. S. 1.

[1] L. Carl Brown. International Politics and the Middle East. Princeton/N.J. 1984, S. 176.

[1] Hierzu: Lord Kinross. The Ottoman Centuries: The Rise and Fall of the Turkish Empire. New York 1977; und in deutscher Sprache: Josef Matus. Das osmanische Reich: Grundlinien seiner Geschichte. Darmstadt 1990.

[1] Samuel P. Huntington. The Clash of Civilization. New York 1996; und deutsch mit falscher Übersetzung: Kampf der Kulturen. Wien 1996. Kapitel 7 über den "Kernstaat".

[1] John Esposito, John Voll. Islam and Democracy. New York 1996. Die Autoren versuchen - wenn auch nicht überzeugend - zu zeigen, dass auch Islamisten eine neue, nicht-westliche Demokratie hervorbringen können.

[1] Aus dem Fundamentalismus-Projekt der American Academy of Arts and Sciences (1988-1993) sind die Bände hervorgegangen: Bassam Tibi. Die fundamentalistische Herausforderung: Islam und die Weltpolitik. München 1993(2); und ders. Der religiöse Fundamentalismus im Übergang zum 21. Jahrhundert. Mannheim 1995.

[1] Hierzu ausführlich: Bassam Tibi. Erbakan setzt auf Marsch durch die Institutionen. In: *Berliner Morgenpost*, 6. Juli 1996.

[1] Zum Iran-Besuch: W.G. Lerch. Erbakan macht auf pragmatische Weise 'islamische Aussenpolitik'. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 14. August 1996. Ausserdem: Bassam Tibi. Die Türkei auf neuen Wegen: Hintergründe zur Politik des Islamisten Erbakan. In: *Berliner Morgenpost*, 18. August 1996.

[1] Hierzu ausführlich mit Originalinformation aus Ankara/Istanbul: Bassam Tibi. Schleichende Entwestlichung: Hintergründe der Politisierung des Islam in der Türkei. In*: Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 5. März 1997. Vgl. auch Ders. Instrumente der Entwestlichungen. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30. Dezember 1994.

[1] Zum folgenden: Graham Fuller et al. Turkey's New Geopolitics: From the Balkan to Western China. Boulder/CO 1993.

[1] Einzelheiten bei: Dilip Hiro. Between Marx and Muhammad: The Changing Face of Central Asia. London 1994.

[1] Autoritativ hierüber: Jacob M. Landau. Pan-Turkism. Bloomington 1995.

[1] Hierzu die klassische Studie: Bernard Lewis. The Emergence of Modern Turkey. Neuausgabe Oxford 1979(2); sowie: Feroz Ahmad. The Making of Modern Turkey. London 1993.

[1] Richard Tapper (Hg.). Islam in Modern Turkey. Neuausgabe London 1993.

[1] Hierüber im einzelnen: Bassam Tibi. Krieg der Zivilisationen: Politik und Religion zwischen Vernunft und Fundamentalismus. Hamburg 1995, S. 51ff.

[1] Sehr offen und aufrichtig: Wolfgang G. Lerch. Die Türkei und Europa. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 3. Mai 1997.

[1] Hierzu die Beiträge in Fuller (Anm. 11).

[1] Vgl. hierzu Anm. 16; und auch Bassam Tibi. Das Mittelmeer als Grenze oder Brücke Europas zur Welt des Islam. Gedruckte Fassung der Bosch-Vorlesung. Stuttgart 1994, S. 24ff.

[1] Hierzu: Andrew Wheatcroft. The Ottomans: Dissolving Images. London 1995(2)

[1] A. L. Macfie. Atatürk. London 1994.

[1] Hierzu ausführlicher: Fuller (Anm. 11).

[1] Zu Zentralasien die Beiträge in: Shirin Akiner. Political and Economic Trends in Central Asia. London 1994.

[1] Vgl. den Teil über Zentralasien in Dale Eikelman (Hg.). Russia's Muslim Frontiers. Bloomington 1993, S. 49ff.

[1] So: J. F. Brown in seinem Beitrag in: Fuller (Anm. 11), S. 154.

[1] Bassam Tibi. Von den Taliban zu den Erbakans. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10. Dezember 1996.

---

[1] Nilüfer Göle. The Forbidden Modern: Civilization and Veiling. Ann Arbor/Michigan 1996, S. 4.

[2] Ebd. S. 1.

[3] L. Carl Brown. International Politics and the Middle East. Princeton/N.J. 1984, S. 176.

[4] Hierzu: Lord Kinross. The Ottoman Centuries: The Rise and Fall of the Turkish Empire. New York 1977; und in deutscher Sprache: Josef Matus. Das osmanische Reich: Grundlinien seiner Geschichte. Darmstadt 1990.

[5] Samuel P. Huntington. The Clash of Civilization. New York 1996; und deutsch mit falscher Übersetzung: Kampf der Kulturen. Wien 1996. Kapitel 7 über den "Kernstaat".

[6] John Esposito, John Voll. Islam and Democracy. New York 1996. Die Autoren versuchen - wenn auch nicht überzeugend - zu zeigen, dass auch Islamisten eine neue, nicht-westliche Demokratie hervorbringen können.

[7] Aus dem Fundamentalismus-Projekt der American Academy of Arts and Sciences (1988-1993) sind die Bände hervorgegangen: Bassam Tibi. Die fundamentalistische Herausforderung: Islam und die Weltpolitik. München 1993(2); und ders. Der religiöse Fundamentalismus im Übergang zum 21. Jahrhundert. Mannheim 1995.

[8] Hierzu ausführlich: Bassam Tibi. Erbakan setzt auf Marsch durch die Institutionen. In: *Berliner Morgenpost*, 6. Juli 1996.

[9] Zum Iran-Besuch: W.G. Lerch. Erbakan macht auf pragmatische Weise 'islamische Aussenpolitik'. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 14. August 1996. Ausserdem: Bassam Tibi. Die Türkei auf neuen Wegen: Hintergründe zur Politik des Islamisten Erbakan. In: *Berliner Morgenpost*, 18. August 1996.

[10] Hierzu ausführlich mit Originalinformation aus Ankara/Istanbul: Bassam Tibi. Schleichende Entwestlichung: Hintergründe der Politisierung des Islam in der Türkei. In*: Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 5. März 1997. Vgl. auch Ders. Instrumente der Entwestlichungen. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30. Dezember 1994.

[11] Zum folgenden: Graham Fuller et al. Turkey's New Geopolitics: From the Balkan to Western China. Boulder/CO 1993.

[12] Einzelheiten bei: Dilip Hiro. Between Marx and Muhammad: The Changing Face of Central Asia. London 1994.

[13] Autoritativ hierüber: Jacob M. Landau. Pan-Turkism. Bloomington 1995.

[14] Hierzu die klassische Studie: Bernard Lewis. The Emergence of Modern Turkey. Neuausgabe Oxford 1979(2); sowie: Feroz Ahmad. The Making of Modern Turkey. London 1993.

[15] Richard Tapper (Hg.). Islam in Modern Turkey. Neuausgabe London 1993.

[16] Hierüber im einzelnen: Bassam Tibi. Krieg der Zivilisationen: Politik und Religion zwischen Vernunft und Fundamentalismus. Hamburg 1995, S. 51ff.

[17] Sehr offen und aufrichtig: Wolfgang G. Lerch. Die Türkei und Europa. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 3. Mai 1997.

[18] Hierzu die Beiträge in Fuller (Anm. 11).

[19] Vgl. hierzu Anm. 16; und auch Bassam Tibi. Das Mittelmeer als Grenze oder Brücke Europas zur Welt des Islam. Gedruckte Fassung der Bosch-Vorlesung. Stuttgart 1994, S. 24ff.

[20] Hierzu: Andrew Wheatcroft. The Ottomans: Dissolving Images. London 1995(2)

[21] A. L. Macfie. Atatürk. London 1994.

[22] Hierzu ausführlicher: Fuller (Anm. 11).

[23] Zu Zentralasien die Beiträge in: Shirin Akiner. Political and Economic Trends in Central Asia. London 1994.

[24] Vgl. den Teil über Zentralasien in Dale Eikelman (Hg.). Russia's Muslim Frontiers. Bloomington 1993, S. 49ff.

[25] So: J. F. Brown in seinem Beitrag in: Fuller (Anm. 11), S. 154.

[26] Bassam Tibi. Von den Taliban zu den Erbakans. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10. Dezember 1996.

Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung
Volume 44, © Center for Security Studies FSK, Zürich 1997.

Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte VI

edited by
Kurt R. Spillmann

Online version provided by the
International Relations and Security Network

A public service run by the
Center for Security Studies at the ETH Zurich
© 1996-2004

Michael Rühle

Die Nato vor der Osterweiterung

Eigentlich hat es den Anschein, als sei zum Thema Nato-Erweiterung bereits alles, aber auch wirklich alles gesagt. Schliesslich beschäftigt die Frage nach dem "ob" und "wie" der Aufnahme neuer Mitglieder ins Atlantische Bündnis bereits seit drei oder vier Jahren die Gemüter. Und auch der in den letzten Monaten einsetzende Schub an überwiegend kritischen Zeitungskommentaren ändert nichts daran, dass keines der vorgebrachten Argumente neu ist. Sie alle sind schon einmal dagewesen - *"déjà vu all over again".*[*] *(*)*

Warum also noch ein Vortrag über die Nato-Erweiterung? Ganz einfach, weil die vier Jahre der öffentlichen Diskussion die Debatte in einer Weise verzerrt haben, die dem Streitgegenstand gänzlich unangemessen ist. Die Diskussion über die Osterweiterung der Nato ist zum Kristallisationspunkt der gesamten europäischen Sicherheitspolitik geworden, zum "*single issue*" der Strategiedebatte. Seit mehreren Jahren scheint sich die Zukunft der europäischen Sicherheit ausschliesslich in der Frage zu erschöpfen, wer in die Nato hinein darf und wer nicht - als definiere sich die europäische Sicherheitsarchitektur ausschliesslich in ihrer Beziehung zur Nato.

Einige Nato-Kritiker haben denn auch flugs den Vorwurf erhoben, die Atlantische Allianz habe durch ihre anmassende Führungsrolle bei der Neugestaltung der europäischen Sicherheitslandschaft die Chancen für eine breiter angelegte Ordnung bereits im Keim erstickt.[1] (1)Dass dem nicht so ist, wird in den folgenden Ausführungen deutlich werden. In einem aber haben die Kritiker recht: Die Diskussion um die Nato-Erweiterung lenkt ab von der eigentlichen Frage, der Frage nämlich nach der zukünftigen Beschaffenheit einer neuen europäischen Sicherheitsarchitektur.

Wesentlich bedeutsamer als die Frage nach der künftigen Grösse einer neuen Nato ist etwa die Frage, wie die künftige Rolle der USA in Europa beschaffen sein wird. Wesentlich bedeutsamer als das "*who" and "when*" der Erweiterung ist die Frage nach der Zukunft gemeinsamen Krisenmanagements im euro-atlantischen Raum, nach der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union oder nach der künftigen Rolle Russlands in Europa. Wie gesagt, all diese Fragen sind eigentlich wichtiger als die nach der Erweiterung der Nato. Aber keine lässt sich zufriedenstellend beantworten, ohne zunächst die Frage der Nato-Erweiterung gestellt zu haben. Ein neues Verhältnis zwischen den USA und Europa lässt sich letztlich nur über eine neue Nato definieren. Russlands Akzeptanz einer neuen Rolle in Europa lässt sich nicht durch eine Nato fördern, deren Strukturen - auch Mitgliederstrukturen - denen des kalten Krieges entsprechen. Und auch der europäische Integrationsprozess, der ja seine eigene Erweiterungsdynamik hat, käme in Schwierigkeiten, würden Nato- und EU-Mitgliedschaften zu weit auseinanderdriften.

Die Frage der Nato-Erweiterung berührt also in vielerlei Hinsicht die Zukunft der europäischen Sicherheit. Deshalb ist sie so spannend. Deshalb ist sie auch so umstritten. Und eben deshalb lohnt sich immer noch eine Beschäftigung mit diesem Gegenstand.

Ein amerikanischer Beobachter hat jüngst einmal bemerkt, zur Zeit vollziehe sich die grösste Umgestaltung der europäischen Sicherheit seit Jahrzehnten: das Verhältnis der Nato zu Russland wird neu geregelt und institutionalisiert; Russland erhält Zugang zu den G-7 und der Welthandelsorganisation; umfassende konventionelle und nukleare Rüstungskontrollabkommen werden verhandelt. Und dennoch, so der Beobachter weiter, habe es den Anschein, als seien sich selbst die unmittelbar Beteiligten nicht über die weitreichende Bedeutung ihres Handelns im klaren. Denn diese Neuordnung Europas, dieser neue "*strategic bargain*", sei nicht etwa das Ergebnis vorbedachten, zielgerichteten Handelns, nein, so bemerkt der Beobachter zynisch, es handle sich bei alledem vielmehr um den eiligen Versuch, den Schaden abzuwenden, den eine verfrühte Entscheidung zur Erweiterung der Nato heraufzubeschwören drohe.[2](2)

In letzterem Punkt mag man dem Zyniker gewiss widersprechen. Eine Neuordnung der Beziehungen zu Russland oder eine Anpassung des Rüstungskontrollregimes an die neue Sicherheitslandschaft sind auch ohne Nato-Erweiterung überfällig. Und wenn die Nato-Erweiterung tatsächlich als ein politischer Katalysator zur Beschleunigung dieser Prozesse dient - warum nicht? Zustimmen aber muss man ihm in seiner Verwunderung über das nahezu völlige Ausbleiben einer grossen öffentlichen Debatte über die Nato-Erweiterung. In den Nato-Staaten herrscht zu dieser Thematik lautes Schweigen. Und dies angesichts einer bevorstehenden Entscheidung, die immerhin kein geringerer als George F. Kennan als den "grössten Fehler nach dem Ende des kalten Krieges" bezeichnet hat.[3](3) Es scheint, als finde die Debatte ausschliesslich im kleinen Kreis der "*strategic community*" statt.

Auch in diesem exklusiven Zirkel scheint man sich seiner Sache nicht so sicher zu sein. So hat es im Verlauf der Debatte zum Beispiel einige prominente Überläufer zur jeweils anderen Seite gegeben: Strobe Talbott wandelte sich vom Erweiterungs-Skeptiker zu einem ihrer entschiedensten Befürworter; Henry Kissinger hat inzwischen den Rückwärtsgang eingelegt und kritisiert die von ihm einstmals befürwortete Erweiterung als einen Ausverkauf der Nato an Russland; und der fleischgewordene Inbegriff diplomatischer Selbstsicherheit, Richard Holbrooke, verlor die Erweiterungs-Debatte vor dem *Council on Foreign Relations* gegen den anämischen Nörgler Michael Mandelbaum. Wenn selbst so ausgewiesene Fachleute sich nicht einig sind, darf man, ja muss man sogar näher hinsehen. Bei näherem Hinsehen nämlich wird sich nicht nur zeigen, dass der grösste Teil der Entwicklungen der letzten Jahre recht klar vorhersehbar war; es wird auch deutlich werden, dass die Nato in den entscheidenden Momenten die richtige Weichenstellung getroffen hat.

Es ist kaum möglich, das Ursprungsdatum der Nato-Erweiterungsdiskussion festzulegen.[4](4) Sie setzte jedenfalls nicht mit der Auflösung des Warschauer Paktes am 1. Juli 1991 ein,

sondern erst einige Zeit später. Kaum jemand dachte zu dieser Zeit ernsthaft daran, die Nato, die ja selbst mit einer Rechtfertigungskrise zu kämpfen hatte, könne sich Staaten des ehemaligen Warschauer Paktes einverleiben. In einer Periode des Neubeginns gehörte es zum guten Ton, die Ablösung der Bündnisse durch gesamteuropäische Strukturen zu fordern und die OSZE zum allgewaltigen Sicherheitsmanager hochzustilisieren. Dass diese Auffassungen bis weit ins konservative Lager mancher Nato-Staaten hineinreichten, spricht Bände über die zu dieser Zeit herrschende Verunsicherung über die neue Sicherheitslandschaft.

Aber noch ein anderer Grund schloss eine Erweiterungsdiskussion unmittelbar nach der Zeitenwende nach 1990 zunächst aus: der "Kontrakt von 1990". Wie Lawrence Freedman einmal bemerkt hat, war der kalte Krieg mit einem Vertrag zu Ende gegangen, der da lautete: Die Sowjetunion zieht sich militärisch aus Osteuropa zurück, der Westen nützt diese Schwäche jedoch nicht aggressiv zu seinen Gunsten aus.[5](5) Entsprechend dieses - unausgesprochenen - Handels gelang die deutsche Wiedervereinigung im Rahmen der Nato und verlief die Loslösung Mittel- und Osteuropas von Moskau nahezu gewaltfrei. Wie alle unausgesprochenen Verträge würde auch der "Kontrakt von 1990" irgendwann einmal nicht mehr den politischen Realitäten entsprechen. Ihn jedoch bereits 1991 wieder aufzukündigen, hätte dem Westen sehr schnell den Vorwurf eingetragen, dem Rausch des Sieges des kalten Krieges erlegen zu sein. Die Entwicklung in der Sowjetunion, nicht zuletzt der Putschversuch vom August 1991, zeigte überdeutlich, dass man sich mit dem Siegestaumel besser noch etwas Zeit lassen sollte.

Es waren jedoch nicht nur Fragen des Ost-West Verhältnisses, die eine Nato-Erweiterung zunächst nicht als dringlich erscheinen liessen. Auch die Prioritäten im West-West-Verhältnis lagen zunächst anderswo. "Maastricht" stand ganz oben auf dem politischen Terminkalender. Dann folgten der Zusammenbruch Jugoslawiens, die Auflösung der UdSSR und die Trennung der Tschechoslowakei. Der politische Radarschirm des Westens war folglich mit zahlreichen anderen Objekten übersät, die es zu manövrieren galt. Und auch die Nato selbst hielt sich aus guten Gründen zurück: Wenn Europa so kurz nach dem Ende der Teilung irgendetwas *nicht* brauchte, dann eine Diskussion über "drinnen" und "draussen", die letztlich nur neue Gräben aufgerissen hätte. Mehr noch. Hätte die Nato in der Umbruchphase um 1991 auf eine Erweiterung gedrängt, so hätte sie die gesamte westliche Rhetorik über Dialog, Vertrauensbildung und kooperative Sicherheit über den Haufen geworfen. Denn dann wäre deutlich geworden, dass im strategischen Kalkül der Verbündeten letztlich nur militärische Macht zählte. Das politische Signal des Bündnisses in Richtung Osten konnte daher nur lauten: Kooperation jetzt, Differenzierung später.

Entsprechend setzte das Bündnis auf ein weit gefasstes Angebot zur Zusammenarbeit. Auf dem Londoner Gipfel im Juli 1990 wurde allen Staaten Mittel- und Osteuropas einschliesslich der Sowjetunion die Aufnahme diplomatischer Liaison angeboten. Im November 1991 folgte der "Nordatlantische Kooperationsrat" (*North Atlantic Cooperation Council*, NACC) als

erster Versuch einer institutionalisierten Zusammenarbeit mit Mittel- und Osteuropa. Es folgten Monate der Beratungen innerhalb der Allianz, wie die zukünftigen Beziehungen mit den Staaten Mittel- und Osteuropas auszugestalten seien. Zahlreiche Konzepte wurden diskutiert und wieder verworfen. Von einer *"two-tier Alliance"* war die Rede; von "Assoziierung" und "funktioneller Kooperation", von "Differenzierung" und "Nicht-Diskriminierung". Allen Überlegungen gemeinsam war jedoch die Überzeugung, dass der politische und wirtschaftliche Aufbau der Staaten Mittel- und Osteuropas nicht ohne flankierende sicherheitspolitische Massnahmen möglich sein würde.

Angesichts der unklaren Entwicklung in Mittel- und Osteuropa bezog das Bündnis folglich eine Halteposition, die den Wandel ermöglichen sollte, ohne die Nato zu unumkehrbaren Schritten zu verpflichten. Der Westen, so brachte es ein internes nationales Planungspapier im Herbst 1992 auf den Punkt, befand sich zwischen zwei unterschiedlichen Sicherheitskonzepten: das eine sicher, selbstsüchtig, teuer und exklusiv, aber wirksam; das andere offener, umfassender, besser geeignet zum Aufbau freundlicher Beziehungen, aber ob seiner Leistungsfähigkeit noch ungeprüft. Würde die Erweiterung der Nato den Export von Stabilität bedeuten oder nur den Import von Instabilität?

Natürlich war allen Beteiligten bewusst, dass diese Politik des Abwartens nur für einige Jahre genügen konnte. Die bevorstehende Erweiterung der EG um die EFTA-Staaten Österreich, Schweden und Finnland war nur ein Faktor von vielen, der zeigte, dass die Institutionen nicht stillstanden. Doch eine Nato-Erweiterung um den Preis einer Vergiftung der politischen Atmosphäre in Europa - bis hin zu einer Umkehr der positiven Errungenschaften seit 1990 - hätte ein Risiko bedeutet, das niemand einzugehen bereit war. Entsprechend fanden sich Befürworter zumeist dort, wo Meinungsäusserung ohne die Last der politischen Verantwortung gefahrlos praktiziert werden kann: im sicherheitspolitischen Feuilleton und natürlich bei Politikern "a. D.".

Der Kooperationsrat diente in erster Linie der Vertrauensbildung. Er war Transmissionsriemen, um westliche Vorstellungen über demokratische Sicherheitspolitik in die neuen Staaten des Ostens zu vermitteln. Im Rahmen des NACC gelang es auch, strittige Fragen hinsichtlich der Implementierung des KSE-Vertrages zu lösen. Eines allerdings konnte der eher unverbindliche Kooperationsrat nicht - den Staaten Mittel- und Osteuropas das geben, was sie immer lauter einklagten: die Perspektive auf Mitgliedschaft im Bündnis oder, wie es der polnische Präsident Lech Walesa anlässlich seines Besuchs bei der Nato bereits im Juli 1991 ausgedrückt hatte, das "Licht am Ende des Tunnels". Dabei wurde immer deutlicher, dass es den mittel- und osteuropäischen Staaten um weit mehr ging als um Sicherheitsgarantien. Für sie war die Nato-Mitgliedschaft ein wichtiges Symbol der Zugehörigkeit zu einer Gemeinschaft, der sie sich zwar zurechneten, die ihnen aber jahrzehntelang gewaltsam vorenthalten worden war. Die Integration in westliche Strukturen

wurde Teil ihrer Staatsraison. Es war daher nur eine Frage der Zeit, bis die Erweiterungsdiskussion an Vehemenz gewinnen würde.

Eben dies geschah im Jahre 1993. Die Verlautbarungen einiger prominenter westlicher Politiker und die Veröffentlichungen einiger angesehener Strategieexperten[6](6) erzeugten in Frühjahr und Sommer 1993 einen wahrnehmbaren Wandel in der politischen Atmosphäre. Als die USA im Mai 1993 für den Januar des kommenden Jahres einen Nato-Gipfel vorschlugen, stand für viele Beobachter fest, dass es nur ein "Erweiterungsgipfel" sein konnte. Im Sommer und im Herbst eskalierten dann die Ereignisse. In den USA meldeten sich prominente Anwälte einer Nato-Erweiterung zu Wort. Angesichts des sich abzeichnenden Debakels in Bosnien, schien Senator Lugars Slogan *"out-of-area or out-of-business"* zum Fanal für eine Allianz zu werden, die auf keine der neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen eine Antwort zu finden schien.

Noch dramatischer wurde die Lage durch umstrittene Äusserungen Jelzins in Warschau im August 1993. Die von ihm kolportierte Aussage, die Nato-Mitgliedschaft Polens sei ausschliesslich Sache Polens selbst, schien zunächst all denen Recht zu geben, die die russischen Einwände gegen eine Nato-Erweiterung stets für übertrieben gehalten hatten.[7](7) Die kurz darauf folgende Serie von Demarchen an westliche Hauptstädte, in denen Moskau vor einer Ausdehnung des Bündnisses warnte, verkehrte die Lage dann rasch wieder in ihr Gegenteil. Russland würde sich nicht ohne weiteres mit einer Erweiterung des Bündnisses abfinden. Die Frage, ob Moskau letztlich nur bluffte oder ob die Nato bei einer konfrontativen Erweiterungspolitik die strategischen Gewinne seit 1990 mit einem Schlag verspielen würde, blieb offen. Wie bedeutsam der Faktor Russland für die Sicherheit Europas blieb, wurde angesichts der innenpolitischen Unruhen in Moskau Anfang Oktober dramatisch offenbar. Die Ereignisse führten die ungewisse Entwicklung Russlands und die exponierte Lage Mittel- und Osteuropas aller Welt erneut drastisch vor Augen. Lediglich vier Monate vor dem Nato-Gipfel wuchs der Druck derer, die in Ost und West auf ein rasches Bekenntnis der Nato zur Erweiterung drängten.

Zu diesem Zeitpunkt waren bereits alle Argumente auf dem Tisch, welche die Diskussion bis heute bestimmen. Die Befürworter der Erweiterung machten geltend, die Nato besitze eine historisch einmalige Chance, diejenige Region zu stabilisieren, von der so häufig Tragödien ihren Ausgang genommen hatten. Die Mitgliedschaft in der Nato gebe diesen jungen Demokratien ein Zeichen der Zugehörigkeit zum Westen und damit Selbstvertrauen in die eigene politische und wirtschaftliche Entwicklung. Ihnen diese Zugehörigkeit zu verweigern bedeute, sie letztlich in einem Stadium eingeschränkter Souveränität zu belassen, was einer fortgesetzten, wenngleich unausgesprochenen Teilung Europas gleichkäme. Andere Befürworter einer Nato-Erweiterung richteten den Blick auf Russland. Die eurasische Grossmacht sei derzeit zwar massiv geschwächt, habe aber ihrer traditionellen Politik der Einflusssphären nicht abgeschworen. Eine rasche Nato-Erweiterung werde es einem wieder

erstarkenden Russland dagegen unmöglich machen, sein ehemaliges Glacis in Mittel- und Osteuropa zurückzugewinnen.

Die Kritiker einer Nato-Erweiterung befürchteten demgegenüber eine neuerliche Teilung Europas. Da die Nato nur einen kleinen Teil der Interessenten aufnehmen könne - ironischerweise genau diejenigen, welche die Sicherheit der Nato am wenigsten bräuchten -, wäre die Marginalisierung vieler Staaten Mittel- und Osteuropas die Folge. Vor allem aber werde durch die politische und militärische Provokation einer sich nach Osten vorschiebenden Nato der russische Demokratisierungsprozess untergraben, dessen Fortgang für die Zukunft der europäischen Sicherheit weitaus bedeutsamer sei als die Befindlichkeit Mittel- und Osteuropas. Dies umso mehr, sollte ein frustriertes Russland die Rüstungskontrollverträge mit dem Westen aufkündigen. Andere Kritiker sahen in der Erweiterung eine Gefahr für die Nato selber. Mehr Mitglieder führten unweigerlich zu mehr Dissonanzen im Bündnis; die Nato gefährde damit ihre Fähigkeit, als strategische Einheit zu handeln.

So oder ähnlich lauteten die Argumente, die seit Sommer 1993 die Debatte bestimmten. Entsprechend stieg die Spannung, als der Brüsseler Nato-Gipfel vom Januar 1994 näher rückte. Wie erwartet, brachte der Brüsseler Gipfel das Bekenntnis der 16 zur Erweiterung, allerdings nicht in der Art und Weise, wie die Befürworter einer raschen Einladung neuer Mitglieder erhofft hatten. Die Staats- und Regierungschefs der Nato charakterisierten die Erweiterung als “Teil eines evolutionären Prozesses” und konditionierten die Aufnahme neuer Mitglieder mit dem Hinweis auf die sicherheitspolitische Gesamtlage.

Zugleich schuf die Nato mit der Initiative der “Partnerschaft für den Frieden” (*Partnership for Peace*, PfP) einen Mechanismus zur militärischen Zusammenarbeit, um die Staaten Mittel- und Osteuropas, deren Militärstrukturen den Nato-Standards nicht einmal annähernd entsprachen, näher an die Allianz heranzuführen. Mehr noch. Einer der Leitgedanken, der das Zustandekommen der Initiative prägte, war das Prinzip der Selbst-Differenzierung. Auch wenn allen interessierten Staaten formal dieselben Startbedingungen zugestanden wurden, so ging die Nato dennoch davon aus, dass sich über kurz oder lang deutliche nationale Unterschiede hinsichtlich Umfang und Tiefe der Zusammenarbeit mit der Allianz ergeben würden. Einige Staaten würden vom PfP-Angebot vermutlich keinen Gebrauch machen, andere hingegen auf der Überholspur fahren wollen. *Chacun à son gôut*. Anders als im Nordatlantischen Kooperationsrat also, dessen mittlerweile 38 Mitglieder auf der Basis der Gleichbehandlung operierten, ging die Partnerschaft von einer wünschenswerten Differenzierung aus - nicht zuletzt mit Blick darauf, dass der PfP-Musterschüler von heute das Mitglied von morgen sein könnte.[8](8) Kurzum: Die Nato hatte mit ihrem Angebot einer “Partnerschaft für den Frieden” die richtigen Folgerungen aus einer Umbruchsituation gezogen, in der der notwendige Balanceakt zwischen Integration und Ausgrenzung keine ästhetisch “sauberen” Lösungen zuliess. Wie jede Antwort in einer Übergangsphase war auch diese Antwort nicht endgültig. PfP war eine Hilfskonstruktion, die erst noch entwickelt, ein

Rahmen, der erst noch ausgefüllt werden wollte. Aber die Richtung stimmte. Und die Tatsache, dass binnen kurzer Zeit 27 Staaten der Partnerschaft beitraten, überzeugte schliesslich auch die meisten Skeptiker, dass hier einem konkreten sicherheitspolitischen Bedarf in Europa entsprochen worden war.

Die “Partnerschaft für den Frieden” war kein institutioneller Trick, um die Erweiterung der Nato zu verhindern, wie viele Kritiker glaubten. Verhindern sollte sie lediglich eine verfrühte, fahrlässig geführte und damit schädliche Debatte. Denn noch war die Zeit nicht reif, insbesondere angesichts wachsender transatlantischer Spannungen über Bosnien. Zwar schien manchen Beobachtern die Erweiterung der Nato als ein geeignetes Projekt, die über den Balkan verloren gegangene transatlantische Harmonie wiederherzustellen, doch - so ein zynischer Beobachter - hätte ein solches Vorhaben ebensowenig Aussicht auf Erfolg wie der Entschluss eines Paares, seine zerrüttete Ehe durch ein Baby retten zu wollen. Im Frühjahr 1994 musste die Nato daher zwei grosse Aufgaben bewältigen: Sie musste ihr Balkan-Problem lösen, das sie zu spalten drohte. Und sie musste ein strategisches Umfeld herstellen, in dessen Rahmen eine europaverträgliche Nato-Erweiterung möglich würde. Beide Fragen waren eng miteinander verknüpft.

Die Schritte vom Brüsseler Gipfel bis zum Madrider Gipfel sollen hier nur kurz Erwähnung finden. Der grösste Teil des Jahres 1995 wurde von der sogenannten Erweiterungs-Studie dominiert. In diesem Dokument wurde die Erweiterungsfrage unter allen erdenklichen Blickwinkeln diskutiert. Kriterien oder Zeitpläne für eine Erweiterung wurden nicht aufgestellt, doch die Erwartungen, die man an zukünftige Mitglieder stellte - demokratische Strukturen, zivile Kontrolle der Streitkräfte, gutnachbarschaftliche Beziehungen -, machten deutlich, dass es bei einer Erweiterung des Bündnisses eben um etwas anderes ging als um die blosse Ausweitung militärischer Macht. Die Nato sah ihre Erweiterung als Teil des breiteren europäischen Integrationsprozesses, als sicherheitspolitischen Beitrag zu einem zusammenwachsenden Europa. Die Detailbesessenheit der Erweiterungs-Studie trug der Nato zwar den Vorwurf der Kritiker ein, lediglich Zeit schinden zu wollen, dem interessierten Leser ermöglicht sie jedoch einen faszinierenden Einblick in die politische “Philosophie” der Allianz. Gewiss, wer die Erweiterung im Grundsatz beschliesst, um anschliessend eine Studie über das “Warum” in Auftrag zu geben, der muss sich zumindest den Vorwurf gefallen lassen, den Karren vor das Pferd gespannt zu haben. Nichtsdestoweniger bleibt die Erweiterungs-Studie eines der interessantesten Dokumente der Nato: der Versuch der Selbstfindung einer Allianz im Wandel.[9](9)

Der grösste Teil des darauffolgenden Jahres stand im Zeichen der sogenannten “individuellen Dialoge” mit interessierten Staaten, in denen ein bilateraler Informationsaustausch über Voraussetzungen und Erwartungen hinsichtlich einer künftigen Mitgliedschaft im Mittelpunkt stand. Die Nato versuchte, mehr über die Anwärter in Erfahrung zu bringen; die Bündnis-

Aspiranten versuchten, der Allianz mehr an verbindlichen Kriterien zu entlocken, die ihnen die eigene Planung erleichtern könnten. Am Ende des Jahres 1996 war es dann soweit. Die Nato-Aussenminister beschlossen, auf einem Gipfel in Madrid im Juli 1997 die ersten Kandidaten zu Aufnahmeverhandlungen einzuladen. Dieses Signal der Entschlossenheit war nicht zuletzt den Ereignissen auf dem Balkan zu verdanken. Mit der Entsendung der *Implementation Force* (IFOR) nach Bosnien im Dezember 1995 hatte die Nato den transatlantischen Dissonanzen ein Ende gesetzt. Zugleich war es gelungen, ein 1'600 Mann starkes russisches Kontingent in die multinationale Operation einzubinden. Damit war Russland nicht nur in die Verantwortung für die Implementierung des Dayton-Abkommens einbezogen worden, ironischerweise war Russland damit zugleich auch militärisch näher an die Nato herangerückt als es auf der politischen Ebene möglich schien. Jetzt musste die politische Ebene nachziehen.

Während der gesamten Erweiterungsdebatte stand die Frage nach dem Verhältnis zwischen der Nato und Russland an zentraler Stelle. Entsprechend häufig sah sich das Bündnis dem Vorwurf ausgesetzt, es betreibe eine Politik des "*Russia first*". Doch wie man die Frage auch dreht und wendet, Russland bleibt die grösste Variable der europäischen Sicherheit. Vollzieht sich die innenpolitische Entwicklung Russlands weiter auf dem Weg von Demokratie und Marktwirtschaft, so sind praktisch alle Probleme der europäischen Sicherheit kooperativ lösbar - gleichgültig, ob es sich um Regionalkonflikte, Rüstungskontrolle oder nukleare Sicherheit handelt. Läuft die Entwicklung Russlands hingegen in die umgekehrte Richtung, so nimmt die europäische Sicherheit insgesamt Schaden. Die Nato hat daher ein unmittelbares vitales Interesse an guten Beziehungen zur eurasischen Grossmacht. Den Beweis, dass dies nicht zu einem faktischen Veto Russlands über die Politik des Bündnisses führen musste, trat die Nato mit dem Angebot einer formalisierten Partnerschaft mit Russland an, das im Januar 1997 in Verhandlungen zwischen der Nato und Russland mündete. In den jahrelangen kontroversen Debatten zwischen der Nato und Russland hatte der Dialog gelegentlich Züge eines absurden Theaters angenommen. Beide Seiten benahmen sich wie der betrunkene Mann, der nachts auf der Suche nach seinem Schlüssel unter einer Strassenlaterne herumkriecht. Den Schlüssel, so bekennt er einem herbeieilenden Freund, habe er zwar am anderen Ende der Strasse verloren, doch hier sei eben das Licht besser. Auch bei der Nato und Russland hatte man bisweilen den Eindruck, als trügen sie ihre Kontroversen dort aus, wo das Licht besser sei: im strategischen Diskurs der siebziger und achtziger Jahre.

Dennoch endeten die Verhandlungen im Mai 1997 mit einem Erfolg, mit der Nato-Russland Akte. Ein permanenter Nato-Russland Rat wurde etabliert, der es Russland künftig gestatten würde, seine Sicht der Dinge direkt den Nato-Verbündeten zu vermitteln. Die Nato würde in ihren Entscheidungen frei bleiben; das neue Gremium signalisierte jedoch, dass man bereit war, der russischen Meinung stärkere Beachtung zu schenken. Weder *de jure* noch *de facto* hatte Moskau damit ein Vetorecht erhalten. Die Nato ihrerseits verzichtete auf die Stationierung von Nuklearwaffen und grösseren konventionellen Verbänden auf dem

Territorium der neuen Mitgliedsländer - ein Zugeständnis an den “Kontrakt von 1990” und sowohl politisch wie militärisch ohnehin die einzig denkbare Lösung.

Dass einige Kritiker den Nato-Russland Rat sofort als Trojanisches Pferd brandmarkten, der die Nato unbotmässiger russischer Einflussnahme aussetzen würde, war wenig überraschend. Aber Russland nicht einzubinden, hätte nicht nur fundamentalen europäischen Interessen widersprochen, es hätte ebenso den Interessen der Vereinigten Staaten widersprochen, für die ein gutes Verhältnis zu Russland schon allein aus Gründen des russischen Nuklearpotentials von vitaler Bedeutung ist. Mehr noch: Eine Ausweitung ohne den Versuch einer einvernehmlichen Lösung mit Russland hätte das Bekenntnis der Nato, Stabilitätsanker für ganz Europa zu sein, *ad absurdum* geführt. Und es hätte vielen als Beweis dafür gedient, dass der Westen letztlich nicht an einem echten Ausgleich mit Russland interessiert ist, sondern Russland gleichsam auf Dauer als Gegner designiert. Die Atlantische Allianz hat sich nicht vor die Wahl stellen lassen: Erweiterung oder Russland. Die Nato wird erweitert, ohne Russland und andere dabei zu isolieren. In mühsamer Arbeit hat das Bündnis ein strategisches Umfeld geschaffen, in dem eine Nato-Erweiterung nicht als neue Teilung Europas, sondern als Bestandteil der euro-atlantischen Integration verstanden werden kann.

Der Gipfel in Madrid bedeutet lediglich das Ende des ersten Aktes der Erweiterung. Nur ein kleiner Teil der 12 Anwärter wird bis zum 50. Geburtstag der Allianz im April 1999 den Weg in das Bündnis gefunden haben. Die anderen werden weiterhin um Beachtung ihres Anliegens werben. Sie werden damit fortfahren, ihre Streitkräfte und Strategien mit denen der Nato kompatibel zu machen. Und sie werden auch weiterhin bemüht sein, die konkreten oder unausgesprochenen Voraussetzungen einer Mitgliedschaft in Nato und EU zu erfüllen. Die Welle an bilateralen Verträgen, die in jüngster Zeit zwischen Staaten Mittel- und Osteuropas abgeschlossen wurde, belegt jedenfalls, dass diese jungen Demokratien bereit sind, all das zu tun, was für ihre Zugehörigkeit zur westlichen Wertegemeinschaft unabdingbar ist. Ohne das Bekenntnis zur Öffnung der Institutionen wären diese Fortschritte nicht möglich gewesen.

Die Nato hat im Vorfeld des Madrider Gipfels zwei Entscheidungen getroffen, die es den Partnern erleichtern werden, noch näher an die Nato heranzurücken. Zum einen wurde das Kooperationsmenü der “Partnerschaft für den Frieden” erheblich erweitert. Zum anderen wurde der “Euro-Atlantische Partnerschaftsrat” (EAPC) ins Leben gerufen, der den Nordatlantischen Kooperationsrat ersetzt und eine wesentlich engere politische Konsultation zwischen Verbündeten und Partnern ermöglicht. Ihren Anspruch auf Vollmitgliedschaft in westlichen Institutionen werden die Staaten Mittel- und Osteuropas indessen nicht aufgeben. Die Nato muss daher offen bleiben, auch wenn die Diskussion um eine “zweite Welle” zu einem neuen Disput mit Russland führen könnte. Die Nato schuldet es sich selbst und Europa, eine Beitrittsperspektive auch für diejenigen zu bieten, die nicht zu den Auserwählten von Madrid zählen. Die Diskussion um die Erweiterung wird daher nicht völlig verstummen. Aber

vielleicht tritt nach Madrid etwas Ruhe ein, Ruhe, die die Allianz dringend benötigt, um sich anderen, vielleicht sogar dringlicheren Fragen zuzuwenden.

Und Fragen gibt es reichlich. Eine davon lautet, wie die künftige Militärstruktur der Nato beschaffen sein soll, um den Anforderungen einer neuen Sicherheitslandschaft zu genügen. Nicht ohne Grund hat es in Madrid keine abschliessende Einigung in dieser Frage gegeben. Eine Militärstruktur zu entwickeln, die kleiner und flexibler sein soll, zugleich aber auch offen für die Einbeziehung von Partnerstaaten, dies setzt ein Mass an Planung voraus, das bislang noch nicht in allen Details konsensfähig scheint. Die Ankunft der neuen Mitglieder, die ab 1999 ihren Platz in den Kommandostäben einfordern werden, macht eine rasche Lösung dringlicher, aber kaum einfacher. Fest aber steht, dass die neue Militärstruktur, abgesehen von ihrer Multinationalität, kaum noch Gemeinsamkeiten mit der Struktur des kalten Krieges aufweisen wird. Viele der in Bosnien gesammelten Erfahrungen werden in sie einfliessen. Vor allem aber wird die neue Struktur belegen, dass sich die Kooperation mit Nicht-Nato-Staaten inzwischen vom blossen politischen Prinzip zum festen militärischen Strukturmerkmal der Allianz entwickelt hat.

Zu dieser militärischen Herausforderung gesellen sich zahlreiche politische Fragen. Eine davon betrifft die Entscheidungsfähigkeit der Nato. Das Bündnis hat mit dem Nato-Russland Rat und dem Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat zwei neue Gremien geschaffen, was die Arbeit der Allianz nicht eben vereinfachen wird. Hinzu kommen eine Charta mit der Ukraine und ein neues Komitee für den Dialog mit den südlichen Mittelmeeranrainern. Soweit das neue sicherheitspolitische Umfeld komplexere Entscheidungsstrukturen erzwingt, liesse sich argumentieren, es handle sich bei den neuen Gremien letztlich nur um die Formalisierung bereits existierender informeller Prozesse. Aber ein Unbehagen über die Zunahme an Bürokratie bleibt, ein Unbehagen, das sich bei manchen bis hin zu der Furcht verdichtet, frustrierte Verbündete könnten sich neue, “vertraulichere” Foren zur Koordination ihrer Politik suchen.

Eine weitere politische Frage betrifft die Europäische Sicherheitsidentität. Gleichgültig für wie realistisch man die Chancen einer Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik Europas einschätzt, ohne militärisches Instrument bleibt die Union ein Torso. Militärische Machtprojektion aber ist teuer, zu teuer für ein Europa, das aus guten Gründen auf eine Friedensdividende hofft. Der einzig gangbare Weg besteht daher in der Verfügbarmachung von Nato-Strukturen für europäisch geführte Kriseneinsätze. Deutlicher formuliert: Die europäischen Nato-Verbündeten müssen sich die Mittel zur Verfolgung ihrer sicherheitspolitischen Ambitionen von den Vereinigten Staaten leihen. Keine optimale Lösung, weder für den Euro-Enthusiasten noch für den amerikanischen Unilateralisten; aber ein Weg, der militärisch gangbar ist, sofern auf beiden Seiten des Atlantiks Pragmatismus statt Ideologie praktiziert wird.

Die grösste Herausforderung für die Nato besteht jedoch im Erhalt dessen, was den eigentlichen Wesenskern der Allianz ausmacht: aus dem amerikanischen Interesse an der europäischen Sicherheit. Der transatlantische Streit über Bosnien hat gezeigt, dass Europa gut daran tut, sich dieses Interesses nie allzu sicher zu sein. Denn haben die Vereinigten Staaten nicht lange genug die Hauptlast der westlichen Sicherheit getragen? Ist es jetzt nicht an der Zeit, die Europäer zur Kasse zu bitten, vielleicht schon bei den Kosten der Nato-Erweiterung oder wenigstens nach einem amerikanischen Abzug aus Bosnien? Und kaum hat die Nato-Erweiterung begonnen, da reden manche Analytiker in den USA bereits vom "*double enlargement*": neue Mitglieder *und* eine Ausdehnung des Nato-Einsatzgebietes weit über den europäischen Kontinent hinaus.[10](10) Ob es sich hierbei noch um kreatives Denken handelt oder bereits um strategischen groben Unfug, wird die Zukunft zeigen.

Die plumpe Drohung, man werde sich im Falle mangelnder europäischer Bereitschaft zu fairerer Lastenteilung von Europa abwenden, ist nicht zum Nennwert zu nehmen. Allen isolationistischen Versuchungen zum Trotz werden die USA auch künftig in Europa präsent bleiben wollen. Jedes Sicherheitsproblem, das die militärische Grossmacht Russland berührt, jede Krise, die auch nur entfernt eine nukleare Dimension aufweisen könnte, und jeder Konflikt, der eine Eskalation auf Nato-Territorium befürchten liesse, wird die USA auf den Plan rufen. Solange die Vereinigten Staaten Weltmacht bleiben wollen, werden sie auch "europäische Macht" bleiben müssen. Aber das "*friendly fire*" von jenseits des Atlantiks, die Tendenz, immer neue "*test cases*" für die Nato zu formulieren, zeigt, dass es Sollbruchstellen im transatlantischen Gefüge gibt. Es zeigt auch, dass das transatlantische Verhältnis in den 40 Jahren des Ost-West-Konflikts zu einseitig auf sicherheitspolitische Belange ausgerichtet worden ist. Diesen Zustand zu revidieren, die transatlantischen Beziehungen auf eine breitere Grundlage zu stellen, ist daher eine der Hauptaufgaben des kommenden Jahrzehnts.[11](11)

Dies bringt uns zum Ausgangspunkt unserer Erörterungen zurück: der Nato-Erweiterung. Es geht bei ihr letztlich nicht um die Frage, wieviele Mitglieder die neue Nato irgendwann einmal haben wird, sondern darum, wie das künftige Verhältnis zwischen Europa und den Vereinigten Staaten aussehen wird. Im Kern geht es damit um die Zukunft Amerikas als "Europäische Macht". Hier entscheidet sich folglich auch die Frage, ob die Nato-Erweiterung nützlich oder schädlich, "gut" oder "schlecht" ist. Trägt sie dazu bei, die Vereinigten Staaten auch weiterhin an Europa zu binden, sie am "zweiten europäischen Wiederaufbau" im Osten des Kontinents zu beteiligen, dann ist sie jede Anstrengung wert.

Endnoten:

[*] Der Verfasser gibt ausschliesslich seine persönliche Meinung wieder.

[1] So etwa Ernst-Otto Czempiel. Die Politik vor dem Frieden: ratlos. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26. 10. 1996. Dagegen vgl. Michael Rühle. Die Friedensforschung vor der Politik: ratlos. Unveröff. Manuskript, November 1996.

[2] Adam Garfinkle. Nato Enlargement: An Impetuous Decision. In: *Wall Street Journal*, 18. 4. 1997. Ähnlich in: Nato Enlargement: What's The Rush?. In: *The National Interest*, Nr. 46, Winter 1996/97, S. 102-111.

[3] George F. Kennan. A Fateful Error. In: *New York Times*, 5. 2. 1997.

[4] Für eine hilfreiche, in ihren Schlussfolgerungen jedoch teilweise fragliche Chronologie vgl. The Hon. Gerald B. Solomon. *Nato Enlargement for the Twenty-First Century*. North Atlantic Assembly Working Paper, April 1996; vgl. ebenso: Stuart Croft. *Nato and the East*. The University of Birmingham, December 1994 (mimeo).

[5] Vgl. Lawrence Freedman. Power and Insecurity in Europe. Vortragsmanuskript (mimeo), 1994, S. 6 ff.; vgl. ebenso: Michael R. Gordon. Did Gorbachev Get U.S. Nato Pledge? In: *International Herald Tribune*, 26. 5. 1997.

[6] Vgl. grundsätzlich: Ronald D. Asmus, Richard L. Kugler, F. Stephen Larrabee. Building a New Nato. In: *Foreign Affairs*, Vol. 72, Nr. 4, September/Oktober 1993, S. 28-40.

[7] Vgl. Solomon, a.a.O., S. 9, der auch zu der Frage Stellung nimmt, ob Jelzins Äusserungen von polnischer Seite überinterpretiert wurden.

[8] Vgl. Michael Rühle, Nick Williams. Partnership for Peace: A Personal View from Nato. In: *Parameters*, Vol. 24, Nr. 4, Winter 1994/95, S. 66-75.

[9] Study on Enlargement, erhältlich auf der *Internet-Homepage der Nato* (www.nato.int).

[10] David R. Gompert, F. Stephen Larrabee (Hrsg.). America and Europe: Partnership for a new Era. Cambridge 1997.

[11] Vgl. Michael Rühle, Nick Williams. "Friendly Fire." Die Nato und ihre Kritiker. in: *Neue Zürcher Zeitung*, 27. 6. 1996.

[*] Der Verfasser gibt ausschliesslich seine persönliche Meinung wieder.

[1] So etwa Ernst-Otto Czempiel. Die Politik vor dem Frieden: ratlos. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26. 10. 1996. Dagegen vgl. Michael Rühle. Die Friedensforschung vor der Politik: ratlos. Unveröff. Manuskript, November 1996.

[2] Adam Garfinkle. Nato Enlargement: An Impetuous Decision. In: *Wall Street Journal*, 18. 4. 1997. Ähnlich in: Nato Enlargement: What's The Rush?. In: *The National Interest*, Nr. 46, Winter 1996/97, S. 102-111.

[3] George F. Kennan. A Fateful Error. In: *New York Times*, 5. 2. 1997.

[4] Für eine hilfreiche, in ihren Schlussfolgerungen jedoch teilweise fragliche Chronologie vgl. The Hon. Gerald B. Solomon. *Nato Enlargement for the Twenty-First Century*. North Atlantic Assembly Working Paper, April 1996; vgl. ebenso: Stuart Croft. *Nato and the East*. The University of Birmingham, December 1994 (mimeo).

[5] Vgl. Lawrence Freedman. Power and Insecurity in Europe. Vortragsmanuskript (mimeo), 1994, S. 6 ff.; vgl. ebenso: Michael R. Gordon. Did Gorbachev Get U.S. Nato Pledge? In: *International Herald Tribune*, 26. 5. 1997.

[6] Vgl. grundsätzlich: Ronald D. Asmus, Richard L. Kugler, F. Stephen Larrabee. Building a New Nato. In: *Foreign Affairs*, Vol. 72, Nr. 4, September/Oktober 1993, S. 28-40.

[7] Vgl. Solomon, a.a.O., S. 9, der auch zu der Frage Stellung nimmt, ob Jelzins Äusserungen von polnischer Seite überinterpretiert wurden.

[8] Vgl. Michael Rühle, Nick Williams. Partnership for Peace: A Personal View from Nato. In: *Parameters*, Vol. 24, Nr. 4, Winter 1994/95, S. 66-75.

[9] Study on Enlargement, erhältlich auf der *Internet-Homepage der Nato* (www.nato.int).

[10] David R. Gompert, F. Stephen Larrabee (Hrsg.). America and Europe: Partnership for a new Era. Cambridge 1997.

[11] Vgl. Michael Rühle, Nick Williams. "Friendly Fire." Die Nato und ihre Kritiker. in: *Neue Zürcher Zeitung*, 27. 6. 1996.

Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung
Volume 44, © Center for Security Studies FSK, Zürich 1997.

Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte VI

edited by
Kurt R. Spillmann

Online version provided by the
International Relations and Security Network

A public service run by the
Center for Security Studies at the ETH Zurich
© 1996-2004

Die Autoren dieses Heftes

Joachim Gauck: Pfarrer und Mitinitiator des kirchlichen und öffentlichen Widerstandes gegen die SED-Diktatur in der DDR. 1990 zum "Sonderbeauftragten der Bundesregierung für die personenbezogenen Unterlagen des ehemaligen Staatssicherheitsdienstes" berufen. Seit Verabschiedung des Stasi-Unterlagen-Gesetzes des Deutschen Bundestages Ende 1991 "Bundesbeauftragter für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik" mit Dienstsitz in Berlin.

Prof. Dr. Peter Katzenstein: Professor für Politikwissenschaft am Government Department an der Cornell University in Ithaca, N.Y./USA. Er wurde 1945 in Hamburg geboren, lebt aber seit 1966 in den USA. Seit rund 10 Jahren befasst er sich mit Japan, hat viele Bücher und Zeitschriftenaufsätze über Japan geschrieben und gilt als einer der führenden Theoretiker der Politikwissenschaft. Sein jüngstes Buch: "*Network Power: Japan and Asia*", Ithaca 1997.

Prof. Dr. Ernst Kux: 1957-1991 Lehrauftrag an der Hochschule St. Gallen. 1967-1990 Redaktor der "Neuen Zürcher Zeitung" für Fragen des Kommunismus sowie der Aussen- und Innenpolitik der Sowjetunion und Chinas. Sonderkorrespondent der NZZ in Saigon und China. Berichte aus Japan, Südostasien, Sowjetunion, Osteuropa und USA. Kommentator dieser Länder beim schweizerischen Radio und Fernsehen. November 1990 Pensionierung bei der NZZ. Januar 1991 Emeritierung an der Universität St. Gallen.

Dr. Harald Müller: Seit 1986 Wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Hessischen Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) in Frankfurt a.M./Deutschland; seit 1987 dort Projektleiter für nukleare Nichtverbreitung und Beauftragter für "Internationale Programme". 1995 Ernennung zum Forschungsgruppenleiter, 1996 Wahl zum Geschäftsführenden Vorstandsvorsitzenden der HSFK.

Dr. Charles E. Ritterband: Seit 1982 Redaktor in der Auslandredaktion der "Neuen Zürcher Zeitung". 1984/85 Korrespondent in Jerusalem, Sommer 1987 (Irancontra-Affäre) in Washington D.C., 1989/97 in London, seit Oktober 1997 in Buenos Aires.

Dr. Michael Rühle: 1988-1990 Mitarbeiter am Forschungsinsitut der Konrad-Adenauer-Stiftung im Rahmen eines Stipendiums der Volkswagen-Stiftung. *Visiting Fellow* am Center for Strategic and International Studies, Washington D.C. Seit 1991 *Senior Planning Officer* des Referats "Politische Planung" der Politischen Abteilung der Nato in Brüssel.

Dr. Peter Schmidt: Wissenschaftlicher Referent für europäische Sicherheitsfragen und Projektleiter am Forschungsinstitut der Stiftung Wissenschaft und Politik in Ebenhausen/Deutschland sowie Lehrbeauftragter an der Universität Mannheim. In den letzten 12 Jahren Gastforscher bei der Rand Corporation in Santa Monica, Cal./USA, bei der Fondation pour les études de défense nationale in Paris und beim Forschungsinstitut der WEU in Paris.

Urs Schöttli: Er studierte Philosophie, wirkte als Generalsekretär der Liberalen Internationalen von 1978-1982 in London, ging 1983 nach Delhi und schrieb 7 Jahre lang über die Probleme Indiens für die "Neue Zürcher Zeitung". 1991 Rückkehr nach Europa, Projektleiter der Friedrich-Naumann-Stiftung in Spanien und Portugal. Seit 1995 NZZ-Korrespondent in Hongkong. Er schrieb Bücher zu Themen der politischen Philosophie und zu Indien.

Dr. Mark Byung-Moon Suh: Seit 1986 *Senior Researcher* an der Arbeitsstelle "Politik Chinas und Ostasiens" im Fachbereich Politische Wissenschaft der Freien Universität Berlin und gleichzeitig dort *Lecturer* mit Schwerpunkt Demokratisierung, Industrialisierung, Sicherheit in Ostasien.

Prof. Dr. Bassam Tibi: Seit 1973 Professor für internationale Beziehungen in Göttingen. Seit 1988 Leiter der gleichnamigen Abteilung. Parallel dazu *Research Associate* an der Harvard University. Seit den achtziger Jahren mehrere Gastprofessuren in Asien und Afrika sowie *Fellowships* in den USA. Viele Publikationen über den Islam und den Nahen Osten.

Dr. Heinz Vetschera: 1996 Experte bei den Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen (VSBM) in Bosnien und Herzegovina. 1996/1997 Mitglied der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegovina als Leiter der Analyse-Abteilung im Bereich "Regionale Stabilisierung", beauftragt mit der Überwachung der Einhaltung des VSBM-Abkommens. März 1997 Rückberufung an die Forschungsabteilung der Landesverteidigungsakademie Wien; zur Zeit Leiter der Lehrgruppe "Internationale Sicherheit".

Peter Winkler: Redaktor in der Auslandredaktion der "Neuen Zürcher Zeitung" mit Zuständigkeitsgebiet Italien, Griechenland, Zypern und Afrika. Seit Mai 1995 Afrika-Korrespondent mit Sitz in Nairobi.

Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung
Volume 44, © Center for Security Studies FSK, Zürich 1997.

Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte VI

edited by
Kurt R. Spillmann

Online version provided by the
International Relations and Security Network

A public service run by the
Center for Security Studies at the ETH Zurich
© 1996-2004

Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung
Volume 44, © Center for Security Studies FSK, Zürich 1997.

Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte VI

edited by
Kurt R. Spillmann

Online version provided by the
International Relations and Security Network

A public service run by the
Center for Security Studies at the ETH Zurich
© 1996-2004