

# Kurt R. Spillmann (Hrsg.)

## Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte IV - Vorlesung für Hörer aller Abteilungen - Sommersemester 1994

Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und  
Konfliktforschung, No. 35, Zürich 1994

Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, ETH Zürich

---

### INHALTSVERZEICHNIS

#### [Vorwort](#)

#### [Die Zukunft des internationalen Systems: die Reform der Uno](#)

*von Günther Unser*

#### [Die Zukunft des internationalen Systems: Was sagt die Theorie?](#)

*von Dieter Ruloff*

#### [Die Zukunft internationaler Politik: eine liberale Perspektive](#)

*von Urs Schöttli*

#### [Die Zukunft internationaler Politik: eine skeptische Perspektive](#)

*von Michael Stürmer*

#### [Die Zukunft des internationalen Systems: eine sozialdemokratische Perspektive](#)

*von Egon Bahr*

## Der Westen: zur Bestimmung eines (ir)realen Begriffs

*von Josef Joffe*

## Die USA zwischen Atlantik und Pazifik

*von Gebhard Schweigler*

## Afrika: Noch eine eigene Zukunft ?

*von Helmut Opletal*

## Das Problem der Identitätsfindung in Ostmitteleuropa

*von Karl von Schwarzenberg*

## Moskau - regionaler oder globaler Akteur?

*von Klaus Segbers*

## Europa als internationaler Akteur

*von Hanns W. Maull*

## Die Pazifische Gemeinschaft: Vision oder Illusion ?

*von Erwin Schurtenberger*

## Die Autoren dieses Heftes

---

### **Vorwort**

Im Sommersemester 1994 fand - bereits zum viertenmal - an der ETH Zürich die Vorlesungsreihe "Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte" statt, die allen Studierenden der ETH und der Universität Zürich sowie einer breiteren Öffentlichkeit offenstand.

Nachdem in den vorangegangenen drei Jahren in dieser Reihe regionale und lokale Konfliktherde behandelt worden waren, sollte diesmal der Beurteilung der *zukünftigen* Entwicklungen besondere Beachtung geschenkt werden. Die Referenten, allesamt ausgewiesene Kenner ihrer Materie, waren namentlich

aufgerufen worden, dem Publikum zu den jeweiligen Themen die zukunftsrelevanten "Hauptvektoren der Dynamik, erkennbare Strukturen und Stabilitätsansätze" aufzuzeigen. Die Reihe war konzeptionell zweigeteilt: im ersten Teil sollte die abstrakte Frage nach der Zukunft internationaler Politik bzw. des internationalen Systems im Zentrum stehen, beleuchtet von Vertretern mit unterschiedlichen Perspektiven. Der zweite Teil war dann der Anwendung dieser Fragestellung auf geographische Grossräume gewidmet.

Im Bewusstsein um die Schwierigkeit, in Zeiten beschleunigter Dynamik und zunehmender Komplexität Aussagen über die Zukunft zu machen, nehmen wir dankbar zur Kenntnis, dass sich unsere Autoren dieser Aufgabe tatsächlich gestellt haben. Der grosse Teil der im vorliegenden Heft nunmehr veröffentlichten Manuskripte scheint uns auch deshalb publikationswürdig, weil die darin enthaltenen Analysen von dauerhafter Bedeutung sind.

Die Manuskripte wurden mehrheitlich von den Autoren selber verfasst und redaktionell nur geringfügig bearbeitet. Einzig den Beiträgen von Dr. Urs Schöttli und von Fürst Karl von Schwarzenberg liegen Transkripte der Tonbandaufnahme zugrunde, die von den Referenten für den Druck autorisiert worden sind.

Ich möchte an dieser Stelle der Schulleitung der ETH für ihre grosszügige materielle Unterstützung dieser Veranstaltung herzlich danken. Der Dank richtet sich ebenfalls an die Vortragenden, die zum Gelingen dieser Reihe durch Ihre in jeder Hinsicht kooperative Haltung natürlich entscheidend beigetragen haben. Schliesslich gebührt auch meinen Mitarbeitern Dank, Dr. Thomas Schöttli für die organisatorische Vorbereitung der Reihe, Dr. Mauro Mantovani, lic.phil. Robert Fabrin und Ugo De Vito für die redaktionelle Aufbereitung dieses Heftes.

Zürich, im September 1994

Prof. Dr. Kurt R. Spillmann  
Leiter der Forschungsstelle für  
Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse

# Günther Unser

## Die Zukunft des internationalen Systems: die Reform der Uno

"Weltpolitik im Umbruch" nennt der Frankfurter Politikwissenschaftler Ernst-Otto Czempiel seine 1991 erstmals erschienene Bestandsaufnahme(1) des internationalen Systems nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes. "Alle politischen Daten" - so Czempiel im Vorwort - "haben sich geändert, nichts mehr ist so wie zur Zeit der Konfrontation zwischen Ost und West." Und fährt fort: "Diese neue Konstellation Kräfte und Mächte muss notiert, analysiert und im Hinblick auf ihre politischen Folgen diskutiert werden."

Nach dem epochalen weltpolitischen Umbruch Ende der achtziger, Anfang der neunziger Jahre finden wir gegenwärtig eine weltpolitische "Un-Ordnung" vor, die den Ruf nach einer "Neuen Weltordnung" immer lauter werden lässt. In dieser Forderung ist implizit enthalten, dass das bisherige internationale Ordnungsgefüge für die Lösung der Probleme der Ära nach dem Kalten Krieg nicht mehr taugt, dass "neue", neuartige Prinzipien, Strukturen, Instrumente erforderlich sind.

Michail Gorbatschow, dem trotz seines letztendlichen Scheiterns das historische Verdienst zukommt, den Prozess der endgültigen Überwindung des über viele Jahrzehnte währenden Ost-West-Gegensatzes eingeleitet zu haben, betonte 1987 als einer der ersten Politiker die Notwendigkeit, die Weltpolitik neu zu gestalten. "Die Gefahren für den Fortbestand der Menschheit", so Gorbatschow in einem Grundsatzartikel, der am 17. September 1987 gleichzeitig im Parteiorgan "Prawda" und in der Regierungszeitung "Iswestija" erschien, "erfordern neue Regeln des Zusammenlebens auf unserem einzigartigen Planeten." Er propagierte daher die Schaffung eines "allumfassenden Systems des internationalen Friedens und der Sicherheit", wobei er insbesondere den Sicherheitsbegriff substantiell sehr weit fasste. In diesem Sicherheitssystem sollte den Vereinten Nationen, genauer: dem gesamten Uno-System, eine zentrale Rolle als "Instrument" und auch als "Tribüne" zufallen.

Um diese Aufgabe übernehmen zu können - so der damalige sowjetische Partei- und Regierungschef - , müssten die Vereinten Nationen den neuen Anforderung angepasst und ihre Autorität gestärkt werden, dazu sei die Erhöhung der Wirksamkeit der Hauptorgane, die Schaffung neuer Uno-Einrichtungen und die finanzielle Sanierung der Weltorganisation notwendig.

Gorbatschows "neuem Uno-Denken" war es letztlich zu verdanken, dass die Vereinten Nationen, deren Ansehen sich bei der anderen Supermacht, den USA, seit Mitte der achtziger Jahre auf einem Tiefpunkt befand, ab 1988 eine realpolitische Aufwertung ohnegleichen erfuhr.

Die Vereinten Nationen sind - gemessen am Zuschauerinteresse - im Zuge des Zweiten Golfkrieges 1990/91 wie ein Deus ex machina auf die Bühne der Weltpolitik getreten. Sie beherrschten in der Folge den Spielplan der internationalen Politik, sorgten dennoch nicht für volle Kassen, und einige der jüngsten "Aufführungen" werden von der Kritik in der Luft zerrissen.

Dem Bild folgend drängt sich die Frage auf, ob dieser neuerliche Stimmungsumschwung dem gewandelten Rollenverständnis der Akteure, der konzeptionslosen Regie oder dem zu hohen Erwartungshorizont des Publikums zuzuschreiben ist.

## **1. Die Vereinten Nationen als internationale Organisation(en)**

Völkerrechtlich gesehen, sind die Vereinten Nationen eine internationale Organisation, d.h. eine Einrichtung, vertraglich begründet und getragen von souveränen Staaten, ausgestattet mit eigenen Organen. Bei der Verwendung des Begriffs "Vereinte Nationen" ist zu unterscheiden zwischen der Uno (der "United Nations Organisation" als der Kernorganisation) und dem nicht hierarchisch strukturierten Uno-System, gebildet aus 18 rechtlich selbständigen internationalen Organisationen: nämlich der Uno, den 16 Sonderorganisationen, etwa der ILO, WHO, Weltbankgruppe usw., sowie der Internationalen Atomenergieorganisation. Die Uno-Fachorganisationen sind mit der Uno lediglich durch völkerrechtliche Kooperationsverträge verbunden, d.h. sie unterstehen nicht der Weisungsbefugnis der Kernorganisation.

Aufgrund ihres Rechtsstatus als zwischenstaatliche Einrichtung ist die Uno kein autonomer Akteur, sondern primär ein Instrument der Staaten, präzise: der Regierungen ihrer Mitgliedstaaten. Die Vereinten Nationen sind keine Völkergemeinschaft, sondern ein Interessenverband der Staaten! Da in der Realität der internationalen Staatenwelt zwischen einzelnen Staaten ein ungeheures Machtgefälle besteht, verfügen die mächtigen Staaten nicht nur über grösseren Einfluss, sondern es hängt von der Interessenlage dieser Staaten ab, ob und in welchem Ausmass das Instrument Vereinte Nationen zur Lösung internationaler Probleme genutzt wird. Die Vereinten Nationen sind nichts anderes als ein Spiegel, als ein Mikrokosmos des jeweiligen Zustandes des internationalen Systems.

## **2. Die Vereinten Nationen als Ordnungsmodell**

Am Ende des Ersten Weltkrieges war der Völkerbund auf Initiative des damaligen US-Präsidenten Woodrow Wilson von den Siegermächten als Weltfriedensorganisation gegründet worden - ein erster politischer Versuch, eine Friedensordnung, basierend auf einer internationalen Organisation, zu errichten.

Das durch den Ausbruch des Zweiten Weltkriegs offensichtliche Scheitern des Völkerbundes legte dessen Auflösung nahe, obschon die Architekten der Nachkriegsordnung - allen voran wiederum ein US-amerikanischer Präsident, Franklin Delano Roosevelt -, abermals auf das Konzept "Frieden durch internationale institutionalisierte Zusammenarbeit" setzten. Aufbauend auf der Völkerbundsatzung, aber in der Aufgabenstellung erweitert und in den Grundprinzipien verändert, trat am 24. Oktober 1945 die wesentlich umfangreichere Satzung der Vereinten Nationen in Kraft.

Die Funktionsbereiche der Organisation dokumentieren einen sehr breiten sicherheits- und friedenspolitischen Ansatz, indem neben der Friedenssicherung im engeren Sinne (Erhaltung und Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationale Sicherheit) die Förderung der internationalen Zusammenarbeit auf allen Gebieten sowie die Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte als Ziele ausdrücklich genannt werden.

Die Vereinten Nationen basieren auf einer Reihe normativer *Ordnungsprinzipien*, die die Rechte und Pflichten der Mitglieder regeln und zugleich die Handlungsmöglichkeiten und Grenzen der Weltorganisation abstecken.

Die wichtigsten Charta-Grundsätze sind folgende:

1. *Allgemeines Gewaltverbot*. Die Anwendung, selbst die Androhung militärischer Gewalt in den zwischenstaatlichen Beziehungen ist verboten. Hieraus ergibt sich die Verpflichtung der Staaten, internationale Streitigkeiten mit friedlichen Mitteln zu regeln. Ausgenommen ist lediglich das Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung sowie der vom Sicherheitsrat sanktionierte Gewalteinsatz.

2. *Interventionsverbot*. Dem klassischen Völkerrechtsprinzip der Staatensouveränität folgend, hat die Organisation nicht das Recht zum "Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören".

3. *Staatengleichheit*. Die Organisation beruht satzungsgemäss auf dem Prinzip der "souveränen Gleichheit aller ihrer Mitglieder", und entsprechend verfügt jeder Mitgliedstaat - unabhängig von seiner Grösse oder Machtposition - in der Generalversammlung, dem Plenum der Vereinten Nationen, über eine Stimme. Dieser Grundsatz wird jedoch im Normengefüge der Charta - entsprechend den realen weltpolitischen Machtverhältnissen am Ende des Zweiten Weltkriegs - entscheidend eingeschränkt: Im Sicherheitsrat, der die "Hauptverantwortung" für die Friedenssicherung trägt und als einziges Uno-Organ verbindliche Beschlüsse bis hin zum Militäreinsatz fassen kann, nehmen fünf Staaten, die ständigen Sicherheitsratsmitglieder, eine von den Gründern der Organisation in dieser Form beabsichtigte Exklusivstellung ein: Gegen das ausdrückliche Veto eines dieser Mitglieder kommt keine Entscheidung zustande.

Die Architekten der Vereinten Nationen griffen damit auf die Spielregeln des Mächtekonzepts des 19. Jahrhunderts zurück und orientierten sich gleichzeitig an der vom politischen Idealismus geprägten Planskizze einer internationalen Friedensorganisation.

Den Organen der Vereinten Nationen stehen gemäss der Charta eine Reihe von Mitteln und Verfahren zur Erreichung ihrer Ziele zur Verfügung, die - mit einer Ausnahme - von der Organisation nicht erzwungen werden können. Der Sicherheitsrat als das eigentliche "Machtzentrum" verfügt im Bereich der Friedenssicherung über Instrumente der "friedlichen Streitschlichtung" (Kapitel VI der Charta) und kann nach Kapitel VII unter bestimmten Voraussetzungen gegen einen Friedensbrecher "wirksame Kollektivmassnahmen" verhängen.

Die 1945 vereinbarten Normen, auf denen die Vereinten Nationen beruhen sollten, haben auch heute

noch Bestand, denn substantiell blieb die Charta in den 50 Jahren ihrer Gültigkeit unverändert. Sicherlich ein Zeichen für die Flexibilität der Satzung, haben sich doch die internationalen Rahmenbedingungen in dieser Zeitspanne erheblich verändert.

### **3. Schlaglichter der Uno-Geschichte bis 1987/88**

Es soll an dieser Stelle nicht der Versuch gemacht werden, das Wirken der Vereinten Nationen in den drei grossen Aufgabenbereichen Friedenssicherung, Entwicklungszusammenarbeit und Menschenrechtspolitik nachzuzeichnen oder zumindest zu skizzieren. Lediglich einige wenige Charakteristika der nur bedingt erfolgreichen ersten vierzig Jahre der Organisation seien genannt.

Gemäss der These, dass sich in den Vereinten Nationen die internationale Politik widerspiegelt, beherrschte, prägte und lähmte der Ost-West-Konflikt bald nach ihrer Gründung insbesondere die friedens- und sicherheitspolitische Arbeit ihrer Organe. Das numerische westliche Übergewicht im Plenum wich zu Beginn der sechziger Jahre einer wachsenden Mehrheit der Staaten der Dritten Welt.

Dies führte nicht nur zu einer veränderten Mitgliederstruktur, sondern auch zu einer Verlagerung der Gewichte in den Tätigkeitsbereichen: Die Probleme der Entwicklungsländer erhielten Priorität, der Nord-Süd-Konflikt schlug sich als weiterer Antagonismus in dem System der Vereinten Nationen nieder.

Die Realität der Vereinten Nationen war durch ein Blockverhalten gekennzeichnet: West, Ost und die amorphe Gruppe der Blockfreien instrumentalisierten die Weltorganisation im Sinne ihrer Interessen und agierten auf einer Bühne, die in der (ver)öffentlich(t)en Meinung nur fallweise einige Resonanz hervorrief.

### **4. Die Vereinten Nationen und das Ende des Ost-West-Konflikts**

Die Annäherung der beiden Supermächte USA und UdSSR vollzog sich nach dem Amtsantritt Michail Gorbatschows Mitte der achtziger Jahre in den Augen der Öffentlichkeit zunächst ausserhalb der Vereinten Nationen. Als erster spektakulärer Höhepunkt in diesem Prozess galt das Dritte Gipfeltreffen zwischen Reagan und Gorbatschow im Dezember 1987 in Washington, auf dem mit der Unterzeichnung des INF-Abkommens die weltweite Beseitigung aller Mittelstreckenraketen vereinbart wurde.

Weniger Beachtung fanden damals die ab 1987 immer häufiger werdenden informellen Konsultationen zwischen den Vertretern der beiden Weltmächte im Sicherheitsrat, die den Weg zur Eindämmung bzw. Lösung einer Reihe bis dahin unlösbar erscheinender Regionalkonflikte an der Peripherie der Ost-West-Rivalität ebneten. Als Stichworte seien hier genannt: der Erste Golfkrieg zwischen Iran und Irak sowie der Afghanistan-Konflikt.

Zur Stabilisierung der Lage in diesen beiden Krisengebieten griff der Sicherheitsrat auf ein Instrument zurück, das - in der Charta nicht vorgesehen - vom vormaligen Uno-Generalsekretär Dag Hammarskjöld Mitte der fünfziger Jahre konzipiert und erstmals praktiziert worden war: Uno-

Friedenstruppen. "Peace-keeping" avancierte zum Uno-Wort des Jahres 1988 - die Zuerkennung des Friedensnobelpreises tat ein übriges. Der Einsatz weiterer Uno-Friedenseinheiten nahm sprunghaft zu: Im Zeitraum 1988 bis 1990 wurden sechs friedenssichernde Operationen eingeleitet, im Jahr 1991 nochmals ebenso viele.

Plötzlich entdeckte die Öffentlichkeit die Vereinten Nationen, und Schlagzeilen wie "Morgenröte im Glaspalast" oder "Eine neue Rolle für die Uno" kündeten allenthalben von einer "Uno-Renaissance".

Diese Einschätzung bezog sich jedoch in der Substanz nahezu ausschliesslich auf Leistungen im Aufgabengebiet der militärisch-politischen Friedenssicherung. Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und auf dem Feld der Menschen-rechte fiel die Bilanz (zunächst) weniger positiv aus.

Nachdem die USA ihre bis dahin zögernde Haltung gegenüber der multilateralen Konfliktregelung in den Händen des Sicherheitsrats aufgegeben hatten, diente dieses Uno-Gremium zunehmend als Clearing-Stelle zwischen den beiden damaligen Weltmächten.

Zwei sehr unterschiedliche Konflikte, in die die Uno Ende der achtziger bzw. Anfang der neunziger Jahre stark involviert war, erwiesen sich als Präzedenzfälle mit nachhaltigen, bis in die Gegenwart reichenden Auswirkungen.

1. In Namibia gelang es den Vereinten Nationen 1989/90, innerhalb eines Zeitraums von knapp einem Jahr ein koloniales Gebiet in die Unabhängigkeit zu führen. Das erfolgreiche Uno-Engagement mit völlig neuartigen, kombinierten Peacekeeping-Aufgaben - wie bei der Durchführung von Wahlen, beim Aufbau staatlicher Strukturen in diesem Land - diente als Modell für spätere Uno-Missionen, etwa in Mittelamerika oder Kambodscha, die sich z.T. als sehr viel komplexer und schwieriger erwiesen.

2. Im Zweiten Golfkrieg, der mit der kriegerischen Aggression des Irak gegen Kuwait am 2. August 1990 begann, kam erstmals in der Geschichte der Vereinten Nationen das in Kapitel VII der Uno-Charta verankerte Eskalationsmodell in Händen des Sicherheitsrats zur Anwendung. Die Interessenallianz im Sicherheitsrat ermöglichte das abgestufte Eingreifen der Vereinten Nationen, wobei die in der Charta als Ultima ratio vorgesehenen kollektiven militärischen Zwangsmassnahmen nicht vom Sicherheitsrat selbst vollzogen und befehligt wurden, dieser hatte vielmehr die Uno-Mitglieder zu entsprechenden Massnahmen ermächtigt. Eine multinationale Streitmacht unter US-amerikanischem Oberkommando führte schliesslich den militärischen Gegenschlag - ein historischer Vorgang und der Ausgangspunkt für eine nicht immer rational geführte Diskussion über die zukünftige sicherheitspolitische Rolle der Vereinten Nationen.

Bereits in seinem ersten Jahresbericht im September 1992 warnte Uno-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali davor, dass den Vereinten Nationen über kurz oder lang ihr eigener Erfolg zum Verhängnis werden könnte.

Unter dem Eindruck erfolgreich durchgeführter Uno-Operationen startete der Sicherheitsrat Anfang 1992 beinahe zeitgleich zwei Friedensmissionen, die aufgrund ihrer Aufgabenstellung und ihres

personellen und damit finanziellen Umfangs neue Dimensionen eröffneten.

Am 18. Februar 1992 beschloss der Rat die Stationierung von Friedenstruppen, Polizeibeobachtern sowie Verwaltungspersonal mit einer Gesamtstärke von mehr als 26'000 Personen in Kambodscha (UNTAC). Fünf Tage später wurde die Entsendung einer 14'000 Personen umfassenden Schutztruppe (UNPROFOR) in das jugoslawische Krisengebiet verfügt.

Während die Kambodscha-Mission entgegen mancherlei Kritik und Skepsis Ende 1993 doch noch mit einer gewissen Erfolgserwartung abgeschlossen werden konnte, zeichnet sich für den Einsatz im ehemaligen Jugoslawien eine schwere - in ihren Konsequenzen für die Zukunft der Vereinten Nationen noch nicht abzuschätzende - Niederlage ab.

Eine dritte Uno-Operation - Stichwort Somalia - gilt ebenfalls weitgehend als kostspieliger Fehlschlag in der neuesten Geschichte der Uno-Friedenssicherung. Seit Anfang 1992 verstrickten sich die Vereinten Nationen ohne ein klares Konzept über Ziel, Umfang und Dauer ihres Engagements in dem ostafrikanischen Land immer tiefer in einen innerstaatlichen Konflikt, der Ende 1992 mit dem Eingreifen einer multilateralen, wiederum unter amerikanischer Führung stehenden 30.000 Mann starken Streitmacht weiter eskalierte. Im März 1993 beschloss der Sicherheitsrat dann unter Berufung auf Kapitel VII der Uno-Charta die Einsetzung von UNOSOM II, d.h. neben den ursprünglich rein humanitären Auftrag trat nunmehr ein erweitertes Sicherheitsmandat. Die Grenzen zwischen *peacekeeping* und *peace-enforcement* wurden damit endgültig verwischt.

Die Sicherheitspolitik der Vereinten Nationen sieht sich vor allem aufgrund der skizzierten Einsätze im ehemaligen Jugoslawien und in Somalia vor eine Reihe grundlegender Schwierigkeiten gestellt:

- vor Legitimationsprobleme,
- vor Ressourcenprobleme, und zwar
  - - personeller, als auch
  - finanzieller Natur.

Welche Konsequenzen ergeben sich hieraus? Was ist zu tun?

## **5. Reform der Vereinten Nationen**

Das Ende des Ost-West-Konflikts führte, wie gezeigt, zu einer sicherheitspolitischen Aufwertung der Vereinten Nationen, gekennzeichnet durch ein sprunghaftes Anwachsen der Zahl der Friedensmissionen. Gleichzeitig trat die Weltpolitik in eine neue Ära ein, die sich bisher nicht durch ein Mehr an Friedfertigkeit, sondern durch das Aufbrechen qualitativ neuartiger Konflikte, vor allem innerhalb bisheriger Nationalstaaten, auszeichnet; globale Probleme - wie Umweltschutz, Bevölkerungswachstum, Drogenmissbrauch und Kriminalität - verstärken sich zudem zusehends.

Das System der Vereinten Nationen mit einer Vielzahl von Fachorganisationen, Haupt- und Unterorganen, Kommissionen und Ausschüssen sieht sich somit steigenden Herausforderungen gegenüber, die ihre Strukturen, Funktionen, Mechanismen und Ressourcen zu überfordern drohen. Reform ist daher innerhalb, vor allem aber ausserhalb der Vereinten Nationen zu einem Schlagwort

geworden, und seit einigen Jahren kann man von einer wahren "Reformeuphorie" sprechen - zumindest was das Produzieren von Uno-Reformvorschlägen unterschiedlicher Qualität angeht.

Die Vereinten Nationen sind, das hat ihr nahezu fünfzigjähriges Wirken erwiesen, eine für neue Anforderungen offene und gegenüber neuen Realitäten anpassungsfähige Organisation. Seit ihrem Bestehen sind grundlegende Zielsetzungen ihrer Charta weiterentwickelt worden, geänderte internationale Rahmenbedingungen haben zu einer beträchtlichen Ausweitung des Aufgabenkatalogs und des Betätigungsfeldes geführt. Reformen im Sinn der Anpassung - Anpassung allerdings innerhalb der vorgegebenen Charta - haben in der Vergangenheit das Fortbestehen des einzigen wirklich globalen Organisationstyps garantiert.

Betrachtet man die gegenwärtige Reformdiskussion, so lassen sich drei miteinander verbundene Reformfelder unterscheiden:

#### 1. Reformen zur Verbesserung der politischen und administrativen Leistungsfähigkeit:

a) Auf der Ebene der Verwaltung begann im *Sekretariat*, wo mit dem Amtsantritt des jetzigen Generalsekretärs Boutros Boutros-Ghali Anfang 1992 ein Prozess der Straffung und Umbildung der Führungsebene.

b) Aus der Vielzahl der Vorschläge zur Stärkung der *Friedens- und Sicherheitspolitik* der Vereinten Nationen ragt das von Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali im Juni 1992 verfasste "Programm für den Frieden" (*Agenda for Peace*) hervor. In diesem Leitfaden für eine Stärkung der Friedensarbeit der Organisation im Rahmen der gültigen Uno-Charta wird der vorbeugenden Diplomatie, der Prävention, besondere Bedeutung zugemessen.

c) Im Bereich der *internationalen Entwicklungszusammenarbeit* liegen hinsichtlich der Überprüfung der Ziele, Strukturen, Prozesse und Kompetenzen mit der bereits geänderten Arbeitsweise des Wirtschafts- und Sozialrats erste Ergebnisse vor. Ein zukunftsweisendes "Programm für die Entwicklung" (*Agenda for Development*) mit einem klaren Plädoyer für eine "neue Kultur der Entwicklung" unterbreitete der Uno-Generalsekretär im Mai 1994 - eine wohlbedachte Ergänzung zu seiner Friedens-Agenda.

d) Die Wirksamkeit der *Menschenrechtspolitik* soll durch die inzwischen vollzogene Einrichtung eines Koordinators für humanitäre Notlagen, durch die Schaffung eines Uno-Kriegsverbrechertribunals und die - inzwischen ebenfalls erfolgte - Einsetzung eines Menschenrechtshochkommissars verstärkt werden.

#### 2. Reformen im Finanz- und Haushaltsbereich:

Die erheblichen Zahlungsrückstände der Mitglieder, die in fast allen Uno-Einrichtungen die Aktivitäten beeinträchtigen, bedürfen der Korrektur; die Finanzierung der Uno-Friedensmissionen soll geändert werden, eine strengere Budgetkontrolle wird gefordert; der Schlüssel der Beitragszahlungen verlangt eine Revision.

Die im wesentlichen auf eine grössere Effektivität und Effizienz abzielenden Reformen in den genannten beiden Feldern sprengen durchweg nicht den Rahmen der gültigen Charta und verändern

kaum den substantiellen Status quo.

3. Eingriffe in den bisherigen Wesenskern und/oder die Grundstruktur der Vereinten Nationen sehen Änderungsvorschläge im einzelnen oder an Haupt und Gliedern vor. So soll etwa der Sicherheitsrat in seiner Zusammensetzung geändert und erweitert werden, das Vetorecht abgeschafft oder modifiziert werden, ein ökonomischer bzw. ökologischer Sicherheitsrat steht ebenfalls auf der Wunschliste.

Das Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten soll in ein Recht oder gar eine Pflicht zur Intervention umgewandelt werden (als Stichworte mögen genügen: humanitäre Intervention, Zwangsmassnahmen wegen Menschenrechtsverletzungen); die obligatorische Gerichtsbarkeit wird gefordert; von "Demokratisierung" der Organisation ist ebenso die Rede wie vom Gewaltmonopol in Händen der Vereinten Nationen.

Wer die Vereinten Nationen heute - zu Recht - kritisiert und für Veränderungen plädiert, sollte jedoch auch die Reformvorschläge einer ebenso kritischen Prüfung unterziehen. Ein wichtiges Kriterium für praxisbezogene Ratschläge sollte dabei die Frage nach den Realisierungschancen sein. "Wer (etwa) für ein Gewaltmonopol der Uno spricht, steht in der Tradition grosser Geister. Auf dem Boden der Tatsachen steht er freilich nicht."(2)

Folgt man der eingangs gemachten Feststellung, dass die in der internationalen Politik einflussreichen und mächtigen Staaten letztlich die Handlungsspielräume einer internationalen Organisation, wie der Uno, entscheidend beeinflussen, wenn nicht gar bestimmen, so dürfte ein Blick auf die derzeitige Interessenlage einiger exponierter Staaten gegenüber den Vereinten Nationen einen realitätsbezogenen Anhaltspunkt für die Chancen substantieller Uno-Reformen geben.

## **6. Uno-Reform im Blick der Mitgliedstaaten**

Die USA sind nach dem Zerfall der Sowjetunion die einzige verbliebene militärisch-politische Weltmacht und mit Abstand grösster Geldgeber der Vereinten Nationen; sie sind derzeit zugleich auch der grösste Schuldner. Ein Viertel des ordentlichen Uno-Budgets und über 30% der Aufwendungen für Uno-Friedensmissionen finanzieren die USA; ihre Schulden bei der Organisation betragen Anfang April 1994 über eine Mrd. US-Dollar, bei einem Gesamtschuldenstand der Uno-Mitglieder von 2,9 Mrd. US-Dollar.

Die Zahlungsverweigerung ist ein Signal des US-Kongresses, der seit längerem sowohl die Uno-Bürokratie und das Finanzgebaren sowie die Aufgabenvielfalt der Vereinten Nationen kritisiert, als auch eine prozentuale Herabsetzung der US-Beitragsverpflichtungen fordert. Die Regierung Clinton hat sich diese Auflagen inzwischen zu eigen gemacht und drängt auf entsprechende Reformkonsequenzen. Auch die amerikanische Unterstützung der Kandidatur Deutschlands und Japans für einen ständigen Sicherheitsratsitz ist nicht zuletzt unter dem Gesichtspunkt der gewünschten Lastenverteilung zu sehen.

Entgegen früheren Versprechungen im Wahlkampf plädiert Clinton nach den leidigen Somalia-Erfahrungen prinzipiell für einen "moderateren Multilateralismus" und erteilt allen Versuchen, die Vereinten Nationen mit mehr Kompetenzen auszustatten, eine klare Absage. Dies gilt im besonderen

Masse für die Friedenssicherungspolitik. So erklärte die amerikanische Uno-Botschafterin Albright Ende März 1994 vor dem Unterausschuss des Repräsentantenhauses unmissverständlich:

Die von der amerikanischen Administration eingeleitete Überprüfung der Friedenssicherungspolitik der Vereinten Nationen "zielt nicht auf eine Erweiterung der Uno-Friedenssicherung, sondern deren Korrektur ab. Wir erachten die Friedenssicherung der Uno nicht als Kernstück unserer nationalen Sicherheitsstrategie, sondern als einen Beitrag dazu. ... Wir werden uns stets das Recht vorbehalten, im Alleingang oder durch ein Bündnis wie die Nato zu handeln."(3)

Das nationale Interesse der USA soll damit als alleinige Richtschnur für die amerikanische Bereitschaft dienen, Uno-Friedensmissionen zu unterstützen, die nach Ansicht von Regierung und Kongress hinsichtlich ihrer Ziele und Aufgaben, ihres Umfangs sowie der Finanzierung grundsätzlich neu zu definieren sind. Einem globalen Uno-Oberkommando oder einer ständigen Uno-Einsatztruppe, wie sie Boutros Boutros-Ghali in seiner "Agenda for Peace" und danach immer wieder gefordert hat, erteilt die US-Regierung ebenfalls eine klare Absage.

Die neuen Richtlinien der Clinton-Administration zur Unterstützung von Friedensoperationen der Vereinten Nationen wurden Anfang Mai 1994 in der "Präsidentialen Entscheidungs-Direktive 25" niedergelegt.

Die westlichen Mittelmächte *Frankreich* und *Grossbritannien* sind als ehemalige Grossmächte primär an der Erhaltung ihrer herausgehobenen Position im Sicherheitsrat interessiert und unterstützen nur halbherzig eine Erweiterung des Kreises der Veto-Mächte.

*Russland* mit seinem in letzter Zeit immer offensichtlicher werdenden Anspruch auf weltpolitische Mitbestimmung sieht im Sicherheitsrat ein Forum und einen Hebel für seine Interessen und warnt vor einer Schwächung dieses "zentralen Organs"(4). Von Moskau als inzwischen zweitgrösstem Uno-Schuldner ist ein stärkeres materielles Engagement für die Zukunft nicht zu erwarten.

*China* - die einzige kommunistische Macht mit Einfluss - versteht sich als ein Bollwerk gegen die "Verwestlichung" der Vereinten Nationen; es wird einer Erweiterung des Sicherheitsrats nur zustimmen, wenn auch Länder der Dritten Welt, die sich politisch und ökonomisch zunehmend an den Rand gedrängt fühlen, Zugang erhalten. Strikt abgelehnt wird jede Form der humanitären Intervention durch die Vereinten Nationen.

*Deutschland* und *Japan* als die beiden nach den USA bedeutendsten Geldgeber der Organisation legen ihr Hauptaugenmerk auf eine Reform des Sicherheitsrats und warten im Vorzimmer der Machtzentrale auf einen entsprechenden Ruf. Noch ist jedoch unklar, welche Rolle beide Staaten - angesichts des bisherigen restriktiven Verhaltens bei Uno-Militäreinsätzen - spielen wollen oder können. Der US-Senat in Washington hat jedenfalls in zwei Resolutionen Anfang März 1994 klargestellt, dass er einer ständigen Ratsmitgliedschaft Deutschlands und Japans nur zustimmen werde, wenn beide Staaten sich "im vollen Umfang"(5) an Uno-Militäraktionen beteiligen. Ein Warnschuss vor den Bug der Hoffnungen beider Anwärter, denn die Ratserweiterung setzt eine Chartaänderung voraus, die vom US-Kongress ratifiziert werden muss.

## 7. Uno-Reformdiskussion zwischen Euphorie und Realismus: einige zusammenfassende Thesen

1. Die Vereinten Nationen müssen reformiert werden. Sie sind den wachsenden Aufgaben politisch, strukturell, organisatorisch und finanziell nicht mehr gewachsen.
2. Auf den Prüfstand gehört nicht nur die Kernorganisation mit all ihren Haupt- und Unterorganen, die Uno, sondern das vielschichtige Institutionengefüge, d.h. das gesamte Uno-System.
3. Zu klären und zu definieren sind zunächst die prinzipiellen Reformziele: Die Forderungen nach grösserer Effektivität und Effizienz sind von Kompetenz- und Machtfragen (etwa "Demokratisierung" - "Gewaltmonopol") zu unterscheiden.
4. Gewarnt werden muss vor der Gefahr nicht nur der finanziellen und personellen Überforderung, sondern der politischen und konzeptionellen Überforderung, insbesondere im Aufgabenbereich der Friedenssicherung. Die Grenzen des Wachstums sind erreicht.

So lehren beispielsweise die Erfahrungen aus den Uno-Einsätzen in Kambodscha, Somalia und im ehemaligen Jugoslawien, dass innere Konflikte eines Landes letztendlich nur von den Kräften im Innern gelöst werden können. Bemühungen der Vereinten Nationen können lediglich unterstützender und ergänzender Natur sein. Frieden durch militärische Einmischung - ein verordneter Frieden - ist keine erfolgsversprechende Strategie!

5. Der bisherige Verlauf der 48. Uno-Generalversammlung (1993/94) dokumentiert augenfällig den weitverbreiteten Wunsch nach Uno-Reformen. Entscheidend für das Zustandekommen von Reformen ist allerdings der politische Wille einiger weniger Mitgliedstaaten. Der aussenpolitische Handlungsspielraum und das Uno-Engagement dieser Staaten wiederum werden in sehr starkem Masse von der jeweiligen innenpolitischen und gesellschaftlichen Akzeptanz bestimmt - ein Faktor, der bei vielen Reformvorschlägen ohne jegliche Beachtung bleibt.

---

### Anmerkungen:

1. Czempiel, Ernst-Otto, Weltpolitik im Umbruch. Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes, 2. Auflage, München 1993.
2. Die ZEIT, September 1992.
3. Amerika Dienst, No. 14 vom 30.3.1994, S. 1.
4. Stellungnahme Russlands zur Reform des Sicherheitsrats vom 2.7.1993, in: A/48/264, S. 82.
5. USIA Wireless File vom 8.2.1994, S. 3.

Tel: +41-1-632 40 25 Fax: +41-1-632 19 41 email: [postmaster@sipo.gess.ethz.ch](mailto:postmaster@sipo.gess.ethz.ch), [Disclaimer](#)  
Online version provided by the International Relations and Security Network ISN

# Dieter Ruloff

## Die Zukunft des internationalen Systems: Was sagt die Theorie?(\*)

---

### Einleitung: Weltpolitik im Umbruch und Neue Weltordnung

Das internationale System befindet sich in vollem Umbruch. Es scheint, als ob alle bedeutsamen historischen Langzeitbewegungen gegenwärtig ihren Abschluss fänden(1). Die Versuchung liegt nahe, die Ereignisse von 1989 folgende mit jenen von 1789 folgende zu vergleichen. Zahlenmystiker haben ihre Freude an dieser Koinzidenz. Man sollte die Eindrücke des historischen "Augenblicks" aber nicht überbewerten und überlässt die Fragen der Periodisierung wohl besser den Historikern einer nachfolgenden Generation. Sicher ist aber eines: Das Ende des Ostblocks hat die Welt massiv verändert. Ein Umbruch sondergleichen, ja eine Revolution, hat stattgefunden.

Dies setzt natürlich Phantasien frei, bei Politikern wie Theoretikern: Alle grossen Umbrüche der letzten 200 Jahre sind von den politisch Verantwortlichen als Ansporn begriffen worden, Reformen des internationalen Systems zu propagieren. Das war 1815 so, 1919, 1945 und auch jetzt nach dem Ende des Kalten Krieges. Was der amerikanische Präsident Bush am 11. September 1990 in einer Rede vor beiden Häusern des amerikanischen Kongresses als "Neue Weltordnung" propagierte, unterscheidet sich im Geist kaum von den Vorstellungen seiner Vorgänger Wilson, Roosevelt und Truman: Eine Weltorganisation als eine Art Völkerparlament; Sicherheit für alle durch die kollektive Verpflichtung der Staatenwelt, gegen einen Aggressor vorzugehen, usw. Die Allianz gegen Saddam Hussein war für Bush der Neuanfang. Die Wissenschaft von den internationalen Beziehungen hat parallele Schübe sogenannter idealistischer Theoriebildung erlebt, dabei geholfen, die genannten Visionen der Politik zu begründen, und bei deren Scheitern mit Wendungen zum sogenannten Realismus die Konsequenzen gezogen: Internationale Beziehungen als Neben- und Gegeneinander egoistischer Nationalstaaten, als anarchisches Umfeld, das bestenfalls zu regulieren, aber kaum zu überwinden sei(2). Gegenwärtig steht der Disziplin Internationale Beziehungen wieder einmal eine derartige Wende ins Haus, ausgelöst durch das Ende der Sowjetunion, das zunächst zu Hoffnungen Anlass gab, nun aber eher zu Befürchtungen.

### Überblick

Bei aller berechtigten Beachtung der Entwicklungen seit 1989 sind jedoch Übertreibungen zu vermeiden. Das Ende der Sowjetunion ist sicherlich das spektakulärste Ereignis seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs, aber *nicht* der *einzig*e Wandel von Bedeutung. Tatsächlich hat sich das internationale System in der Zeit von 1945 bis 1989 massiv verändert; es ist z.B. viel komplexer geworden. Die Auswirkungen dieses Wandels haben wir jedoch nicht in ihrer vollen Tragweite zu spüren bekommen, weil die bipolare Struktur der Welt die hier entstandenen Kräfte kontrolliert und diszipliniert hat, sozusagen den Deckel drauf gehalten hat: *Pax Americana* im einen Teil der Welt, *Pax Sovietica* im anderen, ein Gleichgewicht des Schreckens zwischen beiden Supermächten. Hinzu kam die wachsende Verregelung der internationalen Beziehungen, der Ausbau eines immer dichterem Netzes internationaler, mehr oder weniger verbindlicher "Spielregeln" - wir nennen sie internationale *Regimes*.

Nach dem Ende der Sowjetunion ist die Büchse der Pandora nun geöffnet, der Wandel wird voll einsetzen, das Unheil "seinen Lauf nehmen", wenn man so will, d.h. zumindest in Teilen der Welt und in Teilbereichen der Weltpolitik. Es wird vermutlich geraume Zeit vergehen, bis neue stabile Strukturen entstanden sein werden - möglicherweise ein dann globales, mehrschichtiges Mächtegleichgewichts-System von miteinander kooperierenden und gegeneinander konkurrierenden Regionen. In Ansätzen sehen wir dies bereits bei der wirtschaftlichen Vierteilung der Welt in EU, APEC, NAFTA und Dritte Welt, die jetzt in Konturen sichtbar wird. Die Struktur des internationalen Systems nach dem Ende des Ostblocks, mit der wir es aber zunächst einmal zu tun haben werden, ist zwar neu, aber ob sie die Bezeichnung "Neue Weltordnung" verdient, muss doch bezweifelt werden. Eine neue Weltordnung wird es so rasch nicht geben, zumindest nicht global: "Weltunordnung" wäre wohl die angemessenere Bezeichnung.

Wer sich aber angesichts dieser doch sehr komplexen neuen Welt nach jener alten des Kalten Krieges zurücksehnt, wie es Mearsheimer(3) prophezeit hat, besitzt doch ein sehr kurzes Gedächtnis. Die Welt des Kalten Krieges war wohl einfacher als jene, die jetzt im Entstehen ist, sie war jedoch auch gefährlicher. Man staunt angesichts der allenthalben zu beobachtenden nostalgischen Rückschau doch ein bisschen darüber, wie rasch nukleares Wettrüsten, Overkill-Fähigkeit und Risiken der Abschreckung vergessen worden sind. Man sollte sich aber auch retrospektiv besser keine Illusionen machen: Der Kalte Krieg war eine gefährliche Zeit. Mehr als einmal, zuletzt zu Zeiten der sogenannten Nachrüstung, stand die Welt am Rande einer Eskalation der ost-westlichen Grossmachtrivalität zu einem heissen Konflikt. Wer die aktuellen Probleme aus dem historischen Blickwinkel betrachtet, dem wird das Positive des Wandels kaum verborgen bleiben: Das Damoklesschwert eines immer möglichen nuklearen Holocausts schwebt nicht mehr über der Welt. Die rigide Zweiteilung der Welt in Ost und West ist überwunden. Chancen für die Ausbreitung von Demokratie und Menschenrechten sind nicht nur in Osteuropa, sondern auch weit herum in der Dritten Welt entstanden. Schliesslich ist Westeuropa durch die Implosion der Sowjetunion, ihren Kollaps nach innen sozusagen, einen intransigenten, gefährlichen und riesigen Nachbarn losgeworden. Egal, was aus Russland wird, die Bedrohung Westeuropas wird selbst im Falle der denkbar schlimmsten Wendung der Dinge in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion nie mehr dieselbe sein wie zu Zeiten der Sowjetmacht. Richtig ist sicherlich, dass der Aufbruch im Osten, der teilweise ins Chaos zu führen scheint, auf absehbare Zeit die West- und Mitteleuropäer in vielfältiger Weise fordern wird, politisch, wirtschaftlich und wohl auch militärisch. Aber auf mittlere bis längere Sicht wird die Zusammenarbeit Westeuropas mit den zentral- und osteuropäischen Staaten sowie vor allem Russland für alle profitabel sein.

# Umbruch im Osten: Das Ende der Sowjetunion

Keine Betrachtung zum Ende des Kalten Krieges kommt um eine zumindest kurze Betrachtung des Endes der Sowjetunion herum, weil dieses Ereignis das erstere zur Folge hatte. Es geht ja die Rede, die Politikwissenschaft habe das Ende der Sowjetunion und damit eine epochale Wende der Weltpolitik unserer Tage verschlafen. Das sieht schon ein bisschen so aus, aber ganz so naiv war die Politikwissenschaft dann doch nicht. Bis ca. 1989 waren massgebliche Fachvertreter davon überzeugt, dass die Sowjetunion wegen ihrer existentiellen Probleme generell kaum eine Zukunft habe, aber wahrscheinlich weder rasch noch geräuschlos von der weltpolitischen Bühne verschwinden werde. Die Wissenschaft hat sich sozusagen mit dem *worst case* befasst - und zwar zu recht: Die Sowjetunion war bis zuletzt ein mächtiger Staat. Es handelte sich schliesslich um eine nuklear hoch gerüstete Supermacht, und man musste wohl ein Ende mit Schrecken befürchten, eine Art letztes Gefecht. Dass es anders gekommen ist, zur Implosion statt zur Explosion, muss man als weltgeschichtlichen Glücksfall sondergleichen betrachten.

Die Lage der Sowjetunion hat der amerikanische Politologe Max Singer 1982 in einem Aphorismus sehr treffend beschrieben(4): Die Sowjetunion befinde sich in einem Wettlauf zwischen äusserem Sieg und innerem Kollaps: Das eine könne das andere verhindern, je nachdem, was zuerst eintreffe. Am "äusseren Sieg" zweifelte zuletzt selbst die Sowjetführung, weshalb sie dann doch noch die Reformen wagte. Es verhielt sich damit aber wie bei riskanten Ausbesserungsarbeiten an den Fundamenten eines alten Monumentalbaus: Die Beseitigung morscher, aber zentraler Elemente brachte die Struktur zum Einsturz, bevor neue Stützen eingebaut waren. Die beste Erklärung für das Ende der Sowjetunion liefert die Theorie selbstzerstörender Systeme des verstorbenen amerikanischen Politologen *Karl Deutsch*(5): Auf Dauer und ins Extrem getrieben zerstört Macht durch Verhinderung von Lernen jedes System, in dem der Machtwille dominant wird. Verloren geht nämlich die Fähigkeit, zwischen Anpassungsnotwendigkeit und Strukturhaltungschance zu unterscheiden und das jeweils Richtige zu tun.

## Trends in den internationalen Beziehungen seit Ende des Zweiten Weltkriegs

Die Welt hat sich, wie schon betont, nicht erst mit dem Ende der Sowjetunion gewandelt. Man spricht von Nachkriegszeit und meint 1945 bis 1989, als ob alle Randbedingungen internationaler Politik in dieser Zeit fix geblieben wären. Das war aber natürlich nicht der Fall. Zumindest die vier wichtigsten dieser Wandlungsprozesse sind kurz zu benennen, bevor ihre Folgen zu analysieren sind:

*Erstens* ist auf die wachsende Komplexität der internationalen Beziehungen hinzuweisen, sichtbar vor allem an der Zahl und der Vielfalt der Akteure der internationalen Szene. 1945 gab es etwa 50 Staaten - heute sind es 192. Neben den Staaten ist die Bedeutung von internationalen Organisationen, transnationalen Konzernen und Banken sowie privaten Organisationen (NGOs) im Wachsen begriffen, und eine fortschreitende Ausdifferenzierung der Beziehungen zwischen ihnen hat stattgefunden. Schliesslich werden auch Einzelpersonen als Akteure der internationalen Politik zunehmend wichtiger. Das Spektrum reicht hier vom Touristen bis zum Terroristen, wie James Rosenau(6) einmal festgestellt hat. Wenn der Einzelne in spektakulärer Weise die internationale

Gemeinschaft herauszufordern vermag - wie der Terrorist - dann ist er Akteur auf dieser Bühne. Wenn individuelles Handeln als Mikromassenereignis internationale Folgen zeitigt - wie bei der Migration - auch dann ist der Einzelne Akteur.

Der *zweite* bedeutsame Trend der Nachkriegszeit ist die wachsende wechselseitige internationale Abhängigkeit: Eine zunehmende horizontale und vertikale Verknüpfung zwischen den Akteuren der internationalen Szene und zwischen allen Bereichen von Gesellschaft, Wirtschaft und Politik im Sinne einer Abhängigkeit auf Gegenseitigkeit ist festzustellen. Aussen- wird von Innenpolitik nur noch schwer trennbar. Die Politikwissenschaft spricht hier von komplexer Interdependenz(7). Symptome komplexer Interdependenz sind wachsende Empfindlichkeit aller Akteure und vielfach auch wachsende Verwundbarkeit. Die für die Weltpolitik *gute Nachricht* ist wohl die, dass sich in komplex interdependenten Strukturen der Einsatz militärischer Gewalt tendenziell nicht lohnt, weil er dysfunktional ist. Die *schlechte Nachricht* ist die, dass sich dies trotz unermüdlichen Bemühungen der Politikwissenschaften unter den Verantwortlichen (vor allem jenen in der Dritten Welt, die ja schon auf dem Balkan beginnt) vielfach immer noch nicht herumgesprochen hat.

Der *dritte* Trend ist die fortschreitende Globalisierung internationaler Beziehungen: Regionale Entwicklungen und Ereignisse beeinflussen zunehmend und mit immer kürzeren "Vorwarnzeiten" alle Akteure des internationalen Systems. Betroffen von diesem Trend sind auch und nicht zuletzt die internationalen Wirtschafts- und Finanzbeziehungen und das Ökosystem der Welt. Die Wirtschaft der Welt ist nicht mehr *National*ökonomie, sondern wird zunehmend zu einer internationalen weltumfassenden Struktur. In Politik, Sozialem, Ökologie, kurz in allen Bereichen, ist ähnliches feststellbar. Der Platz reicht nicht aus, darauf im einzelnen einzugehen.

Es ist schliesslich *viertens* zu einer Diffusion wirtschaftlicher und militärischer Macht weit herum in der Welt gekommen. Der vermeintliche Abstieg der USA, der eine Zeit lang die Gemüter bewegte - Stichwort "imperiale Überdehnung"- hat natürlich nicht stattgefunden(8). Aber es hat ein Aufschliessen neuer Mächte in den verschiedensten Dimensionen gegeben, der wirtschaftlichen, der militärischen, aber auch der wissenschaftlichen: An Europa wäre hier zu denken, an Japan und die grossen volkreichen Staaten Asiens, an die industriellen Schwellenmächte, an die erfolgreichen Bemühungen um die Entwicklung eigener Nuklearwaffen in verschiedenen Teilen der Welt, an den neuen Ölreichtum usw. Die Machtverteilung in der Welt ist weiterhin extrem ungleich, aber die Distanz zu den USA und der ehemaligen Sowjetunion wurde in einigen Fälle doch sehr viel kleiner. China wird als kommende Supermacht gehandelt; man wird abwarten müssen. In jedem Falle haben inzwischen eine Anzahl neuer Akteure soviel Macht und Selbstbewusstsein, dass in der Welt nur noch wenig ohne sie und kaum etwas gegen sie geht.

## **Die Verregelung der internationalen Beziehungen und die doppelt disziplinierende Wirkung weltpolitischer Bipolarität**

*Zusammenfassend* muss also folgendes festgestellt werden: Wir haben es mit erheblich zahlreicheren und unterschiedlicheren Akteuren in der internationalen Politik zu tun; die Beziehungen zwischen ihnen sind interdependent und global; und einige dieser Akteure, vor allem einige Staaten unter ihnen, sind zunehmend mächtiger geworden. Diese Trends in Richtung Interdependenz, Globalisierung, Diffusion von Macht und wachsende Komplexität haben in den letzten Jahren an Stärke und

Geschwindigkeit zugenommen(9), aber die Auswirkungen wurden durch einen *globalen Trend* und ein übergreifendes *Strukturmerkmal* internationaler Beziehungen unter Kontrolle gehalten:

Der *Trend*, um den es hier geht, ist die wachsende Regeldichte im internationalen System. Die Verregelung aller Aspekte der internationalen Beziehungen macht Fortschritte; es gibt kaum einen Bereich der internationalen Politik, der nicht durch internationale Regimes mehr oder weniger rigiden Regeln und Prozeduren unterworfen ist. Die meisten dieser Regelungssysteme sind nicht perfekt, und es hapert bei der Durchsetzung - schliesslich sind die Betroffenen u.a. souveräne Staaten. Und es gibt massenweise Möglichkeiten, die Regelungen zu unterlaufen. Ein Beispiel: Die Staatenwelt hat ja einerseits die Zölle für industrielle Produkte auf Druck vor allem der USA weitgehend abgebaut - gleichzeitig aber durch nichttarifäre Handelshemmnisse dies z.T. auch wieder kompensiert. Die wachsende Verregelung der internationalen Beziehungen ist dennoch ein Faktum und natürlich begrüssenswert, weil sie Ordnung in diese bringt und sie berechenbar macht.

Das *Strukturmerkmal*, um das es geht, ist die *Bipolarität* des internationalen Systems. Die bipolare Struktur des internationalen Systems hat die vorher genannten Trends von Interdependenz, Globalisierung, Machtdiffusion und Komplexität in ihren Auswirkungen weitgehend gebändigt, unter Kontrolle gehalten, diszipliniert. Der Mechanismus dieser Disziplinierung war ein doppelter, wie der Frankfurter Politologe Ernst Otto Czempiel gezeigt hat(10): Über allen Staaten hing bis zum Ende der Sowjetunion die andauernde Drohung einer Eskalation regionaler Konflikte über die ost-westliche Demarkationslinie hinweg in eine nukleare Supermacht-Konfrontation. Jeder Staat musste dies in seine aussenpolitische Kalkulation mit einbeziehen und entsprechend umsichtig agieren; zusätzlich motivierte der Zwang zur Vermeidung einer Supermacht-Konfrontation eben diese Supermächte zu maximaler Einflussnahme auf ihre Klienten. Die Klienten wurden einerseits in ihre Schranken verwiesen, andererseits aber auch nach innen stabilisiert, mitunter gegen beträchtlichen Widerstand.

Die USA stützten die Gesellschaften Europas und die Regimes in Lateinamerika und ihrem Teil Afrikas, die Sowjetunion jene in Osteuropa und Asien. Beide Supermächte gerieten bei Stützungsversuchen in Grosskonflikte (Vietnam und Afghanistan). Das widerspricht aber keinesfalls Czempiels These von der stabilisierenden Wirkung der Bipolarität zwischen und innerhalb von Staaten: Denn das Bemerkenswerte an Vietnam und Afghanistan war doch wohl, dass sich die jeweils andere Supermacht aus dem Konflikt sehr bewusst heraushielt. Paradigmatischer Fall bipolarer Disziplinierung lokaler Konflikte war zweifellos das gemeinsame sowjetisch-amerikanische Krisenmanagement des Nahostkriegs von 1973. Und ohne den Zusammenbruch des Ostblocks hätte Saddam Hussein seinen Raubzug nach Kuwait nicht zu unternehmen gewagt.

Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion und ihres Systems an Klientelstaaten in Zentral- und Osteuropa und der Dritten Welt ist die Bipolarität des internationalen Systems und ihre stabilisierende Wirkung Vergangenheit. Die vorher genannten Trends internationalen Wandels kommen nun voll zum tragen.

*Erstens* wird der Machtzuwachs von Regionalmächten seine Wirkung zeitigen und die Welt *multipolar* und *polyarchisch* machen: Wo einstmals die beiden Grossen die "Spielregeln" der internationalen Politik bestimmten, werden diese nun regional durch neue Hegemonialmächte und in Rivalität zwischen ihnen festgelegt. Dies wird nicht ohne gewaltsame Konflikte abgehen und zu

gefährlichen Situationen führen. Denn diese Staaten sind hoch gerüstet, teilweise besitzen sie Nuklearwaffen. Nun wurde oben auf den stabilisierenden Effekt einer wachsenden Verregelung der internationalen Beziehungen hingewiesen. Dazu nur soviel: Dieses Netz wird zunehmend Belastungsproben auszuhalten haben, es wird in Teilen reissen und kaum so rasch wieder zu flicken sein. Warum, dazu später noch einige Hinweise.

*Zweitens* wird die strukturelle Instabilität vieler Staaten zu einer Welle von Sezessionismus, Irredentismus und nationaler "Befreiung" in allen Teilen der Welt führen, und zwar vornehmlich dort, wo als Folge der Entkolonialisierung eine Nationenbildung nicht oder nur in Ansätzen hat stattfinden können oder wo durch spätimperiale Strukturen (Stichwort "Sowjetunion") die Entwicklung quasi eingefroren worden war. Die meisten Staaten dieser Welt sind *nicht* Nationalstaaten, sondern Staaten mit keinen oder (schlimmer) *mehreren* Nationen, die meist nicht unbedingt gleichberechtigt sind. Und dann gibt es da eine Menge von Nationen, die keinen Staat haben: 7'000 nationale Minderheiten gibt es auf dieser Welt. Nicht alle wollen einen Staat, nicht alle werden einen bekommen. Aber viele werden es versuchen, mit allen Mitteln, auch mit Gewalt. Der neue, hier bei uns so beklagte Nationalismus in der Welt ist nicht die Ursache, sondern das Symptom dieser Entwicklung.

## Neue Weltunordnung

Wie wird die Weltpolitik angesichts dieser Trends aussehen? Sie wird gewaltsamer werden, und sie wird uns in mancherlei Hinsicht *allen* Probleme machen, dank Interdependenz und Globalität internationaler Beziehungen. Man schaue als Beispiel nur auf die Rohölversorgung in Krisenzeiten: Im Herbst 1990 ist trotz voller Lager und gesicherter Versorgung der Rohölpreis schon im ersten Monat der Golfkrise um rund 40% emporgeschneit - man nennt dies Risikoprämie. Das hatte Auswirkungen auf die Konjunktur, die Arbeitslosigkeit, die Stabilität von Regierungen usw. Szenarien dieser Art gibt es jede Menge - der Platz reicht nicht, sie auch nur stichwortweise zu benennen.

Das sind die kurz- bis mittelfristigen Aussichten, und sie sind alles andere als rosig. Langfristig ist nicht auszuschliessen, dass es zu einer Art mehrschichtigem, globalem Mächtegleichgewicht in der Welt kommt. Die USA könnten hierbei jene Rolle global spielen, die England in der ersten Hälfte des letzten Jahrhunderts in Europa hatte. Kurz- und mittelfristig müssen wir aber mit äusserst volatilen, ungefestigten Verhältnissen rechnen, "*times of trouble*", wie *Arnold Toynbee* diese geschichtlichen Abschnitte in seiner *Study of History* genannt hat.

Derartige Phasen hat es in der Geschichte immer wieder gegeben(11). Neu an der jetzigen Umbruchphase ist ihr globales Ausmass und die damit einhergehenden Risiken für alle und für alles, nämlich Sicherheit, Wohlstand, Umwelt, Überleben. Angesichts aller Unwägbarkeiten wird die Neigung in der Staatenwelt, sich kräftig zu engagieren und gegenzusteuern, aber eher ab- denn zunehmen. Denn wenn "*fern in der Türkei die Völker aufeinander schlagen*", wie es im "Faust" heisst, ist jedes Engagement in diesen Konflikten kostspielig und innenpolitisch selten populär. "*Stell Dir vor, es ist Krieg, und niemand geht hin*" heisst ein Brecht-Zitat, das zu Zeiten der Friedensbewegung oft als Graffiti anzutreffen war. Unterschlagen wurde dabei die darauf folgende Zeile: "*...dann kommt der Krieg zu Euch*". Ein *opting out* ist in der hoch interdependenten Welt undenkbar; der Krieg wird auch zu jenen kommen, die "nicht hingehen", und zwar mindestens in seinen indirekten Folgen für

Stabilität und Wohlstand.

Wo Gefahr sei, wachse das Rettende auch, hat *Hölderlin* gesagt. Wo bleibt also die neue Weltordnung, wer setzt sie durch, *was* oder besser *wer* rettet uns? Drei Kandidaten sind es, die hier zu betrachten wären: die *Vereinigten Staaten von Amerika*, die einzig verbliebene Supermacht dieser Welt, die *Uno* als Weltexekutive im Wartestand und die zunehmende *Verregelung* internationaler Politik. Von allen dreien sind aber auf absehbare Zeit ganz sicher keine Wunder in puncto Friedensbewahrung und Friedenswiederherstellung zu erwarten, geschweige denn die Durchsetzung einer neuen Weltordnung.

*Erstens* zur *Verregelung*: Die internationalen Beziehungen sind stark verregelt - das reicht von den Handels- und Finanzbeziehungen bis zur Rüstungskontrolle und dem Umweltschutz - oben wurde schon darauf verwiesen. Man muss sich aber darüber im klaren sein, dass dieses Netzwerk an Regeln weitgehend der *Dominanz der USA* bzw. der bipolaren Struktur der Welt zu verdanken ist. Ohne amerikanischen Einfluss kein GATT; ohne Bipolarität kein Nonproliferationsregime, keine Genfer Chemiewaffen-Konvention. Unter den Bedingungen der Multipolarität wird die Aufrechterhaltung des Systems internationaler Regelwerke und Regimes zunehmend schwieriger werden, von ihrer Novellierung und Weiterentwicklung ganz zu schweigen. Paradigmatischer Fall sind die Schwierigkeiten um die Beendigung der 8. Gatt-Runde. Lackmus-Test wird wohl dann die Novellierung des Nonproliferations-Vertrages (NPT) 1995 sein.

*Zweitens* zur *Uno*. Die Vereinten Nationen sind gegenwärtig an mehr als 10 Orten der Welt mit Truppen, an vielen anderen mit sonstigem Personal im Dienst des Friedens engagiert. Das reicht aber nicht, mehr wäre verlangt. Aber die *Uno* ist keine supranationale Organisation mit eigener Exekutive und Truppen. Die *Uno* kann Operationen fordern, vorbereiten und vor allem *legitimieren*, und zwar durch Entscheide des Sicherheitsrates. Aber *durchführen* müssen sie dann die Staaten wieder selbst. Die ganze Diskussion über *peace-keeping* versus *peace-making* mutet schon etwas akademisch an, weil für ein weltweites *peace-making*, das diese Bezeichnung verdient, weder die Mittel noch der politische Wille auf Seiten der Staaten da ist. *Peace-making* wird es nach den Erfahrungen von Somalia wohl ohnehin so rasch nicht mehr geben. Die Leidtragenden dieser Erfahrung sind die bosnischen Muslime.

*Drittens* zu den USA. Die USA sind die einzig verbliebene Supermacht, und sie sind mächtiger als je in ihrer Geschichte. Man kann das ganze Gerede um den Abstieg der USA durch einen Blick auf ein paar Indikatoren beenden: Wenn Wissen Macht ist, dann dominieren die USA, denn sie sind z.B. bei der Zahl der publizierten wissenschaftlichen Artikel pro Kopf der Bevölkerung weiterhin unangeschlagen führend. Aber auch die Möglichkeiten der USA haben ihre Grenzen, militärisch, finanziell und vor allem innenpolitisch. Gegenwärtig finden gut über 50 Kriege der verschiedensten Art auf der Welt statt. 50 Interventionen auf einmal sind ersichtlich auch für die letzte verbliebene Supermacht zuviel. Sogar *zwei* sind zuviel. Die USA haben bekanntlich ihre Strategie geändert - bislang waren sie in der Lage, zwei grosse konventionelle Kriege an verschiedenen Punkten der Welt gleichzeitig zu führen. Das war zu kostspielig, und entsprechend änderte man die Anforderungen an das Militär. Jetzt kann man nur noch an einem Ort der Welt einen grossen konventionellen Krieg führen. Aber selbst wenn es militärisch und finanziell möglich wäre: 10 "Somalias" gleichzeitig würde kein amerikanischer Präsident innenpolitisch durchstehen. Wir haben hier wieder ein Beispiel für das, was oben als *komplexe Interdependenz* genannt wurde: einen Primat der Aussenpolitik gibt es

nicht mehr; Aussen- und Innenpolitik sind nicht mehr zu trennen. Die Folge ist Lähmung, Einschränkung der Handlungsspielräume, Ohnmacht der Supermacht.

Man hat sich also darauf einzustellen, dass nichts und niemand die Welt vor den Folgen des Strukturwandels im internationalen System "rettet", zumindest nicht auf absehbare Zeit. Damit stellt sich aber eine andere Frage: Diese unschöne neue Welt, mit der wir es zu tun haben, hat sie eine *Ordnung*? Der Platz reicht nicht, die Ordnungsbegriffe aller sozialwissenschaftlichen Teildisziplinen auf ihre Tauglichkeit hin zu überprüfen. *Ein* Aspekt sei deshalb herausgegriffen, und dieser kommt recht deutlich in der Ordnungsdefinition des "Brockhaus" zutage:

"Ordnung ist der zweckmässig geregelte Zusammenhang von Elementen, die nicht Teilglieder eines Ganzen, sondern selbständige Grössen oder Wesen sind, deren Beziehung zueinander aber einem bestimmten, auch gelegentliche Änderungen überdauernden inneren Gesetz untersteht".

Ob die Beziehungen der vielen und vielfältigen Akteure des internationalen Systems untereinander "inneren Gesetzen" gehorchen, ist schwer zu beurteilen. Als Politologe ist man schon froh, festere Regelmässigkeiten zu erkennen, und einige davon kennen wir in der Tat. Mühe bereitet aber die "Zweckmässigkeit" des geregelten Zusammenhangs, die definitorisch gefordert ist, um die Dinge als Ordnung bezeichnen zu dürfen. Dass die internationalen Beziehungen bislang eher unzweckmässig waren, ist *communis opinio* in Politikwissenschaft und politischer Philosophie, spätestens seit den Friedensrufen und Friedensplänen der Aufklärung(12). Dass die Verhältnisse, mit denen wir es nun nach Ende der Bipolarität auf absehbare Zeit in der internationalen Politik zu tun haben werden, besonders unzweckmässig sind, steht wohl ausser Frage. Eine neue Weltordnung, die diese Bezeichnung verdient, ist also kaum zu erwarten, eher zunehmende Weltunordnung.

## Folgerungen für die Theorie

Nach dem Ende des Kalten Krieges hat es die Wissenschaft jetzt mit einem gewachsenen Theoriebedarf zu tun. Konkret haben wir einerseits zuviel Theorien, andererseits aber auch zu wenig. Mit dem Zuviel an Theorie sind in erster Linie solche Thesen gemeint, die nicht brauchbar sind, nämlich jene der "Mega-Historiker" (I. F. Clarke(13)), die zur Zeit Konjunktur haben. Man musste es fast befürchten: *Hermann Lübbe* hat uns auf ein Phänomen hingewiesen, das auf den ersten Blick geradezu paradox erscheint: Wenn die *nahe* Zukunft unsicher wird, dann gedeihen historizistische Spekulationen über die *ferne* Zukunft, vor allem natürlich jene à la *Oswald Spengler*, aber mitunter auch die rosigen wie zuletzt bei *Francis Fukuyama*. Das "dumme Wort" (*Gräfin Dönhoff*(14)) vom *Ende der Geschichte* spiegelt die Hoffnungen der Zeit kurz nach dem 9. November 1989, als das Unfassbare, der Fall der Mauer, geschah. Inzwischen wissen wir, dass die Formel "Markt + Demokratie = Wohlstand + Stabilität" so nicht stimmt. Jetzt fallen die Historizisten in das entgegengesetzte Extrem und prophezeien Chaos, Niedergang, Endzeit - hier sei nur der Harvard-Politologe Samuel Huntington und die Theorie vom "*clash of civilizations*" genannt: Westliche Kultur und Kapitalismus habe zwar den Kommunismus besiegt, es drohe nun aber der Aufstieg des Ostens.

Wenden wir uns aber seriöseren Theorien der internationalen Politik zu. In der Lehre von den Internationalen Beziehungen haben sich in den letzten ca. 200 Jahren wechselweise immer wieder zwei grundsätzlich unterschiedliche theoretische Ansätze abgewechselt: *Idealismus* und *Realismus*.

Nach den grossen Umbrüchen dominierte jeweils zunächst der Idealismus (eingangs wurde darauf schon verwiesen): Das war 1815 so, 1919, 1945 und auch jetzt nach dem Ende des Kalten Krieges. Man hoffte jeweils auf einen ordnenden Neuanfang, Friede durch Gerechtigkeit, Einsicht, Verständnis. "*Peace in parts*" war eine solche typisch idealistische Strategie(15). Allerdings war der Idealismus meist mehr präskriptiv als deskriptiv. Oder anders gesagt: Meist war der Wunsch Vater des Gedankens. Die Wende folgte dann bald angesichts des Fehlschlags aller schönen Friedenskonzepte: *Peace in pieces*. Die Folge war eine Reaktion in Richtung dessen, was wir Realismus nennen: Internationale Politik als anarchisches Nebeneinander eigensüchtiger souveräner Staaten. Der Staat als des Staaten Wolf. Gegenwärtig ist wieder einmal eine Wende in Richtung Realismus absehbar. Die Politische Wissenschaft wird vermutlich in weiten Teilen der Versuchung nicht widerstehen können, die auf uns zukommenden "times of trouble" mit realistischen Konzepten zu erklären: Internationale Politik schrumpft damit zum diplomatischen Gerangel um Macht und Einfluss, deren Spielregeln die Wissenschaft seit Morgenthau's klassischer Analyse(16) zumindest in groben Umrissen zu kennen glaubt. Dass diese Theorien auf den ersten Blick viele Aspekte der neuen Weltordnung, mit der wir es in den kommenden Jahren zu tun haben werden, zu erklären scheinen, wird sie attraktiv machen. Unter den Bedingungen einer komplexen und interdependenten, multipolaren und polyarchischen Welt wird Machtpolitik jedoch vollkommen neue Wendungen nehmen und ungeahnte Resultate erzeugen. Gefordert ist eine neue Theorie, die vor allem diesen Aspekt beleuchtet.

---

## Anmerkungen:

(\*) Teile dieses Textes stammen aus der unpublizierten Antrittsrede des Autors an der Universität Zürich vom 31. Januar 1994.

1. Dan Diner, Weltordnungen, Über Geschichte und Wirkung von Recht und Macht. Frankfurt: Fischer 1993, S. 221.
2. Vgl. Dieter Ruloff, Weltstaat oder Staatenwelt? Über die Chancen globaler Zusammenarbeit. München: Beck 1988, S. 12ff.
3. John J. Mearsheimer, "Why we will soon miss the Cold War." In: The Atlantic Monthly, Bd. 266, Nr. 2, August 1990, S. 35-50.
4. Max Singer, "Dynamic containment." In: Aaron Wildavsky (Hg.), Beyond Containment: Alternative American Policies Toward the Soviet Union. San Francisco: Institute for Contemporary Studies 1983, S. 169-200.
5. Karl W. Deutsch, The Nerves of Government. Models of Political Communication and Control. New York: Free Press 1966, S. 120f.
6. James N. Rosenau, "The Tourist and the Terrorist: Two Extremes on the Same Transnational Continuum."
7. Robert O. Keohane/Joseph S. Nye, Power and Interdependence. Boston: Little, Brown 1977.
8. Paul Kennedy, The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000. New York: Random House 1987.
9. Vgl. Hanspeter Neuhold:, Internationaler Strukturwandel und staatliche Aussenpolitik. Das österreichische Aussenministerium vor neuen Herausforderungen. Laxenburger Internationale Studien LIS 6, Wien: Braumüller 1993.

10. Ernst Otto Czempel, *Weltpolitik im Umbruch. Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts*. München: Beck 1993 (2. Auflage).
  11. Vgl. J. E. Spence, "Reflections on the Current International Scene". In: *Review of International Studies* Bd. 20, Nr. 1 (1994), S. 3-13.
  12. Vgl. Kurt von Raumer, *Ewiger Friede. Friedensrufe und Friedenspläne seit der Renaissance*. Freiburg und München: Karl Alber 1953.
  13. I. F. Clarke, "The future formula; or, are there lessons in history?" In: *Futures*, Bd. 25, Nr. 10 (1993), S. 1094-1102.
  14. Vgl. MUT-Interview mit Gräfin Dönhoff. In: *MUT, Forum für Kultur, Politik und Geschichte*, Nr. 302, Oktober 1992, S. 24-35.
  15. Joseph S. Nye, *Peace in Parts. Integration and Conflict in Regional Integration*. Boston: Little, Brown 1971.
  16. Hans Morgenthau, *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*. New York: Knopf 1972 (5. Aufl.).
- 

© [Center for Security Studies](#), [ETH Zurich](#) (Swiss Federal Institute of Technology),  
member of: [Center for Comparative and International Studies, Zurich \(CIS\)](#), ETH Zentrum SEI, 8092 Zurich-Switzerland  
Tel: +41-1-632 40 25 Fax: +41-1-632 19 41 email: [postmaster@sipo.gess.ethz.ch](mailto:postmaster@sipo.gess.ethz.ch), [Disclaimer](#)  
Online version provided by the International Relations and Security Network ISN

# Urs Schöttli

## Die Zukunft internationaler Politik: eine liberale Perspektive

---

### 1.

Zur Beurteilung einer liberalen Perspektive in der internationalen Politik sind zwei Gegebenheiten der zeitgeschichtlichen "Grosswetterlage" zu berücksichtigen: das unmittelbar bevorstehende Ende des zweiten nachchristlichen Jahrtausends und der Bruch von 1989.

### 2.

Jedes Jahrhundert geht durch einige wenige, zumeist sehr emotional geprägte Charakteristika sowohl in die Geschichtsschreibung wie auch in das allgemeine Geschichtsbild der Menschen ein. Dabei scheint die Regel zu gelten, dass das unmittelbar vorhergehende Jahrhundert vornehmlich in dunklen, das jeweils vor dem letzten Jahrhundert vorangehende Jahrhundert jedoch in vornehmlich lichten Farben gemalt wird.

So hat im 20. Jahrhundert das 19. Jahrhundert sich einen Ruf der finsternen sozialen Verhältnisse, des Imperialismus und der Ausbeutung der Menschen in den Kolonien und in den Maschinenhallen erworben, während das 18. Jahrhundert im Lichte der Aufklärung und der allgemeinen Menschenrechtserklärung der Französischen Revolution erstrahlte. Es steht zu erwarten, dass das kommende, 21. Jahrhundert kräftige Korrekturen anbringen wird, indem zu Recht das 20. Jahrhundert als das Jahrhundert des - bisher - übelsten Massenmordes in der an Grausamkeiten nicht armen Geschichte der Menschheit eingereiht werden wird. Demgegenüber wird man - auch als Kontrast zum 20. Jahrhundert - verstärkt die lichten Seiten des 19. Jahrhunderts, insbesondere den Durchbruch des Liberalismus in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in den Vordergrund rücken.

### 3.

Zum Bruch von 1989: Es soll hier nicht auf die allgemein bekannten grossen Ereignisse und Entwicklungen eingegangen, sondern vielmehr ein marginaler, aber für unser Thema sehr relevanter Vorgang beleuchtet werden.

In der Nachkriegsgeschichte hatten internationale Parteienverbände in der Gestaltung insbesondere der multilateralen Zusammenarbeit eine gewichtige Rolle zu spielen begonnen, die - im Scheinwerferlicht der Medien - in der Sozialistischen Internationale unter der Präsidentschaft von Willy Brandt ihren Höhepunkt fand.

Im Rahmen der vier internationalen Parteienfamilien, der erwähnten Sozialistischen Internationale, der Christdemokratischen Internationale, der liberal-konservativen Demokratischen Union und der Liberalen Internationale wurde ideelle und häufig auch materielle Zusammenarbeit betrieben, die in mehreren Teilen der Welt konkrete machtpolitische Auswirkungen hatte.

1989 kann - von den wegen der Entwicklungen in der Europäischen Union atypischen europäischen Parteienverbänden abgesehen - als Wendepunkt in der Entwicklung der globalen Parteienfamilien gesehen werden. Seither geht es mit dem Einfluss und der Bedeutung aller Internationalen deutlich bergab.

Die Gründe dafür sind vielfältig und umfassen nicht zuletzt das - vorläufige - Abklingen der Supermachtrivalität in der sogenannten Dritten Welt.

#### 4.

Eine wesentliche Folge dieser Entwicklung ist, dass heute und auf absehbare Zukunft hinaus bei der Gestaltung der internationalen Politik *Personen und Sachbezogenheit (häufig auch Opportunismus) eine viel gewichtigere Rolle spielen als abstrakte Ideologien*. Aus liberaler, nicht parteiliberaler (!) Sicht, kann dies nur begrüßt werden. Im folgenden soll die liberale Perspektive in vier Bereichen der internationalen Politik präsentiert werden, den *Nord-Süd-Beziehungen, Europa, dem Freihandel und der Welt als Medien-Dorf*.

*Nord-Süd-Beziehungen*: Seit der Veröffentlichung des letzten umfassenden Nord-Süd-Berichts, dem "Programme for Survival" der Brandt-Kommission, Ende der siebziger Jahre hat sich die Welt tiefgreifend verändert. Während einige Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Brandt-Berichts weiterhin ihre Geltung haben, gibt es in manchen Teilen der Welt eine grundlegend neue Ausgangslage, die nach einer neuen Gestaltung der Beziehungen zwischen den Industriestaaten und den Entwicklungsländern ruft.

Ganz abgesehen davon, dass die Einteilung der Welt in einen vorgeblich reichen, fortgeschrittenen Norden und einen armen, unterentwickelten Süden heute noch problematischer ist, als sie es bereits zur Zeit der Niederschrift des Brandt-Berichts war, gilt es, die folgenden neuen Herausforderungen zu berücksichtigen, die seit den späten achtziger Jahren an uns herangetreten sind und das Schicksal der Menschheit während der kommenden Jahrzehnte bestimmen dürften:

- Mit dem Ende des Kalten Krieges ist die Aufteilung der Welt in zwei unversöhnliche ideologische Lager weitgehend verschwunden;
- die Blockfreien-Bewegung hat ihre globale Rolle weitgehend verloren;
- die Demokratie hat in allen Teilen der Welt, insbesondere auch in Entwicklungsländern, grosse Fortschritte gemacht;

- Sozialismus und planwirtschaftliche Wirtschaftsmodelle befinden sich auf dem Rückzug;
- Umweltzerstörung und Bevölkerungswachstum haben immer verheerendere Folgen und immer globalere Auswirkungen;
- wiederbelebte Chauvinismen, aber auch religiöse und ethnische Intoleranz, bedrohen in wachsender Masse das friedliche Zusammenleben der Nationen, ihre politische Stabilität und das wirtschaftliche Fortkommen;
- Massenwanderung, verursacht durch Kriege, Elend und ökologische Katastrophen, entwickelt sich rasch zu einer global wirkenden Hauptursache von sozialer und politischer Instabilität;
- Neo-Protektionismus bedroht weltweit den Wohlstand und hat für die Entwicklungsländer und den ehemaligen Ostblock, die dabei sind, ihre Volkswirtschaften zu liberalisieren und zu öffnen, besonders gravierende Folgen.

Diese neuen Chancen und Herausforderungen bedeuten, dass der Erfolg der neugestalteten Beziehungen zwischen den Industriestaaten und den Entwicklungsländern davon abhängt, ob vor allem in den nachstehenden Bereichen radikal neue Lösungen gesucht und verwirklicht werden:

- *Armutsbeseitigung*, indem die Unternehmenskraft der Menschen freigesetzt wird und soziale, politische wie auch wirtschaftliche Fesseln, die ihre natürliche Fähigkeit, für sich selbst zu sorgen, beeinträchtigen, gesprengt werden;
- die *Bürgergesellschaft*, welche die Menschen befähigt, freie Bürger zu sein, die sich ihrer Rechte bewusst sind und diese auch wahrnehmen;
- der *interkulturelle Dialog*, der die Verschiedenheit der Kulturen und Religionen positiv zur Stärkung der Fähigkeit der Menschen nutzt, existentielle Herausforderungen erfolgreich zu bewältigen;
- der *internationale Freihandel*, durch den die grosse Vielfalt an Fähigkeiten und Ressourcen optimal zur Verbesserung der Lebensverhältnisse aller genutzt werden kann.

## 5.

*Europa* steht - ein weiteres Mal in diesem Jahrhundert - an einer Wegscheide zwischen Krieg und Frieden. In welche Richtung es geht, entscheiden vor allem zwei Faktoren: Welche Entwicklung nimmt *die Vertiefung und/oder Erweiterung der Europäischen Union* und was geschieht in *Russland*.

Es ist kein Geheimnis, dass unter den europäischen Liberalen - und ich beschränke mich hier nicht nur auf die klassischen liberalen Parteien, sondern auch auf gewichtige Teile der liberal-konservativen Familie - die Meinung über Maastricht tief gespalten ist. Ich selbst gehöre zu den entschiedenen *Gegnern von Maastricht*.

Von den vielen Gründen, die gegen Maastricht sprechen, seien hier drei dargelegt:

1. Maastricht ist mit der Vielfalt Europas unvereinbar.
2. Maastricht schliesst die Türen der Europäischen Union gegenüber Ost- und Mitteleuropa.
3. Maastricht zerstört die nach Jahrhunderten von Kriegen endlich befreiten westeuropäischen Nationalstaaten und stürzt Westeuropa damit in Instabilität oder gar in "jugoslawische Verhältnisse".

Die *liberale Antwort auf Maastricht* lautet aus meiner Sicht "*Europa à la carte*", das heisst, jeder europäische Staat soll beitreten können, wo immer er in seiner wirtschaftlichen Entwicklung steht, unter der Bedingung allerdings, dass er nur so viele Rechte reklamieren kann, als er auch Pflichten auf sich zu nehmen bereit ist.

Die Konstruktion Europas ist in erster Linie eine politische und keine ökonomische Aufgabe. Als Anfang der achtziger Jahre die Süderweiterung der damaligen Europäischen Gemeinschaft eingeleitet wurde, waren politische Gründe und nicht wirtschaftliche Erwägungen ausschlaggebend. Und der Gang der Dinge - Stabilisierung der Demokratie in Spanien, Portugal und Griechenland - hat die Argumentation der Befürworter der Süderweiterung gestützt.

*Russland* ist auch heute eine Grossmacht, was sein militärisches Potential betrifft sogar eine *Supermacht*. Was in diesem Land geschieht, hat Auswirkungen auf die Sicherheit ganz Europas und weiter Teile der restlichen Welt. Ein friedliches und prosperierendes Europa lässt sich ohne die Beteiligung - auch Einbindung - Russlands nicht schaffen.

Aus dieser Kenntnis ist die Grosseuropa-Idee erwachsen, welche die unter dem Vorsitz von Jacques Chirac, Graf Otto Lambsdorff und Aussenminister Alois Mock stehende *Kommission für das Grosse Europa* verfehlt.

Nur wenige Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges wurden erste Initiativen zu einer friedlichen Neugestaltung Europas ergriffen, unter anderen die Europa-Rede Churchills in Zürich. Politiker mit Zivilcourage und Visionen packten die scheinbar unlösbare Aufgabe an, auf dem Fundament der deutsch-französischen Versöhnung ein neues Europa aufzubauen.

Solcher Mut zur Vision fehlt heute, bereits fünf Jahre nach dem Fall der Mauer. Und dabei verlangen die Menschen in Ost- wie Westeuropa nach einem Bild, nach einem Ideal, wie denn ihr gemeinsamer Kontinent in der Zukunft aussehen und gestaltet werden soll.

Die derzeitige Situation, dass die Europäer von Island bis nach Sibirien frei sind, ist einzigartig in der tyrannengeplagten Geschichte unseres Kontinents. Leicht gerät heute in Vergessenheit, wie radikal anders sich Russland, damals noch in der Gestalt der Sowjetunion, vor weniger als zehn Jahren präsentiert hat. Dieses *window of opportunity* steht nicht auf ewig offen, und sollte es geschlossen werden, so mögen, wie die russische Geschichte in den letzten zwei Jahrhunderten wiederholt gezeigt hat, Generationen verstreichen, bis wir eine neue Chance erhalten.

Der russische Transitionsprozess ist einzigartig, hier geht es nicht nur um grundlegende politische und wirtschaftliche Reformen, sondern auch um die Auflösung eines Weltreiches. In einem solchen Konglomerat der dramatischen Neuerungen, von denen wir Westeuropäer keine Ahnung haben können, ist die psychische Belastung enorm. Allerlei Extremisten, Gauner und Psychopathen finden, wie das Beispiel Schirinowski beweist, hier ein äusserst günstiges Klima.

Um dem entgegenzuwirken, genügt es nicht, sich auf Wirtschaftsdaten zu konzentrieren. Mehr als alle anderen Europäer bedürfen die Russen in dieser schwierigen Zeit der Wirren langfristiger Ideale,

Generationenvorhaben, wie sie einmal die Erschliessung Sibiriens, die Reform Peters des Grossen oder die Industrialisierung des Landes waren. Diesem existentiellen Bedürfnis nach generationenübergreifenden Aufgaben kommt die Kommission für das Grosse Europa mit vier konkreten Vorschlägen entgegen:

- der Ausarbeitung einer *Magna Charta der freien Völker Europas*
- der Schaffung eines *grosseuropäischen Marktes*
- der Vorbereitung eines *grosseuropäischen Kulturraumes*
- der Vorbereitung einer *gesamteuropäischen Sicherheitskonvention*

## 6.

Freihandel ist eine der wichtigsten Grundlagen der Wohlfahrt der Menschheit. Dies ist keine besonders originelle, vor allem auch keine mutige Aussage, weil es in der Geschichte der Menschheit immer wieder unter Beweis gestellt worden ist, dass die reicheren Völker und Staaten jene sind, die Aussenhandel betreiben.

Und dennoch, allen auch statistisch untermauerten Fakten zum Trotz steht der Freihandel, sobald wirtschaftliche Schwierigkeiten auftauchen, stets in der vordersten Schusslinie. Im Grunde genommen gilt, dass, wer Freihandel predigt, stets nur den anderen meint, für sich selbst aber jede Menge Argumente zu mobilisieren versteht, weshalb nun gerade in diesem Bereich der freie Austausch nicht möglich sei.

Trotz erfolgreichem Abschluss der Uruguay-Runde ist aus liberaler Sicht die Schlacht für den Freihandel noch lange nicht gewonnen, wird sie wahrscheinlich auch nie endgültig gewonnen werden können. Neben den offenen Protektionismen in Form von Einfuhrverboten, Zöllen und Abgaben gibt es eine ganze Reihe verdeckter Massnahmen. Zu diesen gehören nicht nur Subventionen, die den Wettbewerb verzerren, die Ausschreibeverfahren insbesondere der öffentlichen Hand oder Qualitätsvorschriften, sondern seit neuestem auch Umwelt, Menschenrechte und Arbeitsbedingungen.

Wer einen unliebsamen Konkurrenten aus dem Feld schlagen will, tut dies heute nicht mehr mit der Forderung nach Kontingenten oder Handelsbarrieren, sondern mit viel subtileren, insbesondere auch der Betroffenheitsideologie der Zeit angepassten Methoden. Als weiterer Vorteil kommt hinzu, dass hier oft andere, Gutgläubige das Dreckgeschäft des Lobbying unter dem Vorzeichen der Menschen-, Tier- oder Naturfreundlichkeit übernehmen.

Die letzten Jahre haben eine verstärkte Zuwendung zu regionalen Handelsblöcken erkennen lassen. Im Grunde genommen gehört die regionale Zusammenarbeit zu den wichtigsten Instrumenten einer liberalen Entspannungs- und Friedenspolitik - der Überzeugung entspringend, dass wirtschaftlich eng miteinander verflochtene Länder auf das Kriegshandwerk nicht mehr zurückzugreifen brauchen.

Tatsache ist aber auch, dass regionale Zusammenschlüsse eine Tendenz haben, gegenüber Dritten die Handelsschranken noch zu erhöhen. Die Europäische Union kennt dafür eine Reihe von Beispielen, das letzte ist der Streit um die sogenannte Dollar-Banane.

*Die technologische Revolution der Datenübermittlung und Kommunikation hat die Welt zu einem Medien-Dorf werden lassen. Vor einigen Jahren stand das Vorhaben einer neuen "Weltmedienordnung" im Zentrum der öffentlichen Debatte. Mit Erfolg wurde der lange auch von der UNESCO geförderte Anschlag auf die Pressefreiheit abgewehrt.*

Heute sind wir mit einer neuen Herausforderung konfrontiert, deren Auswirkungen auf Pluralismus und Meinungsäusserungsfreiheit ebenso verhängnisvoll sein können. Es handelt sich dabei um die Globalisierung der Medien.

Ein Fernsehkanal wie CNN betreibt heute sehr direkt internationale Politik, indem seine Berichte die weltweite Meinung über Politiker und Ereignisse in einem Ausmasse prägen, wie dies kein anderes Medium je zu schaffen vermocht hat. Der Golfkrieg dürfte als erster Krieg in die Geschichte eingehen, der auch und vor allem ein CNN-Medienspektakel war.

Aus deutschsprachiger, vielleicht auch kontinentaleuropäischer Sicht muss beunruhigen, dass mit der globalen Dominanz von CNN und weiterer im Aufbau befindlicher englischsprachiger TV-Kanäle mit weltweiter Wirkung die angelsächsische Interpretation der politischen und ökonomischen Weltwirklichkeit einen Ausschliesslichkeitscharakter gewinnt. Dies gilt nicht nur im Hinblick darauf, wie über Deutschland oder Frankreich berichtet, sondern auch wie deren Weltsicht vernachlässigt wird - ein verhängnisvoller Eingriff in die Pluralität der Meinungsbildung.

Aus der liberalen Perspektive der internationalen Politik ergibt sich aus diesem Sachverhalt eine sehr schwierige Gratwanderung. Auf der einen Seite kann mit der Globalisierung der Medien das Nachrichtenmonopol von reform- und öffnungsfeindlichen Regimen unterlaufen werden - es kann kaum Zweifel daran bestehen, dass in vielen Entwicklungsländern Wirtschaftsliberalisierungen mit einer Betonung der Konsumgüterproduktion und der Öffnung der Grenzen für ausländische Produkte die Konsequenz der Berieselung durch Satellitenfernsehen sind -, auf der anderen Seite besteht aber auch die Gefahr, dass inländische Medienprodukte mit der globalen Konkurrenz nicht mehr Schritt halten können und dadurch eine Beschränkung oder gar Vernichtung einheimischer Produkte bewirkt wird.

Nicht zuletzt - und damit schliesst sich der Kreis zu den eingangs erwähnten neuen kulturellen Herausforderungen im Nord-Süd-Dialog - steht die Globalisierung der Medien aber auch am Anfang der Massenmigration in die Metropolen des westlichen Konsum- und Wohlstandslebens - nirgendwo deutlicher zu beobachten als an den Südküsten des Mittelmeers, wo audiovisuell das diesseitige Paradies westlicher Konsumgesellschaften den ausgehungerten, frustrierten Massen täglich frei Haus geliefert wird.

# Michael Stürmer

## Die Zukunft internationaler Politik: eine skeptische Perspektive

Der Kalte Krieg, der nicht mehr ist, war bipolar, nuklear und global. Seit 1990 sind Ost und West wieder Himmelsrichtungen. Indessen folgte nicht der Beginn eines Goldenen Zeitalters, wie es sich die europäischen Nationen 1990 wünschten, als Deutschland wiedervereinigt wurde, die Osteuropäer aus der Kälte kamen und die Sowjets nicht mehr Sowjets sein wollten: Europa frei und einig im Zeichen von Demokratie und Marktwirtschaft, Rechtsstaat und Eigentum. Für eine kurze Zeit konnte man glauben, die Geschichte sei zu Ende, die letzten vierzig, die letzten siebenzig Jahre nichts gewesen als ein böser Traum.

Aber nicht ein *Novus Ordo Saeculorum* folgte, *the New World Order* des George Bush, sondern eine Neue Weltunordnung, die inzwischen die Institutionen des Ostens zerstört und die des Westens in eine schwere Prüfung geführt hat. Noch ist nicht ausgemacht, dass der politische Westen den Zusammenbruch des politischen Ostens überleben wird. Gewiss aber ist schon heute, dass das Weltsystem in seiner Hauptachse gedreht ist aus der politischen Ost-West-Richtung in die politische Nord-Süd-Richtung. Das hat zur Folge, dass zahlreiche Erfahrungen der letzten dreissig oder vierzig Jahre nicht mehr sehr wertvoll sind, andere dagegen neu verstanden und gelernt werden müssen.

Die Bedrohung geht zurück, die Gefahren steigen. Wenn man einmal von zahlreichen Details der Unsicherheit und des Schreckens absieht, die in dem doppelten Krisenbogen des Ostens und des Südens lauern, dann zeichnen sich vier Hauptdimensionen der Unsicherheit und der Gefahr ab.

1. Die Prozesse, gewaltsam oder nicht, der sowjetischen Erbfolge, die ähnliche Druckpotentiale enthält wie der Zerfall anderer, älterer Grossreiche, die nicht mehr sind. Der Wahlerfolg eines faschistoiden Typs erinnert den Westen daran, dass noch nichts entschieden ist, und wird den Mitteleuropäern zum Albdruck.
2. Der islamische Krisenbogen von Kaschmir bis Casablanca, der durch die südliche frühere Sowjetunion und das zerfallende Jugoslawien schneidet, den halb-besiegten Irak umfasst, den düsteren Iran, die Krise Ägyptens und das stürzende Algerien.
3. Die Entfesselung einer Waffenproliferation, High Tech und Low Tech, durch die die strategischen Weltkarten neu gezeichnet werden: Während die Abrüstung des Ostens dem Diktat der

Staatshaushalte und der Rezession folgt, sind Waffenströme aus der zerfallenden Sowjetunion und aus Fernost in die Krisengebiete des Nahen und Mittleren Ostens in Gang gesetzt, die nichts Gutes bedeuten: Ein Grossterrorismus neuer Art macht sich auf.

4. Endlich und vor allem aber ist eine Weltbevölkerungsbewegung in Gang, die von den Vereinten Nationen auf 100 Millionen Nettozuwachs pro Jahr veranschlagt wird, mit zunehmendem Alarm: Das bedeutet nicht nur eine permanente Verjüngung ganzer Gesellschaften, sondern auch die Überlastung jedes wirtschaftlichen Wachstums, jedes Arbeitsmarktes, jedes Wohnungsmarktes, wankende Grenzen und stürzende Staaten.

In dieser Lage wird es nicht bald neue verlässliche Strukturen geben. Der Umbruch wird eher nach Dezennien und Generationen zu zählen sein als nach Monaten und Jahren. Die Nordatlantische Bündnisorganisation wird nach dem bekannten Wort des Oberkommandierenden John Galvin von 1990 nicht mehr, wie in der Vergangenheit, ein Igel sein, der auf den Angriff wartet, sondern muss ein Fuchs werden, der die Gefahren wittert. Mit anderen Worten, die Nato wird Krisenprävention und Krisenbeherrschung leisten müssen, oder sie wird Legitimität und damit die Unterstützung der Völker verlieren. Weil dem aber so ist, stellt sich schon heute die Aufgabe, anders als seit vierzig Jahren, das Verhältnis von Diplomatie und Militär neu zu durchdenken.

Denn was Diplomatie ohne Militäreinsatz vermag, ist in dem blutigen Sumpf Jugoslawiens zu studieren; was Militäreinsatz ohne Diplomatie bewirkt, in Somalia. Es ist an der Zeit, sich der theoretischen Einsichten des Generals Carl von Clausewitz zu versichern, dessen Buch "Vom Kriege" 1832 erschien. Das bedeutet nicht Militarisierung westlicher und deutscher Aussenpolitik, wie sensible Geister schon beklagen, zumal in Deutschland. Es bedeutet Kenntnis zu nehmen vom traurigen Zustand der internationalen Beziehungen, seitdem die gefeierte Neue Weltordnung sich als Schall und Rauch erwiesen hat. Den Folgen können sich die Länder des Westens, die allein noch aktionsfähig sind, nur bei Strafe der Handlungsunfähigkeit entziehen. Wer aber handlungsunfähig ist, wird Objekt einer Entwicklung, deren Subjekt zu sein er verfehlte.

Wo Clausewitz vom Kriege sprach, muss man unter den gegebenen Umständen den Einsatz militärischer Mittel verstehen: Die Vereinten Nationen unterscheiden "friedensbewahrende" und "friedenschaffende" Massnahmen, die indessen in der Realität eine fatale Tendenz zeigen, ununterscheidbar zu werden. Clausewitz bemerkte über den kriegerischen Einsatz, immer handele es sich um "ein ernstes Mittel zu einem ernstem Zweck". Da Krieg ein politischer Akt sei, bleibe die Politik "die erste und höchste Rücksicht bei seiner Leitung". Niemals könne das Mittel ohne den Zweck gedacht werden. Dann der bekannte, von flachen Köpfen meist ins Gegenteil seines Sinnes verkehrte Satz: Der militärische Einsatz sei "ein wahres politisches Instrument, eine Fortsetzung des politischen Verkehrs mit anderen Mitteln".

Vier Jahrzehnte lang begann und endete alles strategische Denken zwischen Ost und West im *factum brutum* des Nuklearen. Aber selbst nukleare Waffen waren nicht nur *ultima ratio*, sondern immer strukturbildendes Element für die Balance der Weltmächte und den seit der Berlin- und Kuba-Krise entstehenden langen nuklearen Frieden. Die Entspannung war seit den sechziger Jahren Kind von Vernunft und Furcht, die andere Seite der Abschreckung. Konfrontation und Kooperation regierten das weltpolitische Schachbrett, auf dem das Matt verboten war.

Seit 1990 indessen verloren Abschreckung und Entspannung Objekt und Subjekt. Rolle und Aufgabe konventioneller Streitkräfte, die Funktion des Nuklearen und die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Politik müssen seitdem, da die Auflösung der Weltgeschichte in Wohlgefallen auf sich warten lässt, neu durchdacht und begründet werden. Für die Bundesrepublik Deutschland, deren Entstehung und Aufstieg im System der sowjetischen Bedrohung und des amerikanischen Schutzes, bedeutet dieser Wandel den tiefsten Umbruch in Denken und Politik. Hier gilt, dass nichts mehr sein wird, wie es vordem war.

Clausewitz kann dabei einen Bezugspunkt der Theorie bieten. Der preussische Theoretiker zweifelte nach dem Wiener Kongress 1814/15, dass Krieg aufgehört hatte, Teil der menschlichen Geschichte zu sein. Aber er hatte 25 Jahre Krieg und Revolution gesehen und das Verhängnis des absoluten, die Politik zerstörenden Krieges erlebt. Clausewitz wollte Europa seitdem das Alles-oder-Nichts-Dilemma ersparen, das der französische Eroberer über die Welt verhängt hatte.

Als nach 1815 die Ruhelage Europas und das Gleichgewicht der Mächte diplomatische Leitsterne der Restaurationsepoche wurden, setzte Clausewitz auf Zähmung des Krieges durch die Politik. Es kam der Geltung seiner Lehre zugute, dass das europäische Gleichgewicht noch lange Zeit alle revolutionären Stöße und kriegerischen Gefahren biegsam aufnahm und überdauerte. Dies geschah vor allem dank der *fleet in being*, welche die britische Diplomatie für Grossbritanniens Interessen und die Beruhigung Europas in Gestalt der Royal Navy einzusetzen wusste. So kam es, dass der einzige absolute Krieg, den die Epoche zwischen Wien 1815 und Sarajewo 1914 erlebte, ausserhalb der Reichweite dieser Kräftegeometrie stattfand. Es war von 1861 bis 1865 der amerikanische Bürgerkrieg.

Der nuklearen Epoche, die vorbei ist, hatte Clausewitz wenig zu raten. Seitdem sie endete, hat die Politik zwischen Friedensgewissheit und der Ahnung gewaltsamer Umbrüche weder theoretisch noch praktisch die Verbindung von Diplomatie und Militäreinsatz zu denken oder zu begründen gewusst - die deutschen Nöte sind nur Sonderfall der allgemeinen. In dieser Lage sind, wenn man über das krisengetriebene Von-der-Hand-in-den-Mund hinauskommen will, einige der Clausewitzschen Lehren hilfreich.

Zuerst geht es um die Erfahrung, dass präventive Diplomatie - die doch für den Westen Kern, Instrument und Massstab künftiger Friedenssicherung sein muss - von Anfang an und im Prinzip, als strukturbildendes Element und nicht erst als *ultima ratio*, das Element des Zwanges mitzudenken hat: Ohne die Hypothese des Zwanges wäre auch innerstaatlich jede Rechtsordnung nichts als ein Appell an das Gute im Menschen. Zum zweiten gilt, dass Militäreinsatz, wo und wie auch immer, nur zu rechtfertigen ist, insoweit er sich politisch gesetzten und verantworteten Zielen und Grenzen beugt: Die Soldaten können bezüglich der Mittel beraten, aber nicht die Zwecke bestimmen. Drittens endlich ist die Verbindung von Diplomatie und Militäreinsatz nur da am Platz, wo Macht und Wille zur Eskalationsdominanz erkennbar bestehen: Die zitternde Trompete verstärkt, wie die Erfahrung zeigt, die Krise, die sie doch zu beherrschen strebt.

Indessen: Ohne ein Gesamtbild von Weltordnung, von übergeordneten Interessen und nationalen Erfordernissen bleiben alle Lehren von Clausewitz verloren. Und es wird auch nicht abgehen ohne ein *force in being* von realer Durchsetzungskraft und nicht nur darstellerischer Wirkung. Dazu aber

braucht es jene glaubhafte Politik der atlantischen Nationen, die dem Konzept der präventiven Diplomatie Realität gibt.

---

© [Center for Security Studies](#), [ETH Zurich](#) (Swiss Federal Institute of Technology),  
member of: [Center for Comparative and International Studies, Zurich \(CIS\)](#), ETH Zentrum SEI, 8092 Zurich-Switzerland  
Tel: +41-1-632 40 25 Fax: +41-1-632 19 41 email: [postmaster@sipo.gess.ethz.ch](mailto:postmaster@sipo.gess.ethz.ch), [Disclaimer](#)  
Online version provided by the International Relations and Security Network ISN

# Egon Bahr

## Die Zukunft des internationalen Systems: eine sozialdemokratische Perspektive

Wir haben es mit einer Zeitenwende zu tun. Der tiefe Einschnitt liegt nicht nur am Zusammenbruch der Sowjetunion oder dem Ende des Warschauer Vertrages. Das allein würde genug Probleme aufwerfen. Es gibt kein zurück zu 1917, als Lenin sein gigantisches Experiment begann, das er Kommunismus nannte. Die deutsche Einheit wäre in dieser Dimension ein Faktor kleinerer Bedeutung, obwohl natürlich für Deutschland so wichtig und so problembehaftet, dass wir nicht immer der Gefahr entgehen, in eine Nabelschau zu verfallen und zu wenig Beachtung den viel grösseren Fragen zuzuwenden.

Zum ersten Mal, mindestens seit Rom Karthago zerstörte, haben wir eine Welt, in der es nur eine einzige Supermacht gibt. Wie man damit umgeht, erforschen die Amerikaner gerade. Zwischen Übermut und weiser Beschränkung haben sie noch keinen klaren berechenbaren Weg gefunden. Konzentration auf die Wiedergewinnung der wirtschaftlichen inneren Stärke oder aussenpolitischen Aktivität, Hinwendung stärker zu Asien als Europa, Schwerpunkt Wirtschaft oder strategische Überlegungen, Vorliebe für West- oder für Ost-Europa, das alles wird zwar alternativ diskutiert, aber es kann nicht alternativ entschieden werden. Sowohl als auch - so könnte man die politische Haltung von Washington heute zusammenfassen.

Es gibt ein weiteres Element des Zeitenwandels, das sich nicht auf ein historisches Datum fixieren lässt. Es handelt sich um die globalen Probleme, also das Wachstum der Weltbevölkerung, die Gefährdung der Umwelt und des Klimas, Armut, Hunger und die dabei ausgelösten Wanderungsbewegungen - und das alles verschärft durch die Kommunikationsdichte, die revolutionär wirkt. Im Prinzip wissen wir heute überall auf der Welt fast gleichzeitig, was irgendwo auf der Welt passiert und die Armen können sogar sehen, wie besseres Leben aussieht. Die Ziffern dieser globalen Probleme sind ziemlich gleichmässig nach oben gegangen, als ob es den Ost-West-Konflikt gar nicht gegeben hätte. Dieser Ost-West-Konflikt hat uns den Blick auf die globalen Gefährdungen für das Überleben der Menschheit versperrt.

Aber nun können wir die Lage erkennen, können also erkennen, wie komplex und wie tiefgehend die Zeitenwende ist, wieviel Kraft, Phantasie und Vernunft erforderlich sind. Während die Aufmerksamkeit sich diesem Berg ungelöster Probleme zuwenden will, wird sie schon wieder abgelenkt; denn wir werden - jedenfalls in Europa - davon überrascht, dass das Ende des Ost-West-Konflikts nun nicht etwa der Beginn des ewigen Friedens ist oder das Ende der Geschichte. Im

Gegenteil: Soviel Geschichte und so viele neue Anfänge waren kaum jemals festzustellen.

Die Völker, befreit von der disziplinierenden Klammer des Ost-West-Konflikts, gehen ihren Interessen nach, ihren Traditionen, ihren ungelösten Problemen, und das gilt sogar für Ungebundene oder früher Neutrale, wie man am Beispiel Jugoslawien sieht, deren Stabilität auch ein Abfallprodukt der Stabilität war, die die beiden Blöcke für Europa garantierten. Erst recht gilt das für die Staaten des Warschauer Vertrages und die Völker auf dem Boden der früheren Sowjetunion.

Die Folgerung ist der Theorie nach einfach: Wie ist es möglich, wenigstens in Europa wieder zu der Stabilität zurückzukehren, die zwar labil und gefährdet, aber eben doch bestanden hat, solange es den Ost-West-Konflikt gab? Wie ist es möglich, einen Zustand zu erreichen, in dem es Kriege zwischen Staaten, wenigstens in Europa, nicht mehr gibt? *"Friede ist nicht alles, aber ohne Friede ist alles nichts"*. Dieses Wort von Willy Brandt, als es den Ost-West-Konflikt noch gab, gilt noch immer. Man kann ihm nicht vorwerfen, die Probleme zwischen Arm und Reich, zwischen Nord und Süd, die Gesundung unserer wirtschaftlichen Krankheiten, die Degeneration der Demokratie gering geschätzt oder gar übersehen zu haben, aber es ist schon so, da keines dieser Probleme zukünftig lösbar wird, wenn die Geschichte der Kriege fortgesetzt wird. Und so stellt sich die Aufgabe, Stabilität wiederzugewinnen, als die erforderliche Priorität, damit wir uns dann auf die globalen drängenden Probleme konzentrieren können. Eigene Interessen und Verantwortung kommen zu demselben Ergebnis. Der Zustand der Welt verlangt, dass mindestens Europa mit seinen Ressourcen und Fähigkeiten seinen Reichtum nicht durch Kriege verzettelt oder erschöpft.

Die Aufgabe lässt sich auch so formulieren: Wie ist die Stabilität, derer sich Westeuropa, die Mitglieder der Europäischen Union oder die Mitglieder der Nato erfreuen, auf Osteuropa zu übertragen?

Dazu muss zunächst die Frage beantwortet werden: Was ist Europa? Prag gehört nicht weniger dazu als Rom, Warschau nicht weniger als Paris. Dass Russland kulturell zu Europa gehört, wird kaum bestritten. Tolstoi und Balzac, Tschaikowsky und Verdi sind dafür nur Namen, obwohl ebenso unbestreitbar ein kultureller Unterschied festzustellen ist zwischen den Gebieten, in denen die katholische oder protestantische Kirche beherrschend ist oder die Orthodoxie, was gleichbedeutend ist mit der Grenze zwischen lateinischen und kyrillischen Buchstaben. Aber die Unmöglichkeit, da eine klare Grenze zu ziehen, gehört zur Tragik dessen, was die Menschen im ehemaligen Jugoslawien erdulden müssen. Ihr Schicksal sollte uns Warnung sein, eine solche Grenze ethnisch sauber ziehen zu wollen. Es ist unmöglich. Auch das ist ein Ergebnis tausendjähriger europäischer Geschichte. Wir sind bei aller Unterschiedlichkeit und Vielfalt dazu verdammt, miteinander und nebeneinander zu leben. Positiv gesagt: Wir haben die unglaubliche Chance, im 21. Jahrhundert die Geschichte der Kriege hinter uns zu lassen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage noch einmal, was denn Europa ist? Während des Ost-West-Konflikts wurde sie schon für einen Sektor beantwortet, nämlich den der militärischen Sicherheit. In der Palme-Kommission, in der Menschen unterschiedlicher Überzeugung und unterschiedlicher Herkunft - von Amerika bis Japan, von Norwegen bis Afrika - zusammensassen, haben wir das Prinzip der Gemeinsamen Sicherheit festgestellt. Gemeinsame Sicherheit wurde sogar, natürlich nach Diskussionen, von Vertretern der Dritten Welt als prioritäre Notwendigkeit zwischen

Ost und West akzeptiert, weil die Welt nicht im atomaren Inferno untergehen durfte. In einem Augenblick, in dem Washington und Moskau die technische Fähigkeit entwickelt hatten, sich gegenseitig zu töten, gleichgültig, wer den ersten Schlag führt, war klar: Entweder würden wir gemeinsam leben oder wir würden gemeinsam sterben. Das war ganz unabhängig davon, ob man in Moskau das Reich des Bösen angesiedelt sah. Sogar mit seinen Vertretern wurden die Verträge zur Begrenzung und Reduktion strategischer Waffen verhandelt, SALT und START, sogar mit ihnen - mit wem denn sonst? - wurden die Mittelstreckenwaffen beseitigt und ein erster bedeutender Schritt zur Reduktion der konventionellen Waffen, MBFR, zum letztmöglichen Zeitpunkt unterzeichnet, in dem es die Regierungen des Warschauer Vertrages gerade noch konnten. Wir haben also schon während des Ost-West-Konflikts erkannt, dass es die Stabilität für den Westen nicht ohne die Mitwirkung des Ostens gab.

Der Osten, das war die ganze Sowjetunion von der polnischen Grenze bis Wladiwostok. Im Zeitalter der transkontinentalen Waffen ist die geographische Grenze Europas am Ural gegenstandslos geworden. Im Zeitalter des Lufttransports und der Beweglichkeit ist nicht einmal das Thema der Mittelstreckenwaffen ohne die Einbeziehung des Gebietes östlich des Urals lösbar, und ähnliches gilt für die konventionellen Streitkräfte. Die Ostgrenze Europas liegt sicherheitspolitisch in Wladiwostok. Daran hat sich auch nichts durch den Zusammenbruch der Sowjetunion geändert. Es müsste im Gegenteil leichter sein, mit Regierungen, die auf dem Wege zu Demokratie und Marktwirtschaft sind, nun unbelastet von ideologischer Gegnerschaft und Feindschaft die notwendigen Vereinbarungen zur Gemeinsamen Sicherheit zu schliessen. Gleichzeitig stellen wir aber fest, dass es schwieriger ist, weil an die Stelle eines entscheidenden Partners viele getreten sind, die untereinander Probleme haben.

Es wäre bequem, aber töricht, sich auf den Standpunkt zu stellen: Lasst sie doch erst einmal selbst herausfinden, was sie wollen. Überlasst sie sich selbst, denn gefährden können sie uns jedenfalls nicht mehr. Eine solche Haltung wäre nicht nur töricht, sondern auch gefährlich. Es gibt in jener Region mehr als ein Dutzend potentieller Jugoslawiens, und wir alle haben Erfahrung, welche Probleme die Flüchtlinge aus diesem Land schaffen. Es wäre töricht und gefährlich, weil eine neue Richtung in Russland entsprechende Reaktionen in der Ukraine auslösen würde. Davon blieben Polen und Tschechien nicht unberührt. Natürlich auch Deutschland nicht. Sicherheitspolitisch ist Europa ein System kommunizierender Röhren geblieben.

Bevor ich mich einigen Folgerungen aus diesen Überlegungen zuwende, müssen wir einen Blick auf Russland werfen. Dieses Riesenland hat noch nicht einen einzigen Tag in seiner langen Geschichte in den heutigen Grenzen gelebt. Wenn die Geschichte wie bisher weitergehen würde, käme man zu dem Ergebnis: Russland wird nicht in diesen Grenzen bleiben. Aber das ist ja keineswegs eine beruhigende Perspektive. 25 Millionen Russen leben ausserhalb seiner Grenzen. Wenn wir diese Ziffern auf Deutschland übertragen würden, so hiesse das, dass heute 8 oder 9 Millionen Deutsche in Polen und 4 oder 5 Millionen Deutsche in Tschechien leben würden. Man kann sich vorstellen, welcher politischer Druck das wäre. Für weniger als 2 Millionen Russland-Deutsche erwarten wir von Russland Autonomierechte, eigene Schulen, Zeitungen, Rundfunkprogramme. Wenn Russland diese Forderungen an seine Nachbarn stellte, so würden wir es mit schnell wachsenden Spannungen zu tun bekommen.

Die Vorboten sind da. Es gibt eine Art Doktrin über das "Nahe Ausland". Man kann es auch so ausdrücken: Russland beansprucht ein gewisses Sonderinteresse zunächst gegenüber seinen Nachbarn,

in denen es zahlreiche Russen gibt, aber auch anderen, die früher Teile der Sowjetunion waren. Russland ist willens oder bereit, in dieser Region bestimmte Ordnungsfunktionen zu übernehmen. Das schafft bei den Nachbarn, aber auch bei uns im Westen Unbehagen. Das Unbehagen ist zum Teil berechtigt, mindestens erklärlich, zum Teil Heuchelei. Wenn zum Beispiel Georgien seinen Bürgerkrieg beendet und für die Garantie, dass ohne Frieden alles nichts ist, mit fünf russischen Militärstützpunkten bezahlt, dann nehmen wir das im Westen mit Befriedigung zur Kenntnis. Kein kritisches Wort war zu dem Ergebnis zu hören, das unseren alten Bekannten Schewardnadse stabilisiert und Chaos verhindert hat. Für Lettland und Estland stellt sich das Problem kritischer. Für Kasachstan und die Ukraine auch. Zwischen der Ukraine und Russland liegt politisches Dynamit auf der Strasse, von dem gewichtigen Sonderproblem der Krim einmal ganz abgesehen.

Zwischen allen Staaten der ehemaligen Sowjetunion macht sich von Monat zu Monat mehr bemerkbar, dass die Entwicklungen der letzten siebenzig Jahre wirksam bleiben, nicht einfach auf dem Papier wegbeschlossen werden können. In der ganzen Zeit wurde das Riesenreich unter den Interessen der Zentrale entwickelt, wirtschaftliche Strukturen, regionale Monostrukturen beschlossen, Arbeitsteilungen eingeführt. Das macht sich sogar für die Baltischen Staaten bemerkbar, die nur vierzig und nicht siebenzig Jahre unter den Entscheidungen der zentralen Moskauer Interessen entwickelt wurden. Diese drei Staaten möchten den Anschluss nach Westen, den wirtschaftlichen Austausch mit dem Westen und müssen feststellen, dass der Westen sie nicht braucht und dass das Schwergewicht ihrer wirtschaftlichen Kooperation zum gegenseitigen Nutzen immer noch dort liegt, wo es vierzig Jahre lang gelegen hat. Die Frage der Revitalisierung von Strukturen und Interessen - nicht der Sowjetunion, aber des Wirtschaftsraumes, vielleicht sogar des strategischen Raumes innerhalb der früheren sowjetischen Grenzen - stellt sich, und niemand kann heute diese Frage beantworten.

Eine westliche Haltung, diesen Raum erst einmal sich selbst zu überlassen, also sich nicht engagieren zu wollen, würde praktisch zu einer Anerkennung der russischen Dominanz für diesen Raum führen. Aber diese Konsequenz ziehen wir natürlich nicht.

Die Vorstellung, dass Russland eine Art Ordnungsmacht werden könnte, wird im Westen abgelehnt. Im Augenblick könnte man den Standpunkt einiger westlicher Kreise so zusammenfassen: Ihr, die Russen, dürft nicht und wir im Westen wollen nicht. Das ist natürlich ein kindischer und lächerlicher Standpunkt. Es wäre Vogel-Strauss-Politik, zu hoffen, dass das Machtvakuum in jenem Raum doch bitte schön Machtvakuum bleiben möge. Entweder, es gibt ein Engagement des Westens auch für die Stabilität im Osten, oder der Osten wird sich die Stabilität entsprechend den vorhandenen Machtfaktoren suchen.

Es kommt ein anderer Faktor hinzu. Natürlich sind auch die Menschen in jenem Raum das Ergebnis von 70 Jahren Erziehung, zumal die Strukturen der Pyramide schon unter den Zaren stark war, also das System von Befehl und Gehorsam, von oben nach unten; schon immer war Vorsicht geboten, eigene Verantwortung und eigene Initiative zu entwickeln. Mit anderen Worten: So sehr auch einige der heutigen Repräsentanten nach Westen denken wollen, heisst das noch nicht, dass sie westlich denken. Für Gorbatschow war das ein Punkt seines Scheiterns, aber für Jelzin gilt das nicht weniger. Es gibt buchstäblich keine Elite in diesen Staaten, die unbelastet oder unberührt von der Vergangenheit sein kann. Wie schwer Mentalität zu ändern ist, erleben wir in Deutschland bei den

Schwierigkeiten, die DDR einzuschmelzen; natürlich ganz unvergleichbar leicht, weil es sich um Landsleute handelt, die ja getrennt von uns in Westdeutschland dennoch auf uns zu lebten, auch ganz unvergleichbar, weil niemand auf der Welt das Geld hätte, das notwendig wäre, in den Osten gepumpt zu werden, im Verhältnis zu den 170 Milliarden DM, die die alte Bundesrepublik nun das vierte Jahr nach Ostdeutschland transferieren wird.

Aber das hat eine weitere Konsequenz. Ich weiss nicht, wie lange es dauern wird, ehe Russland eine Demokratie nach unseren Vorstellungen wird. Auch die ersten demokratischen Wahlen haben keine demokratische Stabilität gebracht, wenngleich eine Verfassung, an die sich hoffentlich alle halten. Ohne die vielgescholtenen Parteien, die berechenbar sind und fähig, Verantwortung zu übernehmen, verfassungstreu, d.h. der Gesellschaft dienen, und nicht korrupt, kann Demokratie weder leben noch hergestellt werden. Ohne ein derartiges demokratisches System gibt es nur die Autorität des Präsidenten, im Grunde eine Diktatur. Damit kann man leben, solange der Diktator klug, weise und bescheiden bleibt. Das ist aber selten und auch dann natürlich noch keine Demokratie.

Demokratie wird heute in Russland gleichgesetzt, wenn man den berühmten Mann von der Strasse fragt, mit Not, Verbrechen und Korruption. Die Hoffnung des Westens, Demokratie zu einer Erfolgsstory in Russland zu machen, hat sich jedenfalls nicht erfüllt. Es mag fünf oder zehn Jahre dauern, ehe Russland seine politische Stabilität gewonnen hat. Es mag zehn oder zwanzig Jahre dauern, ehe Russland eine Marktwirtschaft nach westeuropäischen Kriterien erreicht. Es war verrückt, wenn Gaidar mit der Hilfe seiner amerikanischen Berater einen Liberalismus einzuführen versuchte, den seine Berater nicht einmal in Amerika durchsetzen konnten. Eine Doktrin der Privatisierung in Russland durchzudrücken, kann man auf dem Papier, aber nicht mit Menschen, die das weder verstehen noch mittragen können. Wer will denn eine Waffenschmiede in Jekaterinenburg, früher Swerdlowsk, in der Jelzin zur Hoffnung der KPdSU heranreife, mit 240'000 Arbeitern und Angestellten, die sich eine Stadt hielten, Krankenhäuser, Schulen, Kindergärten, privatisieren? Wer hat das Geld und ist bereit, es zu verlieren? Nicht einmal in der Europäischen Union kann man davon sprechen, dass Landwirtschaft oder Energiewirtschaft den Kriterien des freien Marktes folgen.

Ich glaube also, dass Russland seinen Möglichkeiten folgen muss, dem Weg, den seine Menschen verstehen und mitvollziehen können. Ich halte es für hoffnungsvoll, dass Tschernomyrdin und seine Leute nun die Revolution beendet und Reformen eingeleitet haben, die zur wirtschaftlichen Erholung führen können. Das ist nicht die Rückkehr zum Alten; es ist das Stoppen des Chaos, ein Weg der Vernunft, der - so wollen wir hoffen - berechenbar und erfolgreich ist. Wie das Ergebnis sein wird, weiss heute niemand. Ich bin fast sicher, dass am Ende, und zwar im positiven Fall, ein besonderer russischer Weg stehen wird, russischer Tradition entsprechend, politisch eine kontrollierte Autorität, also demokratische Formen der Kontrolle für den Ordnungsfaktor von oben, wirtschaftlich ein ziemlich bedeutender staatlicher Korridor mit sozialer Komponente und marktwirtschaftlichen Gesetzen. Aber bis das alles sich in einem Zeitraum zwischen 5 und 15 oder 20 Jahren stabilisiert, haben wir keine Zeit zu warten, um Sicherheit für Europa und Stabilität zu organisieren.

Ich möchte es zuspitzen: Friede, als die Verhinderung von Krieg, muss unabhängig davon garantiert werden, welche Regierungsform, welches Gesellschaftssystem die Staaten haben. Das ist übrigens das Prinzip der Vereinten Nationen. Es muss auch für Europa gültig sein. Natürlich möchte ich als Demokrat, dass der Raum, in dem Demokratie vorherrschend ist, sich ausbreitet, nicht zuletzt, weil nach unserer Erfahrung Friede zwischen demokratischen Staaten sicherer ist und Demokratien kaum

kriegslüstern oder expansionistisch sind, aber noch einmal: Mit der Sicherheit kann ich nicht warten, mit Ordnungsprinzipien des Zusammenlebens der Völker, mit der Verwirklichung der Charta der Vereinten Nationen darf man nicht warten, bis alle Staaten, auch nur in Europa, demokratisch und marktwirtschaftlich nach westeuropäischen Vorstellungen sind. Die Stabilität ist noch wichtiger als die Demokratie. Salazar war gewiss kein Demokrat, aber fähig, sein Land für Verpflichtungen auf den Gebieten der Sicherheit, sprich der Nato, zu binden. Ich hätte unter der Stabilität seines Rechtsstaates nicht leben wollen, aber ziehe die Stabilität jedes Rechtsstaates dem Chaos vor oder der blanken Willkür.

Diese Überlegungen führen zu der Konsequenz, Russland zu binden, einzubeziehen als unentbehrlicher Faktor in die Struktur der europäischen Stabilität auf dem Gebiet der Sicherheit, auch wenn es, was Demokratie und Marktwirtschaft angeht, erst auf dem Wege ist und Zeit braucht, seine eigene Identität zu finden.

In diesem Zusammenhang gibt es im Westen zwei Denkschulen: Die eine sagt: Man sollte die Nato langsam nach Osten ausweiten und zwar in der Art, in der wir die Europäische Union nach Osten ausweiten. Die neuen Mitglieder der Europäischen Union, also Norwegen, Schweden, Finnland, Österreich sollten, wenn sie es wollen, Mitglieder der Nato werden können, und wenn wir danach für Polen und Ungarn, Tschechien und die Slowakei die Perspektive auf die Mitgliedschaft der Europäischen Union eröffnen, sollten diese Länder auch die Möglichkeit der Mitgliedschaft in der Nato bekommen.

Die andere Position lehnt die Verschiebung der Nato nach Osten ab, weil jede Erweiterung eine neue Teilung der Sicherheit zwischen Ost und West mit allen Risiken schafft, die sich daraus ergeben, was zwischen Russland und Polen, also mit den Baltischen Staaten, Weissrussland, der Ukraine, Bulgarien, Rumänien, Moldawien passieren soll. Alle diese Staaten haben das gleiche Interesse auf gleiche Rechte und gleiche Sicherheit.

Die Amerikaner haben gegen solche Vorstellungen die Idee der Partnerschaft für den Frieden gesetzt. Ich finde das schon deshalb vorzüglich, weil mir die Partnerschaft der Sicherheit und die Partnerschaft für den Frieden wie eineiige Zwillinge erscheinen und weil mit der amerikanischen Idee die Fehlentwicklung einer punktuellen Ausdehnung der Nato nach Osten beendet wurde, jedenfalls zur Zeit.

Die Diskussion illustriert fast nebenbei, wie unnötig es ist, über die WEU zu reden. Dies ist ein Gremium, in dem die Mitglieder der EU ihre sicherheitspolitischen Interessen diskutieren und definieren können, aber es ist kein Instrument der Sicherheit. Es hat weder eine eigene Struktur, noch eigene Truppen. Die WEU würde erst dann zu einem Instrument der Sicherheit in Europa werden, wenn europäische Sicherheit unter Ausschluss Amerikas definiert wird. Dies wäre noch dümmer und törichter, als darüber nachzudenken, ob Sicherheit in Europa ohne Russland erreichbar ist.

Was kann die WEU, was die Nato nicht kann? Die Frage enthält schon die Antwort. Wäre denn vorstellbar, dass Polen oder Ungarn Mitglied der WEU wird, aber beiden Ländern die Nato-Mitgliedschaft verwehrt bliebe, Finnland und Schweden der WEU beitreten, aber dem Nordatlantischen Pakt fernblieben?

Der Kern des Problems scheint mir darin zu liegen, dass Europa sehr wohl auf dem Gebiet der Wirtschaft, der Demokratie, der gesellschaftlichen Struktur eine Einheit bilden, vertiefen, erweitern kann, die natürlich Amerika und Russland ausschliesst, aber auf dem Gebiet der Sicherheit keine Stabilität erreichen kann, die Amerika und Russland nicht einschliesst.

Zwar dürfen wir uns weder von Amerika noch Russland aufhalten oder behindern lassen, das weiterzuführen, was heute unter der Bezeichnung "Europäische Union" läuft, aber wir müssen wissen, dass in der gesamten vor uns liegenden überschaubaren Zeit auf dem Gebiet der militärischen Sicherheit keine Stabilität ohne Amerika und ohne Russland erreichbar ist.

Daraus ergibt sich, dass es ratsam ist, die Nato zu lassen, wie sie ist, jedenfalls, was ihre Mitglieder angeht. Das ist überschaubar und hat eine funktionierende Struktur, und daneben sollte die Nato den Kooperationsrat intensivieren. In ihm sitzen die ehemaligen Gegner von Nato und Warschauer Vertrag und die Nachfolgestaaten der Sowjetunion an einem Tisch. Ich finde es auch richtig, dass wir nun erstmalig ein Manöver haben werden in Nordnorwegen, an dem Seestreitkräfte der beiden früheren Gegner teilnehmen. Es ist auch zu begrüßen, dass 1995 zum ersten Mal ein Manöver in Russland stattfinden soll, an dem sich die Bundeswehr beteiligt, und für 1996 ist ein Manöver unter Beteiligung russischer Streitkräfte in Westdeutschland vorgesehen - Ostdeutschland kennen sie ja schon.

Hier möchte ich eine Parenthese einschieben: Die Nato ist das bei weitem wichtigste Bündnis auf unserem Globus. Seine Stabilität strahlt aus. Die Nato bedroht darüber hinaus niemanden, solange sie ihrer Verteidigungsdoktrin entsprechend ausserhalb ihres Gebietes nur im Auftrag der Vereinten Nationen tätig wird. Das durchgesetzte Flugverbot über Bosnien-Herzegowina im Auftrag der Vereinten Nationen war dafür ein interessantes Beispiel. Es gibt für die Länder der Nato auch keine Bedrohung. Die Vorwarnzeit, innerhalb derer sie abwehrfähig sein sollte, betrug 36 Stunden, heute mehr als ein Jahr. Hier sieht man den ganzen Unterschied. Die kontrollierte Reduktion von Streitkräften verläuft, wie sie vereinbart wurde. Sie bedeutet, dass Ende kommenden Jahres nur noch 37 % der konventionellen angriffsfähigen Systeme auf dem Boden der früheren Sowjetunion existieren werden. Insofern haben wir Zeit, um die neue Sicherheitsstruktur Europas zu schaffen, aber natürlich auch nicht unbegrenzt Zeit.

Der Nachteil des Kooperationsrates ist, dass die früher neutralen und ungebundenen Staaten nicht mit am Tisch sitzen. Gerade dies ist der Vorteil der KSZE. Diese Organisation führt ein Schattendasein. Ihr fehlen Geld und Institutionen. Dabei wäre sie wie kein anderes Organ geeignet, zu dem Instrument gesamteuropäischer Sicherheit entwickelt zu werden.

Ob KSZE oder Kooperationsrat der Nato, beide Gremien stehen vor demselben Problem, nämlich Konsultation, vertrauensbildende Massnahmen, Zusammenarbeit qualitativ zu verbindlichen, kontrollierbaren Abmachungen weiterzuentwickeln. Der Nato-Kooperationsrat und die KSZE haben einen gemeinsamen Mangel an internationalen Verträgen, die verpflichtend und ratifizierungsbedürftig sind. Ohne sie kann sich eine gesamteuropäische Sicherheitsstruktur nicht verlässlich entwickeln.

Wir haben in meinem Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik in Hamburg während des

Ost-West-Konflikts an den Regeln der Sicherheitspartnerschaft nach dem Prinzip der gemeinsamen Sicherheit gearbeitet und uns gefragt: Was machen wir eigentlich jetzt, wenn die Konfrontation weg ist? Das Ergebnis dieser Überlegung war, dass man auf die Idee der kollektiven Sicherheit zurückkommen muss, also die Vorstellung, die Pate gestanden hat, als die Vereinten Nationen 1945 gegründet wurden. Die Vereinten Nationen hatten sich vorgenommen, kollektive Sicherheit global zu organisieren mit dem Ziel, Kriege zwischen Staaten unmöglich zu machen. Wir haben uns also darauf konzentriert, nun die Regeln der kollektiven Sicherheit für Europa unter dem Gesichtspunkt zu erforschen, Kriege zwischen Staaten unmöglich zu machen. Dabei stiessen wir auf das Problem der Minderheiten. Weil völlig klar ist, dass die kollektive Sicherheit - sprich: der Verzicht auf Krieg zwischen Staaten - von zwei Grundsätzen ausgehen muss.

*Grundsatz Nr. 1:* Sie kann nur funktionieren, wenn die bestehenden Grenzen zwischen den Staaten unter Gewaltverzicht gestellt werden und die Völkergemeinschaft die Unverletzlichkeit der Grenzen garantiert.

*Grundsatz Nr. 2:* Dies wiederum kann nur funktionieren, wenn die Minderheiten, die auf beiden Seiten jeder Grenze leben, unter die gleichen Rechte gestellt werden oder besser gesagt: in den Genuss der gleichen Rechte kommen. Minderheitenrechte sind also insoweit der Schlüssel für Stabilität, der Schlüssel für jedes Sicherheitssystem.

Bei der Überlegung, was eine Minderheit ist und was die Rechte der Minderheiten sind, gelangten wir natürlich schnell zu der Erkenntnis, dass es dafür keine Regeln gibt. Genauer gesagt, gibt es keinen international anerkannten Kodex, der a) definiert, was Minderheitenrechte sind, und b) wo diese Minderheitenrechte dem einzig vorhandenen funktionierenden System des *international law* - des Staatenrechts, im Deutschen irreführenderweise Völkerrecht genannt - übergeordnet oder gleichgeordnet sind. Es gibt gar kein Recht der Völker; es gibt ein Recht der Staaten, und dieses Recht der Staaten, so wie es in der Charta der Vereinten Nationen kodifiziert ist, sieht als oberstes Prinzip die Souveränität der Staaten und die Nichteinmischung in ihre inneren Angelegenheiten vor. Im Grunde könnte man, übertrieben gesagt, zu dem Ergebnis kommen, dass die Familie der Staaten - organisiert in den Vereinten Nationen - der Auffassung ist, dass jeder Staat in seinem Inneren machen kann, was er will, und mit den Rechten seiner Menschen oder seiner Minderheiten im Prinzip umgehen kann, wie er will. Es gibt natürlich Proteste, wenn er sich nicht "anständig benimmt", aber im Grunde wird Einmischung in die inneren Angelegenheiten abgelehnt.

Wir müssen uns klarmachen, dass die Welt bis zum Ende des Ost-West-Konflikts so gelebt hat. Seither ist eine Änderung eingetreten. Begonnen hatte dies damit, dass die Welt feststellte: Es ist schwer erträglich zuzusehen, dass Saddam Hussein am Ende des "Ölkonflikts" mit seiner kurdischen Minderheit umgeht, wie er will, das heisst unter Verletzung all dessen, was wir als Rechte von Minderheiten eigentlich sehen wollen. Dort haben die Vereinten Nationen etwas getan, was bis dahin neu war: Sie etablierten eine Schutzzone mit entsprechenden militärischen Vorkehrungen zugunsten der Kurden im Nordirak, und damit waren alle zufrieden. Völkerrechtlich oder staatsrechtlich ist das sehr zweifelhaft, aber niemand hat darüber geklagt, weil die Massnahme sich auf einen Staat bezog, der keinen Friedensvertrag hatte und hat, besiegt war und dessen Herrscher sich jedenfalls nicht beklagen konnte und sich auch nicht beklagt hat. Niemand hat die Frage gestellt, was denn passieren würde, wenn man dieselben Kriterien auf den Teil der Kurden anwenden würde, der in Syrien, in der Türkei oder im Iran lebt. Für diese Länder respektiert man die Nichteinmischung in die inneren

Angelegenheiten. Hier sieht man an einem sehr praktischen Beispiel, auf welch wackeligen Füßen Minderheitenrechte oder Schutz von Minderheiten ruhen. Ich könnte noch ein kleines Stückchen weitergehen und sagen: Wir haben seit mehr als einem Dutzend Jahren im südlichen Sudan Vorgänge, die an Völkervernichtung heranreichen, ohne dass es Gegenstand der Erörterung in den Vereinten Nationen ist, ohne dass sich irgend jemand aufregt. Der Grund ist einfach: Es gibt dort keine Fernsehkameras, die uns die Bilder abendlich in die Stuben liefern und für berechtigte Empörung sorgen. Aber das ist ein anderes Thema, nämlich das Thema der Auswahl dessen, was in diesem kommunikativen Zeitalter übermittelt und zur Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit oder damit auf die Tische der Regierungen gebracht wird. Minderheitenrecht kann aber nur so definiert und ausgeführt werden, da es auf einem Prinzip der Gleichheit und Gerechtigkeit beruht. Diese Gerechtigkeit darf nicht zufällig werden, das heisst, das Minderheitenrecht muss weltweit wirksam sein.

Das war der eine Approach zum Thema Minderheitenrecht, an dem wir herabgekommen sind. Die zweite Annäherung an das Minderheitenrecht haben wir auf folgendem Wege gefunden:

Das deutsche Volk hat durch das Ende des Ost-West-Konflikts die Möglichkeit gefunden, sein Selbstbestimmungsrecht wahrzunehmen. Wir haben natürlich mit Sympathie verfolgt, dass es eine ganze Reihe von Völkern gibt, die ihr Selbstbestimmungsrecht danach schärfer eingefordert haben als vorher. Das heisst, es führt uns zu der Frage: Können wir Deutschen, nachdem wir das Selbstbestimmungsrecht gerade bekommen haben, eigentlich etwas dagegen haben, wenn andere Völker ihr Selbstbestimmungsrecht einfordern? Die Antwort heisst nein - zunächst einmal. Aber dann ergibt sich natürlich sofort die Frage: Was ist ein Volk? Haben zwölf Millionen Kurden, in fünf Ländern lebend, weniger Rechte als dreieinhalb Millionen Kroaten? Und wenn ich ein Volk definiere als eine Gemeinschaft von Individuen, die ein Identitätsbewusstsein haben, die eine eigene Sprache haben, die eigene geschichtliche Traditionen, vielleicht sogar ein Stück eigener Kultur haben, dann komme ich darauf, dass es natürlich nicht nur in Amerika (Nord wie Süd), sondern auch in den Weiten Russlands - genauer gesagt Sibiriens - Völker gibt, auf die diese Definition zutrifft und die, was die Zahl angeht, eine Grössenordnung von 1'500, 5'000, 20'000 haben: Jeder Zweifel ist ausgeschlossen - es handelt sich um Völker.

Ist nun also das Selbstbestimmungsrecht des Volkes gleichbedeutend mit dem Recht auf einen eigenen Staat ?. Die Antwort darauf kann nur "nein" heissen, denn die Völkergemeinschaft und die Staatengemeinschaft kann ja nicht akzeptieren, dass ein Volk erklärt: Ich reklamiere das Recht auf einen eigenen Staat, unabhängig davon, ob ich fähig bin, meine Bevölkerung zu ernähren und alle Aktivitäten, Verantwortlichkeiten eines Staates zu übernehmen. Also ergibt sich daraus die Frage: Ist es nicht richtig, dass eine Reihe kleiner Völker - mindestens innerhalb eines grossen Staates oder grösseren Gebildes - bestimmte Rechte der Autonomie haben? Wir sind zu dem Ergebnis gekommen, dass kleine Völker, die - aus welchen Gründen auch immer - nicht die Fähigkeiten oder die Möglichkeiten zu einem eigenen Staat haben, definierte Rechte der Autonomie haben sollten. Unterhalb dieser kleinen Völker, die in einem Staate leben, gibt es selbstverständlich kleine Völker oder etwas grössere, die als Minderheiten in einem oder gar mehreren Staaten leben.

Die Frage ist nun: Wie sieht eigentlich das Minderheitenrecht aus, und wie sieht das Recht auf Sezession aus? Soll man etwa einem Volk mit zwölf Millionen Menschen wie den Kurden - die von der Grösse her in der Lage wäre, einen eigenen Staat zu bilden - das Recht auf Sezession geben aus

jenen Staaten heraus, in denen es heute aufgeteilt lebt? Im Prinzip ist dann klar: Eigentlich müsste das Recht auf Sezession diesem Volk, geteilt in den fünf Staaten, zugesprochen werden. Aber man kann sich vorstellen, was das im Nahen Osten, der ja gerade keine besonders ruhige Region ist, bedeuten würde, wenn sich eine Reihe von Staaten, insbesondere ausserhalb dieser Region, auf den Standpunkt stellen würden, sie sollten mal sehen, dass das kurdische Volk sein Recht auf Selbstbestimmung verwirklicht - dies würde wohl nicht ohne Krieg oder Kriege vonstatten gehen. Folglich wird diese Problematik nicht angegangen.

Wir brauchen eine Definition von Minderheitenrechten, Menschenrechten, Autonomie, Sezession und Selbstbestimmung, am besten in Form einer Charta, in der definiert ist, wann und unter welchen Umständen die dort niedergelegten Rechte von Völkern, Gruppen oder Individuen dem ansonsten geltenden Staatenrecht der Nicht-Einmischung gleichgestellt oder übergeordnet werden. Wann also kommt der Punkt, wo die Völkergemeinschaft nicht nur das Recht, sondern dann die Pflicht zur Einmischung hat, um gebrochenes Recht wiederherzustellen? Natürlich gibt es eine Fülle von Büchern über Menschen- und Minderheitenrechte. Dabei leidet das alles unter der ungeheuren Vielzahl von einzelnen unvergleichbaren Fällen.

Eine Annäherung wäre, dass man sich auf Mindestkriterien, also auf Minimalforderungen, einigt. Das ist ein weites Feld. Aber eines - so meine ich - könnte uns weiterführen, wenn wir nämlich sagen würden: Jedes Volk, jede Minderheit verliert das Recht auf internationale Unterstützung, wenn es seine Wünsche, Forderungen, so berechtigt sie sein mögen, mit Gewalt durchzusetzen beginnt. Das heisst: Vielleicht wäre es ein Lösungsansatz, wenn man Gewaltverzicht zu dem beherrschenden Faktor der Durchsetzung von Minderheitenrechten machen würde. Das verlangt allerdings, dass sie gleichzeitig die Sicherheit bekämen, dass andere Völker sie bei der friedlichen Durchsetzung ihrer Wünsche, Forderungen und Ansprüche unterstützen würden. Das aber ist erst ins Auge zu fassen, wenn es einen Kodex gibt, der Selbstbestimmung, Autonomie, Minderheiten- und Sezessionsrechte definiert.

Das Bündel zwischen Minderheitenrechten bis Selbstbestimmung ist eine Schlüsselfrage der künftigen Stabilität. Wir haben das im Falle von Jugoslawien erlebt und trotz jahrelanger Vorwarnungen nicht reagiert, was passiert, wenn jemand proklamiert, Serbien ist da, wo die Serben wohnen. Hoffentlich proklamiert nicht eines Tages jemand, dass Russland dort sei, wo die Russen wohnen.

Damit knüpfe ich an den Gedanken an, dass wir nicht unbeschränkt Zeit haben. Die Grundstruktur der gesamteuropäischen Stabilität sollte 1995 entschieden werden, das heisst, bevor Mitte 1996 Präsidentenwahlen in Russland stattfinden.

Schirinowski bekommt nicht nur Zulauf, weil er gegen Not, Verbrechen und Korruption vorgehen will, er verspricht auch Befreiung von dem Gefühl der Demütigung, das ein stolzes Volk empfindet, welches seiner Werte beraubt, neuen Halt im nationalen Stolz oder der Religion sucht. Entweder wird es einen ungebundenen Nationalismus Russlands geben mit den Zielen, wie sie sich aus der Formulierung vom nahen Ausland ergeben, oder die Interessen Russlands werden wie die Interessen aller anderen Nationen europäisch eingebunden, unter gleichen Voraussetzungen und Bedingungen, wie für alle anderen Staaten mit gleichen Konsequenzen, der gleichen Sicherheit, ob diese Staaten

gross oder klein sind.

Wir haben deshalb in Hamburg eine Grundstruktur kollektiver europäischer Sicherheit ausgearbeitet, bei der jeder verpflichtet ist, automatisch jedem entgegenzutreten, der das Recht innerhalb der Gemeinschaft bricht oder die Gemeinschaft insgesamt angreift.

Ich will hier nicht auf die einzelnen Organe eines Sicherheitsrates, eines Generalsekretärs, der präventiven Krisenregelung, der Schiedsgerichtsbarkeit, der Finanzierung eingehen, dabei haben wir die negativen Erfahrungen der Vereinten Nationen berücksichtigt. Wichtiger ist die Erkenntnis, dass ein qualitativer Sprung notwendig ist, nämlich die bisherige rein nationale Entscheidung zum Einsatz nationaler Streitkräfte auf die europäische Ebene zu übertragen. Ohne diesen Sprung wird es kein wirklich funktionierendes europäisches System geben. Ob sich das aus der KSZE entwickelt oder aus dem Kooperationsrat der Nato, ist letztlich nicht entscheidend, entscheidend ist, dass wir unsere Sicherheit mit Russland organisieren, damit wir nicht von neuem Verteidigung vor Russland planen müssen.

Dass Stabilität nicht ohne Russland erreichbar ist, erleben wir am Beispiel Jugoslawiens. Im Dreieck der Serben, Kroaten und Muslime ist die Mitwirkung Russlands bisher konstruktiv im europäischen Sinn unentbehrlich, wenn dort Friede erreicht werden soll. Das gilt für den ganzen Raum östlich der Nato, wenn er stabil werden soll.

Bei dem Besuch Präsident Jelzins in Deutschland hat sich die deutsche Politik vernünftigerweise aufgeschlossen für den russischen Standpunkt gezeigt, im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden ein Sonderverhältnis zur Nato anzustreben. Das ergibt sich nicht nur aus der Realität, da Russland etwas grösser ist als Estland, sondern aus dem gesamten Komplex, da die Nato verständlicherweise zögert, sich in Konflikten auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion zu engagieren, aber sehr wohl daran interessiert ist, dass dort sicherheitspolitisch keine neuen Kriege entstehen. Jelzin hat in diesem Zusammenhang interessante Formulierungen gebraucht, indem er von der GUS und den Verbündeten Russlands sprach. Dies ist in der Tat eine Schlüsselfrage: Wie weit werden die Mitglieder jenes etwas diffusen Gebildes der GUS damit einverstanden sein, dass Russland strategische Fragen ihrer Sicherheit auch für sie mit der Nato bespricht? Das zu entscheiden, ist selbstverständlich die Angelegenheit dieser souveränen Staaten. Dabei kann es sich als durchaus positiv erweisen, dass Jelzin die baltischen Staaten ausschloss, denn sie sind nicht Mitglieder der GUS.

Es kann eine interessante Perspektive sein, wenn Russland und die unabhängigen Staaten der GUS Prinzipien der Sicherheit mit der Nato vereinbaren. Sie gehen damit Bindungen ein, und jede Bindung dieser Staaten ist ein Stück zusätzlicher Sicherheit für die Staaten zwischen der Nato und der GUS.

Es wird nicht überraschen, wenn ich nach dem Gesagten meine Zweifel äussere, ob die kürzlich vorgenommenen Assoziationen für Polen, Tschechien, Ungarn, die Slowakei und die baltischen Staaten zur WEU etwas anderes darstellen als zur politischen Beruhigung gedachte Übergänge. Was kann man davon halten, wenn es nötig ist, zwischen der "assoziierten Partnerschaft" und der "assoziierten Mitgliedschaft" zu unterscheiden? Bei letzteren handelt es sich um Nato-Mitglieder wie Norwegen, Island und die Türkei, die nicht Mitglieder der Europäischen Union sind.

Das Bündnis, die Nato, braucht ein bündnisgemässes Umfeld und dazu gehört der potentielle Gegner. Den gibt es nicht mehr. Statt dessen gibt es die allen angebotene Partnerschaft. Wir dürfen nicht in alte Denkmuster zurückfallen, indem wir überwundene Bedrohungsbilder entstauben. Wenn wir denselben Gegner beschwören, nämlich Moskau, wie können wir dann erwarten, dass Russland die Vergangenheit vergisst? Warum sollte dann dort der Gegner nicht mehr Nato heissen? Ein militärischer Riese, der an die russischen Grenzen klopft, kann nur Verunsicherung hinter diesen Grenzen bewirken, neue potentielle Konfrontation und neue Rüstung, also die alte Spirale wieder in Gang setzen.

Wir werden also zu erkennen haben, dass wir auf dem Gebiete der Politik und der Wirtschaft das Europa der EU weiterentwickeln, in unterschiedlicher Dichte mit Staaten, die die Assoziierung und die Aussicht auf baldige Mitgliedschaft haben, mit Staaten, die eine Perspektive der Mitgliedschaft wollen und solchen Staaten, die weiter östlich gelegen keine Perspektive der Mitgliedschaft haben oder wollen, aber eine qualitative Zusammenarbeit mit der Europäischen Union entwickeln, insbesondere auf den Gebieten der Infrastruktur, des Verkehrs, des Energieverbundes. Zumal diese Staaten Zeit brauchen auf dem Weg zur Demokratie und auf dem Weg zur Marktwirtschaft.

Damit sie das in Sicherheit tun können, müssen Strukturen der gesamteuropäischen Sicherheit und Stabilität schon jetzt entwickelt werden. Die Sicherheit in Europa muss ungeteilt sein. Gerade weil politische und wirtschaftliche Unterschiede von der Art der Demokratie und Marktwirtschaft bis zum Lebensstandard bleiben werden, und zwar sehr, sehr lange. Das Ziel muss also eine europäische Sicherheitsgemeinschaft sein auf dem Gebiet der konventionellen Waffen, bei den atomaren bleibt es ohnehin wie bisher.

Ein letztes Wort zur deutschen Verantwortung in diesem Konzept. Das vereinte Deutschland hat keinerlei territoriale Ansprüche. Die Grenzen sind die Grenzen. Wir haben ein herausragendes politisches Interesse, nämlich Stabilität. Da es im Westen sicherheitspolitische Stabilität gibt, ist es unser Anliegen, sie nach Osten auszudehnen. Diese Zuwendung nach Osten entspricht europäischen Interessen. Sie erfolgt auf der Grundlage der unbestrittenen politischen, wirtschaftlichen und militärischen Einbindung Deutschlands in die dafür geschaffenen westlichen Institutionen.

Wen diese Zuwendung nach Osten im Westen beunruhigt, der soll von mir aus beunruhigt sein. Es gab solche Beunruhigungen auch, als wir die Ostpolitik angingen. Sie waren gegenstandslos.

Deutschland sollte sich weder für sein Gewicht noch für seine geographische Lage in der Mitte Europas entschuldigen. Wir haben im Zeitalter der deutschen Teilung gelernt, uns anzupassen. Was der grosse Freund oder der grosse Verbündete jeweils gesagt hat, galt mehr oder weniger in beiden deutschen Staaten. Man könnte deutsche Nachkriegsgeschichte unter dem Gesichtspunkt schreiben, sich zu emanzipieren und die eigenen Interessen vertreten zu können, auch im jeweiligen Lager ein Stück mehr Selbstbestimmung zu erreichen. Das vereinte Deutschland hat seine Souveränität wieder bekommen, in den Grenzen, in denen Staaten heute noch souverän sein können.

Ob Deutschland politisch, intellektuell und mental die Gewohnheiten der bequemen Anpassung abstreift und souverän wird, ist noch nicht entschieden. Was wir in den letzten drei Jahren gesehen haben, überzeugt kaum. Wir finden uns wieder mit den Problemen der Mittellage konfrontiert.

Allerdings anders als in der früheren Geschichte, in westlicher Einbindung.

Aber das gewachsene, durchaus noch nicht erwachsene Deutschland hat ein Gewicht erhalten, das es unmöglich macht, wichtige europäische Entscheidungen zu treffen, wenn es Nein sagt. Natürlich ist das Gewicht längst nicht ausreichend und wird es nie sein, etwas durchzusetzen, wenn nicht viele andere in Ost und West das auch wollen und mittragen. Ich bin also dafür, dass Deutschland seine gewachsene Verantwortung in den Dienst der gesamteuropäischen Stabilität stellt und damit bereit ist, Entscheidungen durch sein Nein zu verhindern, die geeignet sind, sicherheitspolitisch die Teilung Europas fortzusetzen oder zu vertiefen. Dieses deutsche Interesse ist ein europäisches Interesse. Es dient dem Ziel, das Recht des Stärkeren durch die Stärke des Rechts zu ersetzen, also eine gesamteuropäische Gemeinschaft zu entwickeln, in der Kriege zwischen Staaten unmöglich werden und der Kleine so sicher leben kann wie der Grosse. Das ist die europäische Chance nach der Zeitenwende.

---

© [Center for Security Studies](#), [ETH Zurich](#) (Swiss Federal Institute of Technology),  
member of: [Center for Comparative and International Studies, Zurich \(CIS\)](#), ETH Zentrum SEI, 8092 Zurich-Switzerland  
Tel: +41-1-632 40 25 Fax: +41-1-632 19 41 email: [postmaster@sipo.gess.ethz.ch](mailto:postmaster@sipo.gess.ethz.ch), [Disclaimer](#)  
Online version provided by the International Relations and Security Network ISN

# Josef Joffe

## Der Westen: zur Bestimmung eines (ir)realen Begriffs

1.

Lebt der Westen noch, nachdem der Osten tot ist? Alle Gegensatzpaare - zum Beispiel hell und dunkel, Einheit und Vielfalt - können nur im Tandem existieren. "Hell" ist ohne "dunkel" genauso wenig vorzustellen wie Einheit ohne Vielfalt. Das ist logisch nicht möglich, genauso wenig, wie das Oben ohne das Unten und das Heisse ohne das Kalte zu denken ist.

Aber die Sprache ist nicht logisch, und deshalb lebt der "Westen" sehr wohl in unserem Sprachgebrauch fort, obwohl niemand mehr das Wort "der Osten" oder "Ostblock" benutzt.

Weiss also die unlogische, nicht immer rationale Sprache etwas, was sich unserer Logik entzieht? So geheimnisvoll ist die Antwort nicht, denn alles, was wir in den letzten vierzig Jahren unter dem Begriff "Westen" subsumiert haben, existiert nach wie vor.

Der "Westen", das war - und bleibt - vor allem die Summe westlicher Institutionen: Nato, Westeuropäische Union, G 7, EG, im weitesten Sinne auch Gatt, Weltbank und IMF. Die Kreise der letztgenannten Institutionen gehen zwar über den klassischen Westen, also die 16 Nato-Staaten, hinaus, sind aber westliche Institutionen.

Weltbank, Gatt und IMF sind amerikanische Erfindungen. Aber das Label "amerikanisch" trifft die Wirklichkeit nicht ganz. Diese Institutionen sind im tiefsten Sinne "westlich", als sie klassische westliche Werte verkörpern: Freihandel, Regelhaftigkeit, Kooperation, kurzum: die Institutionalisierung internationaler Beziehungen.

Institutionen, so meine ich, sind ein Wesenszug westlicher Kultur. Wenn wir an Afrika denken, fallen uns nicht zuerst internationale Institutionen ein, auch nicht, wenn wir an Asien denken. Für Asien fällt uns Karl Wittfogels Begriff des "Despotismus" ein, was natürlich auch eine Institution ist, aber nicht in demselben Sinne wie etwa das Römische Imperium, das europäische Kaisertum oder die amerikanische Präsidentschaft.

All diese Institutionen beruhen vorweg auf Regeln und Gesetzen, die schwerer wiegen und länger

leben als die Individuen, die Institutionen mit Leben erfüllen. Von der Magna Carta zur UN-Charta, von der amerikanischen Verfassung bis zur Atlantic Charter zieht sich ein urwestliches Element durch die Geschichte. Nennen wir es die *rule of law* oder *l'esprit des lois*, Rechtsstaat oder *civitas*. Es läuft immer wieder auf dasselbe Element hinaus, das die westliche Kultur von allen anderen abhebt: das Recht des Einzelnen unter Gesetzen und nicht unter der Willkür zu leben. In diesem zutiefst kulturellen Sinne wird es immer einen "Westen" geben.

Umso mehr, als "Westen" ausserdem heisst: Renaissance, Reformation und Revolution (bzw. Aufklärung). Das waren die drei *R*, die allesamt den Menschen, den Einzelnen ins Zentrum des Denkens und der Politik stellten, ihn selbstverantwortlich machten und ihn so der Macht von Kirche, Kaiser und König entrissen.

Diese drei *R* - vom Quattrocento zum Dix-huitième - unterscheiden den Westen von jeder anderen Kultur, ebenso wie die drei grossen Kräfte, die den drei *R* entsprungen sind: Liberalismus, Kapitalismus, und Demokratie. Deshalb gehören Russland, die gesamte Orthodoxie nicht zum Westen, obwohl beide Teil Europas sind. Ebenfalls im Wesen andere Kulturen sind die arabisch-islamische, die chinesisch-konfuzianische und die afrikanische. Und die lateinamerikanische? Sie wurde, obwohl eine christliche, exportiert im Zeichen von Anti-Reformation und Inquisition, hat sich also abgespalten von der Drei-*R*-Tradition, die den Westen ausmacht.

Mit anderen Worten: Der Westen qua Kultur ist älter als der Westen qua strategisches Konzept, und in diesem Sinne hat der Westen den Kalten Krieg überlebt und wird ihn überleben.

## 2.

All dies ist allerdings nur Ouvertüre, denn wir sollten uns nicht allzu sehr in komparativer Kulturanthropologie verzetteln. Und deshalb möchte ich wieder auf den politisch-institutionellen Teil der Frage zurückkommen: Gibt es noch den Westen als strategisch-politisches Konzept, und wenn ja, wie ist das angesichts der verschwundenen Hälfte des Gegensatzpaares überhaupt möglich?

Nehmen wir den eigentlichen Kern des Westens, die Atlantische Allianz. Hier taucht das linguistisch-logische Paradox - also wie kann rechts ohne links, oben ohne unten existieren - in veränderter und zugleich verschärfter Form auf.

Alles, was wir über die Geschichte von Bündnissen wissen, hätte uns vermuten lassen, dass die Nato den Sieg im Kalten Krieg nicht überleben würde.

Denn der Sieg ist genauso wie die Niederlage der tödlichste Moment im Leben einer Allianz. Das ist nachgerade ein Eisernes Gesetz der internationalen Politik.

Warum eine Allianz ihre Niederlage nicht überlebt, ist einsichtig. Die Kapitulation ist der unwiderlegbare Beweis, dass das Bündnis nicht lebensfähig ist. Ihre *Raison d'être* war die Aggregation militärischer Macht zum Behufe der Eroberung, Abschreckung oder Verteidigung. Geht sie allerdings aus der Auseinandersetzung als Verlierer hervor, hat sie auch ihren Lebenssinn verloren. Wer im Krieg die Alliierten schlägt, vernichtet ipso facto auch die Allianz.

Bismarcks Allianzgeflecht war 1918 tot, desgleichen das Hitler-Bündnis im Jahre 1945.

Warum aber sollte auch der Sieg den Todesstoss für eine Koalition darstellen? Dass es so ist, lässt sich unschwer an der historischen Realität ablesen.

Kaum war Waterloo vorbei, begann sich das Anti-Napoleon-Bündnis aufzulösen. Spätestens 1822 war England draussen.

Ähnlich nach Versailles: Die USA zogen sich aus Europa zurück, dito England. Frankreich blieb alleine in seiner Abwehrposition gegen die Weimarer Republik und musste sich mit Sekundärallianzen à la "Kleine Entente" begnügen.

Noch offenkundiger hat der Sieg als Ätzmittel nach dem Zweiten Weltkrieg gewirkt. Nicht einmal zwei Jahre hat es gedauert, da war das Anti-Hitler-Bündnis mit dem Beginn des Kalten Krieges dahingeshieden. Ein klassisches *renversement des alliances* fand statt: Plötzlich war der Bündnispartner Sowjetunion der Gegner, und nur wenig später war der alte Feind Deutschland ein umworbener Kandidat für die atlantische Koalition.

Der Grund für den "Sieg-qua-Siechtum" ist ebenfalls einsichtig. Feinde sind einander die besten Zuchtmeister. Fällt der Feind weg, verschwindet auch die Peitsche der Disziplin. Interessen, die zuvor durch den Druck von aussen zusammengehalten wurden, streben wieder auseinander. Mit dem Wiedergewinn der Freiheit fällt der Zwang zur Unterordnung weg.

Schlimmer noch: Der Freund von gestern könnte sich rasch zum Feind von morgen wandeln, um so mehr, als der Machtfaktor, der einst zwischen zwei Partnern stand, also der gemeinsame, aber geschlagene Gegner, inzwischen keiner mehr ist.

Kurzum: Ist der Sieg erst einmal errungen, beginnen die alten Koalitionäre einander zu beäugen, und ihre geheime Frage lautet: Was wird mein Partner von gestern mit seinem Machtzuwachs morgen tun? Was ich gerade beschrieben habe, ist die perverse Dynamik, die Amerika und Russland ab Mai 1945 in den Kalten Krieg getrieben hat.

### 3.

Wird es dem Westen nach 1990, dem Ende des Kalten Krieges, genauso ergehen? Die Geschichte antwortet: Ja, so war es immer. Aber die reale Geschichte, die der letzten vier Jahre, hat die Frage so noch nicht beantwortet.

Die bisherige Antwort lautet im Gegenteil "Nein": Der Westen, das Nato-Bündnis, alle anderen Institutionen der Nachkriegszeit haben allesamt die Nach-Nachkriegszeit überlebt.

Aber sind nicht vier Jahre eine sehr kurze Zeit, die wenig beweist? Das ist richtig, und deshalb ist die Antwort auf die Frage nach der Zukunft des westlichen Bündnisses noch in der Schwebe. Ich werde auf die Frage noch zurückkommen.

Vorweg aber möchte ich nach Erklärungen suchen, weshalb den Westen bis zuletzt, im Jahr vier nach Ende des Kalten Krieges, noch nicht das klassische Schicksal aller Allianzen ereilt hat.

Zu nennen sind mindestens vier Erklärungen:

*Kultur:* Eine Erklärung sind natürlich die schon vorhin beschriebenen Korsettstangen einer gemeinsamen Kultur. Offene, demokratische Kulturen passen besser zu- und ineinander als Kulturen, die einander wesensfremd sind. Zwar hat die Nato ursprünglich nicht nur demokratische Gemeinwesen unter der blauen Flagge vereint. Aber im Laufe der Jahre hat die Allianz als Hebamme und Pate neuer Demokratien fungiert: erst bei Westdeutschland und Italien, dann bei Spanien und Portugal, schliesslich auch bei den Griechen nach dem Obristenregime von 1967-1974. Die Türkei war und bleibt ein Fragezeichen - womöglich, weil sie eben nicht Teil der beschriebenen westlichen Kultur ist, sondern eine islamische, die sich knirschend seit 70 Jahren zu modernisieren versucht.

Nur: eine gemeinsame Kultur war noch nie ein Garant von Frieden und Zusammenhalt - siehe die anderthalb Jahrtausende blutiger europäischer Geschichte nach Zusammenbruch des Römischen Reiches. Kultur mag eine notwendige Voraussetzung für Zusammenhalt sein, sie ist beileibe keine hinreichende.

*Interessen:* Eine zweite, bessere Erklärung ist eine Vielfalt von gemeinsamen Interessen. Welche? An die Spitze würde ich das ökonomische Interesse stellen, namentlich an einem funktionierenden Handels- und Finanzsystem, das in den vierziger Jahren entstanden ist und aufbaut auf den furchtbaren Erfahrungen der dreissiger Jahre.

Ein anderes, kaum weniger zentrales Interesse gilt der Erhaltung und Ausweitung demokratischer Strukturen, weshalb so viele Bemühungen der Stabilisierung der neuen Mächtegerndemokratien im Osten zuteil werden.

Ein weiteres Interesse bezieht sich auf die Sicherung eines Grundstocks internationaler Ordnung: nicht unbedingt im tiefsten Afrika oder Asien, aber in unserem europäischen Lebensbereich mitsamt der Anrainerwelt in Nahost und Nordafrika.

*Institutionen und Erfahrungen:* Eine dritte Erklärung hat mit Institutionen und Erfahrungen zu tun. Ein amerikanisches Sprichwort besagt: *If it ain't broke, don't fix it.*

Der Westen ist sehr gut gefahren mit seinen Nachkriegsinstitutionen: von EG bis Nato, von Gatt bis IMF. Was funktioniert, hat immer einen Anspruch auf die Zukunft, ganz unabhängig von Existenz oder Wegfall eines Gegners.

Die diversen militärischen Institutionen des Westens haben sich, im Gegensatz zu den östlichen, nicht selbst diskreditiert. Sie haben bald ein halbes Jahrhundert äussere Sicherheit und Stabilität, Freihandel und monetäre Stabilität erhalten.

Und mehr noch: Sie haben eine Tradition und eine Infrastruktur der Zusammenarbeit geschaffen. Und

damit auch eine Investition im Ideellen wie im materiellen, die man ohne Not nicht auf den Müllhaufen der Geschichte wirft.

Die ideelle Investition ist die jahrzehntelange Zusammenarbeit, also die Erfahrung mit dem kooperativ bestimmten Ausgleich von Konflikten. Wer erfahren hat, dass er seine Interessen innerhalb einer Institution in einem repetitiven Do- ut- des verteidigen und verfolgen kann, der scheut Ausbruch und Revolte. Das heisst: Erfolgreiche Institutionen legitimieren sich selbst; sie setzen Legitimation an wie Bäume ihre Jahresringe.

Die materielle Investition, betrachten wir nur die Nato, besteht aus der Gemeinsamkeit von Logistik, Training, Infrastruktur, Doktrin und solchen simplen, aber entscheidenden Dingen wie ein IFF-System, das all unseren Flugzeugen sofort erlaubt, die eigenen Maschinen von anderen Flugzeugen zu unterscheiden. Oder nehmen wir AWACS, das gemeinsame Frühwarn- und Leitsystem der Nato. Es ist besser, solche teuren Systeme gemeinsam anzuschaffen, als sie jeder für sich zu kaufen.

*Furcht:* Eine vierte Erklärung, warum der Westen nicht Opfer seines eigenen Erfolges geworden ist, ist der verbleibende Zement der Rest-Furcht. Die Sowjetunion ist zwar zusammengebrochen, aber dafür gibt es nun Russland, das sich von dem alten russischen Imperium hauptsächlich dadurch unterscheidet, dass es nur zehn und nicht elf Zeitzonen umfasst.

Russland bleibt der grosse Unsicherheitsfaktor: einmal gerade wegen seiner Schwäche und zum zweiten wegen seiner potentiellen Stärke. Wenn man so will, lastet Russland wie eh und je auf Europa - nur die Vorzeichen haben sich verändert.

Früher waren es 30'000 Atomwaffen und eine Armee von 5 Millionen Mann, dazu eine feindliche Ideologie, die dem Westen zu schaffen machten.

Heute sind es um die 20'000-plus Atomwaffen, eine Armee von etwa 3 Millionen Mann und eine Ideologie, von der wir noch nicht wissen, ob sie sich um den Pol der Demokratie und der Marktwirtschaft verfestigen wird.

Ganz Ängstliche könnten gar behaupten, dass Russland heute gefährlicher ist als unter Breschnjew und seinen Nachfolgern. Die hatten wenigstens ihren Staat in der Hand und zudem nach bitteren Krisen die Grundregel des Atomzeitalters fest internalisiert: Wer zuerst schießt, stirbt als zweiter.

Und heute? Jelzin hat seinen Staat und seine Armee nicht in der Hand, und die unmittelbaren Nachfolger werden dieses Problem auch nicht meistern. Eine zerrüttete, frustrierte Gesellschaft aber ist kein Garant von Friedfertigkeit. Und über allem schwebt die dunkle historische Erfahrung, dass noch kein Imperium seinen Geist ohne Krieg aufgegeben hat: weder das Römische noch das Osmanische noch das Habsburgische.

Zwar versucht der Westen als Ganzes, Russland zu stabilisieren und zu domestizieren, aber im Innersten unseres Herzens wissen wir, dass wir von aussen nicht kurieren können, was von innen geheilt werden muss. Wir können den Russen nicht Marktwirtschaft aufzwingen und Demokratie beibringen - es sei denn, wir würden sie 40 Jahre lang besetzen, so wie im Falle Westdeutschland und

Japan.

Und das ist wohl der tiefste Grund, weshalb der Westen - also das Atlantische Bündnis - seinen Sieg bislang überlebt hat: Der alte Gegner, zwar zutiefst geschwächt und besserungswillig, ist immer noch da. Ergo bleibt die Nato, was sie im Kern immer war: ein Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit. Er fordert zwar seinen Mitgliedern nicht mehr so hohe Prämien ab wie im Kalten Krieg, aber die Tatsache, dass niemand seine Police abgibt, sondern im Gegenteil ein halbes Dutzend Anwärter vor der Tür stehen, zeigt, wie funktional das Bündnis nach wie vor ist.

#### 4.

Ich habe vier Erklärungen für den Fortbestand des Westens aufgeführt: Kultur, Interesse, Institutionen und Residual-Furcht. Lassen sie uns trotzdem nicht ignorieren, dass der Westen, die Nato nicht mehr das sind, was sie bis ca. 1989/1990 waren.

Ich komme zurück auf das klassische Ätzmittel aller Allianzen: die Freiheit. Es steht ausser Zweifel, dass die Freiheit ab 1989/90 nicht nur im Inneren, sondern auch im Äusseren der Staaten gewachsen ist, weil das existentielle Duell zwischen Ost und West abgesagt worden ist. Und Freiheit ist Gift für Disziplin und Zusammenhalt.

Nehmen wir die beiden Säulen der alten westlichen Ordnung: die Bundesrepublik Deutschland und die Vereinigten Staaten. Es steht ausser Zweifel, dass beide nun einen viel grösseren Manövrierraum besitzen als in den vier Jahrzehnten zwischen 1949 und 1989.

*Die Bundesrepublik Deutschland:* Das grösser gewordene Deutschland befindet sich in einer völlig neuen strategischen Situation - in einer günstigeren Lage als jeder ihrer Vorgänger von Friedrichs Preussen über Bismarcks Zweites Reich bis hin zur Bonner Republik.

Dieses neue Gebilde - früher entweder Magnet oder Motor der europäischen Unsicherheit - ist nun nur von Freunden umzingelt. Früher stand die russische Militärmacht im Herzen Deutschlands und Europas, jetzt zieht sie sich auf eine Distanz von 1500 Kilometern zurück.

Das heisst: Ob die Bundesrepublik es will oder nicht - ihre Optionen haben sich im Vergleich zum Kalten Krieg vervielfacht. Und ihre Politik beginnt sich langsam zu ändern. Früher war die Bundesrepublik der Musterknabe der europäischen Integration, heute ist es Deutschland, das - ohne gaullistisches Getöse zwar - so häufig an den Gitterstäben der EU rüttelt wie Frankreich und England.

Langsam wandert auch das deutsche Auge gen Osten, die unmittelbare Nachbarschaft von Ost-Mittleuropa. Und das ist auch kein Wunder: Kraft ihrer geographischen Lage ist die Bundesrepublik mehr als Frankreich, Italien oder England von der Labilität im Osten bedroht. Aus derselben geographischen Position heraus sieht Deutschland dort auch grosse Chancen: für Investitionen, Produktion und friedliche Penetration.

In fünf Jahren, wenn die schlimmsten Verwerfungen der Wiedervereinigung überwunden sein werden, muss man deshalb annehmen, dass die Bundesrepublik eine andere, weniger

gemeinschaftsorientierte Rolle spielen wird als in der Nachkriegszeit. In Ansatzpunkten lässt sich das Skript für diese neue Rolle schon heute erkennen.

USA: Was für Bonn zutrifft, trifft für Washington doppelt und dreifach zu. Trotz Korea- und Vietnamkrieg bleibt die amerikanische Politik im Kalten Krieg eurozentrisch. Hier, in Europa, waren die meisten amerikanischen Waffen und Truppen stationiert. Hier war auch die zentrale Arena amerikanischer Eindämmungspolitik.

Nun aber, mit der drastischen Verringerung der Bedrohung in der europäischen Arena, beginnt sich der globale Charakter amerikanischer Macht deutlicher zu manifestieren als je zuvor. Werfen wir nur einen Blick zurück auf die letzten 12 Monate. Was hat die Clinton-Regierung in dieser Zeit beschäftigt? Koreanische Atomwaffen, chinesische Menschenrechte, japanischer Protektionismus, irakische Sanktionen, der Nahost-Friedensprozess, der pazifische Freihandel, Jelzins Manöver und Manipulationen. Was blieb für Europa übrig? Eine Handvoll Bomben, halbherzig geworfen, auf serbische Ziele.

Kurzum: Die beiden Hauptstützen der alten westlichen Ordnung beginnen sich neu zu orientieren, und zwar als logische Folge der Wasserscheide 1989/90. Insgesamt trifft das für den gesamten Westen zu, und daraus lässt sich schliessen: Je freier die Staaten, desto schwieriger und langwieriger das Zusammenschirren ihrer Interessen. Die flatterhafte westliche Politik in Bosnien - ein bisschen von allem - liefert eine lehrreiche Illustration.

Dahinter steht ein drastischer Unterschied zwischen dem Heute und dem Gestern, zwischen negativer und positiver Einheit. Im Kalten Krieg war das überragende Gemeinschaftsinteresse ein negatives: also Abschreckung und Abwehr der sowjetischen Bedrohung. Das ganze Bündnis war so strukturiert - mit Vorneverteidigung, integrierter Kommandostruktur und "Schichttortenprinzip" - dass im Falle eines Angriffs praktisch jeder von der ersten Stunde an in die gemeinsamen Verteidigung verstrickt war. Das gemeinsame Interesse ergab sich sozusagen von selbst.

Heute aber geht es um aktive, nicht reaktive Einheit, also: Intervenieren wir in Bosnien, Somalia, Ruanda ? Gehört Osteuropa in die Nato ? Wie bekämpfen wir als Allianz die Atomwaffenverbreitung ? Da hat jeder, anders als im klassischen Verteidigungsfall, wo der Angriff auf einen der Angriff auf alle war, seine eigenen Interessen. Und deshalb ist positive Einheit hundertfach schwerer als negative, um so mehr, als es heute keinen automatischen Führer der Allianz mehr gibt. Nur im Kalten Krieg hatte Amerika ein überragendes Interesse an der Führung in Europa, und nur damals haben sich die Europäer diesem Wunsch unterworfen, weil nur Amerika Sicherheit gegen die Sowjetunion garantieren konnte.

Fazit: Längst ist der Westen nicht mehr das festgefügte, fast supranationale Bündnis des Kalten Krieges, sondern eine klassische Koalition, die sich von Fall zu Fall aufs neue konstituieren muss und eher den kleinsten gemeinsamen Nenner wählen wird. Geographische Position und eine nationalere Bestimmung der nationalen Interessen wird dabei schwerer ins Gewicht fallen als das Prinzip der Drei Musketiere: "Einer für alle, alle für einen".

Ich komme zum Schluss: Die internationale Politik, vom Eis des Kalten Krieges befreit, ist wieder "flüssig" und daher gut für Überraschungen geworden. Bleiben wir im Bild: Wird der Strom, "Westen" genannt, sich teilen, über die Ufer treten, im Sande versickern oder gar zum Wildwasser werden?

Konkreter: Wird der Westen wieder so schnell auseinanderfallen wie nach dem gewonnenen Krieg von 1918 ? Das glaube ich nicht.

Einmal, weil wir die Folgen von 1918 kennen; diese Kenntnis - Erinnerung und Erfahrung - ist übrigens der wichtigste Grund, weshalb sich Geschichte so häufig nicht wiederholt.

Zweitens, weil der Westen heute aus gefestigten Demokratien und nicht aus zwei Lagern besteht: hier die alten Demokratien USA, England, Frankreich - dort die rachitischen demokratischen Experimente Weimar, Italien, Spanien und Portugal. Demokratien springen zwar genauso gerne wie andere Regime auf auswärtige Abenteuer an, aber sie haben sich noch nie untereinander bekämpft.

Drittens, weil es innerhalb des Westens keine Hegemonial- und Territorialkonflikte gibt. Gewiss, die Deutschen wollen mehr Macht als sie früher zu ergreifen wagten, und die Franzosen reiten nach wie vor gegen die Windmühlenflügel einer sogenannten anglo-amerikanischen Hegemonie an. Aber diese Situation hält keinen Vergleich aus mit dem Ringen, das in Europa wieder begann, bevor noch die Unterschriften unter dem Versailler Vertrag getrocknet waren.

Viertens, weil wir durch den Erfolg unserer traditionellen zwischenstaatlichen Institutionen geradezu konditioniert worden sind, Interessenkonflikte kooperativ zu lösen.

Fünftens, weil wir trotz Wegfall der Sowjetunion ein ganzes Bündel positiver Interessen teilen: von Freihandel über Demokratieausdehnung bis hin zur Stabilität der internationalen Ordnung.

Sechstens, und vielleicht am wichtigsten: Keiner wünscht sich wirklich die Renationalisierung internationaler Politik, geschweige denn die Trennung Europas von Amerika. Im Innersten seines Herzens wünscht sich selbst ein Mitterrand, dass Amerika als Gegengewicht zu Deutschland bleibt. Und für die Deutschen ist das, umgekehrt, ebenfalls von Vorteil. Gerade die amerikanische Präsenz dämpft nämlich die Furcht vor der deutschen Macht.

Ist der Westen ein irrealer Kulturbegriff ? Nein, ganz und gar nicht.

Ist der Westen eine reale Institution? Ja, aber nicht mehr der festungsähnliche Bau von 1949-89, sondern eher eine postmoderne, dekonstruktionistische Architektur mit unordentlichem Grundriss und überraschenden Brüchen.

Ist der Westen eine kohärente Allianz? Nein, eher eine klassische Koalition mit abwechselnden Ad-hoc-Allianzen innerhalb der Allianz.

Gibt es etwas Besseres als dieses merkwürdige Gebilde? Nein, auf keinen Fall. Warum ich das

behaupte? Nicht aus Gründen des Kulturchauvinismus, sondern aufgrund empirischer Beobachtung. Abgesehen vom integristischen Teil des Islams oder von krassen Aussenseiterstaaten wie Nordkorea will jedermann Wohnrecht im Westen reklamieren. Mit all seiner Dekadenz, seiner blutigen Geschichte und seiner schillernden Unordnung ist der Westen heute ein Modell, das einzige Modell, das jede Gesellschaft zumindest teilweise nachahmen will.

Allein diese Beobachtung sollte uns vermuten lassen, dass der Westen kein irrealer Begriff ist. Wenn wir es nicht glauben, so glauben es doch wenigstens die anderen. Und das sollte uns zögern lassen, den Westen als irrealen Begriff abzutun.

---

© [Center for Security Studies, ETH Zurich](#) (Swiss Federal Institute of Technology),  
member of: [Center for Comparative and International Studies, Zurich \(CIS\)](#), ETH Zentrum SEI, 8092 Zurich-Switzerland  
Tel: +41-1-632 40 25 Fax: +41-1-632 19 41 email: [postmaster@sipo.gess.ethz.ch](mailto:postmaster@sipo.gess.ethz.ch), [Disclaimer](#)  
Online version provided by the International Relations and Security Network ISN

# Gebhard Schweigler

## Die USA zwischen Atlantik und Pazifik

### 1. Die "neue Welt"

Die USA zwischen Atlantik und Pazifik: Dies ist, wörtlich genommen, zunächst eine geographische Feststellung von grosser Banalität. Nicht so banal hingegen sind die politischen Auswirkungen dieser geographischen Lage der Vereinigten Staaten von Amerika. Das Land fühlt sich in der Tat zwischen Atlantik und Pazifik hin- und hergerissen. Dieser Konflikt zwischen einer atlantischen und einer pazifischen Orientierung mag Teil jener 'manifest destiny' sein, die vor 150 Jahren die weitgehend östlich des Mississippi gelegenen Vereinigten Staaten die Herrschaft über den ganzen nördlichen Kontinent (mit Ausnahme Kanadas natürlich) gewinnen liess. Aber das Schicksal, das den USA eine Zwitterstellung zwischen dem alten Europa und dem geheimnisvollen Orient bescherte, reicht weiter zurück. Es begann mit der geographischen Banalität von heute, die vor 500 Jahren eben überhaupt nicht banal war. In diesem Umstand - der den Begriff der Zeitgeschichte wohl stark strapazieren mag - liegt alles weitere begründet. Der Blick so weit zurück erscheint daher zunächst einmal notwendig.

Zur Erinnerung: Kolumbus brach im Jahre 1492 auf, um einen kürzeren Seeweg nach Indien - und damit einen leichteren Zugang zu den fabelhaften Schätzen des fernen Orient - zu finden. Nach seiner Landung auf einer Insel der Bahamas war er davon überzeugt, sein Ziel erreicht zu haben: West-Indien, von Indios bevölkert. Erst einige Jahre und weitere Entdeckungsreisen später dämmerte es den mutigen Seefahrern allmählich, dass man weder Indien noch den Orient gefunden hatte. Einer dieser Entdecker, Amerigo Vespucci, prägte deshalb im Jahre 1507 den Begriff "neue Welt" für den neu entdeckten Kontinent. Den Kartographen in Europa jedoch, die sich mit der nun bestätigten Gestalt der Erde als Kugel zurechtfinden mussten, wurde gleichzeitig bewusst, dass es wohl noch mehr als nur eine "neue Welt" geben würde. Martin Waldseemüller gab dem neuen Kontinent daher den Namen "Amerika" - zu Ehren von Americus Vespuccius.

Doch der Begriff der "neuen Welt" blieb erhalten. Er setzte sich schliesslich durch für jenen Teil des amerikanischen Kontinents, den Vespucci gar nicht selbst zu Gesicht bekommen hatte - für Nordamerika. Hier reproduzierte sich die "alte Welt" mit ausserordentlich grosser Vielfalt: in Neu-England, in Neu-Frankreich (später Quebec genannt), in Neu-Amsterdam (dem heutigen New York), in Neu-Pfalz, ja sogar in Neu-Glarus. Und je mehr und je vielfältiger sich die "alte Welt" in Nordamerika eine "neue Welt" aufbaute, desto stärker verwandelte sich dieser Begriff von einer geographischen Bezeichnung in einen politischen und gesellschaftlichen Anspruch. Anderswo wurden tatsächlich noch weitere neue Welten entdeckt, aber die "neue Welt" war und blieb Nordamerika.

Der entscheidende Impuls für die "neue Welt" ging vom "neuen England" aus - den englischen Kolonien an der Ostküste Nordamerikas, die sich nicht nur dank der (maritimen) Macht des Mutterlands am besten behaupten konnten, sondern denen auch die Grundformen demokratischer Selbstbestimmung zugute kam, wie sie sich in England zu entwickeln begonnen hatten. Der Erfolg der englischen Kolonien, die sich vor allem gegen französische, spanische, holländische und schwedische Konkurrenz durchsetzten, beruhte auf zwei unterschiedlichen Formen der Kolonisierung, deren Folgen die späteren Vereinigten Staaten von Amerika in zwei unterschiedliche Gesellschaften teilten, die sich erst in jüngster Zeit aneinander angepasst haben.

In den südlicheren Kolonien setzten sich vorwiegend Kolonisten mit starken wirtschaftlichen Interessen fest, die eng an das Mutterland gebunden blieben und einen entsprechend elitären Lebensstil pflegten. Beispielhaft für diese Entwicklung war das im Jahre 1607 gegründete Jamestown in Virginia. Jamestown hätte möglicherweise nicht überlebt, wenn die Siedler nicht bald den Tabak als Exportschlager entdeckt hätten. Schon 1612 fing man in Jamestown mit der kommerziellen Kultivierung von Tabakpflanzen an. Zwei Jahre später wurden die ersten Früchte dieser Bemühungen nach England exportiert. Wiederum fünf Jahre später belief sich das Exportvolumen des Tabaks auf 50'000 Pfund. Noch heute gilt "Virginia" für Tabakliebhaber als der Inbegriff von Qualität.

Die Kolonisten konnten - oder wollten - diesen umfangreichen Tabakanbau nicht mit eigener Arbeitskraft allein bewältigen. Bereitwillig gingen sie daher auf das Angebot eines holländischen Unternehmers ein, der ihnen bereits im Jahre 1619 eine Schiffsladung aus Afrika importierter Sklaven anbot. Dies war der Beginn eines umfangreichen - und grauenhaften - Sklavenhandels, dessen Auswirkungen die "neue Welt" in vielfacher Hinsicht prägten. Denn diese "neue Welt" wurde eben - in beiden Fällen über den Atlantik hinweg - nicht nur von Europa, sondern auch von Afrika besiedelt. Die Vermischung der beiden so unterschiedlichen Kulturen führten zur Prägung einer eigenen Kultur (die in Dvoraks "Symphonie aus der neuen Welt" zum ersten Mal deutlich anklang und sich heute in allen Erscheinungsformen der amerikanischen 'pop culture' weltweit durchgesetzt hat.) Die Einrichtung der 'peculiar institution' aber - wie die Sklaverei beschämt bezeichnet wurde - hinterliess den Vereinigten Staaten eine Erbschaft, mit deren immensen Folgeproblemen sie bis heute zu kämpfen haben.

Während in den südlichen Kolonien mit Hilfe der Sklaverei vor allem wirtschaftliche Interessen dominierten, entwickelte sich weiter nördlich die eigentliche "neue Welt". Hierher strömten vorwiegend diejenigen, die der "alten Welt" ganz bewusst den Rücken kehren wollten und deshalb entschlossen waren, ihre "neue Welt" nach eigenen Vorstellungen aufzubauen. Es waren zunächst vor allem religiöse Querdenker, die hier die Möglichkeit suchten, ihrem Glauben getreu leben zu können. Im Jahre 1630 (zu einem Zeitpunkt, als das ferne Japan sich gerade gegenüber allen europäischen Einflüssen radikal abschottete) kam es so zur Gründung der religiös dominierten Massachusetts Bay Colony. Deren erster Gouverneur war ein Geistlicher, John Winthrop. Noch vor seiner Ankunft in der "neuen Welt" hielt er an Bord des Schiffes eine Predigt, die über Jahrhunderte hinaus Berühmtheit erlangte, eben weil hier zum ersten Mal der Anspruch der "neuen Welt" deutlich formuliert wurde. "Wir werden sein wie eine leuchtende Stadt auf dem Hügel", ermahnte Winthrop seine Gefolgschaft: "Die Augen der Welt ruhen auf uns." Winthrop pries die "neue Welt" als Vorbild auch für die "alte" Welt - ein Anspruch, der sich seitdem zu einem Hauptelement des Glaubensbekenntnisses in der "zivilen Religion" der USA entwickelte.

Als Gouverneur Winthrop im späteren Boston landete, gab es noch keine Stadt auf dem "Beacon Hill", geschweige denn eine leuchtende. Aber gerade hier in Neu-England wuchs die "neue Welt" rapide heran. 150 Jahre später war sie so erwachsen geworden, dass sie schliesslich die Unabhängigkeit von der "alten" Welt verlangte. Vorausgegangen war ein Prozess der Entfremdung vom Mutterland, auf dessen Manifestationen London mit zunehmender Härte reagierte. Die Auseinandersetzungen zwischen den aufrührerischen Kolonisten und der weitgehend verständnislosen herrschenden Elite in London eskalierten sehr rasch zu einem Punkt, wo der englische König mit Waffengewalt für Ordnung sorgen wollte, während die nunmehr erst nach ihrer Unabhängigkeit strebenden Kolonien sich gegen diese Unterdrückung mit den ihnen eigenen Waffen und Taktiken wehrten. Vordergründig ging es unter anderem um 'no taxation without representation.' Aber dahinter waren Ansprüche gereift, die einer der Feuerköpfe des Aufstandes, Thomas Paine, in einem weit verbreiteten Pamphlet auf die Formel brachte: Die Sache der Amerikaner ist die Sache der ganzen Welt. "Wir," so Paine, "haben die Macht, die Welt neu zu gestalten." Die "neue Welt" trat an, die Welt neu zu gestalten - nach ihrem Vorbild.

Zum Manifest dieser neuen Welt wurde die Unabhängigkeitserklärung vom 4. Juli 1776 (die ganz bewusst an die Weltöffentlichkeit gerichtet war). "Selbstverständliche Wahrheiten" beschworen die Unterzeichner dieser von Thomas Jefferson verfassten Erklärung: Alle Menschen sind gleich geschaffen und mit unveräusserlichen Rechten ausgestattet - darunter Leben, Freiheit und Streben nach Glück. Revolutionär war die Forderung nach Selbstbestimmung, d.h. nach einer anderen Regierung, wenn die bestehende Regierung diese Rechte und Ziele nicht gewährleistete und verfolgte. Das Recht auf persönliche Selbstbestimmung war in der Formel des "Strebens nach Glück" verankert, die ursprünglich vielleicht nur das Recht auf persönlichen Besitz beinhaltete, in Wirklichkeit aber den Individualismus als Hauptmerkmal der amerikanischen Ideologie - des Amerikanismus - zum Ausdruck brachte. Dies war das eigentlich Neue der "neuen Welt".

Die "alte" Welt liess sich vom revolutionären Geist der "neuen" infizieren. Dreizehn Jahre nach der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung kam es in dem mit den Vereinigten Staaten verbündeten Frankreich - Thomas Jefferson war inzwischen Botschafter seines Landes in Paris! - zur Revolution. Aber wo die Amerikaner das Recht auf Leben, Freiheit und Streben nach Glück beschworen hatten, setzte sich die französische Revolution ein anderes Leitmotiv: Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit. Hier lag der entscheidende Unterschied. Die "neue Welt" betonte das persönliche Streben nach Glück - den Individualismus; die "alte" Welt (unter dem Einfluss traditioneller religiöser Überzeugungen) versteifte sich auf das Prinzip der Brüderlichkeit. Geleitet vom Prinzip der Brüderlichkeit ging Europa fortan seinen eigenen Weg, angeführt zunächst von Napoleon, später verführt von den Predigern brüderlicher Gleichheit, Karl Marx und Friedrich Engels, und schliesslich in die Katastrophe geführt von Josef Stalin und Adolf Hitler - der eine im Namen des Sozialismus, der andere im Namen des Nationalsozialismus.

Mit dieser "alten" Welt, die - wo sie schon revolutionär war - amerikanische Ideale nicht übernehmen wollte, verspürten die Amerikaner wenig Gemeinsamkeit. Der Gegensatz zwischen "alter" und "neuer" Welt blieb daher bestehen, ja er verschärfte sich noch. Erst genau 200 Jahre nach der französischen Revolution kam - aus amerikanischer Perspektive betrachtet - der Irrweg der Europäer zu einem Ende. Kein Wunder, dass die auf diesem Umstand begründete These vom "Ende der Geschichte" (aufgestellt von einem jungen Wissenschaftler japanischer Abstammung, Francis Fukuyama) in den Vereinigten Staaten auf so grosse Resonanz gestossen ist. Denn sollten die Europäer endlich eingesehen haben,

dass sie sich auf dem falschen Weg befunden haben, bleibt ihnen als Königsweg nur noch die Übernahme des amerikanischen Modells. Für die Amerikaner wäre damit in der Tat zumindest ein Teil der Geschichte zu einem vorläufigen Ende gekommen.

## 2. Die neue und die alte Welt

An der Überlegenheit des eigenen Modells bestand bei der politischen Klasse Amerikas von Anfang an kein Zweifel. Allerdings bildeten sich, ebenfalls schon zu Beginn der Vereinigten Staaten von Amerika, zwei Pole dieses Überlegenheitsdenkens heraus. Den einen Pol verkörperte Alexander Hamilton, der hitzköpfige Vertraute von General George Washington und später, unter Präsident Washington, dessen brillanter Finanzminister und Fachmann für Wirtschaftsfragen. Hamilton war Macht- und Realpolitiker. Er setzte zum einen auf eine starke Bundesregierung (die Neufassung der Verfassung von 1787 war auf sein Drängen hin zustande gekommen), zum anderen auf wirtschaftliche Stärke als wesentliches Element zukünftiger amerikanischer Überlegenheit. Sein Denken kommt am besten zum Ausdruck in den von ihm angeregten und zum Teil auch selbst verfassten Artikeln zur Verteidigung der neuen Verfassung von 1787, den später so genannten Federalist Papers. Im November 1787 empfahl Hamilton die neue Verfassung mit dem Argument, sie würde es den USA endlich erlauben, den Überlegenheitsdünkel der Europäer in die Schranken zu weisen (Federalist 11):

"Die Überlegenheit, die Europa schon seit langem pflegt, hat es dazu veranlasst, sich selbst als die Herrscherin der Welt herauszuputzen und den Rest der Menschheit so zu behandeln, als sei er allein zum Nutzen Europas geschaffen worden. Männer, die als profunde Philosophen bewundert werden, haben mit ebensolchen Worten den Einwohnern Europas ihre physische Überlegenheit bescheinigt und gleichzeitig bedeutungsschwer behauptet, dass alle Tiere - und darunter eben auch die menschliche Rasse - in Amerika nur degenerieren - dass sogar Hunde aufhören zu bellen, nachdem sie für einige Zeit unsere Luft eingeatmet haben.

Manche Tatsachen haben schon zu lange diese arroganten Anmassungen der Europäer unterstützt. Jetzt liegt es an uns, die Ehre der menschlichen Rasse zu retten und diesem unserem anmassenden Bruder Bescheidenheit beizubringen. Die Union wird uns dazu in die Lage versetzen. Sollten wir uns aber nicht vereinigen, würden wir zu einem weiteren Opfer solcher Anmassung werden. Lasst uns Amerikaner aufhören, Instrumente europäischer Grösse sein zu wollen. Lasst die dreizehn Staaten, verbunden in einer strikten und unauflösbaren Union, beschliessen, ein grosses amerikanisches System aufzubauen - ein System, das allen Kontrollen einer transatlantischen Gewalt überlegen ist und schliesslich in der Lage sein wird, die Bedingungen der Beziehungen zwischen der alten und der neuen Welt zu diktieren."

Das "grosse amerikanische System" sollte nach Hamiltons Vorstellungen vor allem mit Hilfe einer eigenen Industrie geschaffen werden, deren Produkte dann auf dem Weltmarkt angeboten würden (nicht zuletzt aus diesem Grund trat Hamilton auch für enge Beziehungen mit dem Weltmarktführer England, dem Feind von gestern, ein und provozierte dadurch den erbitterten Widerstand von Aussenminister Jefferson). Hamilton beschwor "jenen unerreichten Geschäftssinn, der das Genie des amerikanischen Händlers und Seefahrers auszeichnet", als eine "unerschöpfliche Mine nationalen Reichtums", deren Schätze allerdings nur gehoben werden könnten, wenn ein starker Bund die Voraussetzungen dafür schaffen würde. Dann erst - so Hamilton - könnten die Vereinigten Staaten "in

der ganzen Welt bewundert und beneidet werden."

Hamilton hat diesen Ausdruck nicht geprägt, aber er beschreibt den von ihm begründeten Pol amerikanischen Überlegenheitsdenkens exakt: "The business of America is business." Auf ihn als Ahnherren berufen sich vor allem die Geschäftskreise der USA, die in der von ihm begründeten Partei - aus den "Federalists" entstand schliesslich die Partei der Republikaner - ihre politische Heimat gefunden haben: vorwiegend an realen Zielen orientiert und der "Realpolitik" zugeneigt.

Hamiltons Gegenspieler und Urheber des anderen Pols amerikanischen Überlegenheitsdenkens war Thomas Jefferson, Autor der Unabhängigkeitserklärung, erster Aussenminister und dann dritter Präsident seines Landes - in vielfacher Hinsicht der Begründer der Vereinigten Staaten. Jefferson verfocht vor allem eine amerikanische Idealpolitik, nach innen wie nach aussen. Für ihn war das Kernstück des amerikanischen Systems die Freiheit des Einzelnen. Während Hamilton sich dafür einsetzte, die Kinder nutzbringend in den Fabriken arbeiten zu lassen, machte sich Jefferson für ein Schulwesen mit allgemeiner Schulpflicht stark, nicht so sehr, um die Freiheit der Kinder zu beschützen, sondern weil nur gut ausgebildete Kinder in der Lage sein würden, verantwortungsbewusst mit der Freiheit umzugehen (im übrigen aber auch nur auf diese Weise eine für den Erhalt der Freiheit aller notwendige "Aristokratie der Leistung" geschaffen werden könnte). Gegen Ende seines langen Lebens beschrieb Jefferson seine Grundüberzeugung folgendermassen (in einem Brief an Präsident James Monroe vom Oktober 1823):

"Unsere erste und grundsätzliche Maxime sollte sein, uns niemals in die Auseinandersetzungen Europas verwickeln zu lassen. Unsere zweite Maxime: Europa niemals erlauben, sich in Angelegenheiten auf dieser Seite des Atlantik einzumischen. Amerika - Nord wie Süd - hat völlig eigene Interessen, die sich grundsätzlich von denen in Europa unterscheiden. Amerika sollte deshalb sein eigenes System pflegen, in jeder Hinsicht getrennt von Europa. Während Europa sich darum bemüht, zum Domizil des Despotismus zu werden, sollten unsere Anstrengungen sich ganz darauf konzentrieren, unsere Hemisphäre zur Heimat der Freiheit zu machen."

Amerika als Heimat - ja, wie Jefferson es gelegentlich auch bezeichnete, als Reich - der Freiheit: Dies ist der Gegenpol zum "Geschäft Amerika". Überlegenheit gegenüber der "alten" Welt nicht als Folge wirtschaftlicher oder auch militärischer Macht, sondern auf der Grundlage der Ausstrahlung eigener Ideale (sehr viel später als "weiche Macht" bezeichnet). Jefferson wurde damit zum Ahnherren der Demokratischen Partei, die noch heute in der Aussenpolitik stärker an idealistischen Vorstellungen orientiert ist, allerdings auch in dem - von Jefferson selbst schon erfahrenen - Konflikt steckt, als Partei des kleinen Mannes dessen Interessen vorrangig in der Innenpolitik wahren zu müssen.

Zwei Seelen wohnen also in der Brust der Amerikaner: das Geschäft und die Ideale. Dies müssen nicht immer Gegensätze sein. Schon Hamilton und Jefferson teilten zum Beispiel die Grundüberzeugung, dass die Vereinigten Staaten - im Interesse der Wirtschaft und der Macht für den einen, wegen der Sache der Freiheit für den anderen - sich über den ganzen nordamerikanischen Kontinent ausdehnen müssten. Die "neue Welt" sollte keine Grenzen kennen. Die mit der eigenen Unabhängigkeit übernommene Aufgabe, die Welt neu zu gestalten, blieb Bestandteil des Amerikanismus. Die angestrebte neue Weltordnung sollte nicht mehr und nicht weniger als eine "Neue-Welt-Ordnung" sein: von den USA in ihrem Interesse gestaltet und an ihrem Vorbild orientiert.

Auch nach innen beinhaltete der Traum von der fortdauernden "neuen Welt" eine Verpflichtung und ein Versprechen. Die "neue Welt" sollte nicht alt werden, natürlich nicht, indem sie etwa doch wieder europäische Verhältnisse übernahm, vor allem aber auch dadurch, dass sie sich ständig darum bemühte, "neu" zu sein. Hier liegt der Ursprung des amerikanischen Fortschrittsglaubens und die daraus resultierende ständige Suche nach dem Neuen und dem Besseren. Und nur so konnten die USA attraktiv bleiben: für neue Einwanderer auf der Suche nach einem besseren Leben ebenso wie für andere Länder auf der Suche nach einem Vorbild für die eigene Umgestaltung.

Als "neue Welt" waren die Vereinigten Staaten lange Zeit auf die einzige "alte" Welt - auf Europa - fixiert; hier war der Massstab, an dem das eigene Neue gemessen werden konnte. Solange man jedoch befürchten musste, bei einer Verwicklung in europäische Angelegenheiten selbst Schaden zu erleiden, und solange die Machtmittel nicht zur Verfügung standen, sich mit Aussicht auf Erfolg in Europa zu engagieren, war es allerdings eine vernünftige Politik, 'entangling alliances' im alten Europa zu vermeiden. Ähnlich zwingend war es, Europa von der "neuen Welt" fernzuhalten, also - wie es die Monroe-Doktrin von 1823 formulierte - die Rückgewinnung ehemaliger Kolonien bzw. die Gewinnung neuer Kolonien sowie die Einrichtung europäischer politischer Systeme zu verhindern. In dem Masse, wie die USA damit in die Machtbalance in Europa eingriffen (vor allem zugunsten Englands), beeinflussten sie auch den weiteren Gang der Ereignisse in der "alten" Welt.

### **3. Imperialismus im Pazifik**

Aber während die Amerikaner auf Europa fixiert blieben, richteten sie ihre begehrliehen Blicke doch immer wieder zum Pazifik und darüber hinaus nach Asien. Der alte Traum vom einfachen Seeweg nach Asien lebte fort. Schon Jamestown war gegründet worden mit der Hoffnung, der Kontinent liesse sich auf dem James River durchqueren. Als knapp zweihundert Jahre später Präsident Jefferson das Land vom Mississippi bis zu den Rocky Mountains gleichsam in den Schoss fiel (Napoleon sah sich im Jahre 1803 gezwungen, Louisiana für 15 Millionen Dollar zu verkaufen, um seinen Krieg gegen England finanzieren zu können), griff Jefferson nicht zuletzt in der Hoffnung zu, nunmehr einen Wasserweg vom Atlantik zum Pazifik zu gewinnen. Die sofort angeordnete Expedition von Lewis und Clark kam jedoch mit der enttäuschenden Nachricht zurück, dass es zwischen dem Missouri und dem Columbia River im Nordwesten keine Verbindung gab. Diese Erkenntnis bestärkte die Amerikaner in ihrer - vier Jahrzehnte später als 'manifest destiny' bezeichneten - Überzeugung, dass sie sich auch die Gebiete zwischen den Rocky Mountains und dem Pazifik einverleiben müssten, um einen sicheren Zugang zum Pazifik und damit ein Tor nach Asien zu gewinnen.

Denn inzwischen hatten die Schifffahrtsinteressen an der Ostküste einen zunehmend schwunghaften Handel mit Asien begonnen. Amerikanische Handelsschiffe beförderten einen beträchtlichen Teil des gesamten Warenverkehrs auch zwischen Asien und Europa, während amerikanische Fischer im Pazifik vor allem auf Walfang gingen, um das zu dieser Zeit lebenswichtige Walöl zu gewinnen (ohne das in Amerika die Lichter ausgegangen wären). Aufgrund dieser Aktivitäten verstärkte sich das Interesse der amerikanischen Geschäftswelt an Asien, in dem man auch einen vielversprechenden Markt sah. Es war also vor allem das "business", das die USA nach Asien führte, und sehr viel weniger der amerikanische Idealismus (obwohl auch Missionare amerikanischer Kirchen in Asien aktiv wurden).

Bei der Öffnung asiatischer Märkte gerieten die USA zum Teil in Konflikt mit europäischen

Interessen, zum Teil gelang es ihnen aber auch, im Kielwasser europäischer Bemühungen selbst Fuss zu fassen. Beispielhaft hierfür war die von England erzwungene Öffnung Chinas. Nach dem Opium-Krieg (geführt von England um das Recht, Opium in China einführen zu dürfen), setzte England im Jahre 1842 gewisse Handelszugeständnisse Chinas (sowie den Erwerb Hongkongs als Kronkolonie) durch. Die USA befürchteten, benachteiligt zu werden; vor allem die Textil- und Tabakproduzenten erhofften sich den Zugang zu einem potentiell gewaltig grossen Markt. Folglich bestanden die USA gegenüber China darauf, ähnlich behandelt zu werden wie die von China am meisten begünstigte Nation - eben England. Die Vereinigten Staaten gewannen die Meistbegünstigung; das erhoffte grosse Geschäft blieb allerdings zunächst aus.

Ein Problem für die amerikanischen Händler war der weite Seeweg um die Spitze von Südamerika herum. Der Drang zum Pazifik wurde nun nahezu unaufhaltbar. Zum Werkzeug der 'manifest destiny' fühlte sich Präsident James Polk berufen, der in den Jahren von 1846 bis 1848 zunächst mit Hilfe einer raffinierten Diplomatie von London den Nordwesten (das heutige Washington und Oregon) zugesprochen erhielt, und dann nach einem vom Zaun gebrochenen Krieg mit Mexiko den ganzen Südwesten bis einschliesslich Kalifornien eroberte. Erst jetzt befanden sich die Vereinigten Staaten tatsächlich zwischen Atlantik und Pazifik.

Die pazifische Orientierung der USA verdeutlichte bald darauf Commodore Perry mit seiner kleinen Flotte moderner (dampfgetriebener) Kriegsschiffe. Geleitet von den nach wie vor im Pazifik vorherrschenden "business"-Interessen öffnete er 1854 in offiziellem Auftrag Japan für den internationalen Handel. Unter dem Eindruck dieser Machtdemonstration brach das auf Abschottung bedachte System des Shogunats in Japan zusammen. In der Folgezeit modernisierte sich Japan rapide, indem es sich an europäischen und amerikanischen Vorbildern orientierte. Bereits ein halbes Jahrhundert später schockierte es den Rest der Welt, als die japanische Marine die russische Flotte besiegte. Damit war ein neuer Machtfaktor im Pazifik entstanden, mit dem sich auch die Vereinigten Staaten bald auseinandersetzen mussten.

Diese zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts sah die Vereinigten Staaten vorwiegend mit sich selbst beschäftigt. Die Ausdehnung bis zum Pazifik verlieh der bis dahin mit verschiedenen politischen Kompromissen nur noch mühsam unterdrückten Problematik der Sklaverei eine nicht mehr kontrollierbare Dynamik. So kam es in den Jahren von 1861 bis 1865 zu dem ausserordentlich blutigen "Krieg zwischen den Staaten", in dem die Nordstaaten die abtrünnigen Südstaaten zwangen, in den Bundesstaat zurückzukehren und sich den im Norden vorherrschenden Werten anzupassen.

Der Bürgerkrieg, das für die amerikanische Geschichte zentrale Ereignis, wurde zum Ausgangspunkt für eine dramatische Neubestimmung der "neuen Welt". Der Krieg brachte einen Industrialisierungsschub, der die USA in wenigen Jahrzehnten zur stärksten Wirtschaftsmacht der Welt werden liess. Gleichzeitig trug die Art und Weise, wie dieser erste "moderne" Krieg geführt worden war, bei den Amerikanern zum Bewusstsein eigener militärischer Stärke bei. Mit diesen Entwicklungen einher ging ein gereifter, stärker ausgeprägter Nationalismus, der den Glauben an das eigene Land als die "letzte beste Hoffnung der Menschheit" vertiefte (so Präsident Lincoln, dessen kurze Ansprache auf dem Friedhof von Gettysburg zu Recht als amerikanisches Glaubensbekenntnis zelebriert wird). Ergebnis all dieser Entwicklungsschübe war auf der einen Seite ein neues Bedürfnis nach Darstellung eigener Macht, auf der anderen Seite ein stärkeres Missionsbewusstsein.

Strotzend von neuem Machtbewusstsein, beherrscht vom Missionsgedanken, bemüht um neue Märkte, geleitet von maritimen geopolitischen Überlegungen, aber auch verunsichert durch das vorherrschende sozialdarwinistische Denken und besorgt um die Auswirkungen des Endes der kontinentalen Ausdehnung (immerhin stellte die These vom "end of frontier" die Fortdauer des "Neuen" in der "neuen Welt" in Frage): Getrieben von diesen widerströmenden Stimmungen traten die Vereinigten Staaten in den letzten Jahren des 19. Jahrhunderts urplötzlich als Grossmacht in Erscheinung. Die Bemühungen kubanischer Freiheitskämpfer um die Unabhängigkeit ihrer Insel von Spanien trieben die Vereinigten Staaten in einen Krieg gegen Spanien zur Befreiung Kubas, an dessen Ende nicht nur die kubanische Unabhängigkeit (wenn auch unter amerikanischer Vorherrschaft) erreicht war, sondern die USA auch eine Reihe neuer Besitztümer erwarben: Puerto Rico in der Karibik, Hawaii, Samoa, Guam und die Philippinen im Pazifik. Jetzt waren die USA endgültig auch eine pazifische Macht.

Vor allem die Inbesitznahme der zuvor spanischen Philippinen als amerikanische Kolonie stiess in den USA auf erbitterten Widerstand, zumal amerikanische Truppen nun selbst eine Unabhängigkeitsbewegung zunehmend blutig unterdrücken mussten. Kritiker sahen in diesem imperialistischen Verhalten eine Anpassung an europäisches Grossmachtgehabe und daher nicht nur eine Beeinträchtigung des eigenen Anspruches, die "neue" und bessere Welt darzustellen, sondern vor allem auch eine tiefgreifende Verletzung amerikanischer Ideale. Aber die Verfechter einer "large policy", die die Ausdehnung der USA in den pazifischen Raum hinein als Erfüllung einer erneuten 'manifest destiny' betrachteten, konnten sich durchsetzen. Sie argumentierten, wie etwa der mächtige Senator Henry Cabot Lodge, dass ohne eine amerikanische Präsenz im Pazifik "dieser riesige Handel, von dem unser zukünftiger Wohlstand abhängt, und diese grosse Region, in der allein wir hoffen können, die für uns lebenswichtigen Märkte zu erschliessen, praktisch für immer für uns geschlossen bleiben werden."

Wie diese Entscheidung (angeblich) zustandekam, erläuterte Präsident William McKinley im November 1899 gegenüber einer Gruppe methodistischer Missionare. In dieser berühmt gewordenen Passage führte McKinley zunächst aus, dass die USA wegen der strategischen Notwendigkeit, die spanische Pazifikflotte zu zerstören, gar keine andere Wahl gehabt hätten, als Manila zu erobern, er dann aber vor dem Problem stand, was er mit diesem "Geschenk der Götter" anfangen sollte:

"Ich suchte Rat von allen Seiten, Demokraten wie Republikanern, aber ich fand nur wenig Hilfe. Zuerst dachte ich, wir sollten nur Manila in Besitz nehmen, dann auch Luzon; schliesslich vielleicht auch die anderen Inseln. Nacht für Nacht ging ich die Gänge im Weissen Haus auf und ab, bis nach Mitternacht. Ich schäme mich nicht, Ihnen sagen zu können, dass ich manche Nacht auf meine Knie gesunken bin und zum Allmächtigen Gott um Rat und Erleuchtung gebetet habe. Eines Nachts, sehr spät, fand ich schliesslich - ich kann selbst nicht mehr genau sagen, wie - auf diesem Wege die Antwort:

1. Wir konnten die Philippinen nicht mehr an Spanien zurückgeben - das wäre feige und unehrenhaft.
2. Wir konnten sie nicht an Frankreich oder Deutschland - unsere kommerziellen Rivalen im Orient - übergeben: Das wäre ein schlechtes Geschäft und würde unseren guten Ruf ruinieren.
3. Wir konnten die Filipinos nicht sich selbst überlassen: Sie waren überhaupt nicht in der Lage, sich selbst zu regieren; in diesem Falle wären Anarchie und Missherrschaft dort bald schlimmer, als sie je unter der spanischen Herrschaft waren.

4. Wir hatten keine andere Wahl, als die Philippinen zu übernehmen und die Filipinos zu erziehen, sie auf eine höhere Stufe zu heben, zu zivilisieren und zu christianisieren - mit Gottes Gnade das Beste für sie zu tun, zu dem wir in der Lage sind - für unsere Mitmenschen, für die Jesus Christus auch gestorben ist.

Und dann ging ich zu Bett, legte mich schlafen, schlief tief und gut, und am nächsten Morgen liess ich den 'chief engineer' vom Kriegsministerium kommen (unseren Kartographen), und ich sagte ihm, er solle die Philippinen auf der Karte der Vereinigten Staaten eintragen, und da sind sie jetzt und da werden sie auch bleiben, solange ich Präsident bin."

McKinleys Ausführungen warfen nicht nur ein bemerkenswertes Schlaglicht auf die aussenpolitischen Entscheidungsprozesse in Washington; sie beinhalteten auch eine erstaunlich offene Darstellung der unterschiedlichen Beweggründe für diesen mächtigen Schritt in den Imperialismus. An erster Stelle stand die Ehre der Vereinigten Staaten, an zweiter das Geschäft und an dritter der missionarische Auftrag. Gerade bei den Ausführungen zu der Missionsaufgabe spiegelten die Ausführungen des Präsidenten ein Grundelement der damaligen amerikanischen Orientierung zum Pazifik wider: ein Gefühl rassistisch begründeter Überlegenheit. Alle Völker im pazifischen Raum wurden als minderwertig betrachtet. Aus diesem Grund blieb ihnen auch der Zugang zu den Vereinigten Staaten verwehrt; in jenen Jahren wurden zum ersten Mal in der amerikanischen Geschichte Einwanderungsbestimmungen erlassen, welche die ohnehin nur kleine Pforte für asiatische Einwanderer völlig schloss, während sich zur gleichen Zeit ein riesiger Strom europäischer Einwanderer (nunmehr vorwiegend aus Süd- und Osteuropa - auch dies wurde von vielen Amerikanern mit rassistischen Argumenten als problematisch empfunden) in die USA ergoss. Keine Frage: Zwischen Pazifik und Atlantik situiert, bevorzugten die Amerikaner nach wie vor den Nordatlantik als geistigen, gesellschaftlichen und letztlich auch wirtschaftlichen Orientierungspunkt.

Im Pazifik aber konnte die neue Grossmacht USA ihren Einfluss unter Beweis stellen und ihren Geschäftsinteressen nachgehen. In China, das sich der Gefahr ausgesetzt sah, unter den europäischen Mächten und Japan aufgeteilt zu werden, sorgte der resolute Einsatz amerikanischer Diplomatie um die Jahrhundertwende dafür, dass das "Tor" für alle "offen" blieb - also vor allem auch für die USA. Als im Juni 1900 chinesische Nationalisten einen Aufstand gegen fremde Einflüsse anzettelten und zahlreiche westliche Missionare und zum christlichen Glauben bekehrte Chinesen ermordeten, beteiligten sich die Vereinigten Staaten - zusammen mit England, Frankreich, Deutschland, Russland und Japan - an einer Strafexpedition gegen die "Boxer Rebellion." Es war zum ersten Mal in der amerikanischen Geschichte, dass amerikanische Soldaten auf diese Weise in einem Land, mit dem man sich nicht im Kriegszustand befand, eingriffen. Fünf Jahre später, nach dem russisch-japanischen Krieg um die Vorherrschaft in der Mandschurei und in Korea, vermittelte Präsident Theodore Roosevelt ein Friedensabkommen und erhielt dafür 1906 als erster Amerikaner überhaupt den Friedensnobelpreis. Im Konzert der grossen Mächte begannen die USA die erste Geige zu spielen.

Die Ausdehnung des amerikanischen Imperiums weit in den Pazifik hinein erzwang schliesslich auch die Verwirklichung jenes Traumes, dem einst schon Kolumbus gefolgt war: die Erschliessung einer einfachen Verbindung zwischen Atlantik und Pazifik. Ein halbes Jahrhundert schon hatten England und die Vereinigten Staaten gemeinsam die Möglichkeit eines istschischen Kanals in Mittelamerika erkundet. Dann hatte ein französisches Unternehmen unter Leitung des Erbauers des Suez-Kanals mit

dem Bau eines Wasserweges in Panama, einer Provinz Kolumbiens, begonnen, war aber an den widrigen Umständen des Geländes und der tropischen Krankheiten gescheitert. Präsident Teddy Roosevelt fackelte nicht lange, als ihm die Gelegenheit angeboten wurde, das angefangene Kanalwerk zu übernehmen. Den Widerstand Kolumbiens überwand er, indem Panama mit amerikanischer Unterstützung seine Unabhängigkeit erklärte und gleichzeitig die Kanalzone an die USA abtrat. 1904 begann in Panama "der Dreck zu fliegen", wie Roosevelt gefordert hatte. Nach brillianten Leistungen amerikanischer Mediziner, Ingenieure und Eisenbahner (die für die Abfuhr des "Drecks" sorgen mussten) und hartem Einsatz von 43 000 Arbeitskräften aus aller Herren Länder konnte der Kanal zehn Jahre später fertiggestellt werden. Die "neue Welt" hatte sich ihren Seeweg zwischen Atlantik und Pazifik geschaffen. Als im August 1914 das erste Schiff den Panama-Kanal durchfuhr, gingen in der "alten" Welt - symbolische Ironie der Geschichte - gerade die Lichter aus: Europa versank im Krieg - dem Ersten Weltkrieg.

## 4. Verwicklung in Europa

Die Entwicklungen in Europa trafen die Vereinigten Staaten, obwohl inzwischen selbst Grossmacht mit einiger Übung und vielen Ansprüchen, weitgehend unvorbereitet. Auf die instinktive Anfangsreaktion des Sich-Heraushaltens aus europäischen Konflikten folgte schliesslich die Erkenntnis, dass man sich einfach nicht mehr länger heraushalten konnte, ohne selbst materiellen wie ideellen Schaden zu nehmen. Provoziert durch die deutsche U-Boot-Kriegführung und das grossmäulige Versprechen Deutschlands, Mexiko bei der Wiedergewinnung seiner 1848 an die USA abgetretenen Gebiete zu helfen, falls Mexiko auf seiten Deutschlands am Krieg teilnehme, traten die USA 1917 in den Krieg gegen Deutschland ein. Ihr massiver Einsatz - deklariert als ein Krieg, der alle Kriege beenden würde, weil er die Welt sicher für die Demokratie mache - entschied das Geschehen auf den Schlachtfeldern Europas.

Die amerikanischen Hoffnungen, den Krieg auch für ihre Ideale gewonnen zu haben, wurden in den Friedensverhandlungen bitter enttäuscht. Noch waren die USA nicht stark genug, den europäischen Mächten ihren Willen aufzuzwingen. Die in den Vorstädten von Paris erarbeiteten Kompromissformeln für eine Neuordnung der Welt nach dem verheerenden Krieg scheiterten im Senat in Washington. Dieses Scheitern war nicht unbedingt vorprogrammiert. Der grosse Widersacher von Präsident Woodrow Wilson, Henry Cabot Lodge, Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses im Senat, war keineswegs ein Isolationist; Jahrzehnte zuvor war er der Hauptverfechter einer "large policy" im Pazifik gewesen. Sein Widerstand entsprang zu gleichen Teilen persönlichen wie politischen Motiven. Wäre Wilson nicht unglücklicherweise erkrankt, hätte er vielleicht diesen Widerstand überwinden können. So aber scheiterte sein Konzept einer durch nationale Selbstbestimmung und Demokratie gesicherten Weltordnung, deren Bestand durch ein System kollektiver Sicherheit in Gestalt des Völkerbundes gewährleistet würde. Ohne amerikanische Beteiligung - die vom Senat mit knapper Mehrheit verweigert wurde - konnte dieses Konzept nicht verwirklicht werden. Die USA zogen sich wieder aus Europa zurück.

Wie von Wilson vorhergesehen, dauerte es nur zwanzig Jahre, bis die Vereinigten Staaten erneut eingreifen mussten. Jetzt waren es auf der Seite des Pazifik die - von den USA zunehmend schärfer verurteilten - imperialistischen Bestrebungen Japans, die schliesslich zum Überraschungsangriff auf die amerikanischen Pazifikflotten in Hawaii und auf den Philippinen führten, und auf der atlantischen Seite die brutale Diktatur und Expansionspolitik des Nationalsozialismus in Deutschland, welche das

Eintreten der USA in den Zweiten Weltkrieg provozierten. Erneut entschied amerikanische Militärmacht den Ausgang dieses Krieges. Nach seinem Ende aber blieben die USA international engagiert, sowohl in Europa als auch in Asien.

Das internationale Engagement der USA war unterschiedlich begründet und konnte daher auch auf einem breiten innenpolitischen Konsens aufbauen. Die Erfahrungen der Jahre der relativen Isolation hatten aufgezeigt, dass dies keine realistische Politik für eine Grossmacht USA war; für ein fortdauerndes Engagement sprachen daher vor allem realpolitische Überlegungen. Die Wirtschaftsmacht USA verlangte nach einem weltoffenen Handelssystem starker Volkswirtschaften; also setzte sich das "business" für eine entsprechende Politik ein (von der über die Marshall-Plan-Hilfe gerade auch Europa und vor allem das besiegte Deutschland profitierten). Für eine Rolle der USA bei der Neugestaltung der Welt nach dem Ende des Krieges argumentierte nicht zuletzt auch das Missionsbedürfnis - die tief verwurzelte Vorstellung, nunmehr die befreiten und besiegten Länder in das "Reich der Freiheit" eingliedern zu können. Diese Aufgabe unternahm die Vereinigten Staaten vorrangig in Deutschland und Japan. Aber auch ihr Eintreten - gegen erheblichen Widerstand von seiten europäischer Kolonialmächte - für die Entkolonialisierung in Asien und Afrika spiegelte diese idealistischen Interessen wider.

Am Ende aber gab der nahezu nahtlose Übergang vom heissen Weltkrieg zum Kalten Krieg den Ausschlag für das fortdauernde Engagement der Vereinigten Staaten. Es herrschte die Überzeugung vor, dass man den verlustreichen Krieg gegen die eine Diktatur - Hitlers - und für die Sache der Freiheit nicht geführt haben könnte, um damit erstens die Ausdehnung einer anderen Diktatur - der Stalins - zu ermöglichen und zweitens einem System - dem Sozialismus - den Weg zu ebnen, das dem amerikanischen System diametral entgegengesetzt erschien. Für ein "Zurückrollen" sowjetischen Machteinflusses reichte der innenpolitische Konsens nicht aus, wohl aber für eine Politik der "Eindämmung", die so lange durchgeführt werden sollte, bis die Sowjetunion - und mit ihr der Sozialismus - an ihren eigenen Schwächen und Widersprüchen zusammenbrach. In Europa führte diese Politik zum rapiden wirtschaftlichen und politischen Aufschwung des westlichen Teils, während der östliche Teil dem Herrschaftsbereich der Sowjetunion eingegliedert wurde; trotz extremer Gegensätze, Eisernem Vorhang und Mauer sowie gelegentlicher Aufstände der unterdrückten Völker blieb der Kalte Krieg hier kalt.

In Asien hingegen, an der Peripherie des Kalten Krieges, liessen sich die USA in zwei kostspielige und verlustreiche Kriege verwickeln, deren ursprüngliches Ziel es jeweils war, die Eindämmung zu wahren. In Korea gelang es ihnen zumindest, die Stellung zu halten. In Vietnam hingegen mussten sie eine bittere Niederlage mit weitreichenden Folgen für die amerikanische Aussen- wie Innenpolitik hinnehmen. Beide Kriege in Asien kratzten erheblich am Image der Supermacht USA; aber in beiden Fällen gelang es den USA schliesslich, die Folgen zu überwinden. Am Ende gewannen die USA den Kalten Krieg - wie vorausgesagt durch den Zusammenbruch des sowjetischen Imperiums.

Der Kalte Krieg hatte einen enormen Kraftakt für die Vereinigten Staaten bedeutet; die Schätzungen der reinen finanziellen Kosten schwanken zwischen drei und sechs Billionen Dollar. Über andere Kosten sowie über einen möglichen Nutzen im eigenen Land wird man sich noch lange streiten. Wäre der wirtschaftliche Aufschwung der USA und ihrer Verbündeten ohne die Anstrengung des Kalten Krieges so leicht und eindrucksvoll zu bewerkstelligen gewesen? (Vor allem Japan profitierte immens vom Korea- und Vietnamkrieg.) Hätten die Vereinigten Staaten so grosse Erfolge bei ihrer

gesellschaftlichen Umgestaltung - vom Ausbau des Erziehungswesens bis zur Einführung eines modernen Sozialwesens und dem Abbau der Rassendiskriminierung - erzielen können ohne "Sputnik-Schock" und die ständige ideologische Auseinandersetzung um das bessere System (in deren Verlauf den USA ihre eigenen Schwächen und Verfehlungen unerbittlich vorgehalten wurden)?

Nach der anfänglichen Euphorie über den Sieg im Kalten Krieg scheint in den USA jedenfalls so etwas wie eine Katerstimmung eingetreten zu sein. Mit Blick auf die grossen Probleme im eigenen Land - von der Kriminalität bis zum Gesundheitswesen - fühlt man sich als das zweite Opfer des Kalten Krieges. Die Furcht vor dem "Abstieg" der Vereinigten Staaten als Folge einer "imperialen Überdehnung" geht um. Für die Amerikaner würde ein solcher "decline" eine andere - nämlich ihre eigene - Form vom "Ende der Geschichte" darstellen. Es wäre die Erfüllung des amerikanischen Alptraumes: das Ende der "neuen Welt". Ob sich dieser Alptraum verwirklichen wird, kann hier nicht geklärt werden (obwohl es eher unwahrscheinlich erscheint); diese Frage wird jedenfalls für absehbare Zeit noch Gegenstand öffentlicher Diskussionen wie gelehrter Disputationen bleiben. Die Frage, die sich vor allem den Verbündeten der USA in Europa und Asien hingegen unmittelbar stellt, ist, ob sich die Vereinigten Staaten - sei es aus Übermüdung oder Überzeugung - aus der einen oder anderen, vielleicht aber sogar aus beiden Regionen zurückziehen werden. Wird so das Ende des Kalten Krieges eine dramatische Umorientierung der amerikanischen Aussenpolitik bewirken?

## **5. Atlantische und Pazifische Gemeinschaft**

Die einfache Antwort auf die Frage nach der Orientierung der USA zwischen Atlantik und Pazifik lautet: Eine Umorientierung, geschweige denn ein vollständiger Rückzug aus beiden Regionen, findet nicht statt. Fast fünfzig Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges sind die Vereinigten Staaten viel zu tief in Europa und Asien verwickelt, als dass sie sich einfach zurückziehen könnten. Zwar mag ihr sicherheitspolitisches Engagement nach dem Ende des Kalten Krieges zunehmend weniger gefragt sein, obwohl es - vorerst jedenfalls - immer noch sehr gefragt ist. Dies erlaubt einen allmählichen Abbau militärischer Positionen. Aber einem vollständigen Disengagement oder auch nur einer Verlagerung des Engagements von einer Region zur anderen stehen die traditionellen internationalen Interessen der "neuen Welt" im Wege: das Geschäft und die Freiheit.

Darüber hinaus brauchen die Vereinigten Staaten diese Verwicklung in den politisch wie wirtschaftlich dynamischen Regionen der Welt. Denn nur im direkten friedlichen Wettbewerb mit diesen - zum Teil neuen, von den USA selbst aufgebauten - Konkurrenten kann sich die "neue Welt" immer wieder bewähren und sich damit selbst bestätigen, dass sie nach wie vor die wahre "neue Welt" ist. Die Konkurrenz mit Europa und Asien droht daher nicht, wie gelegentlich befürchtet, zum Rückzug der USA aus lauter Enttäuschung über die Tatsache der Konkurrenz zu führen, sondern sie belebt im Gegenteil die Entschlossenheit der USA, international engagiert zu bleiben. Allerdings können die Amerikaner diesen Konkurrenzkampf nur aufnehmen, wenn sie ihr eigenes Haus so bestellen - bzw. wieder so in Ordnung bringen -, dass sie konkurrenzfähig werden und bleiben. Genau diese Verknüpfung von innerer Erneuerung, weltweitem Wettbewerb und internationalem Engagement hat Präsident Clinton zum Kernpunkt seiner Politik erhoben: 'compete, not retreat!'

Aus amerikanischer Sicht gibt es beträchtliche Unterschiede zwischen Europa und Asien in den Ausgangspositionen für diesen Wettbewerb um "business" und "liberty." Der westliche Teil Europas

ist seit dem Zweiten Weltkrieg fester Bestandteil des von den USA eingerichteten und beschützten "Reiches der Freiheit." Dabei hat sich Westeuropa in vielen Bereichen des Lebens so weitgehend amerikanisiert, dass es gleichsam ein Teil der "neuen Welt" geworden ist. Privater und gesellschaftlicher Lebensstil, politische und wirtschaftliche Verfahrensweisen und grundlegende Werte haben sich über den Atlantik hinweg einander so sehr angeglichen, dass inzwischen mit Fug und Recht von einer "Atlantischen Gemeinschaft" gesprochen werden kann.

Diese Gemeinschaft mag ursprünglich vor allem durch die doppelte Bedrohung eines wiedererstarkten Deutschland und einer totalitären Sowjetunion mit Massen an Waffen - und mit Massenvernichtungswaffen - zusammengeschmiedet und -gehalten worden sein. Aus diesem Grund verfolgte sie auch vorrangig eine Politik der doppelten Eindämmung, in deren Mittelpunkt das militärische Bündnis, der Nordatlantische Verteidigungspakt (Nato), stand. Aber unter dem Schutz dieses Bündnisses entwickelte sich eine Gemeinschaft, die inzwischen durch weit mehr zusammengehalten wird als ihre sicherheitspolitischen Interessen. Sie ist nicht nur durch ein hohes Mass an Gemeinsamkeiten geprägt, sondern auch durch eine Vielzahl von gegenseitigen Verflechtungen. Das - ja immer gewünschte! - Ende der äusseren Bedrohung und die dadurch stark verminderte Bedeutung der sicherheitspolitischen Interessen müssen folglich keineswegs eine Gefährdung des Zusammenhaltes dieser über nunmehr fünfzig Jahre gewachsenen Gemeinschaft darstellen.

Dabei bleibt die sicherheitspolitische Verflechtung ja auf absehbare Zeit bestehen. Die Vereinigten Staaten haben sich - unter zwei verschiedenen Administrationen - darauf festgelegt, in Europa etwa 100 000 Soldaten stationiert zu lassen, um noch bestehenden Restrisiken angemessen begegnen und neue Aufgaben meistern zu können. Deren Anwesenheit und mehr noch deren Eingliederung in (gesamt)europäische militärische Vorkehrungen zur gemeinsamen Wahrnehmung neuer Aufgaben internationaler Friedenssicherung (symbolisiert auf der einen Seite durch die Kooperation von WEU und Nato beim Aufbau von Krisenreaktionseinheiten, auf der anderen Seite durch das "Partnership-for-Peace"-Programm der Nato) werden die sicherheitspolitische Komponente der Gemeinschaft erhalten bzw. wegen der nunmehr stärker symmetrischen Strukturen möglicherweise sogar auf eine tragfähigere Grundlage stellen. Zwar dürfte es auch in Zukunft Auseinandersetzungen zwischen den USA und ihren europäischen Bündnispartnern um eine angemessene Lastenteilung geben, aber die Wahrscheinlichkeit ist gross, dass entsprechende Konflikte im Sinne der Gemeinschaft bewältigt werden können und jedenfalls nicht zu einem völligen sicherheitspolitischen Rückzug der USA aus Europa führen.

Neben der Sicherheitspolitik erwachsen die meisten Sorgen um den Fortbestand der Atlantischen Gemeinschaft aus den wirtschaftlichen Entwicklungen. Eine Interessenverlagerung der USA zum pazifischen Raum allein aus wirtschaftlichen Gründen könnte zum einen die Brisanz transatlantischer Handelskonflikte verschärfen, zum anderen aber die Relevanz Europas für die Vereinigten Staaten deutlich mindern. Die Möglichkeit einer solchen Entwicklung wird vor allem in der seit Beginn der achtziger Jahre ohne Zweifel erfolgten Umschichtung der Handelsströme vom Atlantik zum Pazifik gesehen. In der Tat hat sich der Anteil Asiens am gesamten US-Export in den Jahren 1984-1992 von 25% auf 29% erhöht. Aber noch immer beträgt der Anteil Europas am amerikanischen Exportgeschäft 24% - also eine keineswegs zu vernachlässigende Grösse (zumal der Handel Europas mit den USA insgesamt ausgeglichen und daher weitgehend frei von Auseinandersetzungen um die Reduzierung von Handelsdefiziten ist).

Als besonderer Indikator für das Ausmass wirtschaftlicher Verflechtung innerhalb einer Gemeinschaft können die Direktinvestitionen gelten. Privatwirtschaftlich organisierte Firmen investieren gemeinhin nur dort, wo sie einerseits einen lohnenden Markt für ihre Produkte sehen, andererseits aber damit rechnen können, dass ihre Investitionen auf Dauer sicher sind, sie in einem stabilen und freundlichen Umfeld operieren können und ihre Gewinne ohne Schwierigkeiten zu transferieren sind. Marktöffnung, Stabilitätserwartungen und geschäftliche Sicherheit spiegeln in gewisser Weise das Ausmass einer Wirtschafts- und Wertegemeinschaft wider, die nicht zuletzt durch Konsumverhalten, demokratisch legitimierte politische Stabilität und Rechtssicherheit in allen Bereichen geprägt ist.

Ein Vergleich der Direktinvestitionen Europas, Amerikas und Asiens zeigt die Unterschiede deutlich genug auf. Knapp fünfzig Prozent (1980: 44,7%; 1993: 49,06%) aller amerikanischen Direktinvestitionen sind in Europa beheimatet; und gar 60% aller aus solchen Investitionen erwirtschafteten Gewinne stammen aus Europa. Die Europäer stellen umgekehrt - und in genau gleicher kumulativer Grössenordnung von 270 Mrd. US-Dollar im Jahre 1993 - etwas mehr als 60% der gesamten Direktinvestitionen in den USA (1980: 65,8%; 1993: 60,8%); sie verschaffen damit fast drei Millionen Amerikanern gutbezahlte Arbeitsplätze. Im asiatischen Raum hat das Ausmass der gegenseitigen Direktinvestitionen im Verlauf der achtziger Jahre zwar beträchtlich zugenommen, aber es zeigt nach wie vor erhebliche Ungleichgewichtigkeiten auf und hat noch keineswegs das Niveau der transatlantischen Direktinvestitionen erreicht. So befanden sich im Jahre 1993 lediglich 16,8% (1980: 10,59%) aller amerikanischen Direktinvestitionen im asiatischen Raum (davon nach 2,89% im Jahre 1980 immer noch nur 5,72% in Japan). Aus dem asiatischen Raum stammten 1993 23,9% aller Direktinvestitionen in den USA, davon aus Japan 21,6%; dieser japanische Anteil hatte 1980 noch bei 5,7% gelegen.

Noch spricht also fast alles dafür, dass die Vereinigten Staaten sich nicht von Europa abwenden werden. Vor allem in der aussenpolitischen Elite herrscht die Überzeugung vor, dass die USA allein schon aus realpolitischen Gründen in Europa präsent bleiben müssen. Ohne eine solche ausgleichende und rückversichernde Rolle der Vereinigten Staaten scheint Europa noch nicht in der Lage, mit sich selbst vollkommen in Frieden und Eintracht leben zu können. Im wirtschaftlichen Bereich ist die gegenseitige Verflechtung nach wie vor gross. Der interne Ausbau und die äussere Erweiterung der Europäischen Union berechtigen zu der begründeten Hoffnung, dass Europa auch in Zukunft für die Vereinigten Staaten wirtschaftlich interessant und relevant bleiben wird. Die transatlantische Wertegemeinschaft schliesslich sorgt dafür, dass die Amerikaner nicht unter dem Eindruck stehen, mit Europa in einem Wertekonflikt zu leben. Umgekehrt lässt dieser äusserst wichtige Umstand gelegentlich auftretende Konflikte in anderen Bereichen (sei es in Handelsfragen oder in Auseinandersetzungen wie den französischen Forderungen nach kultureller Reinheit) in einem verharmlosenden Licht erscheinen. Kurz: Ihre traditionellen Interessen "business" wie "liberty" bewegen die Amerikaner, sich nicht von Europa abzuwenden.

Im Verhältnis zu Europa ist die Atlantische Gemeinschaft von vorrangiger Bedeutung. Im Verhältnis zu Asien gibt es eine "Pazifische Gemeinschaft" noch nicht. Ihren Ausbau hat Präsident Clinton erst angeregt und damit die zunächst grundsätzlich andere Stellung Asiens gegenüber den Vereinigten Staaten verdeutlicht. Anders als Europa kann Asien eben noch nicht als Teil der "neuen Welt" betrachtet werden. Wenn die Clinton-Administration mit Blick auf die Einrichtung einer "Pazifischen Gemeinschaft" gelegentlich einen "Primat Asiens" in der amerikanischen Aussenpolitik betont hat, so

spiegelte dies das klassische Interesse der USA an "business" und "liberty" im pazifischen Raum wider. Dort gibt es in beiden Bereichen - aus amerikanischer Perspektive betrachtet - einen grossen Nachholbedarf. Eine grundsätzliche Neuorientierung amerikanischer Aussenpolitik ist damit allerdings nicht gemeint (wie auch Präsident Clinton mehrmals betonte, nachdem in Europa eine gewisse Aufgeregtheit angesichts dieser vermeintlichen amerikanischen Hinwendung zum Pazifik aufgekommen war). In der Tat, die "neue Welt" hat die Ziele der Marktgewinnung und der politischen Liberalisierung im Pazifik schon seit langem verfolgt - allerdings bisher ohne durchschlagenden Erfolg. Die kritische Frage ist daher, ob ein neuer Anlauf grössere Aussichten auf Erfolg hat.

Der pazifische Raum hat sich seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges dramatisch verändert; dies verspricht neue Erfolgsaussichten für eine offensive amerikanische Asienpolitik. Die Hoffnung auf riesige Märkte in Asien - ein amerikanischer Traum seit mehr als 200 Jahren - könnte sich nunmehr endlich erfüllen. Ausgehend von Japan - dem von der amerikanischen Besatzungsmacht nach eigenen Mustern neu gestalteten ehemaligen Feind - hat sich in zunehmend weiteren Teilen Asiens ein dynamisches Wirtschaftspotential entwickelt. Die wachsenden Handelsströme aus dieser Region nach den USA verdeutlichen dieses Potential. Gleichzeitig verweist das immense Handelsdefizit der USA mit den wichtigsten Industrieländern Asiens auf die Asymmetrie der Handelsbeziehungen; noch haben sich die Märkte Asiens weit weniger für amerikanische Produkte geöffnet als umgekehrt der amerikanische Markt für Produkte aus Asien. So importierten die USA aus dem pazifischen Raum im Jahre 1993 Güter im Werte von insgesamt 229,6 Mrd. US-Dollar, während ihr Exportvolumen in diese Region nur 131,6 Mrd. US-Dollar erreichte; damit belief sich das Handelsdefizit mit dem pazifischen Raum auf 98 Mrd. US-Dollar. Mehr als die Hälfte dieses Defizits - knapp 60 Mrd. US-Dollar - geht auf das Konto Japans, das lediglich Güter im Werte von 47,9 Mrd. US-Dollar aus den Vereinigten Staaten importierte, aber für 107,2 Mrd. US-Dollar Waren in die USA exportierte. (Zum Vergleich: Westeuropa importierte aus den USA Güter im Wert von 113,7 Mrd. US-Dollar und exportierte für 115,6 Mrd. US-Dollar.)

Diese Entwicklung lässt die Hoffnung auf potentiell gewaltige Märkte überall in Asien offen, nährt aber gleichzeitig die Unzufriedenheit mit dem tatsächlich erreichten Mass an Marktöffnung. Daraus erwachsen Konflikte - am nachhaltigsten mit Japan, aber auch mit Ländern wie Südkorea, Taiwan und China -, welche die Beziehungen über den Pazifik hinweg immer wieder zu beeinträchtigen drohen.

Überlagert werden die Handelskonflikte von einer sich verschärfenden Systemkonkurrenz. Unterschiedliche asiatische Länder und Kulturen haben sich traditionell dem "Westen" überlegen gefühlt. Aber erst der wirtschaftliche Boom der letzten Jahrzehnte scheint eine glaubwürdige Grundlage für ein solches Überlegenheitsdenken geschaffen und damit die Bereitschaft, in eine offene Konkurrenz mit dem "Westen" um das bessere System einzutreten, gestärkt zu haben. Als Vormacht des Westens, als traditioneller Vertreter des "Reiches der Freiheit" und nicht zuletzt als pazifischer Anrainerstaat mit entsprechenden Ansprüchen sind die Vereinigten Staaten zwangsläufig der Hauptkontrahent in diesem Wettbewerb (aus dem sich die europäischen Handelsmächte nur allzu gerne herauszuhalten versuchen, um das Geschäft nicht zu verderben). Zusätzlichen Antrieb erhält die amerikanisch-asiatische Systemkonkurrenz ironischerweise durch die Liberalisierung der amerikanischen Einwanderungspolitik seit Mitte der sechziger Jahre und die dadurch ausgelöste Befreiung der asiatischen Bevölkerungsgruppen vom Image des zwar fleissigen, aber ansonsten wenig umgänglichen oder gar erfolgreichen Orientalen. Der zuletzt eindrucksvolle wirtschaftliche und gesellschaftliche Erfolg asiatischer Einwanderer im Schmelztiegel USA (wo sie im Jahre 1990 2,9%

der Gesamtbevölkerung stellten) hat dort nicht nur das Asiaten-Bild nachhaltig verbessert, sondern auch in Asien selbst den Glauben, wenn auch nicht unbedingt an die eigene rassische Überlegenheit, so doch an die Vorteile asiatischer Lebens- und Verhaltensweisen genährt.

Die Amerikaner scheinen von der asiatischen Herausforderung zur Systemkonkurrenz durchaus fasziniert zu sein, zumal nachdem die Systemkonkurrenz mit dem Sozialismus gewonnen und vorbei ist. Die "neue Welt" lebt von dieser Art von Wettbewerb, weil sie sich im Erfolg immer wieder neu bestätigt sieht. Ähnlich wie im Verlauf der ideologischen Auseinandersetzung mit dem Sozialismus gilt im übrigen auch hier, dass die Amerikaner Vorhaltungen von aussen durchaus selbstkritisch aufnehmen können. Die Reform der amerikanischen Gesellschaft im Verlauf des Kalten Krieges - vor allem der Ausbau des Sozialwesens und der Abbau der Rassendiskriminierung - wäre vermutlich ohne die Anstösse, die von der Systemkonkurrenz ausgingen, nicht oder zumindest nicht so schnell erfolgt. Ähnlich ist die Situation auch jetzt: Man ist durchaus bereit, von Japan zum Beispiel Methoden des modernen Management und der "lean production" zu lernen und auch auf Vorstellungen etwa der Bedeutung intakter Grossfamilien einzugehen. Selbst die in Singapur angewandten Methoden bei der Verfolgung von jugendlichen Graffiti-Tätern stiessen in den USA auf ungewöhnliche Aufmerksamkeit - allerdings erst, als ein amerikanischer Staatsbürger dabei unangenehme Erfahrungen mit dem Rohrstock machen musste. Jedenfalls hat der wirtschaftliche Erfolg Asiens eine breite Diskussion in den USA über dessen Ursachen und deren Anwendbarkeit im eigenen Land ausgelöst.

Das Spannende an der asiatisch-amerikanischen Systemkonkurrenz ist die Tatsache, dass es einigen Ländern Asiens mit durchaus unterschiedlichen Kulturen und politischen Systemen gelungen zu sein scheint, wirtschaftliches Wachstum ohne Rückgriff auf demokratische Verfahrensweisen und die Ideologie des Individualismus zu erzielen. Dies kratzt am amerikanischen Selbstbewusstsein, das ja die demokratische Selbstbestimmung und das "Streben nach Glück" des einzelnen als absolute Bedingung für allgemeinen Wohlstand sieht. Gegenüber amerikanischen Vorhaltungen in Sachen Demokratie und Menschenrechte verweisen folglich die solchermassen angegriffenen Regime Asiens gerne auf ihre wirtschaftlichen Erfolge und die ihnen angeblich zugrundeliegenden Werte wie (rassisch oder kulturell bedingten) Gemeinschaftssinn, Opferbereitschaft und klar gefügte gesellschaftliche und politische Hierarchien. Von Japan über Singapur bis China ist dann mehr oder weniger deutlich zu hören, dies alles fehle den - von Armut und Kriminalität heimgesuchten - Amerikanern, und deswegen sei es ihr Schicksal, in nicht zu ferner Zukunft von den Asiaten wirtschaftlich und politisch überholt zu werden.

Für die Amerikaner ist ein solcher Ausgang der Systemkonkurrenz durchaus denkbar, aber der Alptraum einer Niederlage spornt sie zunächst einmal zu stärkeren Anstrengungen an, die Verhältnisse im eigenen Land wieder ins rechte Lot zu bringen - nach eigenen Vorstellungen und Massstäben. Eine Anpassung an asiatische Verhaltensweisen ist jedenfalls nicht vorstellbar (auch nicht aufgrund der vergleichsweise geringen Zahl von Amerikanern asiatischer Herkunft, die sich im übrigen erstaunlich schnell amerikanisieren und so kein Potential für eine "Asianisierung" Amerikas darstellen). Allenfalls im wirtschaftlichen Bereich dürfte es zur Übernahme von Managementmethoden und Verfahrensweisen kommen, die sich anderswo bewährt haben. In politischer und gesellschaftlicher Hinsicht hingegen ist eine Umorientierung völlig undenkbar.

So bleibt den Amerikanern nur die Hoffnung, dass sich die Länder und Völker Asiens an Amerika anpassen - sich amerikanisieren. Diese Hoffnung dürfte keineswegs unbegründet sein. Von Japan bis

China scheint das Verlangen nach mehr individueller Freiheit und nach mehr demokratischer Mitbestimmung gross und die Attraktivität des 'American way of life' ungebrochen zu sein. Das dynamische Wirtschaftswachstum hat die bestehenden gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse zumindest ebenso sehr legitimiert, wie es das Verlangen nach westlichen Konsum- und Kulturgütern gefördert hat. In dem Masse, wie die Vereinigten Staaten durch ihre wirtschaftlichen Aktivitäten im pazifischen Raum das Wirtschaftspotential stärken und gleichzeitig ihren "way of life" in all seinen Facetten präsentieren, könnte es ihnen gelingen, den Prozess der Verwestlichung - der ja im wesentlichen ein Prozess der Amerikanisierung ist - weiter voranzutreiben. Dabei kann es durchaus zu ironischen, ja potentiell tragischen Entwicklungen kommen. So hat zum Beispiel die amerikanische Tabakindustrie - zuhause wegen der gesundheitlichen Risiken ihrer Produkte längst unter erheblichem Druck - den asiatischen Markt entdeckt. In einem Raum, in dem durchschnittlich 60% der Männer, aber nur 2% der Frauen rauchen, ist das Marktpotential immens, vor allem, wenn es gelingen sollte, die Frauen zum Rauchen zu bewegen. Ähnlich wie zuvor in Europa und den USA gilt auch in Asien die Zigarette als ein Symbol der Emanzipation der Frau. So könnte auf diesem - letztlich gesundheitsschädlichen - Wege durch das "business" der Tabakindustrie die Sache der "Freiheit" der Frauen in Asien gefördert werden.

Die Spannung zwischen den Interessen des "business" und den Idealen der Freiheit ist besonders deutlich im Umgang der USA mit dem bei weitem grössten und potentiell stärksten Land in Asien - der Volksrepublik China - zu verspüren. Durch die von den kommunistischen Machthabern zugestandene vorsichtige wirtschaftliche Öffnung Chinas gegen Ende der achtziger Jahre wurde ein Wachstumspotential freigesetzt, das innerhalb kurzer Zeit zu einer Explosion der amerikanisch-chinesischen Handelsbeziehungen führte. Allerdings ist auch dieses Geschäft für die USA stark defizitär: Im Jahre 1993 standen den 8,8 Mrd. US-Dollar an Warenexporten 31,5 Mrd. US-Dollar an Importen aus China gegenüber. Dieses Defizit von knapp 23 Mrd. US-Dollar - immerhin 17% des gesamten Aussenhandelsdefizites der USA - führte auf der einen Seite zu verstärkten Bemühungen, die Importe aus China einzudämmen, intensivierte auf der anderen Seite aber die Hoffnung auf eine eventuelle Öffnung des chinesischen Marktes mit seinem gewaltigen Potential von 1,2 Mrd. Menschen.

Als nach wie vor kommunistisches Land unterliegt China den restriktiven Bestimmungen der amerikanischen Handelsgesetzgebung, welche die Gewährung der Meistbegünstigung mit Auflagen bei der Einhaltung von Menschenrechten verknüpft. Seit der Niederschlagung der Studentenrevolte auf dem "Platz des Himmlischen Friedens" im Juni 1989 sahen sich zuerst die Bush- und dann die Clinton-Administration mit dem Problem konfrontiert, ob sie von ihrem Recht auf Aussetzung dieser Verknüpfung Gebrauch machen sollten; verständlicherweise plädierten dafür vor allem die Vertreter der Geschäftsinteressen, während sich verschiedene Menschenrechtsorganisationen vehement dagegen aussprachen. Präsident Bush gelang es wiederholte Male nur äusserst knapp, den Kongress von einer strikten Verknüpfungspolitik - Meistbegünstigung für Menschenrechte - abzuhalten, aber dafür wurde er von seinem Herausforderer Clinton im Wahlkampf 1992 scharf kritisiert. Als Präsident Clinton allerdings selbst mit diesem Problem konfrontiert wurde, überwogen am Ende auch bei ihm, der seinen Wahlkampf unter dem Motto 'It's the economy, stupid!' geführt hatte, die wirtschaftlichen Interessen. Die Aussicht auf die langfristigen politischen Wirkungen wirtschaftlicher Liberalisierung spielten dabei ebenso eine Rolle wie Chinas kurzfristige Bestellung von Boeing-Grossraumflugzeugen im Werte von fünf Mrd. US-Dollar unmittelbar nach der Aufhebung der Verknüpfung. Das "business" war - wie schon so oft zuvor im Umgang mit den Ländern Asiens - stärker als "liberty". Die

grundsätzliche Spannung zwischen Wirtschaftsinteressen und politischen Interessen erschien mit dieser Entscheidung allerdings keineswegs aufgehoben. Diese Spannung könnte sogar in dem Masse noch zunehmen, wie die Systemkonkurrenz die Amerikaner immer wieder an die Bedeutung der Sache der Freiheit erinnert.

Der Erinnerung an die ideologische Auseinandersetzung dient nicht zuletzt auch der Umstand, dass in Asien der Kalte Krieg noch nicht zu Ende ist. Vier von fünf verbliebenen kommunistischen Regimen befinden sich im pazifischen Raum. Die Beziehungen zu China haben sich bereits weitgehend verbessert; die Beziehungen zu Laos und Vietnam sind aufgrund einer entsprechenden Entscheidung Präsident Clintons im Prozess der Normalisierung. Nur Nordkorea stellt mit seiner stalinistischen Struktur und seinem militaristischen Gehabe, vor allem aber mit seinem nuklearen Rüstungsprogramm eine echte Bedrohung für den Frieden in der Region dar. Als - im doppelten Sinne - pazifische Garantiemacht haben die USA ihre Entschlossenheit bekräftigt, in diesem Raum militärisch präsent zu bleiben, um einerseits mit einem Problem, wie es Nordkorea darstellt, direkt umgehen zu können, andererseits aber durch ihre Anwesenheit die Befürchtungen, die einzelne asiatische Länder hinsichtlich potentieller Hegemoniebestrebungen ihrer Nachbarn immer noch oder schon wieder hegen, zu dämpfen. Die Systemkonkurrenz zwischen Amerika und Asien wird durch diese wichtige sicherheitspolitische Rolle der USA in erheblichem Masse relativiert.

Eine "Pazifische Gemeinschaft", die diesen Namen verdient, dürfte erst dann zustande kommen, wenn der gesamte Raum wirtschaftlich gleichmässiger verflochten, politisch demokratischer organisiert, dem friedlichen Zusammenleben stärker verpflichtet und durch eine sehr viel grössere Gemeinsamkeit an Werten gekennzeichnet ist. Davon ist man zur Zeit noch weit entfernt. Es ist nicht auszuschliessen, dass eines Tages eine solche Gemeinschaft entstehen könnte. Jedenfalls bemühen sich die Vereinigten Staaten darum, nicht zuletzt auch dadurch, dass sie die bisher nur rudimentär vorhandenen Institutionen und Organisationen pazifischer Zusammenarbeit fördern. Sollte am Ende eine solche Gemeinschaft entstehen, dann dürfte sie - ähnlich wie die Atlantische Gemeinschaft - weitgehend von den Vereinigten Staaten geprägt sein.

Solange es eine "Pazifische Gemeinschaft" noch nicht gibt, sondern die amerikanisch-asiatischen Beziehungen auf der einen Seite durch unausgewogene Handels- und Investitionsströme, auf der anderen Seite aber durch eine intensive Systemkonkurrenz gekennzeichnet sind, erscheint die "atlantische Gemeinschaft" in den Augen der Amerikaner in einem um so vorteilhafteren Licht. Hier gibt es, alles in allem, weder Streit um unausgewogene Handelsbeziehungen noch Auseinandersetzungen um grundsätzliche Werte. Man versteht sich untereinander und man mag sich: beides Voraussetzungen für eine funktionierende Gemeinschaft.

Der pazifische Raum und ganz Europa stehen vor vergleichbar grossen Herausforderungen. Sie müssen die Folgen des Kalten Krieges bewältigen, vor allem aber ihre jeweilige Zone des Wohlstandes und des Friedens erweitern. In beiden Fällen stehen die Vereinigten Staaten bereit zur Hilfeleistung, aber in beiden Fällen werden sie weder bereit noch in der Lage sein, die anstehenden Aufgaben nahezu allein zu bewältigen. Die Qualitäten der bestehenden atlantischen und der entstehenden pazifischen Gemeinschaft werden sich nicht zuletzt darin zeigen, wie sie die Herausforderungen der Erweiterung meistern. Die grössten Gefahren für den Erhalt bzw. den Aufbau dieser Gemeinschaften gehen von einem möglichen Versagen der Europäer bzw. der Asiaten bei den anstehenden Aufgaben aus. Hier sind sie gefordert, den Ansprüchen und Idealen der - in doppelter Hinsicht - "neuen Welt" gerecht zu

werden.

Die "neue Welt" selbst steht ebenfalls vor schwierigen Aufgaben, nicht zuletzt bei ihrer eigenen inneren Erneuerung. Sie wird sich dabei - vorausgesetzt, Europa und Asien zwingen sie nicht dazu - weder aus Europa noch aus Asien zurückziehen; sie wird auch die Schwerpunkte ihrer Interessen nicht entscheidend verlagern. Die "alte Welt" hat sie nach ihren Vorstellungen erneuert - ihr bleibt sie verbunden. Asien gilt es noch zu erneuern - das ist die Herausforderung. Die "neue Welt" ist noch nicht am Ende.

---

© [Center for Security Studies, ETH Zurich](#) (Swiss Federal Institute of Technology),  
member of: [Center for Comparative and International Studies, Zurich \(CIS\)](#), ETH Zentrum SEI, 8092 Zurich-Switzerland  
Tel: +41-1-632 40 25 Fax: +41-1-632 19 41 email: [postmaster@sipo.gess.ethz.ch](mailto:postmaster@sipo.gess.ethz.ch), [Disclaimer](#)  
Online version provided by the International Relations and Security Network ISN

# Helmut Opletal

## Afrika: Noch eine eigene Zukunft ?

### Einleitung

Hat Afrika noch eine eigene Zukunft ? Nichts könnte die derzeitige Krise des Schwarzen Kontinents deutlicher illustrieren als die Tatsache, dass man heute - 35 Jahre nach Beginn der grossen Unabhängigkeitseuphorie - diese Frage überhaupt stellen muss und dass immer öfter konstatiert wird, dass die meisten Versuche einer selbstbestimmten nachkolonialen Entwicklung inzwischen als gescheitert gelten müssen.

Der Trend heute geht - zunächst neutral festgestellt - in eine ganz andere Richtung: Über die letzten Jahre, und verstärkt noch seit dem Ende der weltweiten Ost-West-Konfrontation, sehen sich die afrikanischen Staaten wieder in einer Phase grösserer Fremdbestimmung. Sogar von einer "Re-Kolonisierung Afrikas" ist die Rede.

Wie immer man dieses Phänomen bezeichnet, der Verlust an nationaler Souveränität - das ist es in jedem Fall - drückt sich nicht unbedingt in den klassischen Formen kolonialer und neokolonialer Dominanz aus sondern in aller Regel im wachsenden Einfluss einer Vielzahl internationaler Organisationen und aus dem Ausland kontrollierter Hilfswerke, Kirchen, Stiftungen, Firmen und Finanzeinrichtungen. Sie werden immer mehr zu den eigentlichen politischen und wirtschaftlichen Herren des Kontinents.

Mangels eigener Alternativen erscheint vielen Afrikanern und Afrikanerinnen eine solche neue *Fremdherrschaft der Entwicklungstechnokraten* - so möchte ich das einmal nennen - als akzeptabel oder zumindest als das kleinere Übel gegenüber den diskreditierten eigenen Eliten. Selbst von afrikanischen Politikern hört man selten Kritik, sondern viel eher laute Rufe nach noch mehr ausländischer Intervention - nach der Weltbank, nach Entwicklungshilfe-Institutionen oder sogar militärischen Eingreiftruppen.

Patentrezepte vermag allerdings auch diese "Herrschaft der Entwicklungstechnokraten" nur in den seltensten Fällen zu liefern. Trotz aller Vorteile an Effizienz, Planung, Kapital- und Know-How-Zufuhr, die die ausländischen Experten-Trusts liefern können, droht auch die Gefahr neuer Formen wirtschaftlicher Ausbeutung und politischer Unterdrückung. Nachteile drohen vor allem, wenn in Konflikten auch wichtige Interessen der involvierten ausländischen Mächte berührt werden (z.B. Rohstoffe, Angst vor islamischem Fundamentalismus u.ä.).

Andererseits haben die Industriestaaten des Nordens durchaus selbst Interesse an besseren Zuständen in Afrika, und sei es nur, um den "Export" der afrikanischen Probleme nach Europa - durch Migration, Klima- und Umweltkatastrophen, Kriege, Seuchen etc. - zu verhindern.

Wollen die afrikanischen Völker wieder selbst stärker den Weg ihrer eigenen Entwicklung bestimmen, dann müsste es ihnen allerdings gelingen, in ihren Ländern eine *Kultur und Welthandel* herbeizuführen, die neue verantwortungsvolle Eliten, konkurrenzfähiges Wirtschaftsdenken, eine funktionierende Partizipation der Bevölkerung und wirksame Mechanismen des sozialen Ausgleichs entstehen lassen.

Wir Bürgerinnen und Bürger des reichen, industrialisierten Nordens müssen uns überlegen, wie wir mit dieser neuen Realität umgehen. Wir - d.h. auch unsere Regierungen und Fachleute - können diese Rolle zurückweisen, aber wir können sie auch gestalten, sind dann aufgefordert zu überlegen, nach welchen Kontrollmechanismen wir dieses Instrument eines Eingriffes in fremde Gesellschaften einsetzen.

## **2. Das Krisenszenarium**

### **2.1. Versagen der Entwicklungsmodelle**

Gescheitert, so scheint es, sind in Afrika nicht nur jene Entwicklungsansätze, die sich am westlich-kapitalistischen Modell (u.a. Kenia, Elfenbeinküste) oder am östlich-planwirtschaftlichen (Kongo oder Madagaskar) orientierten, sondern auch jene, die bewusst auf afrikanischen Traditionen aufbauen wollten, wie etwa Tansanias Ujamaa-Sozialismus.

Praktisch überall finden wir heute ähnliche Symptome einer stagnierenden Entwicklung, eines blockierten Strukturwandels, einer wachsenden sozialen Katastrophe sowie eines Verfalls von Infrastrukturen und staatlichen Autoritäten.

Waren in den sechziger Jahren noch spürbare wirtschaftliche Wachstumsraten etwa im Tempo der übrigen Entwicklungsländer zu verzeichnen, so bremste sich die ökonomische Dynamik in Afrika schon in den siebziger Jahren spürbar ein, um in den achtziger und neunziger Jahren - pro Kopf gerechnet - in einen Rückgang der Wirtschaftsleistung überzugehen.

Für 1993 misst der Jahresbericht der afrikanischen Entwicklungsbank (mit Sitz in Abidjan, Elfenbeinküste) eine Zunahme der absoluten Wirtschaftsentwicklung um nur 1,4 Prozent, bei einem gleichzeitigen Bevölkerungswachstum von 3 Prozent. Pro Kopf gerechnet bedeutet dies also einen Rückgang um 1,6 Prozent, während die anderen Entwicklungsregionen auf der Welt (angeführt von Ostasien) im gleichen Jahr Wachstum von 6,1 Prozent verzeichnen können.

Asien holt mit raschen Schritten auf, auch die Schwellenländer Lateinamerikas halten sich gut, nur Afrika bleibt immer weiter zurück. Absolut gerechnet kommt die gesamte Wirtschaftsleistung (BSP) Afrikas südlich der Sahara (also einschliesslich Südafrikas, mit insgesamt 500 Millionen Einwohnern) heute nicht einmal an diejenige Südkoreas heran. Weitere statistische Illustrationen der afrikanischen

Misere lassen sich mühelos aus den Berichten der Entwicklungsbanken und UN-Agenturen herauslesen.

## 2.2. Symptome der Krise

- Statistisch ausgewiesene Indikatoren für *Schulbildung*, *Gesundheitsvorsorge* und *Lese- und Schreibkundigkeit* zeigen - nach einem Aufschwung unmittelbar nach der Unabhängigkeitsphase - heute in vielen Ländern wieder nach unten. Schon einmal erreichte Standards werden wieder abgebaut. In Tansania - einst Vorbild ganz Afrikas bei der Alphabetisierung - geht der Grad der Schriftkundigkeit heute zurück. Bestimmte Krankheiten, die schon einmal weitgehend unter Kontrolle waren, treten in einigen Ländern nun wieder häufiger auf, wie zum Beispiel die Cholera in Zaire. Nirgendwo ist das Ziel einer allgemeinen Schulbildung erreicht, in Kenia beispielsweise - einst vorbildlich auf diesem Sektor - gehen Einschulungsraten zurück.
- Das Wachstum der Elendsviertel am Rande der Grossstädte wie Lagos, Nairobi und Abidjan ist längst eine Realität, mit der sich die Regierungen abgefunden haben. Soziale Wohnprogramme gibt es angesichts fehlender Geldmittel und einer erdrückend-unlösbar scheinenden Aufgabe kaum mehr.
- Nirgendwo sonst auf der Welt wächst die *Bevölkerung* so rasch wie in Afrika: Jährliche Zuwachsraten von 2,5 bis 3,5 Prozent führen zur Verdoppelung der Einwohnerzahlen in jeweils 20 bis 30 Jahren - Zuwächse, die die Erfolgchance jeder wirtschafts- und sozialpolitischen Massnahme von vornherein zunichte machen. Die einzigen bremsenden Faktoren, so zynisch dies klingt, scheinen in den letzten Jahren das Auftreten der Immunschwächekrankheit AIDS und neue Bürgerkriege und Massaker zu sein - sie rauben jedoch allzu oft gerade jene Generationen in den besten Jahren, deren Leistungen in den jeweiligen Ländern ganz besonders gebraucht würden. Auch das ist Teil dieser Katastrophe.
- Obwohl eine industrielle Verschmutzung in grösserem Massstab fehlt, hat die *Umweltbelastung* und *-zerstörung* ein bedenkliches Niveau erreicht. Sauberes Trinkwasser ist inzwischen Luxus. Die Vernichtung der Regenwälder und Vegetationsgürtel, der Verlust bedrohter Tier- und Pflanzenarten, die fortschreitende Zerstörung der verbliebenen Naturreservate stehen in keiner Weise den ökologischen Katastrophen im Amazonas oder in Ostasien nach. Man hat manchmal den Eindruck, dass ein erhöhter Grundspiegel an Verschmutzung und Verseuchung in vielen Städten und Dörfern des Kontinents oft schon von vornherein als unvermeidbar akzeptiert wird.
- In den siebziger und achtziger Jahren haben sich fast überall *autoritäre politische Regime* durchgesetzt. Erst nach dem Umbruch in Osteuropa und dem Wegfall der Pressionen des Ost-West-Konfliktes erlebte auch Afrika eine Phase der "Perestroika". Etliche Diktatoren wurden gestürzt, andere - Mobutu, Moi - konnten sich halten. In einigen Ländern wurden Spielregeln einer parlamentarischen Demokratie restituiert, fast überall erlebten die politischen Freiheiten für die Bevölkerung - Meinungs-, Presse-, Organisations- und Versammlungsfreiheit - einen Aufschwung. Doch droht nach einer Phase der Liberalisierung und Demokratisierung vielerorts nun wieder eine Rückkehr zu autoritären Strukturen - Äthiopien, Nigeria, Senegal oder Kenia sind prominente Beispiele dafür. Die Beispiele von über längere Zeit demokratischen, stabilen und liberalen politischen Systemen lassen sich hingegen an einer Hand abzählen: Botswana, Mauritius und vielleicht noch Gambia werden dabei genannt.
- Fast unabhängig vom politischen System ist eine weitläufige *Korruption* zu einem

bestimmenden Element der meisten afrikanischen Gesellschaften geworden. Nicht nur parasitäre Staatseliten erpressen und ergaunern sich immense Reichtümer - nicht zuletzt dadurch, dass sie lange Zeit über alle Geldflüsse bestimmen konnten - auf der Ebene der kleinen, schlecht oder oft gar nicht entlohnten Beamten wird das abgepresste oft zur materiellen Existenzfrage.

- Immer öfter scheinen sich politisches Versagen, wirtschaftliche Stagnation und soziale Spannungen in *Bürgerkriegen* und *ethnisch motivierter Gewalt* ("Stammesfehden") zu entladen. Somalia und Ruanda sind nur die letzten tragischen Beispiele. In mehr als zehn der 48 Staaten Schwarzafrikas gibt es derzeit grössere bewaffnete Konflikte.
- Heimische *Eliten* erscheinen *unfähig oder desinteressiert*, sich um eine Lösung der politischen und sozialen Probleme ihrer Heimatländer zu kümmern. Der "brain drain" (die "Abwanderung der Hirne") treibt manchmal sogar perverse Blüten: Afrikanische Intellektuelle debattieren auf europäischen oder amerikanischen Universitäten die Wirtschaftsprobleme der Industriestaaten, während europäische Experten in Afrika Entwicklungssoziologie lehren. Oder: Nigeria muss um teure Dollars Ärzte aus Europa und dem Nahen Osten ins Land holen, während im Grossraum London mehr nigerianische Ärzte ordinieren als in ganz Nigeria ausserhalb von Lagos!
- Der Verfall der Infrastrukturen und vor allem der Grossstädte wird immer sichtbarer: Ein Blick auf ältere Landkarten oder in Reisehandbücher aus den dreissiger oder fünfziger Jahren enthüllt, dass in manchen Gegenden Afrikas mehr Strassen verfallen als neue gebaut werden, zum Beispiel in Zentralafrika oder bei den Sahara-Routen. Vor dreissig Jahren konnte ein normaler PKW in wenigen Tagen Zaire von Ost nach West oder von Nord nach Süd durchqueren, heute schaffen es selbst geländegängige Fahrzeuge nurmehr in mehrwöchigen Expeditionen. Auch viele Eisenbahn- und Schiffsverbindungen wurden eingestellt. Kriegszonen, von Banditen und Strassenräubern kontrollierte Gegenden und geschlossene Grenzen blockieren die Kommunikation. Dabei sind gerade Verkehrsverbindungen keinesfalls nur Luxus für die Wohlhabenden, sondern immens wichtig beim Ausbau eines afrikanischen Binnenhandels!
- In manchen Teilen Afrikas macht sich in den letzten Jahren sogar ein Trend zu einer *Rückkehr zur Subsistenzwirtschaft* bemerkbar. In Zaire, einer Region so gross wie ganz West- und Mitteleuropa, scheint dieser Prozess am weitesten fortgeschritten: In grossen Teilen des Landesinneren haben Handel und Geldwirtschaft aufgehört, Verbindungen zu anderen Landesteilen bestehen kaum mehr. Nicht einmal simple Industrieerzeugnisse wie Streichhölzer oder Textilien sind erhältlich. Man ernährt sich wieder ausschliesslich von den Produkten des Bodens, bewegt sich zu Fuss oder im Einbaum fort, kommuniziert wie vor fünfzig Jahren per Buschtrommel.
- Der Versuch einer Modernisierung nach europäischem Vorbild hat oft einen *Zusammenbruch der eigenen kulturellen Traditionen* bewirkt. Überlieferte Lebensformen sind genauso auf dem Rückzug wie viele Fertigkeiten des Alltags, die früher das Leben und Überleben erleichtert haben. Ich denke da auch an Kenntnisse der Volksmedizin, der Nahrungsbeschaffung und -zubereitung, des Schutzes gegen die Naturgewalten. Die Menschen werden immer abhängiger von Lebensumständen, die sie nicht mehr beherrschen können, von fremder Hilfe und importierten Waren. Mit dem Verfall der dörflichen Kulturen zugunsten grossstädtischer Anonymität sind auch soziale Geflechte zerrissen, ohne dass neue Auffangnetze und Formen der gesellschaftlichen Kommunikation und des Interessenausgleichs entstanden sind.
- Immer mehr Menschen in Afrika, das ist eine persönliche Erfahrung, würden heute die Frage,

ob man zur Kolonialzeit besser gelebt hat, spontan mit ja beantworten. Für unsere Generation in Europa, die mit einem berechtigten Abscheu vor den menschenverachtenden Seiten des Kolonialismus aufgewachsen ist, klingt das ziemlich erschreckend und bedrückend. Solche Aussagen bleiben aber ohnedies hypothetisch, auch die meisten der heute lebenden Afrikanerinnen und Afrikaner kennen die Kolonialzeit gar nicht mehr aus eigener Anschauung. Viel eher klingen daraus Sehnsüchte nach einer gewissen Ordnung, nach mehr Effizienz und gesellschaftlicher Fürsorge heraus, aber auch ein Eingeständnis, dass nachkoloniale Eliten des Kontinents bei ihren Entwicklungsaufgaben nachhaltig versagt haben.

### 2.3. Gründe und Hintergründe des Versagens

Die einzelnen Gründe und Ursachen für ein solches Scheitern mögen von Fall zu Fall durchaus unterschiedlich oder zumindest unterschiedlich gewichtet sein. Der Ist-Zustand, der Trend der Entwicklungen, ist aber in fast allen afrikanischen Staaten ähnlich. Das lässt den Schluss zu, dass historische und bestimmte kulturbezogene Faktoren zumindest eine wesentliche Rolle gespielt haben, damit die Entwicklung in Afrika ziemlich anders verlaufen ist als etwa in Ostasien.

Wir versuchen einmal, die wichtigsten Ursachen abzuwägen, die für die heutige Misere Afrikas immer wieder genannt werden:

- Der *Kolonialismus*, so unterschiedlich er auch in seinen verschiedenen Ausprägungen gewesen ist, hat sicherlich die Zerstörung der traditionellen Gesellschaften beschleunigt. Ob es nun die Missionen, das europäische Schulwesen war, ob neue Wirtschaftsformen (Plantagen, Rohstoffgewinnung), der Sklavenhandel oder die politische Dominanz, sie alle haben - neben manchen positiven humanitären Leistungen - in erster Linie den Bruch verstärkt, der eine Fortentwicklung (oder bewusste Änderung) der eigenen Traditionen unmöglich machte. Doch die Debatte darüber ist eher für den Historiker interessant. Moralische Verantwortung des Nordens mag man höchstens aus der Tatsache ableiten, dass die Unterwerfung und Ausbeutung der Kolonien eine wichtige Grundlage für den eigenen Entwicklungs- und Industrialisierungsprozess abgab, von dem wir heute noch profitieren. "Rückgängig" machen lässt sich nichts mehr.
- Differenziert muss auch das Urteil über die Folgen des sogenannten *Neokolonialismus* ausfallen, also die indirekte Fremdbestimmung trotz Erlangung der formalen Souveränität, vor allem, wenn afrikanische Staaten in den Sog der Ost-West-Konfrontation und anderer globaler Rivalitäten gerieten. Doch nicht selten war eine solche einseitige Bindung (an den Westen, an die Sowjetunion, an China, an Frankreich) auch mit beträchtlichen finanziellen und entwicklungspolitischen Inputs verbunden: Siehe das massive Engagement des Ostblocks und Kubas im Erziehungswesen in den ehemaligen portugiesischen Kolonien; oder Frankreichs Leistungen im Gegenzug für die Unterstützung der Frankophonie-Ziele.
- Immer wieder werden die Ungerechtigkeiten der von den Industriestaaten diktierten *Weltwirtschaftsordnung* als ein Haupthindernis beschrieben, das es Afrika unmöglich macht, einen Entwicklungs- und Industrialisierungsprozess nachzuholen. Tatsächlich kann man solche Nachteile benennen: Der Norden schützt sich geschickt gegen landwirtschaftliche Produkte aus Afrika. Mehr noch, je "verarbeiteter" das Erzeugnis ist, desto schwieriger wird sein Absatz in Europa und Nordamerika. "Entwicklung" wird also ökonomisch bestraft.
- Verschlechtert haben sich für viele afrikanische Staaten auch die Austauschbedingungen für

ihre Produkte, die sogenannten "*Terms of Trade*". Sie kennen das klassische Beispiel, dass für den Import eines Industrieproduktes (eines Traktors oder einer Wasserpumpe) heute dreimal oder fünfmal soviel Kaffee (Kupfer, Baumwolle, etc.) exportiert werden muss als noch vor, sagen wir, 20 Jahren, weil sich Preisrelationen auf dem Weltmarkt für die Entwicklungsländer verschlechtert haben. Tatsächlich ist der Marktwert von technischen Intelligenzleistungen (wie sie in fast allen Industrieprodukten stecken) ungleich wichtiger geworden als der Wert von Rohstoffen. Darauf beruht heute sicherlich ein Grossteil der wirtschaftlichen Überlegenheit des Nordens. Allerdings muss man auch bei den "*Terms of Trade*" differenzieren: Während die grossen Agrarproduzenten (Erdnüsse, Kaffee, Kakao) zu den Verlierern gehören, haben sich für die Erdölländer und die Produzenten mancher knapper werdenden Rohstoffe (Gabun, Nigeria, Angola, Zaire, um einige Beispiele zu nennen) die Austauschbedingungen durchaus verbessert. Dass auch diese Länder daraus kaum spürbare Entwicklungsvorteile ziehen konnten, lässt an der Schlüsselbedeutung der "*Terms of Trade*" eher zweifeln.

- Eine stärkere entwicklungshemmende Rolle dürften hingegen bestimmte *kulturelle Prägungen* gespielt haben bzw. das Versagen, solche Einstellungen auch zu ändern und anzupassen. Fehlendes Vorsorgedenken im wirtschaftlichen Handeln, ein begrenztes soziales Verantwortungsgefühl, das nicht über Familie, Clan, Stamm oder Freundesclique hinausgeht, werden dabei immer wieder genannt, etwa von der kamerunischen Soziologin Axelle Kabou ("*Weder arm noch ohnmächtig - eine Streitschrift gegen schwarze Eliten und weisse Helfer*"; auf deutsch erschienen im Lenos-Verlag, Basel, 1993). Wie wichtig solche kulturellen Prägungen in einem Entwicklungsprozess sein können, das wird derzeit in Ostasien unter Beweis gestellt, wo die von neo-konfuzianischer Ethik getragenen Nationen an der Spitze der Dynamik stehen, ein Zusammenhang, den der norwegische Friedens- und Entwicklungsforscher Johan Galtung schon vor Jahren ausführlich behandelt hat.
- Über Kriege, unkontrollierten Bevölkerungsdruck und die wuchernde Korruption war schon an anderer Stelle die Rede. Sie sind Ursachen und Folgewirkungen zugleich, Bindeelemente jenes *Teufelskreises*, aus dem Afrika nicht mehr herauszukommen scheint.
- *Ideologische Konflikte* scheinen hingegen in Afrika immer nur eine Nebenrolle gespielt zu haben. Der Marxismus-Leninismus hat nie wirklich Wurzeln schlagen können, er blieb immer eine fremde Lehre, die kaum den afrikanischen Realitäten und Denkformen entsprach. Sogenannte "Stellvertreterkriege" gingen auch nach Wegfall der Ost-West-Rivalität einfach weiter (Angola, Mosambik, ...), als ob die ideologischen Prämissen nie eine Rolle gespielt hätten. Auch die meisten der neuen bewaffneten Konflikte (Somalia, Nigeria, Ruanda, ...) finden ohne erkennbaren ideologischen oder globalen machtpolitischen Hintergrund statt.
- Auch religiöse Konflikte spielen eine untergeordnete Rolle. Der islamische Fundamentalismus tritt kaum in Erscheinung, ausser in einigen Randzonen, in denen sich arabische und schwarzafrikanische Kultureinflüsse mischen (Nordnigeria, Sudan, Suahili-Küste). Die grosse Konfrontation Christen-Moslems, die oft drohend an die Wand gemalt wurde, ist bislang ausgeblieben.

### **3. Die Macht der Entwicklungstechnokraten**

#### **3.1. Wachsende Fremdbestimmung**

Ob wir (oder die Afrikanerinnen und Afrikaner) dies gut finden oder nicht, der Trend hat längst

Gestalt angenommen: In immer mehr Staaten, in immer grösseren Bereichen der afrikanischen Gesellschaften diktieren nicht mehr die eigenen Regierungen die Realität, sondern Vertreter internationaler Organisationen, der Hilfswerke, der Kirchen und NGOs, der Weltbank und anderer Finanzinstitutionen, sowie grosser Konzerne und Beraterstäbe aus dem Ausland.

Die neue Fremdbestimmung unterscheidet sich vom "klassischen" Neokolonialismus, der oft als Fortsetzung der kolonialen Wirtschafts- und Politikinteressen des ehemaligen Mutterlandes erschien. Die neuen Machtinstitutionen treten aber mit dem Anspruch an, keine eigenen Interessen zu vertreten, sondern die Hilfe- und Entwicklungsanliegen der Afrikaner selbst besser umsetzen zu können. Doch dieses Vorgehen ist nicht offen deklariert, es vollzieht sich in einem schleichenden Prozess.

Die Geldgeber haben entscheidenden Einfluss über die Verwendung der Finanzmittel, und immer öfter werden Hilfeleistungen nur mehr unter der Auflage vergeben, dass strenge Bedingungen erfüllt und Kontroll- und Entscheidungswege eingehalten werden. Das Vehikel einer solchen zunehmend strikteren "Konditionalität" von Hilfe eröffnet fremden Organisationen immer mehr Einfluss auf die politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsprozesse in den einzelnen Ländern.

Dazu kommt, dass die fremden Experten- Trusts in aller Regel für ihre Aufgaben viel besser ausgerüstet sind: Der schlimme ökonomische Zustand hat viele Regierungen (nicht unbedingt die individuellen Amtsträger!) verarmen lassen, wie Besuche in afrikanischen Ministerien oft bestätigen: Veraltete Büroeinrichtungen, vorsintflutliche Schreibmaschinen und Telephone, unauffindbare Akten in Gesellschaft von unterbezahlten Beamten, die, wollen sie ihre Familien erhalten, nur den geringsten Teil der Zeit an ihren Schreibtischen verbringen.

In Lagos/Nigeria habe ich einmal jener Abteilung im Informationsministerium einen Besuch abgestattet, die für die Betreuung ausländischer Journalisten zuständig ist: Sie verfügte nicht einmal über einen eigenen Telefon- und Telexanschluss! Die Aufgabe, unter Umständen eine modern organisierte internationale Institution anzuleiten und zu kontrollieren, können solche afrikanischen Regierungsstellen natürlich kaum wahrnehmen.

Den fremden Technokraten fehlt es hingegen meist an keiner Arbeitserleichterung: Sie verfügen über eine optimale Infrastruktur, über Autos, Flugzeuge, Funkgeräte, über moderne Büros samt Computern, Kopiergeräten, Druckmaschinen, Archiven und umfangreichen Dokumentationen.

Sie können ihrem ausgewählten Personal auch leistungsgerechte Gehälter nach internationalen Standards zahlen und werben damit oft den staatlichen Behörden ihre besten Kräfte ab! Doch verfügen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der ausländischen Institutionen meist über ein weit überdurchschnittliches Know-How im ökonomischen, administrativen und planerischen Bereich. Es ist ihnen daher ein leichtes, sich durch die Überlegenheit ihrer faktischen Arbeit gegen einheimische Bürokratien durchzusetzen.

Sie sind allerdings auch weniger korrumpiert als die einheimischen Eliten. Sie verhalten sich in internen Interessenskonflikten neutral und orientieren sich - auftragsgemäss - viel eher an den Entwicklungsprioritäten, an den Anliegen der Bevölkerung, als dies den tief in eigene ökonomische und machtpolitische Interessen verstrickten einheimischen Eliten überhaupt möglich wäre. Das

verschafft den importierten Führungsorganisationen zunächst einmal ein gewisses Mass an Akzeptanz, trotz einzelner Widerstände gegen die fremden "Experten", vor allem, wenn durch deren Wirken bestimmte lokale Interessen berührt werden (z.B. die von Wirtschaftstreibenden, Grundbesitzern, heimischen Feudalhierarchien oder traditionellen Führungsschichten, die befürchten müssen, ihren Einfluss zu verlieren).

### 3.2. Akteure

Das klassische Konzept des Wirtschaftshelfers, der sich auch in seiner Lebensweise den Menschen anpasst, mit denen er unmittelbar zu tun hat, hat schon in den letzten Jahren ziemlich ausgedient. Das Bild des ausschliesslich von humanitären und altruistischen Motiven getragenen Freiwilligen (der eher ein Entwicklungs-Allrounder als ein spezialisierter Fachmann sein musste) wird ersetzt durch das eines gutbezahlten "Experten" oder "Beraters", der über Fachkenntnisse in einem Spezialbereich verfügt, meist mit einem kürzeren Zeitvertrag kommt. Er pflegt eine elitäre Lebensweise, beansprucht oft sogar einen Standard weit über dem, den er sich in seiner Heimat leisten könnte, als Ausgleich für die Härten der Arbeit in einem Entwicklungsland.

Es gibt inzwischen eine Reihe von kritischen Fallstudien zu diesem neuen Typus des technokratischen Hilfe-Experten, etwa die 1989 in London erschienene Abrechnung des früheren "Economist"-Korrespondenten Graham Hancock ("Lords of Poverty - The Freewheeling lifestyles, power, prestige and corruption of the multibillion aid business") oder Joseph Hanlons "Mozambique - Who Calls the Shots" (London/Bloomington/Indianapolis 1991).

Hancock prangert vor allem die unglaubliche Geldverschwendung und die Verquickung mit kommerziellen Interessen unter dem Deckmantel der Entwicklungshilfe an; Hanlon warnt vor der Weltbank und anderen politischen Gefahren, die seiner Ansicht nach von dem neuen internationalen Entwicklungshilfe-Kartell ausgehen. Ich will mich hier nicht mit dem kritisch-moralisierenden Grundtenor dieser Beschreibungen auseinandersetzen. Beide Studien liefern aber eine Fülle interessanter Anschauungsmaterials, wie sich die ökonomische und politische Inbesitznahme versagender afrikanischer Bürokratien heute abspielt.

Die Akteure dieses neuen Macht- und Einflusskonglomerats haben sich in manchen Fällen tatsächlich schon zu den mächtigsten Kartellen zusammengetan, die eine Art Neben- oder sogar Überregierung bilden (etwa in den Bürgerkriegsländern Somalia oder Mosambik). In anderen Staaten ziehen die supranationalen Gruppen und Institutionen noch an verschiedenen Strängen, konkurrenzieren sich auch manchmal. Praktisch überall haben diese Organisationen jedoch überproportionalen Einfluss gewonnen, sitzen heute an den Schaltstellen der Ministerien und treffen mittels ihrer finanziellen Macht die wichtigsten Entscheidungen:

- Der *Internationale Währungsfonds* und die *Weltbank* haben inzwischen mit mehr als zwei Dutzend afrikanische Staaten Programme zur Strukturanpassung vereinbart, die meist sehr tiefe Eingriffe in die jeweilige nationale Wirtschafts- und Sozialpolitik darstellen. Solche Spar- und Stabilisierungsprogramme bestimmen auch die nationalen Budgets, greifen in den Umfang oder die Zusammensetzung der nationalen Beamtenapparate ein, bis hin zu einer drastischen Reduzierung der Streitkräfte (wie etwa in Uganda). Soziale Begleitprogramme, grösseres (auch

ausdrücklich in die Programme eingearbeitetes) Umweltbewusstsein und eine engere Zusammenarbeit mit den nationalen Regierungen haben die Kritik an den Weltbank-Programmen schwächer werden lassen. Die meisten Regierungen sind heute sogar ausdrücklich an den Strukturanpassungs-Programmen interessiert, eröffnen diese doch Zugang zu Geldmitteln und oft auch zu Hilfsprogrammen andere Staaten und Organisationen. Weltbank und Währungsfonds bauen unterdessen ihre Stäbe und Planungsapparate in den afrikanischen Ländern aus, wo sie zumeist schon als die effizientesten, oft sogar als die einzigen Instrumente der wirtschaftlichen Steuerung gelten.

- Entwicklungsprogramme im Nahrungsmittel-, Gesundheits- oder Umweltbereich laufen praktisch nur mehr über Fremdfinanzierung. Damit erhalten die entsprechenden UN-Organisationen (oder staatlichen und privaten *Entwicklungshilfe-Agenturen* aus dem Ausland) auch entscheidenden Einfluss auf die nationale Politik in diesen Bereichen. Von den UN-Organisationen haben in Afrika vor allem UNDP (Entwicklungsprogramm), WFP (Ernährungsprogramm), UNHCR (Flüchtlingswerk), WHO (Weltgesundheitsorganisation) und UNICEF (Kinderhilfswerk) grösseren Einfluss erlangt.
- *Private Hilfsorganisationen* (NGOs), die mit grossen Budgets an Spendengeldern auftreten, nehmen zwar meist nicht in einem ganzen Staat, oft aber in bestimmten Regionen oder Sparten eine dominierende Rolle ein: Ein Beispiel ist die den protestantischen US-Kirchen nahestehende "Worldvision", die Spitäler, Schulen, Kindereinrichtungen, aber auch Rundfunksender betreibt.
- Für *Kirchen* mit internationalem Hintergrund (Katholiken, Lutheraner,...) gilt Ähnliches: Auch sie betreiben Schulen, Universitäten, Gesundheitseinrichtungen und in etlichen Ländern auch Medienbetriebe mit grösserem Einfluss.
- Politische *Stiftungen* (unter anderem die der deutschen politischen Parteien) spielen im unmittelbaren politischen Bereich eine wichtige Rolle: Sie "beraten" Regierungen, Gewerkschaften, Medieneinrichtungen, Parteien und andere gesellschaftlichen Institutionen.
- In vielen Ländern sind auch *Regierungs- und Militärberater* der ehemaligen Kolonialmächte oder anderer interessierter Nationen (Frankreich, USA) tätig. Deren diplomatische Vertretungen agieren manchmal sogar als einflussreiche Nebenregierungen (etwa Frankreich in Dschibuti). Ihr Einfluss wird auch dadurch verstärkt, dass die Ex-Kolonialmacht weiter das wichtigste Geberland ist.
- Auch grosse private Firmen und Konzerne können oft dank ihrer riesigen Investitionssummen die Politik in einzelnen Sektoren wesentlich bestimmen (Lonrho in Mosambik, der belgisch-französische Bergbaukonzern in Sierra Leone). Ihr Interesse ist jedoch meist auf einen bestimmten Bereich und die Sicherung der eigenen Geschäfte begrenzt.

### 3.3. Auswirkungen und Gefahren

Auf der einen Seite stehen also Effizienz und die Ausschaltung vieler Hemmnisse, wie sie die Arbeit einheimischer Bürokratien behindern (Korruption, fehlende Mittel, mangelndes Know-How, usw.), doch auf der anderen Seite hat die Übernahme staatlicher und gesellschaftlicher Funktionen durch ausländische und supranationale Einrichtungen auch bedenkliche Aspekte: Auch ihnen fehlt (wie oft den einheimischen Regierungen) eine demokratische Legitimation. Und da die Kontrollinstanzen meist aus der Ferne agieren müssen, ist die Verschwendung von Ressourcen oft nicht zu verhindern.

Viel schlimmer noch: Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit kommt es immer wieder vor, dass

zwar ausreichend Finanzmittel vorhanden sind, aber geeignete Programme und Projekte fehlen. Hier greift dann gerne der Selbsterhaltungstrieb der jeweiligen Organisationen und ihrer Mitarbeiter ein: Das Geld muss auf alle Fälle ausgegeben werden, um den Sinn der eigenen Institutionen nicht in Frage zu stellen (oder eine Budgetkürzung im nächsten Jahr zu vermeiden). So werden dann unausgelegene Projekte gefördert, oder das Geld wird für unnütze Extras (Autos, Dekorationen, PR oder "overheads") vergeudet.

Auch bleibt die Gefahr, dass solche Formen der Entwicklungs-Dominanz letztlich doch zur Durchsetzung fremder politischer und geschäftlicher Interessen eingesetzt werden. Und nicht auszudenken, was passiert, wenn wieder ein grosser internationaler Konflikt von der Dimension des Ost-West-Streits zu einer weltweiten Konfrontation führt, der auch die Nord-Süd-Beziehungen überlagert.

## 4. Die Perspektiven der weiteren Entwicklung

### 4.1. Szenarien und Alternativen

Ich habe die meiste Zeit darauf verwendet, ein Bild zu zeichnen, das längst schon Realität geworden ist. Es ist ein Zustand, der weder von afrikanischen Regierungen noch von Vertretern ausländischer Hilfsorganisationen gerne eingestanden wird. Doch zumindest die Frage, ob es eine eigene - eigenständige - *Gegenwart* gibt, ist damit einmal verneint. Die Gegenwart in Afrika ist weitgehend fremdbestimmt, selbst wenn die Probleme zu einem grossen Teil hausgemacht sind.

Auch für mögliche *Zukunfts*-Szenarien scheinen damit Vorentscheidungen gefallen zu sein: Im Moment hat Afrika nicht wirklich eine Chance, sein Schicksal in die eigenen Hände zu nehmen (wobei ohnehin die Frage zu stellen ist, wer in Afrika denn dazu legitimiert wäre).

Auch eine in den sechziger und siebziger Jahren noch ernsthaft vertretene Alternative fällt aus: Eine Abkoppelung des Kontinents von den politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen anderswo scheint heute weder durchsetzbar noch sinnvoll: Zu eng sind internationale Verflechtungen und Abhängigkeiten geworden (nicht nur in der Wirtschaft, auch in der Umweltpolitik, in der Kommunikation, selbst in menschlichen Beziehungen). Und die Beispiele von Ländern, die in den letzten Jahrzehnten eine selbstgewählte Isolation versucht haben (Nordkorea oder das kulturevolutionäre China), laden nicht gerade zur Nachahmung ein.

Das Problem ist oft gar nicht, wo und wie bestimmte Entscheidungen über Afrika fallen, sondern dass überhaupt entschieden wird, dass Lösungen angeboten und ermöglicht werden. Es droht die Gefahr, dass die wichtigen Entwicklungen und Weichenstellungen auf der Welt so stattfinden, als ob es Afrika gar nicht gäbe. Das böse Wort vom vergessenen Kontinent macht immer öfter die Runde.

Schon jetzt wird das Instrumentarium diplomatischer, wirtschaftlicher und humanitärer Interventionen eher spärlich eingesetzt: Das jüngste Bemühen um Südafrika oder Somalia war schon eine Ausnahme. In Ruanda - nach den Massakern mit geschätzten 500'000 Toten - ist zum Beispiel kein Staat des Nordens mehr dazu bereit, sich an irgendeiner Form direkter Intervention zu beteiligen. Für den seit vier Jahren tobenden Krieg um Liberia und Sierra Leone gilt Ähnliches, und auch Somalia scheint

nach dem Abzug der Amerikaner und der anderen Einheiten aus den reichen Industriestaaten wieder in Vergessenheit zu geraten, obwohl sich an der Brisanz der dortigen Verhältnisse überhaupt nichts geändert hat. Aus afrikanischer Sicht ist Disengagement und Gleichgültigkeit jedenfalls die Kehrseite vom Ende des Ost-West-Konflikts.

In "Worst Case"-Szenarien verschiedener Welt-Entwicklungsmodelle taucht immer wieder ein durchaus vorstellbarer Trend auf, der von einem weiteren Verfall staatlicher und ökonomischer Strukturen in Afrika ausgeht: Aus den grossen ländlichen Gebieten des Kontinents, so die erschreckende Vorstellung, würden Verwaltung, Infrastruktur, Verkehrswege allmählich verschwinden; Sicherheit und Ordnung würden zusammenbrechen, Faustrecht und ein Laissez-Faire-Chaos Einzug erhalten, während sich die Regierungen in die Grossstädte und ein kleines Umfeld drumherum zurückziehen: Ganz Afrika ein einziges Somalia.

Der deutsche Politologe und Entwicklungsforscher Ulrich Menzel hat nun - inspiriert nicht zuletzt durch die Umstände in Somalia - die Ansicht vertreten, dass es für die internationale Gemeinschaft und die Industriegesellschaften des Nordens durchaus eine Legitimation für ein nachhaltiges Eingreifen gibt. Er meint sogar, der Norden müsste eine Art Vormundschaft über afrikanische Krisen- und Katastrophenregionen übernehmen ("Frankfurter Rundschau", 3.6.1991 und 2.4.1992).

Menzel ist auch der Ansicht, dass herkömmliche emanzipatorische Entwicklungshilfe ("Hilfe zur Selbsthilfe") im Moment nur sehr wenig beitragen kann. Er spricht sich daher für eine weitgehende Reduzierung auf akute Nothilfe aus, während auf der anderen Seite politische Eingriffe (und, wo notwendig, auch militärische Interventionen durch internationale Friedenstruppen) erst einmal die Voraussetzungen schaffen sollen, dass der Kontinent finanzielle und praktische Unterstützung überhaupt richtig verdauen kann.

Die Vorschläge von Ulrich Menzel zu einer solchen "Treuhanderschaft", wie er es nennt, kamen allerdings vor dem Disaster, das die internationale Somalia-Intervention im militärischen und humanitären Bereich erlitten hat und das die Hoffnung auf die Wirksamkeit solcher Eingriffe wieder merklich dämpfte.

Doch Menzel wollte nach eigenem Bekunden in erster Linie provozieren, um einige Tabus - wie das der nationalen Souveränität und nachkolonialer Selbstbestimmung durch die Regierungen - in Frage zu stellen. Dies scheint ihm gelungen zu sein, auch wenn die Debatte über politische und moralische Legitimation und den Umgang mit Interessenskollisionen sicherlich weiter zu führen ist.

## **4.2. Voraussetzungen eines Erfolges**

Wenn man das totale "Vergessen" Afrikas nicht akzeptieren will (und die Afrikanerinnen und Afrikaner wollen das sicher nicht), dann werden in der politischen und humanitären Zusammenarbeit in jedem Fall neue Wege gegangen werden müssen:

- An einer strengen *Konditionalität von Hilfe* führt wohl kein Weg vorbei, so sehr auch manche Kritiker meinen, Afrika würde an den zugemuteten Auflagen schon ersticken: Wirtschaftlicher Sparkurs, Menschenrechte, Korruptionsabbau, Umweltschutz und vieles mehr - alles soll von

einem Tag auf den anderen bewältigt werden. Doch nur, wenn an Geldzuwendungen für einzelne Projekte auch konkrete Bedingungen für eine Änderung von Rahmenbedingungen geknüpft sind, kann eine Nachhaltigkeit von Entwicklungsprozessen erreicht werden.

- Die Industriestaaten werden sich auch für eine *Anpassung der Weltwirtschaftsordnung* etwas einfallen lassen müssen. Es stimmt, dass "Markt" und regulierende Eingriffe an sich ein Gegensatz sind, doch - trotz der Diskreditierung der staatssozialistisch-dirigistischen Modelle wünscht sich ja auch in unserem eigenen Wirtschaftssystem kaum jemand das total freie Spiel der Marktkräfte - ich wage im Gegenteil zu behaupten, dass vor allem in jenen Ländern eine seit langem stabile Entwicklung stattfindet, in denen die Marktwirtschaft durch soziale Ausgleichs- und Verwaltungsmechanismen reguliert wird (Mitteleuropa, Skandinavien, Japan). Auf der Ebene des internationalen Wirtschaftssystems müsste Ähnliches passieren.
- Auch eine *Entschuldung* der afrikanischen Länder gehört dazu: Die Einzelheiten der Schuldenmisere sind ja zur Genüge bekannt. Auch wenn man der Ansicht ist, dass Geld heute nicht der entscheidende Faktor in den afrikanischen Entwicklungsbemühungen ist, so ist die Verschuldung dennoch ein Hindernis. Doch hat in diesem Punkt ohnehin schon ein Umdenken eingesetzt, ein Grossteil der Hilfeleistungen wird heute in Form von nicht rückzahlbaren Zuwendungen vergeben.
- Ein entscheidender Entwicklungsanstoss, der auch die Abhängigkeit von internationalen Wirtschaftssystemen umgeht, muss die Entwicklung der *Binnen- und Regionalmärkte* sein. Ein Land wie Tansania (und diese Zahl ist typisch für die meisten afrikanischen Staaten) wickelt gerade ein Prozent seines gesamten Aussenhandels mit anderen Ländern des Kontinents ab.
- Die für die Wahrung einer eigenständigen Entwicklungschance wohl wichtigste Voraussetzung, nämlich die eines *kulturellen Wandels*, ist der heikelste und umstrittenste Punkt. Seine Erfüllung wird auch die längste Zeit brauchen, Zeit, die möglicherweise gar nicht zur Verfügung steht. Die Eliten, die Afrika seit Ende der sechziger Jahre in die Selbständigkeit führten, haben jedenfalls versagt.

Die Kamerunerin Axelle Kabou (siehe oben) sieht auch in den so viel gepriesenen "traditionellen Werten" Afrikas in Wirklichkeit Hindernisse für eine Entwicklung: im bedingungslosen Respekt vor dem Chef, in der Furcht vor den Oberen und vor übernatürlichen Kräften, in der kritiklosen Verehrung der Ahnen und der vorkolonialen Vergangenheit. Statt Vorsorgedenken vermittele die afrikanische Lebensart das "Leben von der Hand im Mund", selbst die Diktatoren würden sich nicht auf Maschinengewehre, sondern auf kulturelle Konzepte stützen. Afrikas Denken hätte keine Sozialutopien, keine Entwicklungsphilosophie, sondern nur "geistige Leere" hervorgebracht. Afrika würde genau genommen seine Entwicklung "verweigern", indem es nur sein Recht auf Anderssein und eine möglichst hohe Entschädigung für den erlittenen Kolonialismus einfordere.

Ein etwas hartes Urteil sicherlich, auch wenn Axelle Kabou behauptet: "Afrika liegt nicht im Sterben, sondern es begeht in einer Art kulturellem Rausch, der lediglich moralische Befriedigung hervorbringt, Selbstmord. Die umfangreichen Kapitalspritzen werden daran nichts ändern können. Man müsste zunächst die afrikanische Mentalität entgiften, die Uhren richtig stellen und die Menschen in Afrika mit ihrer Verantwortung konfrontieren. Entwicklungshilfe würde bedeuten, dass die Afrikaner ermutigt werden, zunächst die psychologischen Vorbedingungen zu schaffen, damit die Idee des Wandels auf guten Boden fällt." So lautet eine Schlüsselpassage aus ihrem Buch. Ich würde mich als Europäer wahrscheinlich selbst nicht trauen, einen solchen Satz zu formulieren. Er stammt aber aus der Feder einer Afrikanerin, und so möchte ich ihn zumindest zur Diskussion stellen.

---

© [Center for Security Studies, ETH Zurich](#) (Swiss Federal Institute of Technology),  
member of: [Center for Comparative and International Studies, Zurich \(CIS\)](#), ETH Zentrum SEI, 8092 Zurich-Switzerland  
Tel: +41-1-632 40 25 Fax: +41-1-632 19 41 email: [postmaster@sipo.gess.ethz.ch](mailto:postmaster@sipo.gess.ethz.ch), [Disclaimer](#)  
Online version provided by the International Relations and Security Network ISN

# Fürst Karl von Schwarzenberg

## Das Problem der Identitätsfindung in Ostmitteleuropa

Mein heutiges Referat befasst sich mit stetig sich verändernden Prozessen, die oftmals gegenläufig sind und sich gegenseitig beeinflussen, und die in ihrer Komplexität nicht genau messbar, nicht einmal definierbar und identifizierbar sind, weil sie mit allen Seiten des Verhaltens von Menschen und Menschengruppen zu tun haben. Was immer ich Ihnen heute erzählen werde, nehmen Sie es bitte in Gnaden auf. Die Komplexität der Probleme ist zu gross, als dass ich mich trauen würde, hier dazu irgendetwas auszusagen, was mehr als fünf Minuten Gültigkeit beanspruchen kann. Wenn ein Kenner aufsteht und das Gegenteil behauptet, so wird auch er Recht haben.

Aus dem Titel des Vortrages ergibt sich die Frage: Was ist *Identität* und was ist *Ostmitteleuropa*?

Jedes Individuum besitzt, sofern gewisse Voraussetzungen gegeben sind, eine eigene Identität, verstanden als Gedächtnis über seine Vergangenheit und seine Herkunft. Es gehört aber auch ein Zukunftsbewusstsein dazu, das heisst eine zukunftsgerichtete Vorstellung, also etwa Erwartungen, Befürchtungen und Pläne. Schliesslich muss das betreffende Individuum einen Anfang und ein Ende haben. Identität ist also die Frucht aller dieser Umstände, vor allem aber auch der Auseinandersetzung mit der Umgebung; sie ist, was die alten Philosophen "Substanz" nannten, was wir als "Seele" bezeichnen können oder als "Geist", kurz und gut, Identität ist das, was den Betreffenden in seiner Einzigartigkeit auszeichnet.

Den Ausdruck "Ostmitteleuropa" schätze ich dagegen nicht besonders. Es mag dies ein Problem meiner eigenen Identität sein, denn gerade aus dieser Identität heraus frage ich mich, ob dieser Ausdruck korrekt ist. Mitteleuropa ist in der allgemein akzeptierten Betrachtungsweise jenes Gebiet, das westlich des alten Russischen Reiches und nördlich von Italien liegt. Darüber hinaus besteht nicht viel Klarheit. Gehört ganz Deutschland zu Mitteleuropa, macht es dieses vielleicht sogar aus, oder sind es nur die östlichen und südlichen Teile Deutschlands? Gehören die Baltischen Länder zu Mitteleuropa? Manche wollen Mitteleuropa mehr oder weniger auf die Länder der ehemaligen Donaumonarchie beschränken, andere definieren Mitteleuropa als das Gebiet zwischen Bug und Rhein. Das heisst, es gibt keinen völlig klar identifizierbaren Begriff von Mitteleuropa, geschweige denn von Ostmitteleuropa. Es stellt sich sodann die Frage, ob sich dieser unbestimmte Raum überhaupt in der Mitte durchschneiden lässt, oder ob es nicht vielmehr neben Ost- und Westmitteleuropa noch ein "Mittelmittleuropa" geben müsste ...

Der Einfachheit halber will ich hier unter Ostmitteleuropa jene Länder verstehen, die sich seit dem Zweiten Weltkrieg bis zum glorreichen Jahr 1989 unter sowjetischer Dominanz und kommunistischer Ideologie befanden.

Die Entwicklung der Identität in diesem Raum ist selbstverständlich nicht einzigartig, nicht völlig verschieden von anderen Räumen Europas. Sie hat allerdings in manchem eine Zeitverschiebung erfahren. Viele europäische Staaten und Nationen haben sich aus dem frühmittelalterlichen Karolingerreich heraus entwickelt. Mit dem Zerfall des West- und des Ostfrankenreichs begann der langsame Weg jenes Stammesgemisches, das aus der Völkerwanderung hervorgegangen war, zur Nationswerdung. Welche Nationen zum Schluss entstehen würden, war am Anfang ziemlich unklar. Es gab Nationen, die sehr bald aus ihrem Stammeskönigtum einen Staat formten und ihn zu einer Nation erhoben. Eine der ältesten Nationen ist Dänemark, ein Land, das seine Eigenständigkeit immer wieder betont hat, denken Sie nur an die Abstimmung über den Maastrichter Vertrag. Um rund 1100 herum zeichneten sich die ersten europäischen Nationen ab, wie wir sie heute in West- und Mitteleuropa kennen. Es gelingt den Kapetingern in der Île de France, allmählich Frankreich zu erobern, obwohl die Eroberung Okzitaniens, der Provence, der Bretagne etc. noch bevorsteht. Es gliedert sich Italien langsam in Gebiete, ohne dass es klar wäre, wer der Beherrscher sein wird. Aber rund um den Päpstlichen Staat und um die Hafenstädte entwickelt sich etwas Neues, das sich von den germanischen Staaten im Norden und vom byzantinischen Einflussbereich unterscheidet. In Spanien formieren sich die einzelnen Königreiche, die erst nach dem Ende der Reconquista 1492 zu einem Spanien verschmelzen. In Mitteleuropa formieren sich drei Königreiche. Das älteste war das Königreich Ungarn, entstanden aus dem Einbruch der madjarischen Stämme unter dem legendären Führer Arpad in den pannonischen Raum - einem Ereignis, das im neunten Jahrhundert beginnt und damit endet, dass das gesamte ehemalige römische Pannonien - die Tiefebene zwischen den Karpaten, der Save und zunächst einem unbestimmten Ende im Westen - von einer ungarischen Oberschicht beherrscht wird. Darunter lebt weiterhin eine slawische Bevölkerung, die aber in der Ebene rasch madjarisiert wird; in den Bergen östlich erhält sich eine romanische Sprache. Erst im Laufe der Jahrhunderte werden aus den teils ansässigen, teils halbnomadischen Gruppen die Rumänen und die Aromunen, die durch lange Jahrhunderte als Wallacher ein Gegenstück zu den für das Italien geltende "Welsche" bezeichnet werden. Aus der slawischen Bevölkerung Nordungarns entstehen die Slowaken.

Dass der Einflussbereich der Ungarn weit in das heutige Österreich hineinreichte, belegt der ungarische Ausdruck "Oberenns", was ungefähr so viel bedeutet wie "hinter allen Bergen bei den sieben Zwergen". Das Gebiet östlich der Enns, also von Ungarn aus gesehen unter der Enns, war noch etliche Zeit nach der Schlacht am Lechfeld 955 gewissermassen ein "free-ride"-Gebiet für die madjarischen Reiter.

In Polen, das ebenso wie Böhmen zunächst einmal von einer Vielzahl slawischer Stämme bevölkert war, bildete sich allmählich ein künftiges Königreich heraus. Dessen Kern stellte Gnesen dar, später Krakau, das noch heute mit seiner Kathedrale und dem Sitz des Primas von Polen das geistige Zentrum Polens ist. Ebenso machte sich Prag, das Zentrum der Stammesfürsten der Tschechen, allmählich den ganzen böhmischen Kessel zwischen Böhmerwald, Erzgebirge, Riesengebirge und weit nach Mähren hinein untertan und begründete dadurch zunächst das böhmische Fürstentum, später Königreich, und schliesslich den böhmischen Staat. Damit waren die Grundvoraussetzungen geschaffen, wenngleich die Grenzen noch fließend waren.

Auch die Grenze zwischen Polen und Böhmen, das heutige Gebiet um Krakau, war lange umstritten, vor allem weil dazwischen das Fürstentum der Slavnikiden lag, welches erst mit der Ermordung der Verwandtschaft des Heiligen Adalbert ein Ende fand und dessen Gebiet schliesslich zwischen Polen und den Böhmen aufgeteilt wurde.

Dominierend allerdings war das Heilige Römische Reich deutscher Nation, das sich im Westen als Nachfolgereich der Karolinger etabliert hatte und das bis zum Reichsdeputationshauptschluss 1806 zumindest den staatsrechtlichen Rahmen für Mitteleuropa von Norditalien bis zum Baltischen Meer bildete, freilich ohne Polen und Ungarn.

Welche Gebiete und Stämme schliesslich zu einer Nation zusammenwachsen würden und auch was die Entwicklung der deutschen Kernländer des Heiligen Römischen Reiches sein würde, war noch lange nicht klar. Betrachtet man die deutsche Geschichte etwa vom Beginn der Neuzeit bis in das 19. Jahrhundert, so war lange Zeit unklar, ob die verschiedenen Territorien nationsbildend werden würden oder ob eine einheitliche deutsche Nation entstehen würde. Einige Nationen entwickelten sich ja aus deutschen Stämmen und Territorien wie etwa die Niederländer spätestens ab dem 16. Jahrhundert. Damals betrachteten sie sich noch als Deutsche, was erklärt, weshalb sie im Englischen noch jetzt "dutch" genannt werden, was heute jedoch die meisten Holländer mit Erstaunen und Indignation von sich weisen würden.

Auch Gottfried Keller hätte, obwohl seit dem Ende des Dreissigjährigen Krieges die Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft vom Heiligen Römischen Reich anerkannt war, für sich die Bezeichnung "Deutscher" akzeptiert, was heutige schweizerische Schriftsteller ebenfalls kaum mehr tun würden. In Österreich wiederum hat sich diese Entwicklung noch etwas verspätet. Die Österreicher bezeichneten sich noch in der Zwischenkriegszeit selbstverständlich als Deutsche; heute sind dagegen, gemäss den Meinungsumfragen, 80 % der Österreicher der Überzeugung, eine eigene Nation darzustellen.

Dies bedeutet also, dass aus dem deutschen "Stammesgefüge" im Laufe der letzten Jahrhunderte vier bis fünf Nationen entstanden sind: die Holländer, die Luxemburger, die Belgier in den belgischen Niederlanden, die Deutschschweizer und die Österreicher. Ich will damit sagen, dass eine Nation nicht etwas von vornherein Gegebenes, ein ewiger Wert ist. Vielmehr hat jede menschliche Gegebenheit ihren Anfang, ihr Ende, ihren Aufstieg, ihre Entwicklung und ihren Abstieg, und - gleich wie Menschen oder Menschengruppen - entstehen, verändern sich und sterben auch Nationen manchmal vor unseren Augen.

Beim Menschen spielt sich offenbar alle sieben Jahre praktisch ein Körperwechsel ab, d.h. keine Zelle ist mehr mit der ursprünglichen identisch. Dennoch behält der Mensch in seiner relativ kurzen Lebenszeit weitgehend seinen Charakter bei, der ihm durch seine Gene und durch seine Erziehung gegeben wurde, und er ist relativ leicht von seiner Jugend bis zu seinem Alter identifizierbar.

Bei Nationen kann das sehr viel anders sein. Denn Nationen identifizieren sich durch ihre Geschichte - unabhängig davon, ob diese Geschichte sagenhaft ist oder der historischen Wirklichkeit entspricht. Aus der Version der Geschichte, die in das allgemeine Bewusstsein eingegangen ist, leitet sich der Ursprung der jeweiligen Nation her, jene goldene Urzeit, in die man bei der Betrachtung der eigenen Geschichte immer wieder zurückgeht. Und gewöhnlich spiegelt sich in dieser Darstellung der eigenen

Geschichte, die ja meist erst viel später geschrieben wurde, die Selbstidentifikation wieder. Manchmal mögen diese sagenhaften Geschichten auch einen Kern von Wahrheit enthalten, aber es ist unwichtig, ob die Historiker und Archäologen diese Wahrheit auch exakt feststellen können. Wichtig für das Bewusstsein und die Identität der Nation ist vielmehr das *Geschichtsbild*, das sich in der Gestalt von Sagen und Mythen äussert und in den Geschichtsbüchern lebt. Die hier geschaffenen Leitbilder greifen immer wieder bestimmend auch in die Politik und in die Kultur des betreffenden Landes ein. Wesentliche Stücke der Literatur eines jeden Volkes können in ihren Anspielungen und in der Wortwahl ihrer Helden nicht ohne die jedermann bewussten Mythen verstanden werden.

Wie wir aus der Soziologie wissen, haben Minderheiten ein viel stärkeres Bewusstsein als Mehrheiten. Bei Nationen gilt dies ebenfalls, das heisst, kleine Völker haben in der Regel den historischen Weg zur Identifikation ihrer selbst oft früher zurückgelegt und sind sich ihrer Verschiedenheit, deswegen auch ihrer Einzigartigkeit und Geschichte viel stärker bewusst als Angehörige grösserer Völker. Für einen Amerikaner oder Engländer ist die Tatsache, dass er Amerikaner oder Engländer ist, eine Selbstverständlichkeit, die ihn allenfalls dazu berechtigt, mit mildem Lächeln auf die anderen Völker oder Menschen herabzuschauen, die nicht einmal Englisch sprechen. Aber es ist nichts Aufregendes daran. Für Angehörige kleiner Völker dagegen ist die Identifikation viel wesentlicher, aber auch problematischer. Denn die Selbstdefinition erfolgt ja in der Auseinandersetzung mit gewöhnlich unfreundlichen Nachbarn. Schon die Alten Griechen besaßen einen Ausdruck für ihre Nachbarn - sie waren *Barbaren*, weil sie nur Unverständliches von sich gaben. Die slawischen Völker kennen entsprechend den Ausdruck *njemci* für die Deutschen, das heisst "die Stummen". Ausserdem gibt es weltweit viele Stämme und Völkerschaften, die sich selbst mit dem Wort "Mensch" bezeichnen. Ein Mensch ist zunächst also nur derjenige, mit dem man sprechen kann.

Es hat einige Zeit der Entwicklung gebraucht, bis ein Neuling, der eine fremde Sprache spricht, nicht mehr eine willkommene Bereicherung des Speisezettels war, sondern jemand, mit dem man sich auch anders auseinandersetzen konnte. Bezeichnenderweise gehören in den indogermanischen Sprachen die Wörter *hos-pes* für den Gast und *hos-tis* für den Feind zur selben Wortfamilie, was viel über die Einstellung der Altvordern aussagt. (Deutsch: Gast, Slowakisch: host)

Inwiefern unterscheidet sich nun in dem Gebiet, das wir als Ostmitteleuropa bezeichnet haben, die Entwicklung von anderen Ländern?

Zum einen gab es kaum Fälle, wo sich in der Geschichte derart tiefgehende Brüche ereigneten, wie gerade in Osteuropa, Brüche, welche die Kontinuität grundsätzlich in Frage stellen. In der tschechischen Geschichte etwa war ein solches Ereignis die Schlacht am Weissen Berg am Anfang des Dreissigjährigen Krieges. Damals wurden die Aufständischen von der kaiserlich-katholischen Armee besiegt, was an sich noch unter den vielen ähnlichen Auseinandersetzungen des 17. Jahrhunderts untergehen könnte. Der darauf folgende Dreissigjährige Krieg raffte dagegen ungefähr zwei Drittel der Bevölkerung dahin und führte dazu, dass etwa die Hälfte der Oberschicht ausgetauscht wurde. Es dauerte ungefähr hundertfünfzig Jahre, bis sich das tschechische Volk von dieser Erschütterung erholt hatte und wieder zu einem wirklich eigenen Bewusstsein gelangte, was (wie bei den meisten Nationen) der emsigen Beschäftigung ungezählter Lehrer, Professoren und Zeitungsschreiber mit der eigenen Sprache zu verdanken war.

Mit dem Anfang des 19. Jahrhunderts begann dann ein steiler geistiger und wirtschaftlicher Aufstieg, der das Land immerhin zu einem der ersten Industrieländer Europas machte, erreichte doch Böhmen innerhalb von hundertzwanzig Jahren einen den meisten westeuropäischen Staaten absolut gleichwertigen Entwicklungsstand. Es war der bedeutende Philosoph Patocka, der die Frage aufwarf, ob diese Nation, die da als moderne tschechische Nation nach einer Pause von fast zweihundert Jahren wieder die Bühne betrat, identisch sei mit der Staatsnation des böhmischen Königreiches des 15. und 16. Jahrhunderts, oder ob es in Wirklichkeit eine neue Nation sei, die nur noch dieselbe - wenn auch wesentlich modernisierte - Sprache spricht. Spätere Ereignisse in der Geschichte anderer Völker belegen die Berechtigung der Frage. Denn eine Nation wird von ihren Führungsschichten geprägt: Sie drücken einem Volk die Politik, die Kultur und auch die Idee der Gemeinsamkeit auf, bis ein Staat und eine Nation daraus entsteht. Die Frage ist also berechtigt, ob es sich nach derart gewaltigen sozialen Veränderungen noch um dieselbe Nation handle.

Auch in unserem Jahrhundert gibt es dafür Beispiele. Nehmen Sie ein durchschnittliches jüdisches "Städtle" noch der Zwischenkriegszeit, betrachten Sie den Typus der Leute, ihre Beschäftigung, ihr Aussehen, ihr geistiges Leben usw., wie es damals für die grosse Mehrheit des jüdischen Volkes zutraf. Nach dem Holocaust, der sechs Millionen Angehörige dieses Volkes samt ihrer Elite vernichtete, entstand der Staat Israel. Ein Historiker vom Mars, der nur alle vierzig Jahre einmal die Welt betrachtet, müsste sich nun die Frage stellen, ob die Bewohner eines heutigen Kibbuz noch zum selben auserwählten Volk gehören wie die Menschen jenes "Städtles".

Eine andere Tragödie gerade in Ostmitteleuropa ist das Schicksal der Polen, die zwischen 1939 und 1953 von den zwei grössten Diktatoren dieses Jahrhunderts, Adolf Hitler und Josef Stalin, einen praktisch ununterbrochenen Terror erlebten, der etwa drei Viertel der Oberschicht dahinraffte. Dabei ist es völlig uninteressant, ob diese in Auschwitz, in Katyn oder in Sibirien umkamen. Die polnische Elite anfangs der fünfziger Jahre, als dieses Morden endlich zu Ende war, war eine völlig andere als jene, die Polen durch Jahrhunderte hindurch geprägt hatte und die - freilich mehr schlecht als recht - auch in der Zwischenkriegszeit das polnische Volk geführt hatte. Das Leitbild der Polen ist nicht mehr der elegante Ulanenoffizier, sondern es ist der Elektriker aus der Danziger Werft oder der vife Unternehmer. Dazu kam eine geographische Verschiebung Polens: Stalin schlug den wesentlichen Teil Altpolens der Ukraine zu, dafür bekam Polen Ostpommern, Schlesien und das südliche Ostpreussen dazu. Es ist also nicht nur die gesamte Oberschicht ausgetauscht worden, sondern auch die Identität des Raumes ist nicht mehr gegeben.

Noch etwas weiteres ist passiert. Wie wir aus der Biologie, aus der Zoologie und aus der Botanik wissen, war die europäische Fauna und Flora nach dem Ende der Eiszeiten wesentlich ärmer als vorher: Ungezählte Arten von Tieren, Vögeln, Pflanzen und Bäumen waren ausgestorben, manche völlig, manche nur in Europa. Dasselbe ist in den letzten fünfzig Jahren durch diese beiden totalitären Diktaturen geschehen, die gleichsam das östliche Europa in eine Permafrost-Zone verwandelten. Sehr viel von der "Buntheit" des alten europäischen und insbesondere mitteleuropäischen Raums ist verlorengegangen. Eines der wesentlichsten Elemente ist das fast völlige Verschwinden der Deutschen aus dem östlichen Teil Mitteleuropas. Noch bis zum Zweiten Weltkrieg gab es nicht nur die bekannten deutschen Minderheiten in Siebenbürgen oder in den Randgebieten Böhmens und Mährens, es gab auch deutsche Dörfer und Städte im Banat, in Galizien oder in der Bukowina. Das Verschwinden der Deutschen durch diese nationale und ethnische "Bereinigung" stellt eine bedauerliche kulturelle Verarmung dar.

Auch die allgemeinen Volksschulen des 18. und 19. Jahrhunderts, die klein begonnen hatten, im Effekt aber sehr wirksam waren, hatten in Europa zu einer wesentlichen Verschiebung der Sprachgrenzen geführt. Dies gilt nicht nur für Ostmitteleuropa. Auch etwa im vorarlbergischen Montafon wurde noch zu Zeiten Kaiser Franzens, also anfangs des 19. Jahrhunderts, Romanisch gesprochen, um nur ein Beispiel zu nennen. Auch andernorts wurde durch die Volksschule das ursprünglich dominante Volk zur Minderheit. Paradoxerweise wurde das demokratische, egalitäre Prinzip, das in diesem Raum seit dem 19. Jahrhundert überwog, auch von den grössten Diktatoren nicht in Frage gestellt. Ja, selbst Hitlers Partei hiess Nationalsozialistische Arbeiterpartei.

Dieses Phänomen darf nicht übersehen werden. Natürlich gibt es die Menschen seit Jahrtausenden, und zumeist sprachen sie auch irgendeine Form ihrer heutigen Sprache. Die Bewusstwerdung als Nation ist aber etwas anderes. In der nationalen Auseinandersetzung der deutschen Historiker des 19. Jahrhunderts mit ihren Nachbarn war die Rede von ahistorischen, von den geschichtslosen Völkern. Aber auch wenn die Geschichte nicht immer bekannt ist, so besitzt doch jedes Volk eine solche. Bis in unser Jahrhundert hinein gab es Völker in Europa, die durch Jahrhunderte existiert haben, heute aber verschwinden, Völker, deren Namen wir kaum, deren Geschichte wir überhaupt nicht kennen. Ich gebe das Beispiel der Aromunen im Balkan, der Ruthenen in Karpatenrussland und den angrenzenden Gebieten. Diese Völker haben das Rennen um eine bewusste Nationswerdung verloren, sind untergegangen, bevor sie einen modernen Staat mit seinen egalisierenden Tendenzen etablieren konnten. Sie wurden von ihren Nachbarvölkern sozusagen requiriert und langsam aufgesogen, wodurch die europäische Vielfalt wesentlich abgenommen hat.

Dasselbe ist, *mutatis mutandis*, in den letzten fünfzig Jahren in Ostmitteleuropa passiert. Die "Buntheit" ist wesentlich reduziert worden, und prägende konstituierende Teile der ehemaligen Staatsvölker sind verschwunden. Böhmen und Mähren etwa bestanden seit tausend Jahren aus drei Volksstämmen, den Tschechen, den Deutschen und den Juden. Zunächst wurden die Juden umgebracht, dann wurden die Deutschen vertrieben. Natürlich ist heute die Bevölkerung in ihrem Verhalten anders als ihre Grossväter, denen der ununterbrochene Dialog, die ununterbrochene Auseinandersetzung, sei sie nun freundlich oder feindlich, vertraut war. Dasselbe gilt für die Polen, wo die jahrhundertalte Tradition der Auseinandersetzung mit dem ukrainischen, dem jüdischen und dem deutschen Element verschwunden ist. In Ungarn ist die Lage etwas anders, da diese Nation abgesehen von einer starken Zigeunerminderheit und einer kleineren jüdischen, slowakischen und schwäbischen Bevölkerung heute praktisch ethnisch rein ist. Das grosse Problem für Ungarn stellen die ungarischen Minderheiten jenseits der Grenzen dar.

Bei allen diesen Minderheitenvölkern stellt sich die heikle Frage der Identifizierung. Sollen sie sich mit ihrer Sprachnation oder mit ihrer Staatsnation identifizieren? Im Mittelalter gab es diese Frage nicht, weil die Sprachzugehörigkeit hinter der Abhängigkeit vom jeweiligen König oder Lehnsherrn weit zurückstand. Von Bedeutung wurde die Sprachenfrage erst mit der Demokratie und ihrem egalitären Anspruch. Die Forderung der Französischen Revolution nach der *République indivisible*, d.h. die Forderung, dass es innerhalb eines Staates nur eine unteilbare Nation gebe, bedeutet, dass der Raum für die Vielfalt kleiner Völker und Minderheiten verlorenging. Mit dem Ausschliesslichkeitsanspruch der Staatsnation entstand das Problem der Identität mit dem Staat oder mit der eigenen Nation, so man nicht der Staatsnation angehört hat. Bei allen zum Teil

jahrhundertealten Problemen spielt bis heute auch die Identitätsfrage eine Rolle.

Interessanterweise können wir auch heute beobachten, dass die Religion - weit über den Kreis der tatsächlich Gläubigen hinaus - wesentlich zur Identifikation beiträgt. In den meisten Ländern vom Baltikum bis Ungarn war nach fünfzig Jahren verschiedener totalitärer Regime die Agnostik zur dominierenden Erscheinung geworden. Viele mögen vage Beziehungen zu der Religion ihrer Väter haben, eine wirkliche Religiosität in Verbindung mit einer starken Beziehung zur Kirche und Achtung ihrer Autorität ist - abgesehen einzig von Polen, wo dieser Erosionsprozess erst begonnen hat - sehr stark zurückgegangen. Religion kann dennoch, wie die entsetzlichen Ereignisse in Bosnien gezeigt haben, eine sehr wirksame Identifizierungsformel sein. Zwar hat in Bosnien die Religion in der Öffentlichkeit nach dreissig Jahren einer bewussten marxistischen und atheistischen Erziehung unter Tito eine sehr nebensächliche Rolle gespielt. Die Mohammedaner Bosniens waren schon in den Tagen des türkischen Sultans für ihre losen Sitten bekannt und dafür, dass sie immer Wein tranken und überhaupt das islamische Dogma nicht so ernst nahmen. Auch die katholischen Franziskaner Bosniens waren von einem eigenen Mönchstypus, ebenso die dort ansässigen orthodoxen Serben. Religion spielte wahrlich nicht jene Rolle, die sie etwa in Irland oder in polnischen Dörfern spielte. Dennoch stellte die Religion ein Identifikationsmittel dar, das immerhin dazu reichte, einander mit Lust und Freude durch Jahre hindurch umzubringen.

Das heisst, es wirken sich Identifikationen, Ereignisse und Leitbilder der Vergangenheit aus, die zunächst einmal längst begraben scheinen - realitätsferne Ängste können durchaus plötzlich zu politischen Waffen werden. Auch wenn die heutige Türkei eine ganz beträchtliche militärische Mittelmacht darstellt, besteht keine unmittelbare Gefahr, dass die grüne Fahne des Propheten demnächst in Zagreb oder in Belgrad aufgepflanzt werden könnte. Auch in Sarajewo wehte sie nur auf den Moscheen und nie auf den öffentlichen Gebäuden. Dennoch reichte die vierhundert Jahre lange Furcht vor den türkischen, vor den mohammedanischen Feinden zu einer ungeheuren emotionalen Mobilisierung aus.

Dieses Phänomen der historischen Ängste spielt auch heute in der Politik Ostmitteleuropas eine Rolle. So ist etwa die Angst vor der deutschen Gefahr seit Hitler ständig im Bewusstsein. Rational weiss jeder, dass Deutschland ein demokratischer Rechtsstaat ist mit einer vorbildlichen Verfassung und Wirtschaftsordnung, mit einem Kanzler, der bei Gott sein bestes tut, um ein vereintes Europa zu erreichen. Im Unterbewusstsein wirken aber die alten Ängste nach, und jeder beliebige Populist kann diese Angst schüren.

Mit alledem will ich sagen: Identifikationsprozesse sind nie abgeschlossen, solange wir als Menschen, als Nationen oder als Volksgruppen existieren. Jede Generation muss ihre Identifikation selber finden und wird gleichzeitig immer aufs neue von ihren Nachbarn definiert. Die Deutschen etwa werden von ihrer Umgebung zumindest im Westen völlig anders identifiziert als nur schon vor zwei Generationen. Das klassische Bild des Deutschen, der Karikatur der ersten Hälfte unseres Jahrhunderts, jenes militaristisch-arroganten, Monokel tragenden Leutnants mit Reitstiefeln, ist so inaktuell geworden, dass es weder von den Deutschen selber noch von ihrer Umgebung als Karikatur verstanden würde. Daran kann man erkennen, wie sich auch Bilder innerhalb sehr kurzer Zeit völlig verändern können. Jede Generation erarbeitet sich also - in Auseinandersetzung mit ihrer Umwelt - die Identifikation ihrer Nation neu.

Wie die Menschen, so haben also auch Völker ein Gedächtnis. Dieses Gedächtnis wird durch manche uralten Leitbilder über Jahrhunderte hinaus geprägt. Und nur wer diese Leitbilder in ihrer sehr komplexen Einwirkung versteht, versteht auch die Identifikation der heutigen Generation - und ich fürchte, auch der zukünftigen. Anders formuliert: In jedem von uns, ob im Westen, im Osten oder in Mitteleuropa, leben dieselben Dämonen weiter, die bereits unsere Grosseltern bedrückt haben. Diese Dämonen sind mancherorts spürbarer als anderswo, bewusst oder unbewusst sind sie aber vorhanden und können jederzeit wiedererstehen und unsere eigene Identität zu einer solchen Unkenntlichkeit verändern, wie sie während des Zweiten Weltkriegs Deutschlands Identität oder in unseren Monaten und Jahren die Identität Bosniens verändert haben.

---

© [Center for Security Studies](#), [ETH Zurich](#) (Swiss Federal Institute of Technology),  
member of: [Center for Comparative and International Studies, Zurich \(CIS\)](#), ETH Zentrum SEI, 8092 Zurich-Switzerland  
Tel: +41-1-632 40 25 Fax: +41-1-632 19 41 email: [postmaster@sipo.gess.ethz.ch](mailto:postmaster@sipo.gess.ethz.ch), [Disclaimer](#)  
Online version provided by the International Relations and Security Network ISN

# Klaus Segbers

## Moskau - regionaler oder globaler Akteur?

### Fragestellungen, Methodenprobleme und Szenarien zu einem aktuellen Problem

*Princes have always sought out soothsayers of one kind or another for the purpose of learning what the future holds. These hired visionaries have found portents in the configurations of stars, the entrails of animals, and most indicators in between. The results, on the whole, have been disappointing. Surprise remains one of the few things one can count on, and very few princes have succeeded in avoiding it, however assiduous the efforts of their respective wizards, medicine men, counselors, advisors, and think tank consultants to ward it off.(1)*

### Vorbemerkung

Die Konflikte an der politischen Oberfläche Russlands scheinen immer aufs neue zu eskalieren. Das Wechselspiel zwischen Zuspitzung und Entspannung nachsowjetischer Politik macht Interpretationen von Zustand und Perspektiven des laufenden Systemwechsels schwierig. Im folgenden soll der Frage nachgegangen werden, welches analytische Instrumentarium (vor allem) westliche Beobachter benötigen, um die in vielem uneindeutig und widersprüchlich scheinenden Reformbewegungen in den Räumen der Früheren Sowjetunion (FSU)(2) besser fassen zu können. Darüber hinaus werden Überlegungen angestellt, welche Voraussetzungen ein Instrumentarium zum rechtzeitigen Erkennen krisenhafter Zuspitzungen des Systemwandels, einer Art Frühwarnsystem(3), bedarf.

Der Autor geht von der Überzeugung aus, dass die Medienwahrnehmung nachsowjetischer Transformationsprobleme immer auch Aspekte der Realität spiegelt, dass sie insgesamt aber nicht mit dem realen Wandel und seinen Blockaden zusammenfällt: Die Spiegelung ist zumeist gebrochen und gestört. Das erhöht die Erwartungen an wissenschaftliche Analyse. Ein wesentlicher Unterschied zu Mediendarstellungen besteht darin, dass diese zumeist scheinbar greifbarere Ereignisse schwer fassbaren Prozessen vorziehen und dass die für die Berichterstattung ausgewählten Ereignisse in der Regel zugespitzt und überdeutet werden. So entstehen immer wieder Eindrücke, die zwischen (endgültiger) Katastrophe und (dauerhafter) Entspannung changieren. Eine Vermittlung findet nur selten statt.

Da die meisten Ereignisse an der politischen Oberfläche Russlands, der Ukraine usw. tatsächlich weniger eine je neue Qualität der Entwicklungsstufe oder einen ganz neuen Charakter des Reformprozesses ausdrücken als vielmehr die weitere Akzentuierung längerfristiger Tendenzen,

gelingt es in den Medien nur in Einzelfällen, die jeweils gegebene Besonderheit der Mischung zwischen Kontinuität und Bruch zu erfassen. Die konstitutiven Elemente des Wandels sind nämlich im wesentlichen unverändert (und auf absehbare Zeit kaum veränderbar): Die durch die Erschöpfung des traditionellen sowjetischen Modells und die Umstellungsversuche schwer erschütterte Ökonomie, die Untersteuerung und Insuffizienz der Politik, die Vervielfältigung von agierenden Räumen und Eliten, die anhaltend ungeklärte staatliche und konstitutionelle Verfassung, zunehmende soziale Verwerfungen und gesellschaftliche Entregelungen u.a.m. sind und bleiben für lange Zeit die Rahmenbedingungen der Transformation und des auf sie bezogenen Handelns. Aktuelle Vorgänge müssten darauf reflektierend bezogen werden.

Während die Zwischenbilanz von Systemwandel und Systemwechsel neben vielen Instabilitäten und Risiken auch zahlreiche positive Elemente und Chancen zu nennen hat, werden die Herausforderungen für aktuelle Politik in- und ausserhalb der sich wandelnden Länder eher von der *anhaltenden Instabilität* bestimmt. Diese muss in ihrer Doppelform als langfristiger Rahmen und als je aktuelle Ausformung immer wieder neu bestimmt werden.

Dies ist offensichtlich keine einfache Aufgabe. So mühsam der Systemwechsel in der FSU verläuft, so schwer ist es, ihn zu *begreifen*. Die meisten der Begriffe und Chiffren, die wir verwenden, sind eher stille Verabredungen, Hilfskonstruktionen, um (scheinbar) Gestalt in Vorgänge zu bringen, die immer schwerer zu durchschauen sind.

Die Redeweise, die mit Staaten, Regierungen, Verfassungen, nationalen Interessen und dergleichen Termini operiert, muss sich an einer dynamischen und in vielem unübersichtlichen Realität behaupten. Akteure, die Politik machen oder bestimmen, und die Räume, in denen sie wirken, werden oft als bekannt und selbstverständlich unterstellt. Tatsächlich ergibt eine genauere Prüfung oft, dass dies vorschnell ist.

Also breitet sich analytische Unsicherheit aus. Um sie zu überwinden, muss mit manchem von unten neu angefangen werden. Zum Beispiel: Worum geht es wirklich in der nachsowjetischen Politik?

## **1. Was wäre interessant zu wissen?**

Was für wen in den nachsowjetischen Räumen interessant ist, ist kontextabhängig. Ein Auslandskorrespondent in Kiew oder Moskau und eine Bankangestellte in Düsseldorf oder Minsk, ein General- und ein Planungstäbler in Brüssel oder Almaty, ein Sozialwissenschaftler in Ebenhausen oder Novosibirsk oder ein Parlamentarier in Bonn oder Simferopol - sie alle werden unterschiedliche Dinge in verschiedenen Situationen und Zusammenhängen interessant finden, oder auch nicht.

Wenn wir diesen Kreis potentiell Interessierter pragmatisch auf beruflich/funktional Befasste eingrenzen, können sich etwa folgende zentrale Fragen ergeben:

- Lassen sich Gesellschaften in Westeuropa von den destabilisierenden oder riskanten Transformationsfolgen in Osteuropa abschirmen?
- Falls nicht - welche sinnvollen, effektiven Formen der (politischen, materiellen, militärischen, sozialen) Einwirkung gibt es?

- Was ist der Zusammenhang zwischen inneren Entwicklungen und international relevantem Verhalten in den Transformationsräumen? Woraus ergibt sich somit die "sichtbare" Aussenpolitik?
- Welche Territorien und Akteure (Personen, Institutionen, Interessengruppen) in den Transformationsräumen(4) kommen als Partner in Frage?
- Sind unsere begrifflichen, methodischen, theoretischen Instrumente hinreichend, um wesentliche Entwicklungen in den Transformationsräumen sinnvoll erfassen zu können?
- Bei allem, was Analytiker über den Systemwechsel, seine Erscheinungsformen und Bewegungen wissen (könnten), ist es stets sinnvoll, sich auch um eine Inventarisierung unseres Unwissens zu bemühen. Was wissen wir nicht, was wir zu kennen begehren?

Diese Erkenntnisinteressen werden zweifellos längerfristig stabil bleiben. Wenn prinzipielles Einvernehmen darüber herstellbar ist, dass der in der FSU anstehende Wandel für die meisten der Räume dort mit einer nicht abkürzbaren Langfristperspektive verbunden ist, ist es sinnvoll, in diesem Rahmen auch kürzere und mittlere Zeithorizonte (Ende 1994; 1996) zu setzen, auf die hin Aussagen und Szenarien entwickelt werden sollten.

Zugleich ist die Verortung aktueller Geschehnisse und Prozesse von Bedeutung. Viele Entwicklungen stellen sich anders dar, wenn sie nicht nur auf den jeweils aktuellen Kontext bezogen, sondern in das Kontinuum des Systemwechsels gestellt werden.

Während es hier vor allem um methodische Selbstvergewisserungen von wissenschaftlichen Beobachtern geht, ist doch auch eine weitere Überlegung erforderlich. Angenommen, die Analytiker wären sehr viel besser und weiter, als sie tatsächlich heute sind - als politikrelevante Beratung taugt ihre Arbeit auch dann nur, wenn die Schnittstellen zwischen Wissenschaft und Beratungspotential, Verwaltungen und politischen Entscheidungsprozessen offen und kooperativ organisiert sind. Es ist also auch zu prüfen, ob gerade im Fall optimaler Beratung rechtzeitige und wirksame Massnahmen möglich und wahrscheinlich sind oder ob die tagespolitische Agendabildung und die politischen Strukturen und Prozesse in den Metropolen möglicherweise so wirken, dass Eingriffsmöglichkeiten verschenkt werden. Dies wäre der Fall, wenn rechtzeitiges (Re-)Agieren ungewollt, aber effektive verhindert würde und/oder wenn politische Binnenfaktoren in westlichen Hauptstädten den Charakter von Verhinderungskonstellationen haben, so dass eigentlich sinnvolle Massnahmen aus sachfremden Umständen heraus unterbleiben.(5)

Darüber hinaus stellen sich auf einer weiteren (und hier nicht zu erörternden) Stufe weitere Fragen: nach der Rationalität einschlägiger Entscheidungsprozesse, nach schwer kalkulierbaren Nebenwirkungen von Interventionen u.a.m. Diese Fragen sind dem Aufbau einer kompetenten und beratungsrelevanten Expertise eines problemangemessenen, realistischen (analytischen und politischen) Frühwarnsystems vorgeschaltet. Sie dürfen somit nicht ausgeblendet werden.

## **2. Perzeptions- und Methodenprobleme**

Befassen wir uns mit dem Problem, das uns direkter angeht und das unmittelbar in die Kompetenz von Analytikern fällt - dem der Aussageunsicherheiten, Beurteilungsschwankungen und Perzeptionsprobleme.

Die gegenwärtige Kategorien- und Methodenschwäche ist evident. Sie gilt für grosse Teile der Sozialwissenschaften, Transformationstheorien und für Theorien der internationalen Beziehungen. Die Prüfung der minimalen Prognosefähigkeiten verschiedener Theorieansätze vor der Zeitenwende 1989 durch John Lewis Gaddis(6) war beeindruckend und hat an die Zeit- und Gesellschaftsverhaftung des Umgangs mit der *Zukunft* erinnert. Ohnehin sind die kommunikativen Mantras, derer sich soziale Systeme bedienen, nur begrenzt beeinflussbar und rationalisierbar. Das muntere *anything goes* in den Jahren nach 1989 mit einer Vielzahl von gegenseitig zumeist exklusiven Zugriffsversuchen verrät aber auch eine umfassende Deutungskrise der Gegenwart. Vom *Ende der Geschichte* (Fukuyama) bis zum *Clash of Civilizations* Samuel Huntingtons, von allfälligen Versuchen neuer Sinnstiftung bis zu *Aussichten auf den Bürgerkrieg* (Enzensberger) drinnen und draussen reichen die Interpretationsversuche, die in der Gesamtschau wenig mehr als eine auf Dauer auch nicht recht befriedigende (neue?) Unübersichtlichkeit verraten.

Zugleich ist die naheliegende Lösung, der ungeordnete Rückzug auf das "Bewährte" und auf den "gesunden Menschenverstand", in besonderer Weise attraktiv - und riskant. Die meisten so behaupteten Gewissheiten zerschellen an einer sperrigen Realität, längst nicht nur in den Transformationsräumen. Deshalb scheinen riskierendes Denken und Ausprobieren eine vergleichsweise sinnvolle Zukunftsinvestition zu sein. Diese Investition muss getätigt werden - viel aktiver als in der Vergangenheit.

Das betrifft mehr noch als andere die Forscher und Wissenschaftler, die, was immer ihre Ausgangsdisziplin, ihren regionalen Schwerpunkt im Osten Europas gewählt haben. In diesem Zusammenhang ist noch mehr als früher darauf zu bestehen, dass "Osteuropawissenschaften" als solche nicht existieren und schon gar keinen Sonderanspruch auf Empathie anstelle methodischer Präzision haben. Sie sind vielmehr auf bestimmte Regionen und, aktuell, Transformationsräume bezogene Kapellen von Spezialdisziplinen, die durch Interdisziplinarität gerade dann gewinnen können, wenn sie über Komparatistik verfügen.

Wir führen einen erheblichen, überwiegenden Teil unserer Debatten in der Terminologie einer abgelaufenen Zeit. Wir reden von Staaten, Regierungen, von deren Interessen, von Grenzen, von Demokratisierung und Wirtschaftsreformen, von russischen und sonstigen Sonderwegen und dergleichen mehr. Dies sind z.T. traditionelle Begriffe, z.T. Alltagsverständigungen, die dann, wenn sie mit wissenschaftlichem Anspruch verwendet werden, allerdings Evaluierungen unterliegen. Meine These ist, dass *die meisten dieser Chiffren nicht ganz falsch, aber nicht mehr ausreichend und zu kurz gegriffen* sind. Sie gleichen Hilfskonstruktionen in Ermangelung besserer und präziserer Kategorien, die teilweise durchaus auch jetzt schon zur Verfügung stehen oder doch erarbeitet werden können.

In Zeiten analytischer Ungewissheit (Paradigmendefizite) und hoher Veränderungsdichte auf der Ereignisebene sind alle Globalaussagen über Absichten und Interessen und Verhalten/Aktionen von "Staaten", Regierungen und gesellschaftlichen Grossgruppen sowie selbstberufenen Interessengruppen (Parteien, Verbänden usw.) zweifellos noch skeptischer zu beurteilen als ohnehin schon in Nichttransformationsräumen. Solche Aussagen müssen in besonderer Weise belegt sein, um Geltung beanspruchen zu können.

Es bedarf also einer Neuvergewisserung und einer Präzision theoretischer und begrifflicher

Voraussetzungen der Befassung mit dem sich wandelnden Osteuropa. Dies wäre eine wichtige Bedingung realistischerer und professionellerer Analyse. Doch bleibt, wie oben angedeutet, noch mehr zu tun, gerade mit Blick auf die Nachfrager wissenschaftlicher Arbeiten (seien es Politiker oder Journalisten).

Analytiker sollten sich von dem Druck einer ständigen, oft von aussen an sie herangetragenen Prognoseerwartung entlasten. Vieles im Kurzzeitbereich und an der sichtbaren Oberfläche des Geschehens (Ereignisse) ist eher zufällig, nicht im einzelnen vorhersehbar und, bei genauerer Betrachtung und insbesondere retrospektiv, auch nicht von grosser Bedeutung. Und selbst wenn und insoweit Voraussagen gelingen, bleibt die Frage nach einer angemessenen Reaktion der Adressaten offen.(7)

Schliesslich, ein weiterer *disclaimer* angesichts mancher Selbstüberforderung, sind Wandlungsprozesse der vorliegenden Dimension von innen wie von aussen nur begrenzt steuerbar. Vieles geschieht unerwartet, scheinbar keiner Logik folgend, und die die Oberfläche formierenden Tiefenströme sind nicht immer direkt zugänglich. Anders ausgedrückt: Die Deklarationen politischer Akteure einerseits und die realen politischen Prozesse andererseits sind häufig entkoppelt. Das bedeutet auch, dass westliche und östliche Beobachter ihre Aktions- und Verhaltenserwartungen gegenüber nachsowjetischen Akteuren adjustieren und gegebenenfalls reduzieren müssen. Die tatsächlichen Eingriffs- und Steuerungspotentiale sind zumeist eher gering.

Daraus folgt auch, dass Binnendynamik und Eigenlogik politischer und sozialer Interaktionen in der FSU sich oft völlig von den von aussen unterstellten Motiven und Kalkülen unterscheiden. Dieser Hinweis ist besonders dort am Platze, wo Äusserungen einzelner Politiker mit den nationalen Aspirationen und Interessen eines (ihres) Staates identifiziert werden, was nur um den Preis der Ausblendung aller anderen und oft dominanten Motive für Äusserungen des politischen Führungspersonals geschehen kann. Noch deutlicher gesagt: Konkrete Politik in der FSU orientiert sich nicht an dem Verständnis- und Rubrizierungsbedarf westlicher Beobachter, sondern an konkreten Interessen (s.u.). Sie ist - oder scheint - oft erratisch, verworren, neben der Sache und zugleich relevant.

Dies bringt uns zum Problem der Sehnsucht nach beurteilender und bewertender Eindeutigkeit. Sie wird stets gejagt und kaum gefangen. Ohne eine ausreichende Klärung der zugrundegelegten Begriffe, der beteiligten Interessen und der relevanten Akteure und Räume sind kaum sinnvolle Aussagen produzierbar. Und selbst wenn diese Vorleistungen erbracht sind, ist der Befund oft enttäuschend: Die Regel ist nicht ein klares Ja, Ja, Nein, Nein, sondern die Koexistenz verschiedener Aggregatzustände. Befunde über einzelne Akteure, Massnahmen, Entwicklungen usw. sind nur selten wirklich eindeutig. Der Standpunkt des Betrachters spielt ebenso eine Rolle wie die angelegte Zeitachse. Trends, die aktuell beruhigen, können in längerer Perspektive für Unruhe sorgen, und umgekehrt.

Je realistischer und nüchterner Beobachter diese Beurteilungshürden sehen, desto eher sind saisonale Wertungs- und Stimmungsschwankungen zwischen "Euphorie" und "Depression" zu vermeiden.

### **3. Was sind relevante Räume und Akteure, Interessen und Verhaltensweisen?**

Eine wesentliche Aufgabe politikbegleitender Forschung sollte es sein, Methoden zu entwickeln, mit denen Räume, Gegenstände und Akteure aktueller wie künftiger Konflikte und Krisen rechtzeitig identifiziert und eingegrenzt werden. Diese Aufgabe ist keineswegs trivial in einer Umgebung, die durch notorische Instabilität und eine hohe Veränderungsdichte an der Oberfläche gekennzeichnet ist. Die Addition traditioneller Akteure und ihrer vermuteten Interessen und Handlungsmuster reicht nicht mehr aus; sie führt sogar in die Irre: Weder die Gaidar- noch die Tschernomyrdin-Regierungen, weder der Präsident noch seine Umgebung, weder Föderationsrat noch Staatsduma und ihre Fraktionen haben eindeutige und konsistente "Interessen" hinsichtlich zahlreicher Fragen der Tagespolitik, die sie konsequent verfolg(t)en.

All diese Macht- und Einflusszentren folgen bestimmten Rationalitäten und Kalkülen, aber diese sind mit Schulbegriffen wie reformfreundlich/-feindlich, kooperativ/(neo)imperialistisch etc. nicht zu erfassen. Insbesondere gibt es keine "russische" Politik gegenüber anderen Territorien.

Die Beispiele dafür lassen sich aneinanderreihen: Dass es für die abchasischen Separatisten Unterstützung auch *aus* Russland gab, besagt nicht, dass *Russland Abchasien gegen Georgien dirigierte*. Das negative Votum der vermeintlich "patriotischen" Staatsduma zum eigentlich im patriotischen "russischen Interesse" liegenden, weil "reintegrierenden" Vertrag zwischen Russland und Georgien ist hier aufschlussreich. Ebenso schwer zu verstehen war die Vielstimmigkeit in Moskau zur Nato-Erweiterung und zur *Partnership for Peace*, wenn man untaugliche Begriffe verwendet. Die inneren Ränke um die Amnestie für die Jelzin-Gegner vom August 1991 und vom September/Oktober 1993 sowie die verqueren Abstimmungslagen um den Staatshaushalt 1994 gehören ebenfalls ins Bild der realen Absonderlichkeiten, die sich den beherzten Grosszugriffen von Vereinfachern entziehen. In keiner Situation tragen einfache ideologische Formeln.

Viele Regierungsbeschlüsse und Präsidialdekrete sind Formelkompromisse auf Zeit, werden ignoriert oder bald wieder verändert, verfolgen Nebenabsichten, kommen mitunter gar zufällig zustande. Angesichts dieser Verworrenheit stellt sich dringlich die Aufgabe, die tatsächlich existierenden und wirkenden politischen Territorien und die zentralen Interessen, ihre Träger, deren Ressourcen und Durchsetzungsfähigkeit zu identifizieren, und zwar ohne sich von formalen Zuständigkeiten und Kompetenzen täuschen zu lassen. Dasselbe gilt für scheinbar rätselhafte Verhaltensweisen und Stimmungen sozialer Gruppen in Reaktion auf den grossen Wandel.

Bei dem Versuch, reale, politisch relevante und distinkte Territorien/Räume und Interessen/Gruppen zu definieren, ergeben sich allerdings erhebliche methodische Probleme. Dasselbe gilt für die dritte Dimension, nämlich für die Erfassung des Anschub- bzw. Blockadepotentials sozialer Gruppen beim Übergang zur Selbstregulierung und für die Einschätzung wirksamer Anpassungs- und Überlebensformen als stiller gesellschaftlicher Transformationsreserve.

Die Aufgabe lautet somit, *levels* und *units of analysis*, *decision making processes* usw. real zu bestimmen und sie nicht anzunehmen oder zu unterstellen.

Um *Interessen* sowie Struktur und Prioritäten der politischen Agenda in verschiedenen politisch relevanten *interest groups* und Institutionen zu bestimmen, müssen zunächst diese Gruppen selbst

fixiert werden. Dabei können folgende Kriterien und Oppositionen Annäherungshilfen leisten:

1. formale funktionale Kriterien (Ministerien/Verwaltungen/Repräsentationsgremien und ihre jeweiligen Zuständigkeiten und Kompetenzen);
2. Herkunft von Eliten (alte Nomenklatura; Generationsschranken; Seilschaften und ihre jeweiligen Ressourcen);
3. Gegenstände und Objekte interelitärer Konkurrenzen, vor allem ökonomische Ressourcen und Besitztitel;
4. Positionsdifferenzen und Übergänge zwischen legalen und illegalen Strukturen;
5. der Radius von Interessenreichweiten, zwischen lokal/regional bis hin zu auf grössere Räume orientierten.

Im Rahmen eines laufenden Forschungsprojekts an der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)(8) wurde folgende Arbeitsstruktur entwickelt, mit deren Hilfe relevante Interessengruppen erfasst werden sollen:

1. *Ökonomische Cluster und Lobbies* vor allem der Agroindustriekomplex und die landwirtschaftlichen Verwaltungsstrukturen (APK); der Brennstoff- und Energiekomplex (insbesondere Öl und Gas; TEK); die zwei Hauptgruppen des Militär-Industrie-Komplexes (VPK), d.h. die konkurrenzfähigen Luft- und Raumfahrtsektoren auf der einen Seite und die zumeist depressiven sonstigen Sektoren; der Zirkulationssektor (Banken, Börsen, Handelsketten, vor allem Importeure); der langsam expandierende Bereich der Privatwirtschaft (*novyj biznes*); und die nicht überlebensfähigen Teile der Industrie.
2. *Staatliche/exekutive Strukturen*, vor allem der Präsidialapparat (Administration: Filatov, Sekretariat: Iljusin, Sicherheitsrat: Oleg Lobov); der Regierungsapparat: Tschernomyrdin, Kvasov; möglicherweise künftig auch die Führungsstrukturen von Staatsduma (Präsidium: Rybkin) und Föderationsrat (Sumejko).
3. *Gesellschaftliche Interessen*: Gewerkschaftsführungen, religiöse Hierarchien; illegale Gruppen; *elite networks*; *ethnic elites*; *obscestvenniki*, d.h. professionelle Sinnstifter und Ideologen ohne originäre Verbindungen zu a) und b).
4. Schliesslich *ausländische Interessen* (IWF, Weltbank, EBRD) als transnationale Akteure, zudem ausländische Betriebe, die in der FSU agieren.

Medien, Parteien, Parlamentsfraktionen u.ä. sind in diesem Modell weitgehend von den genannten Interessengruppen abgeleitet. Ihr eigenes Gewicht ist zu gering, ihr Einfluss weitgehend stellvertretend, oder aber sie dienen nur den persönlichen Ambitionen einzelner Prominenter, die oft bekannt, aber nicht wirklich einflussreich sind (Beispiele: zahlreiche Parteiführer).

Für die so zunächst definierten realen Interessengruppen können dann spezifische Interessenprofile und Durchsetzungspotentiale ermittelt werden. Voraussetzung dafür ist die Ermittlung der zentralen *Themenfelder* und Aufgaben, die nachsowjetische Politik real (nicht deklaratorisch) prägen. Um folgende Fragen geht es, unabhängig von Tagespolemiken, tatsächlich:

1. Die Definition und laufende Korrektur der Wirtschaftspolitik. Dabei kann es sich letztlich bei jeder Regierung kaum um mehr handeln als um Akzentverlagerungen im Rahmen einer im

wesentlichen festliegenden Transformationsstrategie, die die Marktregulierung über Härtung der Budgetschränken ausdehnt und zugleich das jeweils zu bestimmende Mindestmass an staatlicher Intervention festlegt. Dabei ergibt sich zwangsläufig eine immer wieder problematische Mischung von Durchstarten und Abbremsen bei dem Übergang zur Marktregulierung. Das daraus resultierende permanente Spannungsverhältnis setzt sich fort und findet nicht nur in den Auseinandersetzungen zwischen Präsidialapparat, Regierung, Parlament, den verschiedenen Interessengruppen und Medien seinen Niederschlag, sondern auch in der Regierung selbst, die schon aus mehreren "Blöcken" besteht.

2. Die Verteilung von Kompetenzen und Chancen für Ressourcenzugriffe. Dies betrifft die Konkurrenz zwischen den einzelnen Entstaatlichungsvarianten, zwischen politischen, sozialen, regionalen und funktionalen *pressure groups* und Lobbies und damit auch die Organisation der Machtbalance zwischen einzelnen Verfassungsorganen und zahlreichen Interessengruppen im Zentrum sowie in den 89 "Subjekten der Föderation". Die Auseinandersetzungen um Eigentumsverteilung und Zugriffschancen sowie um ihre Formalisierung, schliesslich der Wettbewerb um die dafür relevanten Schlüsselpositionen ist (und bleibt) der vielleicht wichtigste einzelne Konfliktauslöser.
3. Das Verhältnis der politisch-territorialen und national-territorialen Einheiten der Russischen Föderation zueinander und zum Zentrum - was immer das derzeit sein mag -, das durch die in Übergangszeiten nicht sehr zweckmässigen, wenig dauerhaften, aber politisch nun wohl unvermeidlichen Versuche der Verfassungsfindung noch verschärft wurde. Die Positionskonkurrenz im Zentrum führt bei dem objektiv gestiegenen Gewicht der Regionen bzw. regionaler Zusammenschlüsse notwendig dazu, dass die Föderationssubjekte von den Restmacht-Blöcken im Zentrum (Präsidialstrukturen, Parlamentspräsidium, Regierungsfaktionen) mit Angeboten umworben werden, die den Zusammenhalt der Föderation immer weiter schwächen. Zugleich versuchen die Territorien ihrerseits, die genannten Moskauer Gruppen zu beeinflussen. Aus diesen Gründen wird auch eine Haushaltskonsolidierung weiter erschwert.
4. Um Wirkung, Funktion und Kontrolle der Massenmedien. Vor allem dem Fernsehen wird von allen politischen Lagern erheblicher Einfluss auf politische Einstellungen und Wahlverhalten der Bevölkerung zugeschrieben. Die Tage staatlicher Medienkontrolle sind gezählt. Die Printmedien sind überwiegend auf Sponsoren angewiesen, und umgekehrt suchen vor allem Wirtschaftslobbies zunehmend Einfluss auf die Massenmedien zu gewinnen.
5. Die trotz zahlreicher Absichtserklärungen und Treffen ungeordneten Beziehungen der FSU-Nachfolgestaaten zueinander und, vor allem, Russlands zu jedem einzelnen. Die (teils substantiell, teils symbolisch) schwierigsten Fragen stellen sich für das russisch-ukrainische und russisch-kasachische Verhältnis und bei der russischen Interessendefinition in den südlichen Teilen der FSU (Grenzschutz und Truppenkontingente vor allem in Georgien und Tadschikistan).

Von diesen Themenfeldern ausgehend, lassen sich die Interessenprofile beinahe aller beteiligten Akteure vor allem aus der Mischung von drei Komponenten ermitteln:

1. Haltung zur Ressourcen- und Eigentumsverfügung (reguliert/dereguliert);
2. Einstellung zur staatlichen Verfassung (unitär/konföderal);
3. Position zum Weltmarkt (Öffnung/Abschliessung).

Diese Werte können sinnvoll durch Expertenbefragungen ermittelt werden, wobei die Experten vorwiegend aus den Untersuchungsräumen gewonnen werden sollten.

Durchsetzungspotentiale werden ähnlich wie Interessen eingeschätzt. Dabei geht es um die Beurteilung von realem Einfluss, von politischem Kapital. Dazu zählen Elemente wie Massenpopularität, relative Autorität von Eliten, *setting* im Gesamtrahmen der Eliten ("Verbindungen"), Gewicht der jeweiligen Strukturen (Lobbies, Parteien, Netzwerke, Medien etc.), finanzielle Kapazitäten, soziale und politische Basis in der Gesellschaft, Nähe zu wirtschaftlichen und politischen Entscheidungszentren, Mass der jeweiligen (Un-)Abhängigkeit von anderen Strukturen usw.

Im Ergebnis werden fundierte Einschätzungen der wichtigsten Elitengruppen, ihrer Interessen und Potentiale vorgenommen werden können. Mit diesem Hintergrund können dann auch Parteien, Fraktionen und Medien sinnvoll auf die eigentlichen Machtzentren bezogen werden.

Das Erkennen *politisch relevanter Räume und Verwaltungseinheiten* ist ebenfalls eine zentrale Aufgabe. Auch hier stehen verschiedene Möglichkeiten der Auswahl relevanter Einheiten zur Verfügung:

1. Der Staat wird als befriedigende Einheit akzeptiert. Damit entfallen die folgenden Varianten;
2. mittlere Verwaltungseinheiten (Republiken, Regionen, Gebiete), in der Russischen Föderation die sogenannten "Subjekte der Föderation" (89 an der Zahl in Russland, 26 in der Ukraine);
3. die elf Wirtschaftsgrossräume und/oder die acht zwischenregionalen Assoziationen (i.e. Zusammenschlüsse von Einheiten der Ebene b));
4. nationale vs. ethnisch neutrale Gebilde, d.h. auf der einen Seite die Regionen und Bezirke, die nach einer autochthonen ethnischen Gruppe benannt sind (etwa Tatarstan, Bezirk der Chanty und Mansy; insgesamt 21 Republiken/Einheiten), auf der anderen Seite die überwiegend russisch geprägten Gebiete;
5. von den vorgenannten abgehobene funktionale Gliederungen wie die Militärbezirke (*voennye okrugi*) und die Kosakentümer (*kazacestva*), die sich faktisch oft schon zu konkurrierenden Verwaltungsgebilden entwickelt haben;
6. schliesslich und quer zu b) bis e) verschiedene Agglomerationsebenen, insbesondere vier (Megacities - Hauptstädte - sonstige Städte - das Land), die in ihrer lebensweltlichen und politischen Konsistenz relativ homogen sind;
7. weiter sind Unterteilungen nach realem ökonomischen Gewicht möglich, etwa in Spender- und Empfänger-Regionen, in Selbstversorger und Importeure usw.

Auf all diesen Ebenen lassen sich eigene, auch international relevante Interessen und Akteure identifizieren, von denen sich einige begründet und kontextbezogen ausblenden lassen, andere aber nicht.

Die staatliche Ebene ist zunehmend eine Fiktion nach innen und aussen. Diese Realaporie ist analytisch zu berücksichtigen, mindestens durch Versuche zur Typologisierung regionaler Profile. Auf diesem Weg sind vor allem russische Wissenschaftler schon eine gute Strecke vorangekommen.

Es ist an dieser Stelle mit dem Einwand zu rechnen, dass sich reale Politik vom Westen her nicht auf mehrere Dutzend Elitengruppen und Territorien zugleich beziehen kann. Das trifft gewiss zu. Dennoch sollte nicht an der Fiktion homogener klassischer Grossakteure festgehalten werden, wenn es sie nicht nachweislich gibt. Es ist sehr wohl vorstellbar, eine rationale und selektive Politik mit abgestuften Prioritäten in die FSU hinein zu entwickeln. Dazu bedarf es allerdings zunächst einer realistischen analytischen Grundlage.

Dasselbe gilt auch für den in vielem rätselhaften dritten grossen Bereich, in dem eine Neuvergewisserung der Kenntnisse ansteht - dem Feld sozialer Verhaltensweisen und gesellschaftlicher Stimmungen. Dabei geht es vor allem darum, Aufschlüsse zu erhalten über (Über)Lebensstrategien, Anpassungsversuche, Suchbewegungen, Blockadestrategien, Regelsetzungen und -verletzungen und dergleichen auf dem langen und mühseligen Weg von der "Gesellschaft als staatlicher Verantwortung" (Dietrich Geyer) hin zu einer allmählich einsetzenden Selbstregulierung sozialer und funktionaler Gruppen.

Dieser Übergang ist notwendig mit einer Zunahme gesellschaftlicher Differenzierung verbunden. Die Gruppen der Armen und Marginalisierten wie die der Reichen und Privilegierten wachsen zugleich. Diese Prozesse werden von den offiziellen Statistiken nur sehr unvollkommen erfasst. Sie enthalten oft manipuliert weitergegebene Zahlen, irritierende Durchschnittswerte, sie unterbewerten den wachsenden privaten Sektor und vernachlässigen Neben- und Zusatzeinkommen in Rubel und in westlichen Währungen.

So ist das Auseinanderklaffen zwischen offiziellem Datenmaterial und allgemeinen Einschätzungen der Wirtschaftslage einerseits und der Beurteilung der eigenen Lebensbedingungen und dem Augenschein von Besuchern frappierend. Auch dieser Bereich bedarf nüchterner, abwägender Beobachtung, um die Wandlungsprozesse realistisch einschätzen zu können.

## **4. Strukturprobleme des Übergangs nachsowjetischer Gesellschaften**

Die oben genannten Kategorisierungen müssen mit einer Einschätzung genereller und längere Zeit gültiger Rahmenbedingungen der Transformation verbunden werden, bevor sie auf die Hauptrisikofelder bezogen werden können. Als solche Rahmenbedingungen lassen sich, bezogen auf die meisten nachsowjetischen Räume, folgende Strukturprobleme des Übergangs identifizieren:

1. Die Veränderungen sind in der Form sowohl von Blockaden wie von Durchbrüchen Bestandteile einer *langen Transformation, die notwendig instabil ist und bleiben wird*. Gegenläufige und widersprüchliche Bewegungen, Konfrontationen und Konvulsionen sind nicht Ausnahmen von einem generell organisierten Übergang, sondern sie sind die Regel. Dies ist immer wieder zu vergegenwärtigen, wenn die tagespolitischen Aufregtheiten "Entscheidungsschlachten" suggerieren.
2. Der Übergang zur Marktregulierung ist eine äusserst schwierige Gratwanderung zwischen zwei gegensätzlichen und oft einander ausschliessenden Zielsetzungen: einerseits der Notwendigkeit eines fortgesetzten Protektionismus für (noch) nicht konkurrenzfähige Wirtschaftssubjekte, gradualistischen Veränderungsschüben und politisch-taktischen Entscheidungen über die

Abfolge (*sequencing*) und Umsetzung einzelner Reformelemente; andererseits dem Erfordernis, staatliche Interventionen rasch und drastisch zu vermindern, Wirtschaftszweige, Betriebe und Bürger in ihrer Doppelrolle als Produzenten wie Konsumenten "loszulassen", und schliesslich die Budgetschränken entschieden zu härten.

3. Der alte "Gesellschaftsvertrag" der sowjetischen Nachkriegsperiode, der sozialen Schutz und Stabilität für den Verzicht auf politisch relevanten Dissens vorsah, erodierte in den späten siebziger Jahren, als das traditionelle sowjetische Entwicklungsmodell erschöpft war und somit immer weniger Ressourcen und Produkte zu verteilen waren. Bisher konnte kein neuer Gesellschaftsvertrag entworfen werden: Es gibt keinen Zuwachs an Ressourcen, Kapital und Warenströmen, der zwischen Republiken, Regionen, Branchen, Betrieben und sozialen Gruppen verteilt werden könnte. Statt dessen erfolgen Umverteilungen zu Lasten der jeweils durchsetzungsschwächsten Gruppen. Folgerichtig schrumpft die soziale Basis für das Reformprojekt. Soziale Konflikte, Separatismen, Regionalisierung, Nationalismen und Grenzkonflikte drücken dieses Dilemma aus.
4. Funktionierende und leistungsfähige Infrastrukturen, d.h. Transportwege und -mittel, Nachrichtenverbindungen, Gesundheits- und Ausbildungssysteme sind Voraussetzung für Austauschbeziehungen zwischen den nachsowjetischen Räumen. Diese Einrichtungen sind jedoch in den meisten Teilen der FSU in einem beklagenswerten Zustand. Transportleitungen, Schienenwege, Telefonnetze, Krankenhäuser und Schulen sind veraltet, überlastet und unterkapitalisiert. In der überschaubaren Zukunft ist kein Nachfolgestaat in der Lage, die erforderlichen Mittel für Modernisierung oder Ersatz der alten und gefahrenträchtigen Anlagen aufzubringen.
5. Die forcierte Modernisierung in der FSU, die unter ungünstigen inneren und wohl auch äusseren Bedingungen stattfindet, "produziert" zwangsläufig Nationalismen: Neue politisch-territoriale Einheiten werden etabliert; Räume werden wirtschaftlich und kulturell homogenisiert; kulturelle Standards und Sprachen werden festgelegt und durchgesetzt - oft gegen die Interessen und Kompetenzen von Minderheiten in der eigenen Region und gegen parallel laufende Vorgänge in den Nachbarregionen. Nationalismus ist ein Phänomen, das zur selben Zeit als Nebenprodukt von Modernisierung "geschieht" und von oben gemacht, organisiert wird.
6. Die Vervielfältigung der politisch-territorialen Einheiten, Interessen und Eliten, die zumeist unter jeweils hohem Binnendruck agieren müssen, macht es schwierig und oft unmöglich, prinzipiell vernünftige Formen horizontaler Kooperation in der FSU zu organisieren oder beizubehalten. Viele der bekannten politischen, wirtschaftlichen, ökologischen und militärischen Konflikte sind das Ergebnis dieses quasi-autistischen Verhaltens.

Die meisten, wenn nicht alle dieser Grundkonflikte können kaum oder gar nicht positiv von aussen beeinflusst oder gar gelöst werden.

## **5. Faktoridentifizierung, -gewichtung**

Zur Entwicklung von Indikatoren zur Früherkennung von Problemen, Krisen und Gefahren in den Transformationsräumen und vor allem in Russland, die hier unter "Risiken" zusammengefasst werden, sind einige Grundüberlegungen erforderlich.

Ausgangspunkt dieser Überlegungen ist, es sei wiederholt, dass sich alle Räume und politischen Einheiten auf dem Gebiet der FSU in einer tiefreichenden und langfristigen Transformation ihrer wirtschaftlichen, sozialen und politischen Strukturen befinden. Der rasche Sprung von einer ökonomischen, politischen und sozialen Regulationsweise in eine andere ist nicht möglich. Das bestätigen sowohl historische Erfahrungen wie systematische Überlegungen.<sup>(9)</sup> Dieser Systemwechsel führt notwendig und unabhängig von (un-/angemessenen) politischen Interventionen zu ständiger Unruhe in den betroffenen Staaten und Räumen sowie darüber hinaus.

Die Frage des politischen Personals und des jeweiligen *policy mix* spielt eine verstärkende oder entlastende, aber keine originäre Rolle. Von grösserer Bedeutung ist, dass historische Wandlungsprozesse dieser Art nicht "glatt" und konfliktfrei, nicht organisiert und problemlos zu "machen" sind.

Es ist ferner davon auszugehen, dass die Transformationen seit 1985 bisher - wie zu erwarten - zu "positiven" wie "negativen" *Zwischenergebnissen* geführt haben, wobei sich die Vorzeichen je nach der Interessenlage des Betrachters umkehren können. In der Regel sind weder nur apokalyptische noch rein euphorische Bewertungen angemessen. Jedenfalls sind eindeutige Aussagen immer problematisch. Sie suggerieren auch einseitige Beurteilungen.

Mögliche binneninduzierte, aber auch für Aussenbeziehungen relevante *Sicherheitsprobleme* (Risiken) lassen sich in folgende Risikogruppen unterteilen und je mit operationalisierenden Kennzeichen (wie: lassen sich Indikatoren definieren?, stehen ausreichend Informationen zur Verfügung) versehen:

1. Die ökonomische Transformation selbst ruft Erschütterungen hervor und verstärkt (zunächst) Strukturprobleme. Sie fördert und produziert Instabilität. Eine unbeherrschte Inflation, eine ungeordnete Finanzpolitik (z.B. die Zahlungskrise zwischen den Wirtschaftssubjekten - *neplateza*), unvermeidbare und teils notwendige, teils problematische Produktionseinbrüche, die Gefährdung des wissenschaftlich-technischen Potentials - all diese Faktoren führen, zunächst, zu steigender (nicht nur ökonomischer) Instabilität.
2. Für alle nachsowjetischen Räume und politischen Einheiten ist eine eklatante politische Instabilität kennzeichnend. Politik ist faktisch untersteuert. Lobbyismus und Interessenkonkurrenzen überlagern formale Entscheidungsprozeduren. Parteien und Institutionen westlichen Typs (auch die Verfassungen) sind wenig verankert und werden in der Regel von den wesentlichen Akteuren instrumentell verstanden. Generell werden viele Entscheidungen nicht materiell/strategisch, sondern taktisch getroffen (jüngste Beispiele: die Politik gegenüber Serbien, Korea, Estland etc.).
3. Die zentrale Aufgabe neben dem Systemwechsel, der Aufbau bzw. Erhalt (*celostnost'*) einer russländischen Staatlichkeit, ist bisher nicht gelungen. Ihr stehen regionale Interessen sowie ökonomische, historische, soziale, demographische Differenzen zwischen Zentrum und Peripherien bzw. zwischen Regionen und Räumen entgegen. Prozesse der Regionalisierung eröffnen ein Kontinuum von Eigeninitiativen bis hin zur Perspektive von Separatismen. Dem könnte nur ein erfolgreiches russländisches *nation building* entgegenwirken.
4. Die gesellschaftliche Lage ist durch zunehmende Initiativen, vor allem in der jungen Generation, aber auch durch Orientierungslosigkeit und Werteprobleme gekennzeichnet. Es mangelt an gesellschaftlicher Übereinstimmung (*soglasie*) und an zivilen Formen der

Konfliktaustragung (*civil society, grazdanskij mir*). Die allgemeine Entregelung, die Nichtakzeptanz gemeinsamer "Spielregeln", sind kennzeichnend. Das betrifft Wahlverhalten wie Kriminalität.

5. Die demographische Entwicklung ist beunruhigend: Aus Gründen fallender Reproduktionsraten schrumpft die russische Bevölkerung, trotz eines positiven Wanderungssaldos. Instabilitäten ergeben sich zudem durch (Rück-) Wanderungsbewegungen, Flüchtlingsströme. Sehr negativ macht sich die fallende Leistungskraft des Gesundheitswesens bemerkbar. Überwunden geglaubte Gefährdungen wie Infektionen und Seuchen treten wieder auf.
6. Ethno- und Nationalitätenkonflikte sind in grösseren Teilen des Landes akut oder latent. Vom Nordkaukasus über die kleinen Völker im Norden bis hin in die *Mega-cities* zieht sich ein Krisenbogen von teils historisch überdeterminierten, teils als Modernisierungsfolgen auftretenden, teils von Eliten produzierten ethnisch aufgeladenen Konflikten.
7. Erhebliche Gefährdungen ergeben sich aus der Überalterung von Einrichtungen der Infrastruktur. Unfälle sind immer häufiger die Folge - in AKWs, bei Pipelines, auf anderen Transportmagistralen usw.
8. Zu oft fehlt es an einer ausreichenden Kontrolle über Waffen- und Munitionsdepots. Dies eröffnet Möglichkeiten sowohl für eine fortschreitende Kommerzialisierung von militärischen Gütern wie für terroristische Aneignung und dann Verwendung von Waffen.
9. Ein gewisses zwischenstaatliches Konfliktpotential stellen die russischsprachigen Menschen in der nichtrussischen FSU dar. Das gilt für Wanderungsbewegungen wie für Ansatzpunkte politischer Instrumentalisierung.

Damit sind wesentliche Faktoren genannt, die Risikopotentiale bezeichnen. Sie sind möglichst tief angesetzt, um sie konjunkturunabhängig und stimmungsresistent zu halten. Ihr aktuelles Risikopotential ist jeweils vor dem Hintergrund des Transformationsstatus, der relevanten inneren und äusseren Kräfteverhältnisse zu bestimmen. Dabei können Szenarien hilfreich sein.

## **6. Kriterienbildung für Probleme und Risiken, Krisen und Gefahren**

Um sinnvolle Hypothesen bilden und Prognosen treffen zu können, ist nach einer Festlegung relevanter Elitegruppen und politischer Räume/Territorien sowie gesellschaftlicher Potentiale eine Unterscheidung stabiler von flüchtigen und kalkulierbarer von zufälligen Faktoren sinnvoll.

Die inner- wie ausserhalb Russlands eigentlich relevante Frage lautet, was die Ungewissheiten und Zuspitzungen an der politischen Oberfläche für die unterliegende Ebene der langen sozialökonomischen Transformation und der mittleren der Verhaltensweisen und Orientierungen von Menschen und Gruppen bedeuten. Im wesentlichen geht es nicht primär um politische Konstellationen, um Sympathien und Antipathien, sondern um die möglichst weitgehende Abschirmung der Haupttransformationsbewegungen von politischen Unwägbarkeiten und Gegenläufigkeiten. Die Menschen brauchen Zeit zur Orientierung und Adaptierung. Das gilt für Nichtwähler ebenso wie für Protest- und Schirinowski-Wähler und für Gajdar-Anhänger.

Es wird hier die These vertreten, dass sich die Entwicklungen und Veränderungen auf den einzelnen Ebenen mit unterschiedlicher Geschwindigkeit vollziehen. Sie hängen miteinander zusammen, aber

nicht notwendig so eng, dass sich ein Ausschlag hier (Politik) dort unmittelbar auswirkt. Es handelt sich um eine relative Autonomie aller drei Ebenen. Wenn diese Annahme stimmt, geht es nicht unbedingt darum, die politische Oberfläche zu bearbeiten, bzw. nur insoweit, als dies für die Abschirmung der anderen Transformationsprozesse unabdingbar ist.

Ein wichtiges, wahrscheinlich zentrales Kriterium zur Beurteilung der politischen Entwicklung in Russland ist, ob sich bestimmte Verschiebungen im politischen Kräftefeld (inner- wie ausserhalb der Apparate und des Parlaments) auffangen, eingrenzen und auf weniger wichtige Felder umleiten lassen (und wer dafür in Russland künftig Partner sein können).

Bei der Beurteilung des jeweiligen Zustands der Transformationen ist es, wie schon angedeutet, zweckmässig, Oberflächenerscheinungen (Personen und ihre Rochaden, Organisationen und ihre Formwechsel, Entscheidungen und Versuche zur Normschöpfung, Wahlen, sonstige Formen des Elitenwechsels, Aufregungen aller Art) zu unterscheiden von den tieferliegenden und bedeutsameren Wandlungsprozessen: Wirtschaftliche Strukturen und Regelungsmechanismen, soziale Verhaltensweisen und Mentalitäten, die Herausbildung von konkurrierenden Interessenblöcken sind diskreter, d.h. dem flüchtigen Beobachter weniger zugänglich, und zugleich wichtiger als die meisten Vorgänge und Phänomene an der sichtbaren Oberfläche.

Auf der Ebene der Tagespolitik, die kurz- wie mittelfristig durchaus wirkungsvoll sein kann, sind eindeutige Prognosen der weiteren Entwicklung nicht möglich. Es kann jederzeit zu Zuspitzungen, Katastrophen und Zwischenfällen kommen. Das allgemeine Konfliktpotential ist identifizierbar. Seine Mischung und Aktualisierung ist es nicht. Doch sind politische Konstellationen/Szenarien benennbar.

Ich möchte mich auf die Nennung relativ *stabiler Faktoren* beschränken:

1. Diese Analyse geht davon aus, dass der Wandel auf der Tiefenebene in seiner Hauptrichtung derzeit ungefährdet ist. Diese Beurteilung stützt sich nicht auf politische Konstellationen oder Deklarationen, sondern auf eine nüchterne Einschätzung objektiver Alternativen. Eine Rückkehr zu der ökonomisch-politisch-sozialen Regulation der Sowjetzeit ist nicht möglich. Ein Durchbruch zu einer neuen Regulationsform ebenfalls nicht. Aber die Bewegungsrichtung ist festgelegt. Die Veränderungen sind in eine Einbahnstrasse gesperrt. Die Marktregulierung wird sich weiter durchsetzen. Sie ist jetzt schon für weite Teile der Ökonomie und für den überwiegenden Teil der Gesellschaft als Orientierung oder als reales Bewegungsgesetz dominant. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass sie bislang nicht überall als entfaltete Marktregulierung ohne Schranken auftritt, sondern in vielen Bereichen noch als "administrativer Markt".(10)
2. Solange sich nicht hinreichend starke Teile der Eliten und wesentliche gesellschaftliche Gruppen hinsichtlich ihrer Positionen für Ressourcenzugriffe, ihres relativen Lebensumfeldes und ihrer Zukunftserwartungen saturiert fühlen, werden die Chancen für die Durchsetzung von Normen aller Art, von der Wiedererrichtung eines staatlichen Gewaltmonopols, für einen funktionierenden föderalen Staat und für die Herausbildung wirksamer und repräsentativer politischer Strukturen gering bleiben.
3. Externe Faktoren wirken unverändert auf die Transformation in der FSU ein. Die Dynamik der weltweiten technologischen Entwicklungen, die trotz aller Krisen noch hohe

Leistungsfähigkeit von Ökonomien kapitalistischen Typs, von diesen ausgehende Konsummuster, kulturelle Massenstandards, grenzübergreifende Kommunikationsströme, wachsende Mobilität von Menschen, Waren und Ideen (und ebenso wachsende Gegenbewegungen) - all dies sind absehbar konstante Rahmenbedingungen nachsowjetischer Transformationen. Es geht hierbei wohlgemerkt nicht um die Politik westlicher Staaten, sondern um die strukturelle Umgebung der FSU und um deren Rückwirkungen.(11)

Die Stabilität dieser Faktoren und die "Richtigkeit" der Hauptrichtung des Wandels sagen jedoch nichts über aktuelle und potentielle Risiken aus. Das Land ist und bleibt einer vielfältigen Gefährdungslage ausgesetzt. Die Transformation, die unvermeidlich war, bringt erhebliche Instabilitäten mit sich.

Probleme ergeben sich auch immer wieder aus der Parallelität von wirtschaftlicher Deregulierung (bzw. Wechsel der Regulationsweise) und politischer Dezentralisierung (rationale Repräsentation sozialer Interessen) mit dem Regeleffekt einer kumulierten Destabilisierung. Die verbreitete umstandslose Ineinssetzung von "Marktwirtschaft", "Demokratisierung" und kooperativer Interaktionsbereitschaft nach aussen bedarf der Problematisierung.

Tatsächlich wäre nach Überzeugung des Autors ein Kurswechsel in der Aussen- und Sicherheitspolitik weniger dramatisch als der Versuch einer Umsteuerung der wirtschaftlichen Transformation. Eine wirklich aggressive Aussenwendung jedenfalls über die FSU hinaus ist aus exakt denselben Gründen nicht möglich, die zum Zusammenbruch der unorganischen Weltmacht UdSSR führten. Zugleich könnte gerade eine westliche Politik, die relativ rational und berechenbar davon ausgeht, dass es eigene russische Interessen gibt, die nicht notwendig und immer mit westlichen Interessen zusammenfallen, und die sich von oft zufälligen politischen Konstellationen unabhängig zu machen sucht, innenpolitisch die richtigen Signale setzen und die ökonomische Transformation abschirmen. Hinzuzufügen ist: Manche Aktivitäten der russischen Streitkräfte und Grenztruppen scheinen durchaus in westlichem Interesse zu liegen, etwa die Grenzsicherung an der Südperipherie der FSU.

Letzten Endes geht es darum, die grosse Transformation im Innern von einem schwachen Rinnsal, das sie anfangs war, in einen ruhigen, breiten Fluss zu verwandeln. Die Voraussetzungen dafür liegen vor: die unaufhebbare Krise des alten Systems; eine schon erreichte und weiter wachsende Eigendynamik; der strukturelle Aussendruck; die Intensität von Entzugs- und Widerstandsbewegungen, die Ausdruck der Stärke des Wandels selbst ist. Was alle brauchen, ist Zeit zur Anpassung und zum Einüben von Eigeninitiative.

Bisher fällt, an jedem Wahlverhalten vorbei, relativ viel Rationalität der Bürger und Bürgerinnen auf. Aber auch Erdulden und Fatalismus, sowie ein erhebliches (Selbst-)Zerstörungs-Potential. Unter gewissen Voraussetzungen ist sowohl ein Bürgerkrieg denkbar wie eine im grossen und ganzen ohne dramatische Konvulsionen gelingende Transformation, das eine wie das andere im Massstab des Landes oder eines Teiles davon. All dies ist möglich, und alles auch gleichzeitig.

Die Frage nach der Zukunft des russischen Reformprozesses und nach der künftigen regionalen und globalen Perspektive und Rolle des russischen Raumes lässt sich somit derzeit nicht eindeutig

beantworten. Während vieles von dem, was in Russland geschieht, zweifellos im Guten wie Schlechten Auswirkungen auf nicht nur die benachbarten Staaten und Regionen hat, ist eine aktive weltpolitische Rolle identifizierbarer Moskauer Akteure, die klar definierte Interessen verfolgen, nicht auszumachen. Ein solcher Befund macht westliche Politik jedoch nicht leichter.

---

## Anmerkungen:

1. Gaddis John Lewis. International Relations Theory and the End of the Cold War, in: International Security, 17.3 (Winter 1992/93), S. 5 - 58.
2. Das Kürzel *FSU* wird hier aus pragmatischen Gründen verwendet. Es bezieht sich auf die nachsowjetischen Räume, die von ähnlichen Übergangsproblemen betroffen sind. Da der Begriff keinen politischen Gehalt hat, eignet er sich für unsere Zwecke besser als das Akronym GUS, das eine bislang wenig kohärente Organisation bezeichnet. In diesem so beschriebenen Sinn sollte Frühere Sowjetunion nicht neoimperialistisch missverstanden werden.
3. Es geht hier zunächst um Krisen und Konfliktzustände, die direkt oder indirekt auch für die Nachbarn der Transformationsräume relevant sein können. Dies sind allerdings viele, und eine Abgrenzung zu nur "intern" relevanten Problemen ist im Einzelfall oft schwierig.
4. Da die Kategorie Staat im Rahmen dieser Überlegungen selbst problematisiert wird, verwende ich diesen neutraleren Ausdruck.
5. Es wäre gesondert zu prüfen, inwieweit dies etwa auf die Frage der Öffnung westlicher Märkte für die wenigen konkurrenzfähigen Erzeugnisse aus Osteuropa und auf die Migrationspolitik diesen Räumen gegenüber zutrifft.
6. Vgl. Fussnote 22.
7. Als Beispiel neben vielen liesse sich anführen, dass schon 1993 in nichtöffentlichen Papieren für *policy makers* auf die sich ansehbar zuspitzende Lage auf der Krim hingewiesen wurde. Eine Reaktion war nicht erkennbar. Dieser Hinweis erfolgt ganz unbeleidigt. Er wiederholt die Frage nach den innenpolitischen und administrativen Voraussetzungen rechtzeitigen politischen Handelns im Sinne einer Krisenprävention.
8. Das Projekt widmet sich Regionen, Eliten und Gesellschaften in nachsowjetischen Räumen und wird von der Körber-Stiftung in Hamburg finanziert. Erste Ergebnisse werden zum Jahresende 1994 vorliegen. Ausführliche Publikationen sind für 1995 geplant.
9. Bei den mitunter angeführten Fällen des Wiederaufbaus in Deutschland und Japan nach 1945 wie bei den Reformprozessen auf der Iberischen Halbinsel und in Lateinamerika in den siebziger Jahren handelte es sich im wesentlichen um Veränderungen der politischen Steuerung (Pluralisierung autoritärer Regime), nicht um den Austausch zentraler ökonomischer Regulatoren.
10. Im übrigen ist die Marktregulierung auch in den OECD-Staaten durch Monopolisierung und durch politische Setzungen eingeschränkt. Der Agrarmarkt der EU ist das klassische Beispiel.
11. Vgl. dazu Daniel Deudney, G. John Ikenbery: The International Sources of Soviet Change, in: International Security, 16.3 (1991/1992), S.7-118.

member of: [Center for Comparative and International Studies, Zurich \(CIS\)](#), ETH Zentrum SEI, 8092 Zurich-Switzerland

Tel: +41-1-632 40 25 Fax: +41-1-632 19 41 email: [postmaster@sipo.gess.ethz.ch](mailto:postmaster@sipo.gess.ethz.ch), [Disclaimer](#)

Online version provided by the International Relations and Security Network ISN

# Hanns W. Maull

## Europa als internationaler Akteur

Jede Betrachtung der zukünftigen Rolle "Europas" - hiermit meinen wir im folgenden die Europäische Union - als internationaler Akteur hat sich zunächst mit der Tatsache auseinanderzusetzen, dass die europäische Integration sich derzeit in einer tiefen Krise befindet. Hat Europa als internationaler Akteur überhaupt eine Zukunft? Man könnte es bezweifeln, wenn man dem Chor des Unbehagens, ja den Abgesängen auf das Vertragswerk von Maastricht Glauben schenken wollte. Europa hat derzeit keine Konjunktur: diese Einsicht betrifft nicht nur die schwere Wirtschaftsrezession mit ihren eingewobenen strukturellen Verwerfungen, sie betrifft auch den Zustand der europäischen Integration insgesamt.

Dass sich die europäische Integration derzeit in einer schwierigen Phase befindet, kann zunächst nicht überraschen: Der Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen Entwicklung und dem Zustand der europäischen Integrationsbemühungen ist über Jahrzehnte hinweg gut dokumentiert und erklärt auch diesmal einen Teil der Europa-Verdrossenheit, die derzeit im Westen des alten Kontinents ihre Kreise zieht. Hinzu kommt, dass die Europäische Union seit Mitte der achtziger Jahre einen wichtigen, in vieler Hinsicht neue Bahnen brechenden Integrationsschub hinter sich hat und nunmehr mit den Folgen der kühnen Schritte zu einem gemeinsamen Binnenmarkt, zum Maastrichter Vertragswerk und zur Öffnung für neue Mitglieder vollauf beschäftigt ist. Schliesslich erklärt ein drittes die gegenwärtige Integrations-Verdrossenheit: das "Versagen Europas" in der Krise im ehemaligen Jugoslawien und vor den Herausforderungen der Systemtransformationen in Mittelost- und Osteuropa. Nach einer insbesondere in den Medien verbreiteten Einschätzung hat Europa in Jugoslawien demonstriert, dass es als internationaler Akteur unreif und unglaubwürdig ist, und es hat - so diese Lesart weiter - bislang auch versäumt, sich den Herausforderungen der neuen Situation in Mittelosteuropa glaubwürdig zu stellen.

### 1. Die Krise der europäischen Integration: Anlässe und Ursachen

Versucht man, die gegenwärtige Krise der europäischen Integration zu erklären, so erscheint es sinnvoll, zwischen Oberflächenphänomenen und tieferen Ursachen zu unterscheiden. In mancher Hinsicht ist die Europa-Müdigkeit, die derzeit im Westen des Kontinents grassiert, Ausdruck von ungerechtfertigten Projektionen und Missverständnissen, in denen die Europäische Union zum Sündenbock gemacht bzw. als Buhmann vorgeführt wird. So ist es derzeit Mode, den Brüsseler Zentralismus, die Demokratiedefizite der Europäischen Union und den Kompetenzverlust nationalstaatlicher Politik an die Union zu beklagen. Diese Sichtweise, die Europa gewissermassen

zur Ursache aller Übel erklärt, weist bei näherer Untersuchung einen Wahrheitsgehalt auf, der höchstens bei 20 % liegt - 80 % der Kritik sind schlicht unberechtigt oder an die falsche Adresse gerichtet. Erkennbar wird die Europäische Union, und insbesondere die Kommission in Brüssel, zum Sündenbock eines allgemeinen Malaise: Vieles, was sich in Kritik an Brüssel ausdrückt, ist im Grunde hausgemachte Politikverdrossenheit, reflektiert Unzufriedenheit mit dem Zustand der Politik, mit dem Verhalten der politischen Klassen und mit der Unfähigkeit der Politik im eigenen Lande, Probleme wirksam anzupacken. Umfragen, in denen nicht nur nach der Glaubwürdigkeit der Europäischen Union, sondern auch nach der Glaubwürdigkeit der nationalen Regierungen gefragt wird, zeigen dies deutlich: Hier rangiert die nationale Politik in aller Regel bei aller Kritik an Brüssel in der Gunst der Befragten noch tiefer.

Muss Brüssel also einerseits als Sündenbock und Blitzableiter erhalten, um Westeuropas Politikverdrossenheit eine Entladungsmöglichkeit zu bieten, so wird die Europäische Union andererseits zugleich immer wieder zum Buhmann hochstilisiert. Doch die Angst vor einem europäischen Superstaat, die viele kluge Beobachter in den letzten Monaten umtreibt(1), ist weiter nichts als ein Missverständnis der Natur des europäischen Integrationsprozesses: Es wird keinen europäischen Superstaat geben, weil dies der Logik dieses Prozesses völlig widersprechen würde. Die europäische Integration will und wird den Nationalstaat nicht durch eine europäische Gesamtkonstruktion ersetzen, sie will ihn vielmehr in einem politischen Prozess eigener Art durch politische Architektur *sui generis* überwölben. Wie die Zukunft der Europäischen Union in ihren politischen Strukturen aussehen wird, lässt sich im einzelnen heute sicherlich nicht vorhersehen und vorhersagen: Andrew Shonfield hatte recht mit seiner Vermutung, es handle sich hier um eine "Reise zu einem unbekanntem Ziel".(2) Es geht im europäischen Integrationsprozess nicht darum, nationale Identitäten, nationale Politik und gewachsene nationale Traditionen zu verdrängen, sondern darum, sie sinnvoll zu ergänzen und zusammenzuführen, um so die Fähigkeit zu behalten, Probleme angemessen verarbeiten zu können.

Doch die Krise der europäischen Integration ist mehr als die Folge von Sündenbock-Phänomenen und Missverständnissen. In ihr spiegeln sich tiefgreifende Veränderungen der internationalen Gesellschaft und damit des innen- wie aussenpolitischen Umfeldes der Politik. Jürgen Habermas hat dies einmal in anderem Zusammenhang auf den nützlichen Begriff der "neuen Unübersichtlichkeit" gebracht(3), während Hans Magnus Enzensberger dramatischer vom "molekularen Bürgerkrieg" spricht(4) und dazu ausführt: "Wir machen uns etwas vor, wenn wir glauben, es herrsche Frieden, nur weil wir beim Brötchenholen nicht von Heckenschützen abgeknallt werden".(5)

Die Unübersichtlichkeit des Umfeldes der Politik ist durch klingende Leerformeln wie die von der "Rückkehr der Geschichte" (Michael Stürmer) oder durch gefährliche Vereinfachungen wie der Vorstellung eines "Kampfs der Kulturen" (Samuel Huntington) nicht angemessen auszuloten. Ehrlicher und konstruktiver ist es da schon, die eigene Ratlosigkeit vor diesen Umbrüchen einzugestehen, wie dies Pierre Hassner in einem neueren Beitrag getan hat.(6) Der bislang aus meiner Sicht überzeugendste theoretische Erklärungsansatz für diese Welt im Umbruch stammt von dem amerikanischen Politikwissenschaftler James Rosenau. Seine an mathematische Überlegungen der Chaos-Theorie anknüpfenden konzeptionellen Ansätze zur Interpretation der Gegenwart stellen in den Mittelpunkt weltweit zu beobachtende Prozesse der Beschleunigung von Phänomenen des sozialen Wandels im Gefolge der dramatisch ausgeweiteten technologischen Gestaltungs- und Innovationspotentiale mit der Folge gleichzeitig zunehmender Integration und Fragmentierung der

In Anlehnung an Rosenau könnte man vielleicht sogar von einer Dialektik von Integration und Fragmentierung sprechen, die die internationale Politik nach dem Ende des Kalten Krieges bestimmt. Die vielleicht wichtigste Konsequenz dieser Dialektik von Integration und Fragmentierung ist die Krise des Nationalstaates bis hin zu seinem Zerfall - eine Krise, die ihrerseits wiederum nur ein - wenn auch zentraler - Ausschnitt aus dem Phänomen einer allgemeinen Überlastungskrise der Politik ist. Die Politik hat in der jetzigen Situation ja die schwierige Aufgabe zu meistern, tragfähige Synthesen aus der Notwendigkeit zu radikalem Umlernen und Anpassung einerseits und dem Erhalt individueller und sozialer Sicherheit und Identität andererseits herzustellen. Dem Nationalstaat kommt in diesem Zusammenhang eine zentrale Bedeutung zu. Zugleich findet er sich jedoch wie die Opfer des mythologischen griechischen Wegelagerers Prokrustes in ein Bett gesteckt, für das er entweder zu lang oder zu kurz ist oder, wie Daniel Bell es schon vor etlichen Jahren treffend formulierte: "Der Nationalstaat ist für die grossen Probleme zu klein, für die kleinen Probleme zu gross".

Allerdings ist es, wie erwähnt, keineswegs nur der Nationalstaat, der von der Krise der Politik betroffen ist. Sie erfasst alle Ebenen des politischen Prozesses - von der lokalen und regionalen bis zur Ebene internationaler Organisationen, zu denen eben auch die Europäische Union zählt. Tut sich die Politik ganz allgemein schwer, mit den neuen Herausforderungen umzugehen, so gilt das jedoch in besonderem Masse für die Europäische Union: Ihr fehlt, und dies ist eine weitere wichtige Ursache der gegenwärtigen Krise der europäischen Integration, in vieler Hinsicht noch das Instrumentarium zur Bewältigung der anstehenden Probleme. Europa ist zu fragmentiert, um gemeinsam handeln zu können, seine Mitglieder sind jedoch zu sehr integriert, zu stark voneinander abhängig, um sich nationale Autonomie leisten zu können. Um ihre verflochtenen Interessen geltend zu machen, ist die Europäische Union im wesentlichen auf politische Vermittlung, auf wirtschaftliche Anreize und gelegentlich auf wirtschaftliche Sanktionen angewiesen; die Schwerfälligkeit der Entscheidungsprozeduren, anachronistische Souveränitätsvorbehalte und auch unterschiedliche Interessenakzente und Interessenperzeptionen behindern selbst diese beschränkten Möglichkeiten der Einflussnahme immer wieder. Das Ergebnis ist ein politisches Instrumentarium, das eindeutig unzulänglich ist - die Krise im ehemaligen Jugoslawien hat das nachdrücklich klagemacht. Bei aller Kritik an diesem Sachverhalt ist jedoch auch zu fragen: Hat die internationale Staatengemeinschaft *überhaupt* Instrumente zur Verfügung, um mit den Problemen zerfallender politischer Autorität und zerfallender Staaten wirksam umzugehen?

## **2. Die Fundamente der Zukunft Europas als internationaler Akteur**

Die europäische Integration steckt derzeit also unbestreitbar in einer Krise. Doch diese Krise ist, wie uns das chinesische Schriftzeichen für den Begriff lehrt (es setzt sich zusammen aus den Radikalen für "Gefahr" und "Chance"), zugleich auch eine Möglichkeit des sozialen Lernens, der Fortentwicklung. Und ich bin zuversichtlich, dass auch diese Krise der europäischen Integration vorübergehen wird, dass sie im Ergebnis eine Weiterentwicklung der Gestaltungsmöglichkeiten Europas in den internationalen Beziehungen mit sich bringen wird. Dieser Optimismus gründet sich allerdings weniger auf die bestehenden institutionellen Grundlagen der gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik, sondern vielmehr auf drei andere Gesichtspunkte: die gebieterische Kraft des Faktischen, die die Europäische Union zwingen wird, neue Handlungsmöglichkeiten zu entwickeln -

oder zu zerbrechen; die Tatsache, dass keine der zentralen Herausforderungen heute in Europa durch den Nationalstaat im Alleingang zu meistern ist; und schliesslich die historischen, sozialen und kulturellen Wurzeln der europäischen Integration, die sie in die Lage versetzen, sich von Krisen und Rückschlägen immer wieder zu erholen.

## **Defizite in den institutionellen Grundlagen**

Es sind also meinem Eindruck nach nicht die institutionellen Voraussetzungen des Maastrichter Vertragswerkes im Bereich der Aussen- und Sicherheitspolitik, die die Zukunft Europas als internationaler Akteur sicherstellen. Im wesentlichen ist die GASP nur eine Fortentwicklung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) mit einigen wenigen neuen Elementen. Im Bereich der gemeinsamen Aussenpolitik ist die wichtigste Innovation die gemeinsame Aktion; bei der Sicherheitspolitik ist es die - allerdings überaus verklausulierte - Perspektive einer gemeinsamen Sicherheitspolitik. Das Ergebnis des Vertragswerkes ist ein Zwitter aus primär intergouvernementalen und schwach ausgeprägten vergemeinschafteten Elementen. Praktisch-politisch ist die GASP defizitär in ihren Zielsetzungen, in ihren Entscheidungsprozessen und in ihren Instrumenten. Der Zwittercharakter der GASP wird erkennbar an der zentralen Rolle des Europäischen Rates, am weitgehend durchgehaltenen Einstimmigkeitsprinzip und an der Tatsache, dass das Europäische Parlament und der Europäische Gerichtshof in der GASP weitgehend bedeutungslos bleiben. Die schwach ausgeprägten Elemente der Vergemeinschaftung werden erkennbar vor allen Dingen in der institutionellen Ausgestaltung der GASP (z.B. der Übertragung ihrer Vorbereitung an die ständigen Vertretungen in Brüssel), an den *passerelles* des Vertragswerkes (also den rechtlichen und institutionellen Verbindungen zwischen der GASP und Gemeinschaftsaktivitäten) und an inhaltlichen Überschneidungen zwischen der GASP und denjenigen Aspekten der gemeinsamen Aussenpolitik, die in den Gestaltungsbereich der Kommission fallen.

Die *Zielsetzungen* der GASP, wie sie in der Präambel, im Artikel B und im Artikel J.1 sowie in der sogenannten "Asolo-Liste" festgelegt sind, sind entweder überaus allgemein formuliert oder dort, wo sie präzisiert sind, bemerkenswert eng: Die Asolo-Liste spricht von vier Bereichen für die gemeinsame Aussenpolitik: KSZE-Angelegenheiten, Abrüstung und Rüstungskontrolle, Non-Proliferationsprobleme und wirtschaftliche Aspekte der Sicherheit wie Technologie-Transfer und Waffenexporte. Schon auf den ersten Blick erkennbar fehlen hier wichtige Bereiche wie etwa die Beziehungen zu Mittelost- und Osteuropa, die Beitrittsverhandlungen mit den EFTA-Staaten, der Nahe und Mittlere Osten, die Bemühungen um eine europäische Rüstungsindustrie oder die Beteiligung an UN-Blauhelm-Operationen.

Die *Entscheidungsprozesse* der GASP haben zwar bei gemeinsamen Aktionen Mehrheitsentscheidungen eingeführt - aber diese Mehrheitsentscheidungen im Detail setzen zunächst drei *einstimmige* Entscheidungen des Europäischen Rates voraus: eine einstimmige Entscheidung darüber, ob ein Problem Gegenstand gemeinsamer Aktionen werden soll, die einstimmige Entscheidung über eine Implementierung, und schliesslich, ebenfalls einstimmig, die Entscheidung darüber, welche Implementierungs-Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden können.

Innovativer als die Ausgestaltung der gemeinsamen Aussenpolitik ist im Rahmen des Vertragswerkes

von Maastricht und der nachfolgenden Entscheidungen die *gemeinsame Sicherheitspolitik* der Europäischen Union.<sup>(8)</sup> Schon die Entwicklung einer genuinen sicherheitspolitischen Aufgabenstellung bedeutet angesichts der Ausklammerung dieser Thematik in der Vergangenheit einen wichtigen Fortschritt; zugleich implizierte die Zuordnung der Westeuropäischen Union (WEU) zur GASP als ausführendes Organ der europäischen Sicherheitspolitik, dass auf bestehende organisatorische Grundlagen zurückgegriffen werden konnte. Allerdings gibt es auch im Bereich der gemeinsamen Sicherheitspolitik noch eine Reihe von Problemen und offenen Fragen: So ist in den Dokumenten von Maastricht und in der folgenden Ausgestaltung ein eher enger, militärischer Sicherheitsbegriff Grundlage der GASP. Zweitens wurde im Rahmen des Tauziehens zwischen Frankreich und Amerika um die zukünftige Rolle der WEU dieser neben ihrer Aufgabe als ausführendes Organ der gemeinsamen europäischen Sicherheitspolitik zugleich die Rolle eines europäischen Pfeilers der Nato übertragen, was nicht unbeträchtliche Kompatibilitätsprobleme mit sich bringt. Und schliesslich gibt es innerhalb der Europäischen Union keine formalisierten Beistandsgarantien, und die Mitgliedschaften von WEU, Europäischer Union und europäischen Nato-Staaten sind nicht deckungsgleich.

Insgesamt lässt sich also über die gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik bestenfalls sagen, dass sie einer Weiterentwicklung der Vergemeinschaftung der Politik auf diesen Gebieten nicht im Wege stehen wird. Die institutionellen Grundlagen sind allerdings nicht dazu angetan, selbst entscheidende Impulse zu geben - dazu sind sie zu widersprüchlich, zu vorsichtig und zu durchsetzt mit nationalen Souveränitätsvorbehalten.

### **Krisenhafte Bedrohungen von aussen und Problemdruck als Katalysatoren gemeinschaftlichen Handelns**

Die eigentlichen Anstösse für eine Entwicklung hin zu einer stärker gemeinschaftlichen Aussen- und Sicherheitspolitik werden aus zwei anderen Richtungen kommen: dem Problemdruck von aussen und dem Konsistenz-Gebot von innen. Mit den Umbrüchen in Mittelosteuropa und dem Zerfall der Sowjetunion sieht sich Westeuropa mit einer Situation konfrontiert, in der die Zahl der (staatlichen wie nicht-staatlichen) Akteure zu- und damit die Möglichkeit, Entwicklungen zu beeinflussen und zu steuern, abnimmt, in der vor allem von der ehemaligen Sowjetunion destabilisierende Einflüsse nach Westen und Südwesten ausgehen, und in der schliesslich gewaltige Zerstörungspotentiale konventioneller wie nicht-konventioneller Art sowie gefährliche Grosstechnologien in sozialen Zusammenhängen vorzufinden sind, die immer mehr durch den Zerfall politischer und sozialer Disziplin und die Proliferation regionaler und örtlicher Gewaltkonflikte gekennzeichnet sind. Erkennbar wird zudem immer deutlicher, dass die bestehenden kollektiven Verteidigungs- und Sicherheitsorganisationen diese neuen Gefahrenpotentiale nur unvollkommen beherrschen können. Europa wird also insgesamt mit Gefährdungen konfrontiert, in denen nationales Handeln im Sinne der Prävention kaum oder gar nichts bewirken kann und in krisenhaften Zuspitzungen ohnehin zum Versagen verdammt sein dürfte, in denen also der Imperativ kollektiven Handelns nicht zu übersehen ist. Klar ist zudem, dass der Europäischen Union in diesem Zusammenhang eine entscheidende Verantwortung zukommt, die im übrigen ja auch von ihr durchaus anerkannt wird. Dennoch hat sie sich bislang dieser Verantwortung nicht hinreichend gestellt. Überspitzt formuliert, liesse sich durchaus sagen, dass das Maastrichter Vertragswerk die zweitbeste Lösung für das falsche Problem war: Die Schlüsselaufgabe der europäischen Integration in dieser Situation bestand nicht so sehr in der Ausgestaltung der Vertiefung der Gemeinschaft, sondern zuvorderst in der Formulierung einer

umfassenden Strategie zur Unterstützung der Transformationsprozesse in Mittelosteuropa und in der ehemaligen Sowjetunion. Diese umfassende Strategie wurde bislang nicht entwickelt, es existieren lediglich einige Bruchstücke. Die Entwicklungen dürften die Union in Zukunft jedoch zwingen, sich mit diesen Herausforderungen stärker auseinanderzusetzen und dafür auch institutionelle Antworten zu entwickeln.

## **Die Anforderungen der Kongruenz und Konsistenz als Katalysatoren gemeinsamen Handelns**

Aber die Impulse für eine stärkere Vergemeinschaftung der Aussen- und Sicherheitspolitik kommen nicht nur von aussen. Sie rühren auch aus der inneren Logik des Integrationsprozesses, der danach drängt, Binnenordnung und Aussenbeziehungen kongruent zu machen. Dies gilt, wie ich meine, sogar in einem doppelten Sinne. Zum ersten ist es Erfahrungstatsache, dass erfolgreiche Integration weiteren Integrationsbedarf nach sich zieht. Im Bereich der Aussenwirtschaftsbeziehungen dürfte sich dieser Zusammenhang in Zukunft besonders bemerkbar machen: Die aussenwirtschaftspolitischen Implikationen der Realisierung eines gemeinsamen Binnenmarktes und gar einer europäischen Währungsunion sind im einzelnen noch nicht abzusehen, sie dürften jedoch angesichts der zunehmenden Verflechtung von wirtschaftlichen und aussenpolitischen Fragen durchaus in den Bereich der Aussenpolitik hineinwirken.

Noch bedeutsamer allerdings erscheint mir fast ein zweiter Aspekt der Kongruenz-Thematik: Auf Dauer wird die europäische Integration nur dann überleben können, wenn es ihr gelingt, ein ihr kongeniales internationales Umfeld zu erhalten bzw. zu schaffen. Die Europäische Union als Sicherheitsgemeinschaft und als zivilisierter politischer Raum lässt sich langfristig nur dann gewährleisten, wenn es gelingt, Zivilisierungsprozesse auch im Umfeld, speziell in Mittelost- und Osteuropa sowie an den Gegenküsten des Mittelmeerraumes durchzusetzen. Ein Europa als "Insel der Seligen" kann und wird es kaum geben; regressiv Tendenzen im internationalen Umfeld der Union dürften letztlich auf diese durchschlagen. Die Schlussfolgerung aus diesen Überlegungen kann und muss nur sein, dass die Europäische Union sich aktiv um eine Zivilisierung der internationalen Beziehungen in ihrem Umfeld bemühen muss. Dies wird jedoch nur über eine Zusammenfassung nationaler aussenpolitischer Möglichkeiten und Ressourcen möglich sein.

## **Politischer Wille zu einer gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik**

Wird die Europäische Union den politischen Willen finden, diesen Aufgaben gerecht zu werden? Trotz der gegenwärtigen Malaise spricht einiges dafür. Zum ersten kann sich die europäische Integration auf eine historische Logik stützen, die nicht erst seit gestern offensichtlich geworden ist, sondern bereits seit Jahrhunderten thematisiert wird. Die verheerenden historischen Erfahrungen der beiden Weltkriege in diesem Jahrhundert haben dieser Logik zum Durchbruch verholfen und werden (hoffentlich) nicht so bald vergessen. Die aussenpolitischen Eliten sind heute in einem Masse gemeinschaftlich sozialisiert, das eine Weiterentwicklung der Kooperation und Integration in diesem Bereich durchaus möglich macht. William Wallace hat ermittelt, dass Spitzenbeamte der Aussenministerien der Union heute im Durchschnitt zwei Arbeitstage pro Woche in Gesprächen mit ihren Kollegen aus anderen Ländern verbringen. Hinzu kommt, dass die Integrationsphänomene der Europäischen Union inzwischen nicht nur eine hohe Dichte, sondern auch eine Mehrdimensionalität

erreicht haben, die starke Impulse gemeinsamen Handelns mit sich bringt. Albert Bressand hat darauf hingewiesen, dass die europäische Integration aus mindestens fünf Schichten besteht: aus einem gemeinsamen Binnenmarkt, aus gemeinsamen Rechtsnormen und Verfahrensweisen, aus der wechselseitigen Anerkennung von Normen, aus industrieller Ko-Produktion und schliesslich aus Elementen der Ko-Dezision, wie sie im Maastrichter Vertragswerk weiterentwickelt wurden. Diese Integrationsmuster sind inzwischen in vielfältigen Interessengeflechten tief verankert. *Last but not least* sollte nicht übersehen werden, dass die Europäische Union in vielleicht beschränkter, aber durchaus realer Weise auch eine Werte- und Solidargemeinschaft geworden ist. Die deutsche Vereinigung hat das beispielhaft gezeigt. Als mit der Möglichkeit der Vereinigung auch die Frage auftauchte, wie die ehemalige DDR in die Europäische Gemeinschaft integriert werden könnte und in welchem Umfang sich dabei auch finanzielle Ansprüche der vereinigten Bundesrepublik auf Mittel der europäischen Strukturfonds ergeben würden, wurde diese Problematik durch einen doppelten Akt der Solidarität gelöst. Zunächst verzichtete die Bundesregierung ausdrücklich auf Ansprüche an Mittel aus den europäischen Strukturfonds, um so die Zustimmung der ärmeren Mitglieder der Gemeinschaft zur Vereinigung zu erleichtern und diese nicht auf Kosten jener zu gestalten. Die Europäische Gemeinschaft akzeptierte diesen Verzicht in einem zweiten Akt der Gemeinschaftssolidarität jedoch nicht und beschloss, Mittel der Strukturfonds für die neuen Bundesländer verfügbar zu machen. Die Finanzausgaben beliefen sich für die Jahre 1991-1993 auf 3 Milliarden ECU - ein angesichts der gewaltigen Transferleistungen der alten Bundesländer vergleichsweise bescheidener, absolut betrachtet jedoch durchaus substantieller Solidarbeitrag der anderen Mitgliedsländer zur deutschen Vereinigung. Auch der Kohäsionsfonds der Europäischen Gemeinschaft ist, wie die *Financial Times* jüngst feststellte, durchaus besser als sein Ruf - auch hier wird erkennbar, dass die Europäische Union in begrenzter, aber realer Weise eine Werte- und Solidargemeinschaft darstellt.

## **Strukturelle Macht und "Soft Power" als Grundlagen einer europäischen Rolle in der Weltpolitik**

All diese Überlegungen deuten darauf hin, dass der politische Wille zu gemeinsamem Handeln durchaus gefunden werden könnte. Aber hat die Europäische Union auch die Voraussetzungen, hat sie die Fähigkeit zu wirksamer aussenpolitischer Gestaltung? Hat sie, in einem Wort, Macht? Die Antwort auf diese Frage muss lauten: ja, doch diese Macht ist besonderer Art - sie zeichnet sich aus durch Stärken und Schwächen. Die Stärken der europäischen Macht liegen in den Bereichen der Strukturbildung und in dem, was Joseph Nye als *soft power* bezeichnet<sup>(9)</sup>; man könnte auch vom Modellcharakter der Europäischen Union und der Ausstrahlung dieses Modells sprechen. Die Defizite der Gestaltungsfähigkeit der Europäischen Union liegen im Bereich militärischer Machtmittel und z.T. auch in wirtschaftlichen und technologischen Rückständen.

Die *strukturelle Macht* der Europäischen Union beruht vor allem auf ihrem grossen Binnenmarkt. Die Implikationen dieser Markt-Macht zeigte sich an den Beitrittsverhandlungen der EFTA-Staaten zum Europäischen Wirtschaftsraum: Die Verhandlungen ergaben, dass rund 90 % der Normen und Regeln der Europäischen Gemeinschaft auch für den EWR übernommen werden. Die meisten EFTA-Länder haben inzwischen auch Beitrittsgesuche gestellt und Verhandlungen eingeleitet, und eine Reihe von weiteren Anwärtern für die Mitgliedschaft in der Europäischen Union klopft bereits an die Tür - ein weiterer Hinweis auf die Attraktivität der Mitgliedschaft in der Europäischen Union für Aussenstehende.

Die strukturelle Macht der Europäischen Union zeigt sich naturgemäss vor allen Dingen im Bereich der internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Dort ist die Gemeinschaft seit langem ein gewichtiger Akteur - man denke nur an die Gatt-Verhandlungen, aber auch an die Gestaltung der Nord-Süd-Beziehungen im Rahmen der Vereinbarungen mit den AKP-Staaten. Der amerikanische Wirtschaftswissenschaftler Lester Thurow geht sogar davon aus, dass die Spielregeln der Welthandelsordnung in Zukunft von Europa bestimmt werden(10) - eine durchaus plausible Annahme, wenn damit gemeint ist, dass diese Spielregeln auch in Zukunft als Kompromisse in Verhandlungen entstehen werden, in denen die Europäische Union aufgrund ihres wirtschaftlichen Gewichts eine besonders bedeutsame Rolle spielen wird.

Die Attraktivität der Europäischen Union beruht jedoch nicht nur auf ihren wirtschaftlichen Möglichkeiten, sondern ohne Zweifel auch auf ihrem Modellcharakter, auf ihrer *soft power*. Bei allen Schwächen ist die europäische Integration nach wie vor ein Modell der inneren wie äusseren Konfliktbewältigung und der Schaffung supranationaler Strukturen. Bei aller berechtigten Kritik an Defiziten dieses europäischen Modells (dessen Stärke im übrigen ja u.a. darin besteht, dass es Einheit in Vielfalt ermöglicht und begünstigt) ist die Attraktivität des Modells Europa nach wie vor ungebrochen, und sie wird auch in Zukunft erhalten bleiben, wenn es der Europäischen Union gelingt, die neuen Herausforderungen zu bewältigen. Die Attraktivität des Modells Europa ist nicht zuletzt an der grossen Zahl regionaler Zusammenschlüsse abzulesen, die in den letzten Jahren weltweit in mehr oder weniger expliziter Anlehnung an die europäische Integration entstanden sind.

Unbestreitbar ist auf der anderen Seite, dass die Europäische Union in ihrer Gestaltungsmacht durchaus defizitäre Bereiche aufweist. Die offensichtlichste Schwäche ist hierbei die *militärische Dimension* der Macht. Dies wirft zwei Fragen auf: Kann Europa in Zukunft zu einer militärischen Grossmacht werden? Und: Welchen Stellenwert wird militärische Macht in der Zukunft der internationalen Beziehungen überhaupt aufweisen? Dass Europa in absehbarer Zeit tatsächlich zu einer militärischen Grossmacht werden könnte, ist eher zu bezweifeln. Die Dilemmata kollektiven Handelns sind im Bereich der militärischen Sicherheit zweifellos besonders ausgeprägt, und die bestehenden Ansätze zu einer gemeinsamen Sicherheitspolitik und der Entwicklung eines integrierten Instrumentariums (Eurocorps) liefern noch keine Hinweise darauf, dass diese Dilemmata wirklich überwunden werden könnten. Realistisch betrachtet, wird man sich wohl damit bescheiden müssen und können, dass die Europäische Union die Fähigkeit entwickelt, sich gemeinsam gegen traditionelle äussere Bedrohungen angemessen zu verteidigen und sich um die Schaffung einer kollektiven Sicherheitsordnung in und für Gesamteuropa auch weiterhin bemüht.

Diese eher bescheidenen Erwartungen an die zukünftigen Möglichkeiten der militärischen Sicherheitspolitik der Union sind m.E. zugleich allerdings durchaus auch vereinbar mit einer wirksamen Aussenpolitik, mit einer gestalterischen Rolle der Europäischen Union in den internationalen Beziehungen. Denn es ist zu bezweifeln, ob militärische Macht im Sinne der konstruktiven Gestaltung und Beeinflussung der internationalen Entwicklungen in Zukunft tatsächlich noch einen zentralen Stellenwert haben kann und haben wird. Die gegenwärtigen internationalen Beziehungen erscheinen mit Blick auf militärische Machtmittel durch eine auffällige Asymmetrie gekennzeichnet: auf der einen Seite sind sie in hohem Masse anfällig für organisierte soziale Gewaltanwendung, weil die Komplexität und das hohe Niveau der Arbeitsteilung in modernen Gesellschaften und zwischen ihnen grosse Verwundbarkeiten und daher attraktive Möglichkeiten schafft, durch Gewalt Aufmerksamkeit zu erregen und die politische Tagesordnung zu beeinflussen.

Soziale Gewalt ist in diesem Sinne also nicht nur problematisch als Phänomen der Anomie, sondern durchaus auch als Ausfluss zweckrationalen Verhaltens. Auf der anderen Seite sind jedoch die konstruktiven Gestaltungsmöglichkeiten sozialer Gewalt und militärischer Machtmittel gering: die Grundlagen modernen Wohlstandes beruhen immer mehr auf freiwilliger Kooperation, auf Öffnung hin zum Weltmarkt und auf attraktiven Standortbedingungen für transnationale Unternehmen und andere Wirtschaftsakteure, die durch soziale Gewalt nur allzu leicht abzuschrecken sind. Dieses Paradox einerseits hoher Anfälligkeit und Verwundbarkeit gegenüber, andererseits aber sehr begrenzter konstruktiver Gestaltungschancen mit militärischen Machtmitteln dürfte die internationalen Beziehungen in den kommenden Jahren prägen. Ob die erwähnten Defizite der Europäischen Union in diesem Bereich tatsächlich ein entscheidendes Handicap sein werden, ist vor diesem Hintergrund offen.

Die Defizite Europas im *wirtschaftlich-technologischen Bereich* mögen sich da längerfristig als schwerwiegender erweisen. Die Rückstände gegenüber Amerika und Japan bzw. der ostasiatisch-pazifischen Region sind hier eindeutig, sie könnten sich jedoch grundsätzlich durchaus als temporär erweisen. Längerfristig freilich wird für die strukturelle Macht wie für die Attraktivität der Europäischen Union als Modell viel davon abhängen, ob es ihr gelingt, die bestehenden Rückstände und Schwächen zu überwinden.

### **3. Die Zukunft Europas als internationaler Akteur: Drei Szenarien**

Noch ist es also zu früh, Europa als aussenpolitischen Akteur abzuschreiben - wenngleich auch in Zukunft die Gestaltungschancen der Europäischen Union ganz eindeutig vor allem im Bereich der Strukturbildung und der Projektion von Stabilität, kaum dagegen im Bereich der Krisenbewältigung mit militärischen Mitteln liegen werden.<sup>(11)</sup> Andererseits besteht für Europa in diesem Sinne natürlich nicht mehr als eine realistische Chance, keine historische Zwangsläufigkeit. Vor diesem Hintergrund lässt sich die Zukunft Europas als internationaler Akteur in drei alternativen Szenarien skizzieren, die jeweils plausibel und in sich konsistent sind: Das Scheitern Europas als internationaler Akteur mit der Konsequenz des Zerfalls der europäischen Integration; die Öffnung der Union für Mitteleuropa und den osteuropäischen Raum unter gleichzeitiger Lockerung der Bindungen an andere Regionen und damit eine Entwicklung hin zu einem gesamteuropäischen Isolationismus, zur "Festung Europa"; und schliesslich die erfolgreiche Bemühung Europas um eine Zivilisierung der internationalen Politik.<sup>(12)</sup> In den Kategorien der Diskussion um Erweiterung und Vertiefung der Union liessen sich diese drei Szenarien auf die folgenden Nenner bringen: In Szenario 1 läge die Priorität weder auf Vertiefung noch auf Erweiterung, sondern primär auf der Erhaltung des integrationspolitischen Status quo - mit dem Ergebnis, dass auch die Vertiefung unter dem Druck der äusseren Anforderungen scheitern dürfte. Szenario 2 impliziert gelungene Vertiefung und begrenzte Erweiterung mit der Konsequenz der Bildung eines "gesamteuropäischen Blocks"; Szenario 3 schliesslich impliziert gelungene Vertiefung und Erweiterung im Sinne eines grundsätzlich offenen Prozesses, in der die Logik der Binnenbeziehungen innerhalb der Union immer stärker auch die Logik der Beziehungen im Umfeld der Union wie in den internationalen Beziehungen insgesamt prägt. Nichts anderes besagt ja die Idee einer Ausrichtung der internationalen Politik am "zivilisatorischen Hexagon"<sup>(13)</sup> mit den Dimensionen der Einhegung und Entprivatisierung von Gewalt (im Falle der internationalen Gesellschaft: nationalstaatlicher wie substaatlicher Gewalt), der Stärkung rechtsstaatlicher Elemente, der Schaffung von Interdependenzen und der Kontrolle von Affekten,

demokratischen Partizipationsmöglichkeiten, sozialer Ausgewogenheit und einer konstruktiven (ausser-)politischen Konfliktkultur.(14)

## **Szenario 1: Stagnation der Integration und Zerfall der Europäischen Union**

Wesentliche Voraussetzungen für die Herausbildung dieses Szenarios wären die Überforderung der Gestaltungsfähigkeit bzw. mangelhafter Gestaltungswille Europas. Syndrome der Überforderung lassen sich angesichts der aufziehenden sozialen und politischen Konfliktpotentiale insbesondere in Osteuropa und im Maghreb wie auch der steigenden Binnenanforderungen (etwa: Wiedergewinnung internationaler Wettbewerbsfähigkeit, Reform des Sozialstaates unter Bedingungen rasch fortschreitender demographischer Alterung und massiver Zuwanderung) nur allzu leicht vorstellen. Unter den Voraussetzungen allgemein ungünstiger weltpolitischer und weltwirtschaftlicher Rahmenbedingungen sowie der Annahme weiterhin sinkender Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaft(en) würde diese Konfiguration weiter an Plausibilität gewinnen.

Die Gestaltungsfähigkeit Europas nach aussen könnte also ungünstigenfalls überfordert sein - d.h. also, unter der Bürde der Probleme und mangels Unterstützung durch andere Mächte schlicht scheitern. Eine Variante dieses Szenarios sähe die Ursachen für das Scheitern nicht in der Last der Herausforderungen, sondern in mangelndem politischem Willen, diese Herausforderungen anzunehmen. Die Integrationspolitik würde sich unter diesen Annahmen nach dem Vollzug des Beitritts der vier EFTA-Staaten inneren Reformen der Vertiefung verschliessen und würde damit entweder unfähig zur Aufnahme weiterer Mitglieder aus Mittelosteuropa oder (nach deren Beitritt) nicht mehr im alten Ausmass handlungsfähig.(15) In jedem Falle wäre unter diesen Umständen zu erwarten, dass unter dem Eindruck ungelöster Binnen- und Aussenprobleme die Zentrifugalkräfte innerhalb der Union an Bedeutung gewinnen würden: Unbearbeitete äussere Herausforderungen würden in die Union hineinstossen und ihren Zusammenhalt untergraben. Das Ergebnis wären mit hoher Wahrscheinlichkeit Erosionsprozesse im *Acquis communautaire* wie in der *Finalité politique* der Union sowie Veränderungen der Innenpolitik in den Mitgliedsstaaten hin zu dem, was Ralf Dahrendorf einmal als "Wohlstandsfaschismus" bezeichnete.

## **Szenario 2: Die Einkrümmung auf Europa**

Die Grundannahmen dieses Szenarios implizieren gelungene Vertiefung und begrenzte Erweiterung der Union um die vier Visegrad-Staaten, jedoch einen weiteren Verfall der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit im Weltmassstab und/oder eine Erosion der internationalen Kooperation zwischen den grossen Wirtschaftsregionen. Unter diesen Voraussetzungen (und unter der Annahme eines halbwegs günstigen Verlaufs der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Transformationsprozesse im Osten und Süden) könnte Europa zwar in der Lage sein, sein unmittelbares Umfeld erfolgreich zu gestalten, sich in grösseren Zusammenhängen jedoch blockbildend-dissoziativ statt zivilisierend-assoziativ verhalten. Auf der wirtschaftlichen Ebene der internationalen Beziehungen würde dies die Herausbildung einer protektionistisch orientierten "Festung Gesamteuropa", also eines Wirtschaftsblockes in merkantilistischer Konkurrenz zu Nordamerika und Ostasien bedeuten, in sicherheitspolitischer Hinsicht eine europäische Gegenmachtbildung zu Russland.

Auch im Rahmen einer solchen gesamteuropäischen Strategie stellt sich jedoch die Frage, inwieweit sich dieser Raum tatsächlich erfolgreich gegen Turbulenzen in seinem Umfeld (Osteuropa, Nordafrika, Naher und Mittlerer Osten) abschotten könnte. Vorstellbar wäre dies wohl nur unter Preisgabe der liberalen Demokratie und des partizipatorischen Wohlfahrtsstaates, weil wirksame Wälle um das neue Reich<sup>(16)</sup> nur um den Preis empfindlicher Einschnitte im liberalen Rechtsstaat zu haben und der tendenzielle Rückzug aus der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung mit Wohlstandseinbussen verbunden wäre.

### **Szenario 3: Die Gestaltung der Welt im Bilde Europas**

Dieses m.E. anzustrebende Szenario unterstellt eine insgesamt sicher eher unwahrscheinliche Konstellation günstiger Umstände. Es geht davon aus, dass Europa sowohl gestaltungsfähig wie gestaltungswillig ist, dass es also gelingt, die wirtschaftlichen Defizite abzutragen, die Union erfolgreich zu vertiefen und zu erweitern und diese Prozesse im Grundsatz offenzuhalten. Das Szenario unterstellt zugleich günstige äussere Rahmenbedingungen, insbesondere fähige und willige Partner (USA, Japan, Russland, China?) im Sinne der Gestaltungsaufgaben einer Zivilisierung der internationalen Politik.

Ohne Frage ist dieses Szenario höchst anspruchsvoll. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Anforderungen an die aussenpolitische Kultur in den Mitgliedsstaaten: Die Bürger und Wähler müssten einer vermutlich recht erheblichen Umverteilung von Ressourcen aus dem Bereich der Innenpolitik in diejenigen der Aussenbeziehungen für Zielsetzungen präventiver Stabilitäts- und Wachstumspolitik zustimmen. Zugleich ist dieses Szenario in besonderem Masse anfällig für organisierte soziale Gewaltanwendung, gegen die Europa als internationaler Akteur gerade aufgrund seiner Orientierung am Zivilmächts-Modell und seiner spezifischen Beschränkungen keine offensichtlichen Antworten hat, sondern auch weiterhin auf Unterstützung durch andere bzw. durch leistungsfähige internationale Organisationen angewiesen bleibt.

### **Der paradigmatische Charakter der europäischen Integration**

Man mag mit guten Gründen bezweifeln, ob die nationalstaatlichen Binnenvoraussetzungen für eine solche Strategie, für ein solches Szenario bestehen. Meine Gegenfrage an diese Zweifler heisst: Gibt es eine ebenso tragfähige, aber realistischere Perspektive? Ich sehe sie nicht - und wenn dies nicht der Fall ist, dann gewinnt die europäische Integration - in ihren Grundzügen, sicherlich nicht in der Ausgestaltung im Detail - wohl auch paradigmatische Bedeutung für die Gestaltung der internationalen Beziehungen insgesamt.<sup>(17)</sup> Ich bin mir natürlich durchaus darüber im klaren, dass dies höchst eurozentrisch klingt, und wäre der erste, der die Gefahren einer eurozentristischen Sichtweise zugestehen würde. Dennoch halte ich an der beispielhaften Bedeutung der europäischen Erfahrungen für andere Regionen wie für die internationale Politik insgesamt fest, meine freilich, dass Europas Aufgabe nur darin bestehen kann, andere auf diese Erfahrung aufmerksam zu machen, ihnen selbst jedoch die zu ziehenden Schlussfolgerungen aus diesen Erfahrungen für ihre eigenen Gestaltungsaufgaben zu überlassen. Die *Mission civilisatrice* Europas wäre also vor allem die systematische Reflexion dieser Erfahrung und das Angebot des Diskurses darüber mit anderen Regionen und Kulturkreisen.

Der paradigmatische Kern dieser Erfahrung liegt m.E. in der Tatsache, dass die Krise der Politik, dass die relative Machtlosigkeit des Nationalstaates heute selbst die einzige verbleibende Supermacht, die USA, erfasst hat. Die Zukunft der internationalen Politik wird eindeutig bestimmt durch die Fähigkeit oder Unfähigkeit zu effektivem kollektivem Handeln, also zur wirksamen Zusammenarbeit von Nationalstaaten zur Durchsetzung gemeinsamer (individuell jedoch sicherlich unterschiedlich ausgeprägter) Interessenprofile. Voraussetzung hierfür ist die Überwindung des nationalstaatlichen Souveränitätsvorbehaltes, wie dies in Europa exemplarisch - und bislang in der Moderne historisch einmalig - gelungen ist. Eine wichtige Frage für die Forschung in der Disziplin Internationale Politik wäre es zu prüfen, ob dies als qualitativer Sprung oder als Ergebnis gradueller Verdichtung zwischenstaatlicher Kooperation aufzufassen ist. Die internationale Regimeforschung<sup>(18)</sup> sieht ja in aller Regel internationale Kooperation als Kontinuum - eine Sichtweise, die zwar plausibel, aber keinesfalls zwingend ist und möglicherweise den Zugang zu wichtigen qualitativen Veränderungen verstellt.

Wie dem auch sei: Die Europäische Union hat diesen entscheidenden Schritt zu einer grundlegenden Neubestimmung der zwischenstaatlichen Beziehungen als analog zu, nicht diskret von, den innenpolitischen Beziehungen getan - wengleich auch hier in Europa die Möglichkeit der Regression bis hin zu einer Wiederkehr des Krieges auch nach Westeuropa niemals auszuschliessen ist. In anderen Teilen der Welt und bei anderen Akteuren steht diese Transformation noch aus. In Amerikas aussenpolitischer Brust wohnen zwei Seelen: Die (ausserpolitisch dominante<sup>(19)</sup>) idealistische Tradition transportiert die Idee einer Zivilisierung der internationalen Beziehungen (im Sinne des "Modells Amerika") ebenso wie die Scheu vor den '*foreign entanglements*' (George Washington) und der Konzentration auf die eigenen Probleme. Und der ostasiatische Raum, der in den letzten Jahren durch bemerkenswerte Wirtschaftsdynamik im Gefolge informeller wirtschaftlicher Integrationsprozesse um den Wachstumspol Japan Aufmerksamkeit auf sich zog, präferiert derzeit mehrheitlich eben diese informellen Formen der '*shallow integration*' (Albert Bressand/Takatoshi Ito/Robert Lawrence). Noch ist jedoch völlig unklar, ob und in welchen Formen diese Region den aussen- und sicherheitspolitischen Steuerungs- und Stabilisierungsbedarf zu decken vermag, der im Gefolge machtpolitischer Konkurrenz unter Bedingungen wachsender Verflechtungen auftritt. Mag Europa wirtschaftlich auch ins Hintertreffen geraten sein: Die aussen- und sicherheitspolitische Innovation der Integration ist im Weltmassstab nicht nur nach wie vor einzigartig, sondern auch in hohem Masse aktuell und zukunftsfruchtig. Überleben kann diese Innovation freilich nur dann, wenn es ihr gelingt, auszustrahlen, Prosperität und Stabilität in ihre Umwelt hineinzuprojizieren. In diesem Sinne hat die europäische Integration überhaupt nur dann wirklich Zukunft, wenn Europa sich als internationaler Akteur bewährt.

---

## Anmerkungen:

1. Hermann Lübbe, Abschied vom Superstaat, Vereinigte Staaten von Europa wird es nicht geben, Berlin (Siedler) 1994.
2. Andrew Shonfield, Europe: Journey to an Unknown Destination, Harmondsworth (Penguin) 1973.
3. Jürgen Habermas, Die neue Unübersichtlichkeit, Frankfurt/M. 1991 (= Edition Suhrkamp No.1321)

4. Hans Magnus Enzensberger, *Aussichten auf den Bürgerkrieg*, Frankfurt (Suhrkamp) 1993.
5. *ibidem*, S. 19.
6. Pierre Hassner, *Changement et insécurité en Europe ou: les surprises d'un quart de siècle*, in: Theodor H. Winkler/Peter Ziegler (Hg.), *The World of Tomorrow, Die Welt von morgen, Le Monde de demain*, Bern (Haupt) 1994, S. 195-198 (195).
7. James N. Rosenau, *Turbulence in World Politics, A Theory of Change and Continuity in World Politics*, Brighton/New York (Wheatsheaf) 1990.
8. Vgl.hierzu etwa Mathias Jopp, *Langer Weg - Kühnes Ziel: Gemeinsame Verteidigungspolitik*, in: *Europa Archiv (EA)*, No. 13-14/1994, S.397-404.
9. Joseph S. Nye, jr., *Bound to Lead, The Changing Nature of American Power*, New York (Basic Books) 1989.
10. Lester Thurow, *Head to Head, The Coming Economic Battle Among Japan, Europe, and America*, New York (Morrow) 1992.
11. Vgl.hierzu Jopp, a.a.O.
12. Dieter Senghaas, *Wohin driftet die Welt?* Frankfurt/M. 1994, S.17ff (= Edition Suhrkamp 1916).
13. *ibid.*, S.20ff.
14. Vgl. hierzu auch Hanns W.Maull, *Zivilmacht: Die Konzeption und ihre sicherheitspolitische Relevanz*, in: Wolfgang Heydrich et al. (Hg.), *Stabilität, Gleichgewicht und die Sicherheitsinteressen des Vereinigten Deutschland*, Baden-Baden (Nomos) 1992.
15. Vgl. Gerd Tebbe, *Wunsch und Wirklichkeit: Das Problem der Osterweiterung*, in: *EA*, No.13-14/1994.
16. Vgl. Jean-Christophe Rufin, *Das Reich und die neuen Barbaren*, Berlin (Volk & Welt) 1992.
17. Vgl. Francois Duchene, *Die Rolle Europas im Weltsystem: Von der regionalen zur planetarischen Interdependenz*, in: Wolfgang Hager/Max Kohnstamm (Hg.), *Zivilmacht Europa - Supermacht oder Partner?* Frankfurt/M. (Suhrkamp) 1973:, S.11-35.
18. Vgl. etwa Stephen Krasner (Hg.), *International Regimes*, Ithaca (Cornell UP) 1983; Volker Rittberger (Hg.), *International Regimes in East-West-Politics*, London (Pinter) 1990; Harald Müller, *Die Chance der Kooperation, Regime in den internationalen Beziehungen*, Darmstadt (Wissenschaftliche Buchgesellschaft) 1993; Beate Kohler-Koch (Hg.), *Regime in den internationalen Beziehungen*, Baden-Baden (Nomos) 1989.
19. Vgl. hierzu Henry Kissinger, *Diplomacy*, New York (Simon & Schuster) 1994.

# Erwin Schurtenberger

## Die Pazifische Gemeinschaft: Vision oder Illusion ?

Präsident Theodore Roosevelt (1901-1909) nannte "das Mittelmeer das Meer der Vergangenheit, den Atlantik das Meer der Gegenwart und den Pazifik das Meer der Zukunft". Präsident Reagan (1981-1989) erklärte bei seinem Neujahrstreffen 1985 mit Premier Nakasone, das "Zeitalter des Pazifik" (*"the Pacific Era"*) habe schon begonnen. Präsident Clinton rief im Juli 1993 die Völker des Pazifik zur Schaffung einer "Neuen Pazifischen Gemeinschaft" auf (*"the New Pacific Community"*).

Impulse kamen nicht nur von Politikern. Wissenschaftler und Industrielle Ostasiens, Nordamerikas und Australiens begannen schon Mitte der siebziger Jahre auf das damals einsetzende Integrationsgeschehen im Pazifik hinzuweisen. Ihre Worte gewannen entsprechende Beachtung, als der transpazifische Handel Mitte der achtziger Jahre wertmässig den transatlantischen Handel zu übertreffen begann und die lange Vorherrschaft des atlantischen Raumes in der Weltwirtschaft damit zu Ende ging. Derzeit beschäftigen sich sechs zwischenstaatliche sowie über 30 privatwirtschaftliche und akademische Gremien mit dem Integrationsgeschehen im pazifischen Raum oder mit Teilaspekten davon. Doch was ist unter dem Begriff eines pazifischen Raumes zu verstehen? Geographisch gehören dazu sicher alle Anrainer des Pazifischen Ozeans in der nördlichen und südlichen Hemisphäre. Oft werden unter dem Pazifischen Raum allerdings in erster Linie die industrialisierten Staaten im Nordpazifik (USA, Kanada, Japan) und Australien-Neuseeland, der chinesische Wirtschaftsraum, die ASEAN-Staaten (Brunei, Indonesien, Malaysia, Philippinen, Singapur, Thailand) und die asiatischen Schwellenländer (*Newly Industrialized Economies NIEs*: Republik Korea, Taiwan, Hongkong) verstanden. Russland, die DVR Korea, Vietnam, Mikronesien sowie Mittel- und Südamerikas Pazifikanrainer werden in einem erweiterten Begriff dazu gezählt.

Das "Meer des Grossen Friedens", an dessen Ufern alle diese Länder liegen, wird heute von vielen als "neues Weltwirtschaftszentrum", als *"powerhouse"* der Weltwirtschaft und kommerzielles Eldorado gefeiert, für einige schon eine Realität, für andere ein seherisches Bild, für wieder andere schliesslich nur ein neuer Mythos oder gar eine Täuschung.

Dem Trend der Zeit folgend werde ich vor allem auf das Geschehen im Nordpazifik bzw. auf Nordostasien eingehen. Die wichtigsten Akteure sind hier China, Japan und Russland, die von der Geographie her asiatische Länder sind, sowie die USA, die seit dem Zweiten Weltkrieg militärisch auf dem asiatischen Festland präsent sind. Die Zeiten, als ein einziges Land den Nordpazifik oder gar den ganzen Pazifik dominieren konnte, scheinen vorüber zu sein. Die Tektonik der Nachkriegszeit ist in

Bewegung geraten, die alte bipolare Ordnung hat sich aufgelöst, das Gewicht des Pazifiks und Ostasiens im besonderen hat in der gesamten Welt zugenommen. Der Multilateralismus müsste eigentlich dementsprechend im Aufwind sein. Der Bilateralismus scheint aber sowohl im Wirtschafts- und Handelsbereich als auch bei Verteidigungsfragen weiterhin die vorherrschende Form der Zusammenarbeit in den internationalen Beziehungen in Ostasien und im Pazifik zu bleiben.

Ich besitze keine Kristallkugel, in der Sie optische Bilder über die Zukunft des zu untersuchenden Raumes sehen könnten. Ich kann Sie nur einladen, zusammen mit mir die vielschichtigen Beziehungen unter den Anrainern des Nordpazifiks kurz durchzugehen, eine Anzahl Probleme lokalisieren und gewisse Spannungsfelder aufzeigen.

## **1. Intensivierung vielschichtiger Beziehungen unter den Pazifikanrainern**

### **Dank technischer Erneuerungen**

Eine Reihe technischer Neuerungen liessen alle Länder und Regionen der Welt in den letzten Jahren einander näherrücken. Der technische Fortschritt hat für die Ozeane besonders eindruckliche Auswirkungen gebracht. So gibt es heute im Pazifik keine Distanzen mehr, die sich per Flugzeug nicht innert eines einzigen Tages zurücklegen liessen, sei es von Norden nach Süden, sei es von Osten nach Westen oder umgekehrt. Auch beim Transport zu Land fanden gewaltige Erneuerungen statt; Lade- und Entladetechniken wurden so massiv verbessert, die Frachtkapazitäten dermassen gewaltig erhöht, dass euphorische Beobachter den Pazifik gar als ein "Binnenmeer" bezeichnen. Fortschritte in der Telekommunikation liessen Telefongespräche und Faxnachrichten exponentiell in die Höhe schnellen. Via Satelliten werden heute gemeinsame Fernsehprogramme für die Zuschauer mehrerer Zeitzonen des Pazifiks ausgestrahlt. Die Kulturen der zahlreichen Anrainer sind in der Folge vor allem im Nordpazifik in engeren Kontakt getreten.

### *Handel als Motor des Wirtschaftswachstums*

Handel war und bleibt *das* Medium, das die Völker im Pazifik, wie in früheren Zeiten die Anrainer des Mittelmeers oder Atlantiks, einander näher bringt. Handel ist auch der treibende Motor für das hohe Wirtschaftswachstum des Pazifiks und Ostasiens im besonderen. Von 1980 bis 1992 stiegen Ostasiens Gesamtexporte von US \$ 270 Mrd. auf US \$ 872 Mrd., die amerikanischen Gesamtexporte von US \$ 239 Mrd. auf US \$ 448 Mrd. Die Importe Ostasiens stiegen im gleichen Zeitraum von US \$ 283 Mrd. auf US \$ 700 Mrd.; die amerikanischen Importe stiegen von US \$ 261 Mrd. auf US \$ 532 Mrd. Was den Warenverkehr zwischen den USA und Ostasien betrifft, stiegen die Exporte der USA nach Ostasien im erwähnten Zeitraum von US \$ 239 Mrd. auf US \$ 448 Mrd., die amerikanischen Importe aus Ostasien von US \$ 261 Mrd. auf US \$ 532 Mrd.. Das BSP Ostasiens stieg 1980 bis 1992 von US \$ 1660 Mrd. auf US \$ 5'023 Mrd., was einer Verdreifachung entspricht, während das BSP der USA im gleichen Zeitraum von US\$ 3'030 Mrd. auf US \$ 5'950 Mrd. anstieg, das heisst sich lediglich verdoppelte (Quelle: *Asia-Pacific Profiles 1993*). Das BSP von Japan, China, den NIEs (Hongkong, Taiwan, Südkorea) und den ASEAN -Staaten (Brunei, Indonesien, Malaysia, Philippinen, Singapur, Thailand) zusammen bewegte sich 1991 in der Grössenordnung von US \$ 4'900 Mrd. (Berücksichtigung der Volksrepublik China mit US \$ 1'600 Mrd.), gegenüber US \$ 6'800 Mrd. des

EWR und US \$ 6'200 Mrd. der NAFTA.

Der transpazifische Handel spielte bei diesem Wachstum eine wichtige, aber keineswegs eine ausschliessliche Rolle. Der Güteraustausch unter den Ländern Ostasiens nahm ebenfalls stark zu. Mächte der intraregionale Handel Ostasiens 1980 knapp 30% des gesamten Warenaustausches der Region aus, so betrug dieser 1992 rund 42% und 1993 etwas über 44%. Australiens Exporte verlagerten sich in den letzten zehn Jahren ebenfalls in Richtung Ostasien; im Jahr 1993 gingen 57% seiner Exporte nach Ostasien, 9% nach Nordamerika und 12% nach Europa.

Die Länder Ostasiens werden bei der weiteren Entwicklung der Handelsströme im Pazifik eine weiterhin wichtige Rolle spielen, insbesondere Chinas Aussenhandel wird weiterhin schneller wachsen als der Welthandel. So rechnet eine kürzliche Studie der OECD damit, dass China (inklusive Hongkong, Macao und Taiwan) in den nächsten 25 Jahren seinen Anteil am Welthandel auf 20% steigern kann. Selbst wenn der Pazifikhandel im Jahre 2000 nicht 50% des gesamten Welthandels ausmachen sollte, wie einzelne Stimmen voraussagen, so wird auf jeden Fall eine weitere Intensivierung der Handelsströme in und um den Nordpazifik stattfinden, und dies unabhängig davon, wie sich die Weltwirtschaft konjunkturell weiterentwickelt. Der IWF rechnet in einer kürzlichen Studie mit einem durchschnittlichen Wirtschaftswachstum während der nächsten sechs Jahre von jährlich 7,4% für die ASEAN-NIEs-CHINA, 3,5% für Japan und 2,8% für die restliche Welt.

Das mit Ausnahme von Japan sehr hohe Wachstum Ostasiens wird von einem fast unerschütterlichen Fortschrittsglauben gestützt. Die Überzeugung, dass der Tüchtige reicher werden kann und Erfolg haben muss, ist weitverbreitet und stimuliert insbesondere bei den jüngeren Generationen den Willen, "mehr" zu leisten. Ob chinesisches "*douzheng*" oder japanisches "*shoko*", die Gesellschaften Ostasiens sind heute ausgesprochen wettbewerbsgetrieben, wenn auch in unterschiedlichem Masse. Sie leiten ihre wirtschaftliche Dynamik in höherem Masse nach aussen als bisher. Sie führen den Kampf um Absatzmärkte im Ausland mit grosser Härte durch. Der intraregionale Wettbewerb ist dementsprechend intensiv. Die NIEs setzen Japan mit wachsender Wettbewerbsfähigkeit unter Druck, obwohl ihre Industrialisierung noch nicht die gleiche Entwicklungsebene erreicht hat. Die VR China treibt ihrerseits die NIEs zum Wettbewerb an. Der "*multiple catch up*" erlaubt keinem Land der Region mehr Ruhepausen.

Trotz der wachsenden handelsmässigen Verflechtung haben die Volkswirtschaften Ostasiens bisher aber keinen wirtschaftlich integrierten Raum und erst recht keinen Wirtschaftsblock gebildet. Sie sind zwar in mancher Hinsicht komplementär, die einzelnen Länder wollen aber offensichtlich wirtschaftlich und politisch unabhängig bleiben.

### *Flexible Ordnungspolitik*

Im Gegensatz zum Geschehen in den verschiedenen Binnenwirtschaften Ostasiens, wo staatliche Regulierung mehr oder weniger endemischen Charakter hat, erfolgt die regionale wirtschaftliche Vernetzung weitgehend ohne staatliche Lenkung. Sie wird vorwiegend von den Unternehmen selbst vorangetrieben.

Die meisten Akteure sind sich einig, dass sich eine horizontale Arbeitsteilung noch einige Zeit nicht

verwirklichen lassen wird. Vertikale Hierarchie ist auch in den einzelnen Binnenwirtschaften die vorherrschende Ordnung. Vertikale Arbeitsteilung lässt sich mit den bestehenden binnenwirtschaftlichen Machtverhältnissen der verschiedenen Akteure durchaus vereinbaren. Eine entsprechende Ordnung ermöglicht den dynamischsten Firmen eines jeden Landes, ihre Produkte überall, auch in den stärker entwickelten Ländern des Nordpazifiks und im Westen, zu verkaufen. Alle, auch die VR China, scheinen mit einer anhaltenden privatwirtschaftlichen Vernetzung, in welcher sich der dynamische Wettbewerb weiterentwickeln kann, gut leben zu können.

Modelle für Zusammenschlüsse im Pazifik sind zahlreich, sowohl auf transpazifischer als auch auf regionaler und subregionaler Ebene. Gesamtpazifisch wird der Integrationsdialog vor allem im privatwirtschaftlichen PBEC (*Pacific Basin Economic Council*) gepflegt, wo der japanische industrielle Noboru Gotoh 1979 zum ersten Mal das Konzept einer Pazifischen Wirtschaftsgemeinschaft ("*Pacific Economic Community*" PEC) und der zwischenstaatlichen APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*) vorgebracht hat. Regional machte in den letzten Monaten vor allem die nordamerikanische NAFTA (*North American Free Trade Agreement*) von sich reden. Im Westpazifik gehört das Konzept eines "*East Asian Economic Ring*" (Japan, asiatische Schwellenländer, ASEAN) zu den bekanntesten Vorschlägen. Dieses ist eine Art Gegenstück zum EWR und zur Integration in Nordamerika. Das Konzept wurde wiederholt von Stimmen aus Japan vorgebracht. Die bisweilen mit "*flying geese pattern*" bezeichnete Zusammenarbeit sollte nach japanischer Vorstellung die Wettbewerbsfähigkeit aller Teilnehmer stimulieren und deren Position gegenüber andern Gebieten der Erde verbessern, ohne dabei die Volkswirtschaften Ostasien zu nivellieren. Die Schaffung eines "*East Asian Economic Grouping*", wie von Malaysia vorgebracht, scheint auf ein stärkeres Einbinden Japans abzielen und die Volksrepublik China, die USA, Kanada und Australien vorderhand nicht einzuschliessen.

Im Einflussbereich Chinas wird vor allem von der Bildung von Subregionen wie jener unter den Anrainern des Gelben Meeres gesprochen (Hongkong, Macao, Shanghai, Jiangsu, Zhejiang, Südkorea) oder jenen um das Südchinesische Meer (Shanghai, Fujian, Zhejiang, Guangdong, Hongkong, Macao und Taiwan).

Sonderwirtschaftszonen sind in diesem Zusammenhang ebenfalls zu erwähnen. Sie erlauben es Ländern während einer gewissen Phase ihres Wachstums, ihre relativ günstigen Arbeitskräfte gewinnbringend einzusetzen. Solche "Inseln" ermöglichen es ihnen ferner, mit modernen Entwicklungsmodellen zu experimentieren, ohne allzu grosse Rückwirkungen auf die eigenen Volkswirtschaften in Kauf nehmen zu müssen. Gleichzeitig können Sonderwirtschaftszonen die nötigen Hartwährungen beschaffen, um weitere Importe zu finanzieren.

## **2. Latente Probleme unter den Anrainern**

Die wichtigsten Akteure im Pazifik sind Japan, die USA, China, Russland, Australien, die ASEAN-Staaten und die NIEs. Die USA sind trotz proportional schwächerer Wirtschaftspräsenz im Pazifik weiterhin die stärkste Militärmacht. Ihre Vormachtstellung aus der Nachkriegszeit ist allerdings von einem wettbewerbsgetriebenen Partnerschaftsverhältnis zwischen den USA und Japan abgelöst worden. Japans wirtschaftliche Vormachtstellung bedarf keiner näheren Darlegung; seine wirtschaftliche Vernetzung mit den USA lässt weder ein abruptes Ende der gegenseitigen

Abhängigkeit noch ein spannungsfreies Verhältnis für wahrscheinlich erscheinen. Chinas Erstarkung und die Internationalisierung seiner Wirtschaft verschafft dem Land wachsenden Einfluss im Pazifik. Australien und Neuseeland ihrerseits sind heute wirtschaftlich weitgehend im Westpazifik integriert. Russland hingegen wird einiges zu unternehmen haben, will es in Ostasien und im Pazifik wirtschaftlich eine Rolle spielen. Mikronesien betrachtet die entstehenden Interessenkonflikte mit Unbehagen.

Das dynamische Wirtschaftswachstum im Westpazifik dürfte massgeblich auf den gruppenorientierten Wettbewerb zurückzuführen sein. Kräfteressen findet in dieser Region weniger zwischen Einzelpersonen als vielmehr zwischen Gruppen (Firmen) statt und entfaltet sich weitgehend ungebremsst. Zwar gibt es auch in Ostasien Solidarität, aber vor allem in den Beziehungen unter den Angehörigen einer Gruppe und weniger als abstrakte, allgemein verbindliche Norm, was einen wichtigen sozialen Hintergrund für das weitere Integrationsgeschehen bildet.

So lange nämlich nicht eines der Länder die Initiative zu einer formellen Integration ergreift und auch willens ist, dafür eine entsprechende finanzielle Unterstützung zu leisten, sind kaum konkrete Schritte in Richtung eines institutionalisierten und zwischenstaatlichen Zusammenschlusses zu erwarten. Von den regionalen Hauptakteuren in Ostasien scheint weder Japan willens noch China in der Lage zu sein, den für eine regionale Integration erforderlichen Preis zu zahlen. Japan beispielsweise dürfte zwar ein Währungssystem wünschen, das seinen Interessen noch besser Rechnung trägt als das derzeitige, auf den US\$ konzentrierte. Es wird aber kaum bereit sein, den Yen in einem Ausmass zu internationalisieren, das die Bildung eines eigentlichen Yen-Blockes erlauben würde.

Im Gegensatz zu Europa gibt es im Nordpazifik auch noch kein "gemeinsames Haus". Gewiss steht mit dem Vorschlag eines "*Council for Security Cooperation in the Asia Pacific (CASCAP)*" ein Konzept im Raum. Aber eine Sicherheitskonferenz à la KSZE ist noch kaum in Sicht. Weder über konventionelle noch über nukleare Rüstung wird eingehend diskutiert, obwohl hier drei Nuklearmächte (USA, Russland, China) direkt aufeinandertreffen und obwohl Ostasien zu den höchst bewaffneten Regionen der Welt gehört. Ferner bleiben verschiedene Grenzen noch genauer festzulegen und sind Einflussphären abzugrenzen. Die "Eroberung der Bodenschätze im Pazifik" ist für viele Firmen der Region ausserdem ein solches Stimulans, dass verschiedene Inseln von mehr als einem Land beansprucht werden. Interessenkonflikte sind geradezu vorprogrammiert. In Anbetracht der substantiellen Wirtschaftsinteressen, die mit der Nutzbarmachung des Meeresbodens verbunden sind, werden grosse Anstrengungen erforderlich sein, um die Interessenkonflikte immer auf dem Verhandlungswege zu lösen. China beispielsweise beansprucht den grössten Teil des Südchinesischen Meeres, insbesondere die Inselgruppen der *Paracels*, *Spratlys* oder *Senkaku (Diaoyutai)*. Ungelöste Probleme stellen sich aber auch mit Bezug auf Taiwan und die Koreanische Halbinsel.

Die Globalisierung scheint im Westen die nationalen Grenzen zum Auflösen zu bringen und die kulturellen Grenzen zu verwischen. Im Pazifik gibt es bisher weder für die eine noch die andere Entwicklung Anzeichen. Staaten wie die beiden Korea sind erst seit einigen Jahrzehnten unabhängig und haben wenig Interesse, ihre Unabhängigkeit gleich wieder abzutreten, und sei es auch "nur" an eine supranationale Organisation. Die privatwirtschaftliche, nicht institutionalisierte Zusammenarbeit ohne formellen zwischenstaatlichen Rahmen scheint den Interessen der meisten Anrainer vorläufig am besten zu dienen. Solange kaufkraftstarke Märkte trotz entstehender Barrieren genügend Absatzmöglichkeiten für die Industrien dieser Länder bieten, so drängt sich ihnen eine

zwischenstaatliche Zusammenarbeit in der Tat kaum auf. Erst wenn die Länder Ostasiens das Gefühl erhalten sollten, die Blöcke in Nordamerika und Europa würden undurchdringlich, so dürften sie sich zur Bildung einer zwischenstaatlichen Organisation entscheiden wollen, um im regionalen Verbund ihre Interessen gegenüber den westlichen Industriestaaten wirksamer vertreten zu können. Sollte wider heutiges Erwarten ein solcher formeller, wirtschaftlicher und politischer Zusammenschluss im Pazifik und vor allem im Westpazifik erfolgen, so dürfte dieser aber kaum Nordamerika oder Europa zum Vorbild nehmen. Wenn ein zwischenstaatlicher Zusammenschluss stattfinden sollte, so dürfte der institutionelle rechtliche Rahmen erst endgültig festgelegt werden, wenn das Ganze schon einmal mehr oder weniger funktioniert. Die rechtliche Form wird mit anderen Worten einer weitgehend bereits funktionierenden Integration folgen.

### **3. Eine Reihe von Spannungsfeldern**

Zu gross ist die geographische, wirtschaftliche und kulturelle Vielfalt der zahlreichen Anrainer, als dass heute schon von einer Pazifischen Gemeinschaft im engeren oder weiteren Sinn gesprochen werden könnte. Ein wesentlicher Grund dafür liegt darin, dass im Nordpazifik die tendenziell individualistisch geprägten Gesellschaften des Westens (mit den USA als deren Vorreiter) direkt auf die tendenziell gruppenorientierten Gesellschaften Ostasiens treffen. Keine Kontinentalmasse erlaubt hier, wie auf dem Festland, einen fließenden Übergang von der einen Mentalität zur anderen.

Chinas Kultur im weitesten Sinne hat heute wohl eher wieder zunehmenden als abnehmenden Einfluss auf die Länder des Westpazifiks. Es gibt kein Land in Ostasien, das den zivilisatorischen Einfluss des "Reiches der Mitte" in Abrede stellt. Dennoch sind die verschiedenen Länder sehr auf ihre politische Unabhängigkeit bedacht und dürften sich nicht für eine Ausdehnung des "chinesischen Wirtschaftsraumes" interessieren, wenn sie dabei allzu sehr in ein Abhängigkeitsverhältnis geraten würden. Was Japan betrifft, so wird der Ausbau seiner bereits existierenden Vormachtstellung fortschreiten. Zu einer ausgeprägten Vormachtstellung würde der Inselstaat allerdings zumindest das stillschweigende Einverständnis der anderen Hauptakteure (USA, China, Russland) benötigen. Und dazu sind diese ebenso wenig bereit wie die kleineren Staaten der Region. Es ist deshalb nachvollziehbar, wenn Japan einerseits an der Idee einer pazifischen Interessengemeinschaft mit den USA festhält ("*common economic and cultural sphere*") und andererseits die bilateralen Verträge mit den USA ("*unequal coloring*") kritisiert, sowie die internationale Wirtschaftsordnung (IMF, GATT, Weltbank, OECD) und die politische Weltordnung (UNO, vor allem Sicherheitsrat) gezielter auf seine eigenen Interessen ausgerichtet zu sehen wünscht.

### **Potential für Spannungen mit dem Rest der Welt**

Unter dem Motto "auf Gottes Glorie und für den Handel" hatte der Okzident in den letzten 500 Jahren die gesamte Welt erfolgreich mit Gütern und Ideen durchdrungen und eine Vormachtstellung aufgebaut. Die Industrialisierungserfolge Japans, der "Kleinen Vier Drachen" (Hongkong, Taiwan, Südkorea, Singapur) und nun auch Chinas, sowie die damit verbundene Handelsexpansion Ostasiens haben diese Position zunehmend in Frage gestellt.

Die Handelszahlen der letzten Jahre zeigen, dass sowohl Nordamerika als auch Europa mehr Produkte aus Ostasien beziehen, als nach Ostasien exportieren. Beide westlichen Kontinente geben mehr aus,

als sie einnehmen. Handelsbilanzdefizite sind *per se* nicht als etwas Negatives anzusehen. Sie sind aber dann besorgniserregend, wenn sie wie im Fall der europäischen und amerikanischen Importe aus Ostasien zu einem grossen Teil Konsumgüter und nicht Investitionsgüter betreffen: Wenn mit anderen Worten die Produkte in erster Linie gekauft werden, um individuelle Konsumbedürfnisse zu befriedigen, und nicht, um die Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Industrien zu verbessern oder wieder herzustellen. Ostasien wird voraussichtlich noch einige Jahre grössere Handelsüberschüsse gegenüber Nordamerika und Europa aufweisen, die auf einem solchen Warenkorb beruhen. Dies bedeutet eine Verschiebung von Reichtum von den westlichen Kontinenten nach Ostasien, ohne dass wie erwähnt die Wettbewerbsfähigkeit des Westens verbessert würde. Je länger ein solcher Transfer anhält und je ausgeprägter er wird, um so mehr riskieren sich die Machtverhältnisse zu ändern. Wirtschaftliche Spannungen erhalten damit früher oder später eine politische Dimension.

Hinzu kommt, dass die dynamischen Wachstumsmärkte Ostasiens die Industrien in anderen Ländern herausfordern, einen Strukturwandel vorzunehmen. Doch gibt es eine Anzahl Länder, die trotz der übersehbaren Herausforderung keine Strukturanpassungen vornehmen wollen. Und wer keine Stärke mehr besitzt, kompensiert oft durch Aggressivität. Zunehmendes Engagement von Firmen aus Ostasien in anderen Gegenden wird schliesslich ein weiterer Grund für zunehmende Spannungen sein.

Die Völker im Westpazifik sind sich schliesslich zunehmend bewusst, dass sie ebenso erfolgreich in der Modernisierung, Urbanisierung und Verstädterung sind wie Nordamerika oder Europa. Der Erfolg in der Wirtschaft hat ihrem Selbstbewusstsein deutlich Auftrieb gegeben. Er hat sie aber auch in ihrem Willen bestärkt, an den eigenen Denk- und Verhaltensmustern festzuhalten. Pluralistische Demokratie, Marktwirtschaft, Menschenrechte u. a. m. wurden bereits oder werden in unterschiedlichem Masse mit eigenen Traditionen angereichert. Östliche Lebensweisen (die keineswegs einheitlich sind) und westliche Lebensweisen (die ebenfalls nicht einheitlich sind) dürften zunehmend Stoff für Spannungen bilden. Ob wir dies erkennen wollen oder nicht, auf beiden Seiten des Pazifiks, im Norden wie im Süden, im Pazifik wie im Atlantik sind die Menschen letztlich weitgehend Gefangene ihrer eigenen Traditionen.

Hinzu kommt, dass Ostasien aufgrund seiner fortschreitenden Industrialisierung bis Ende des Jahrhunderts ein Nettoimporteure von Erdöl in der Grössenordnung von bis zu 5 bis 7 Mio. Fass/Tag werden dürfte (1990 waren es 4,9 Mio. Fass/Tag). Dabei hängen nicht nur Japan und China, sondern auch die ASEAN-Staaten für ihre weitere Entwicklung massgeblich vom Erdöl ab. Die Erdölproduzenten im Westpazifik werden ihrerseits die wachsende regionale Nachfrage nicht abzudecken vermögen. Ostasien wird deshalb stärker als bisher neben Nordamerika, Europa und bald auch Indien als Käufer im Mittleren Osten und anderswo in Erscheinung treten.

### **Gewisse Trends dürften dazu beitragen, die Spannungen unter Kontrolle zu halten**

Der pazifische Raum ist ebenso wie der Atlantik eng mit der übrigen Weltwirtschaft verbunden. Diese weltweite wirtschaftliche Verkettung dürfte der Bildung eines undurchdringlichen Blockes entgegenwirken, mindestens so lange in Europa oder Nordamerika keine undurchdringlichen Blöcke entstehen. Die Anstrengungen zur Lösung ökologischer Fragen könnten schliesslich einer Bildung allzu starrer Blöcke ebenfalls entgegenwirken.

## 4. Schlussbemerkungen

In weniger als sieben Jahren werden wir das 21. Jahrhundert beginnen. Ein Jahrhundert, das von informationsintensiven, wettbewerbsgetriebenen, lernbegierigen Völkern aus dem pazifischen Raum, insbesondere dem Nordpazifik, massgeblich mitgestaltet werden wird. Stosskräftige Motoren dürften den dortigen Wettbewerb weiter antreiben. Es ist zu erwarten, dass sich weltweit vier grosse Wirtschaftsräume besonders zu festigen vermögen: nämlich Europa, Nordamerika, Japan und der Chinesische Wirtschaftsraum; drei davon sind Anrainer des Nordpazifik.

Niemand wird allerdings voraussagen können, ob der Pazifik wie in den letzten vier Jahrzehnten ein "Meer des Friedens" bleiben oder sich zu einem Herd neuer Auseinandersetzungen entwickeln wird. Streben nach Hegemonie war bisher meistens die treibende Kraft internationaler Veränderungen. Es gibt gewisse Hoffnungen, dass die "Gesetze" der bisherigen Geschichte im Pazifik inskünftig nicht mehr gelten werden. Aber es gibt keine Gewissheit darüber, ob die Hauptspieler der Region eines Tages nicht doch wieder um eine ausschliessliche Vormachtstellung rivalisieren werden.

### Eine Reihe offener Fragen

- Bringt die Troika Modernisierung, Verstädterung, Industrialisierung tatsächlich überall die mehr oder weniger gleichen Menschen und die weitgehend gleichen politischen und wirtschaftlichen Organisationsformen hervor? Ich denke dabei nicht an Lenins Illusion, wie sie im totalitären Sozialismus der Sowjetunion hätte in die Praxis umgesetzt werden sollen. Ich denke an unsere eigenen wissenschaftlich untermauerten Überzeugungen, nach denen die gesamte industrialisierte Welt eines Tages pluralistische Demokratien und Marktwirtschaften hervorbringen muss.
- Ist ein Zusammenleben westlicher und östlicher Lebensweisen in einer durch Technik näher und näher gerückten Welt überhaupt möglich? Ist eine gegenseitige Befruchtung von Okzident und Orient denkbar? Muss nicht eher mit einem spannungsgeladenen Verschmelzen der beiden zivilisatorischen Hauptströmungen in eine neue Zivilisation gerechnet werden, bei der jede Seite entsprechend ihrer Vitalität, das heisst in unterschiedlichem Masse, das neue Gebilde prägen würde?
- Hat der Wettbewerb durch die begrüssenswerte Integrierung Ostasiens in die Weltwirtschaft nicht heute schon eine Intensität erreicht, welche die Stratifizierung westlicher Gesellschaften in Erfolgreiche (d.h. Wohlhabende) und Nicht-Erfolgreiche (d.h. Nicht-Wohlhabende) rapide zunehmen lässt? Und zwar in einem Ausmass, dass man sich fragen muss, ob es inskünftig überhaupt noch "wohlhabende" Länder geben wird, oder ob es inskünftig nur noch wohlhabende Menschen, Firmen, Gruppierungen gibt und solche, die es nicht sind?
- Was geschähe nun aber mit dem Welthandel, sollte Ostasien eines Tages eine weitere, zusätzliche Liberalisierungsrunde auslösen? Würde der enorme weitere Zuwachs an Exporten aus Ostasien (entsprechende Produkte und Dienstleistungen vorausgesetzt) nicht das heutige Welthandelssystem einer neuen gewaltigen Bewährungsprobe aussetzen? Müsste eine Harmonisierung des Handels zwischen Pazifik und Atlantik den neuen Wettbewerb regulieren, d.h. einschränken helfen?
- Und schliesslich, was würde mit der westlichen Welt geschehen, wenn sich der nordpazifische Raum auf Anregung Ostasiens nicht nur zu einer Weltwirtschaftsmacht entwickeln sollte,

sondern auch eine moralische Grossmacht würde, die ihre Wertvorstellungen, in vergleichbarer Weise wie der Westen dies während der letzten 500 Jahre getan hat, über die ganze Welt ausbreiten möchte?

## **Kaum verbindliche Antworten möglich**

Leider kann ich Ihnen weder verbindliche Antworten auf diese Fragen geben, noch habe ich selber eine Vision zu vermitteln. Vielleicht darf ich Sie aber abschliessend dazu einladen, Ihr/unser eigenes Leitbild wieder einmal zu überdenken.

- Im Westen war die Erreichung von Gleichheit während eines langen Zeitabschnittes *die* treibende Kraft für Fortschritt. Der Auf- und Ausbau des heutigen Sozialstaates dürfte eine Folge dieses Denkens sein, eine Errungenschaft, deren ausgleichende gesellschaftliche Funktion nicht bezweifelt werden kann. Vergleicht man Ostasien mit Europa, so stellt man fest, dass unser Kontinent heute enorme Kräfte dafür verwendet, Länder und Menschen auf ein einigermaßen gleiches Niveau zu bringen. Nicht nur verliert Europas Wirtschaft durch eine solche Gleichschaltung und Nivellierung immense Energien, sie riskiert, durch eine solche Entwicklungsstrategie gegenüber Ostasien spürbar an Wettbewerbsfähigkeit einzubüssen. Ein solcher Wettbewerbsverlust mag im innereuropäischen Rahmen von sekundärer Bedeutung, im europäischen Integrationsprozess gar positiv sein. Im weltweiten Wirtschaftskampf und in der Auseinandersetzung mit Ostasien im besonderen kann der daraus entstehende Wettbewerbsverlust für Europa jedoch nicht als positiv gewertet werden.
- Die gefährlichsten Herausforderungen für den Westen gingen in den letzten 100 Jahren aus unserer eigenen westlichen Zivilisation hervor: Faschismus und totalitärer Sozialismus. Diese hatten sich aus westlichem Gedankengut heraus entwickelt. Sie zielten auf eine Redimensionierung des Individuums ab und betonten das Kollektiv als Reaktion auf die vorherrschende Individualität der westlichen Zivilisation. Mit der Herausforderung aus dem Pazifik wird Europa und Nordamerika nun von einer Macht ausserhalb seiner eigenen Zivilisation zum Kräfteressen aufgefordert, und zwar nicht mehr von einem einzigen Land - vor und während des Weltkriegs war dies Japan -, sondern von einer ganzen, im Vergleich zu Europa relativ geschlossenen Region: Ostasien. Diese Herausforderung ist zwar friedlicher Natur, aber nichtsdestoweniger echt, und um so ernster zu nehmen, als der Westen seit langer Zeit nicht mehr zu einem Kräfteressen in vergleichbarer Intensität anzutreten hatte.

Niemand kann Ihnen/uns ersparen, dass wir in einem globalen Umfeld leben. Veränderungen im Aussenfeld der Schweiz konnten selten von unserem Land bestimmt oder auch nur massgeblich beeinflusst werden. Die folgenschwersten Veränderungen sind oft jene, die wir gar nicht bewusst zur Kenntnis nehmen, sondern die sozusagen geschehen, ohne dass wir sie bemerken. Ich hoffe, dass für niemanden unter uns die Erstarkung Ostasiens und das Entstehen des nordpazifischen Wirtschaftsraumes eine solche Veränderung darstellt, die wir noch nicht zur Kenntnis nehmen wollen bzw. erst an den Folgen erkennen werden. Ob die Völker in diesem Raum sich bereits als eine Gemeinschaft fühlen oder nicht - um zum Titel des Referates zurückzukommen -, ob sie je zu einer Gemeinschaft zusammenschmelzen werden oder nicht, ist m. E. von sekundärer Bedeutung. Die Länder des Nordpazifiks, insbesondere jene an dessen westlichen Ufern, fordern uns zu einem zwar friedlichen, aber nichtsdestoweniger sehr intensiven Kräfteressen heraus. Wir haben dabei gar keine Wahl mehr, ob wir uns dieser Herausforderung stellen oder nicht. Wir können nur noch darüber

entscheiden, ob wir uns behaupten wollen oder nicht.

---

© [Center for Security Studies, ETH Zurich](#) (Swiss Federal Institute of Technology),  
member of: [Center for Comparative and International Studies, Zurich \(CIS\)](#), ETH Zentrum SEI, 8092 Zurich-Switzerland  
Tel: +41-1-632 40 25 Fax: +41-1-632 19 41 email: [postmaster@sipo.gess.ethz.ch](mailto:postmaster@sipo.gess.ethz.ch), [Disclaimer](#)  
Online version provided by the International Relations and Security Network ISN

Kurt R. Spillmann (Hrsg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte IV - Vorlesung für Hörer aller Abteilungen - Sommersemester 1994. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, No. 35, Zürich 1994.

---

## Die Autoren dieses Heftes

**Prof. Egon Bahr:** Staatssekretär a.D., Direktor des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH). 1980-1990 Vorsitzender des Unterausschusses für Abrüstung und Rüstungskontrolle des Bundestages, 1976-1991 Präsidiumsmitglied der SPD. Publikationen (u.a.): Was wird aus den Deutschen? Fragen und Antworten, Hamburg 1982.

**Dr. Josef Joffe:** Dozent für Internationale Politik an der Universität München. Ressortleiter Aussenpolitik bei der "Süddeutschen Zeitung", Kolumnist des "U.S. News and World Report". Mitglied der Bundessicherheitsakademie in Bonn und des Kuratoriums der Atlantik-Brücke.

**Prof. Dr. Hanns W. Maull:** Professor für Aussenpolitik und Internationale Politik an der Universität Trier. 1976-1979 europäischer Direktor der Trilateral Commission in Paris. Ehemaliger Mitarbeiter des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Bonn, und der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen. Jüngste Publikationen: Japan und Europa: Getrennte Welten?, Frankfurt a.M. 1993; Südafrika: Politik, Gesellschaft, Wirtschaft am Ende der Apartheid, Opladen 1990; The Gulf War, London 1989; Strategische Rohstoffe, München und Wien 1988.

**Dr. Helmut Opletal:** Mitarbeiter des ORF seit 1976. 1980-1985 China-Korrespondent der "Frankfurter Rundschau" in Peking, 1990-1993 Afrika-Korrespondent (auch für verschiedene deutschsprachige Zeitungen) in Nairobi. Dissertation zum Thema "Die Informationspolitik der Volksrepublik China", zahlreiche Buch- und Zeitschriftenbeiträge.

**Prof. Dr. Dieter Ruloff:** Ordinarius für Internationale Beziehungen an der Universität Zürich und Leiter des Schweizerischen Instituts für Auslandforschung. Mitglied in mehreren wissenschaftlichen Fachvereinigungen. Publikationen (u.a.): Weltstaat oder Staatenwelt - Über die Chancen globaler Zusammenarbeit, München 1988; Historische Sozialforschung. Einführung und Überblick, Stuttgart 1985; Wie Kriege beginnen, München 1985 (3., vollkommen überarbeitete Auflage 1994).

**Dr. Urs Schöttli:** Geschäftsführer der euro-russischen Kommission "Das grosse Europa". Ehemaliger Südasienkorrespondent der Neuen Zürcher Zeitung, Mitherausgeber der Zeitschrift "Indo Asia". Publikationen: Indien - eine alte Zivilisation an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Zürich 1987; 5mal Pakistan, München 1991.

**Dr. Erwin Schurtenberger:** Seit 1988 Schweizer Botschafter in Peking, zuvor in Prag, Bangkok, Tokio und Bagdad stationiert. Experte für internationale Beziehungen. Publikation: Aufbruch zu einer Reise nach innen, Solothurn 1993.

**Fürst Karl von Schwarzenberg:** Ehemaliger geschäftsführender Direktor der *Nadace Bohemiae*. 1990-1992 Kanzler der Kanzlei des Präsidenten der CSFR. 1984-1991 Präsident der Internationalen Helsinki Föderation für Menschenrechte, in dieser Funktion 1988 Verleihung des Preises des Council of Europe.

**Dr. Gebhard Schweigler:** USA-Referent und Fachgruppenleiter am Forschungsinstitut für Internationale Politik und Sicherheit der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen. Zahlreiche Einzelbeiträge zu Fragen deutscher und amerikanischer Politik sowie zu den deutsch-amerikanischen Beziehungen. Jüngste Publikationen: *From Occupation to Cooperation. The United States and United Germany in a Changing World Order*, New York 1992; *Grundlagen der aussenpolitischen Orientierung der Bundesrepublik Deutschland: Rahmenbedingungen, Motive, Einstellungen*, Baden-Baden 1985; *West German Foreign Policy: The Domestic Setting*, New York 1984.

**Dr. Klaus Segbers:** Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Fachgruppe Osteuropa/ Sowjetunion an der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen. Studienaufenthalte an verschiedenen Instituten der Akademie der Wissenschaften in Moskau, St. Petersburg, Novosibirsk und im Baltikum. Veröffentlichungen zu Fragen der sowjetischen Sicherheitspolitik.

**Prof. Dr. Michael Stürmer:** Direktor des Forschungsinstituts für Internationale Politik und Sicherheit der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen. Officier de la Légion d'Honneur. Gastkolumnist bei der "Frankfurter Allgemeinen Zeitung", der "Neuen Zürcher Zeitung" und "Le Monde". Publikationen (u.a.): *Das ruhelose Reich - Deutschland 1866-1918*, Berlin 1983; *Wägen und Wagen: Sal Oppenheim jr. & Cie. - Geschichte einer Bank und einer Familie*, München 1989; *Die Grenzen der Macht: Begegnung der Deutschen mit der Geschichte*, Berlin 1992.

**Dr. Günther Unser:** Akademischer Oberrat am Institut für Politische Wissenschaft der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen. Diverse Artikel und Monographien. Jüngste Publikation: *Die UNO. Aufgaben und Strukturen der Vereinten Nationen*, 5. neubearbeitete und erweiterte Auflage, München 1992.