

*Zürcher Beiträge
zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung*

Heft Nr. 37

Kurt R. Spillmann (Hrsg.)

Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte V

***Vorlesung für Hörer aller Abteilungen
Sommersemester 1995***

*Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse
Eidgenössische Technische Hochschule 8092 Zürich*

Zürich 1995

FSK auf dem Internet

Die "Zürcher Beiträge" sowie die anderen Publikationen der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse sind ebenfalls auf dem World Wide Web im Volltext verfügbar.

URL: <http://www.fsk.ethz.ch/fsk/>

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----|
| <i>Vorwort</i> | 1 |
| Gerhard Wettig | |
| Neue Herausforderungen für die Sicherheit in Europa nach dem Ende des sowjetischen Imperiums | 2 |
| Peter Arbenz | |
| Möglichkeiten und Grenzen der Blauhelme in Ex-Jugoslawien..... | 14 |
| Hans Werner Tobler | |
| Das Verhältnis Mexiko - USA: Zwischen Konflikt und Kooperation | 26 |
| Mark Pieth | |
| Konflikte um den internationalen Drogenhandel..... | 41 |
| Arnold Hottinger | |
| Die Algerischen Islamisten: Welcher Weg in die Zukunft? | 50 |
| Bassam Tibi | |
| Hat der Friede im Nahen Osten eine Chance? | 63 |
| Jürg Dedial | |
| Südafrikanische Republik: Ist der Friede erreicht? | 81 |
| Franz Ansprenger | |
| Das tropische Afrika auf dem Weg ins Chaos?..... | 96 |
| Michael Braun | |
| Italiens innere Konflikte - von der Polarisierung ohne Konflikt zum Konflikt ohne Polarisierung | 107 |
| Uwe Halbach | |
| Tschetschenien und das „innere Ausland“ Russlands..... | 121 |
| Roger Bernheim | |
| Nähert sich der irische Konflikt seinem Ende? | 137 |
| Wang Qingzhong | |
| Die sicherheitspolitische Lage im asiatisch-pazifischen Raum..... | 147 |
| <i>Die Autoren dieses Heftes</i> | 160 |

Vorwort

Bereits zum fünften Mal wurde im Sommersemester 1995 die Vorlesungsreihe „Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte“ für Studierende und Hörerinnen/Hörer beider Hochschulen sowie eine breitere Öffentlichkeit durchgeführt. Wie bereits ihre Vorgängerinnen fand auch diese Veranstaltung grossen Anklang. Das Bedürfnis, hinter den Augenblicksschlagzeilen der elektronischen Medien und der Presse die tieferen Hintergründe ablaufender Konflikte zu erkennen und zu verstehen, sorgt für ein nicht nachlassendes Interesse an diesen Veranstaltungen.

Das Konzept ist über die Jahre im Prinzip gleich geblieben. Erstklassige Kenner ihres Sachgebietes, das heisst Wissenschaftler, langjährig im Lande tätige Journalisten oder Diplomaten oder andere profunde Sachkenner, fassen ihre Kenntnisse der meist komplexen und viele Jahre zurückreichenden Vorgeschichte eines aktuellen Konfliktes für uns in einem Vortrag zusammen und stellen sich anschliessend den Fragen der Zuhörer.

Im vorliegenden Heft sind die Manuskripte, die alle von den Autoren selbst verfasst und redaktionell nur geringfügig bearbeitet worden sind, versammelt. Unser Ziel war es, möglichst kurz nach Abschluss der Vortragsreihe, also nur mit einigen Monaten Verzug und durchaus noch im Rahmen der Aktualität, das Heft allen Kursteilnehmern und weiteren Interessierten zugänglich machen zu können.

Dass dies möglich ist, verdanken wir in erster Linie den Vortragenden, die oft aus grosser Distanz zu uns herreisen, um uns ihre Kenntnisse vorzutragen, mit uns zu diskutieren und uns schliesslich auch noch ihr Manuskript zum Abdruck zu überlassen. Ihnen sei an erster Stelle herzlich gedankt. Mein Dank gebührt aber auch der Schulleitung der ETH Zürich, die durch grosszügige materielle Unterstützung die Organisation und Durchführung dieser Vortragsreihe möglich macht. Schliesslich möchte ich meinen Mitarbeitern Dank aussprechen: Frau Elsbeth Schumacher und Dr. Andreas Wenger für die Mithilfe bei der organisatorischen Vorbereitung der Reihe, lic. phil. Robert Fabrin, Ugo De Vito und Claude Nicolet für die redaktionelle Bearbeitung des vorliegenden Heftes. Allen Zuhörenden und Interessierten, ob während der Vorlesung oder erst jetzt bei der Lektüre dieses Heftes, sei für ihr Interesse gedankt. Die Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETHZ hofft, auch mit dieser Veranstaltung einen sinnvollen Beitrag an eine informiertere Auseinandersetzung mit wichtigen politischen Fragen unserer Zeit zu leisten.

Die Reihe wird 1996 wegen eines Ausland-Forschungsaufenthaltes des Unterzeichnenden nicht stattfinden. Sie wird im Sommersemester 1997 fortgesetzt.

Zürich, Mitte Oktober 1995

Prof. Dr. Kurt R. Spillmann

Leiter der Forschungsstelle für

Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse

Gerhard Wettig

Neue Herausforderungen für die Sicherheit in Europa nach dem Ende des sowjetischen Imperiums

Die Überwindung des jahrzehntelangen Ost-West-Konflikts hat nicht nur alte Sicherheitsprobleme gelöst, sondern auch neue Sicherheitsprobleme zutage gefördert. Die Folgen für das zwischenstaatliche Verhältnis in Europa und darüber hinaus, die sich aus dem Ende des Abschreckungsverhältnisses zwischen den früheren beiden Blöcken ergeben, treten zunehmend ins allgemeine Bewusstsein. Dagegen herrscht noch weithin Ratlosigkeit angesichts der innerstaatlichen Lage. Es fehlen nicht allein Handlungskonzepte; auch um die bloße Diagnose der eingetretenen Veränderungen ist es schlecht bestellt. Der folgende Beitrag ist ein erster Versuch, diese neuartigen Herausforderungen für die Sicherheit in Europa zu definieren.

Herkömmlicherweise erwachsen Bedrohungen für die Sicherheit aus übermässiger Stärke, die ein anderer Staat beziehungsweise eine andere Staatengruppe mit entgegengesetzten Bestrebungen besitzt. Dementsprechend sahen sich die westlichen Länder während des Kalten Krieges einer fundamentalen Bedrohung durch das sowjetische Imperium ausgesetzt, als dieses sich als die Speerspitze einer Gegenwelt definiert hatte und zugleich über enorme militärische Ressourcen verfügte. Diese Herausforderung hat durch den Zusammenbruch der „sozialistischen Gemeinschaft“ und der UdSSR in den Jahren 1989 bis 1991 ein Ende gefunden. Es ist jedoch eine neue Bedrohung für die Sicherheit in Europa entstanden. In einer Ironie der Geschichte handelt es sich dabei um eine Herausforderung von genau umgekehrter Art: Nicht die Stärke, sondern die Schwäche der Macht Moskaus bildet nunmehr den Grund der Sorge. Das gilt vor allem in zweierlei Hinsicht. Zum einen fehlen im nachsowjetischen Raum vielfach organische Strukturen des gemeinsamen Zusammenhalts und damit der inneren Stärke. Damit entfällt die früher durch Zwang und Gewalt hergestellte Kohäsion - mit der Folge, dass weithin unkontrollierte Konflikte überwiegend innerstaatlichen Charakters ausbrechen. Zum anderen ist ein Prozess weitreichender Entstaatlichung zu beobachten. Staaten können ihre hoheitlichen Funktionen auch dann, wenn ihre Macht nicht durch auswärtige Widersacher bedroht ist, weithin nicht wahrnehmen. Es handelt sich dabei um eine endogene Auszehrung, die nicht durch politische Gegner, sondern durch eigene Funktionsschwäche bewirkt wird.

Auf den ersten Blick hin scheinen die Sicherheitsprobleme, die sich hier ergeben, nur die jeweiligen Staaten selbst zu betreffen. Es wird in der folgenden Untersuchung darzulegen sein, wie die Folgen solcher Schwäche über die Grenzen hinaus wirken und die internationale Sicherheit auf dem europäischen Kontinent insgesamt negativ beeinflussen.

Neuartige Kriege in Europa

Die westlichen Länder schützten sich in der Periode des Kalten Krieges vor der militärischen Bedrohung durch den sowjetischen Block, indem sie im Rahmen der NATO eine militärische Gegenmacht aufbauten, die der anderen Seite den Rückgriff auf militärische Gewalt riskant erscheinen liess. Es entstand ein Verhältnis wechselseitiger Abschreckung, das

darum funktionierte, weil beide Seiten die jeweiligen Kräfte und Tendenzen zusammenfassten und damit auch kontrollierten. Unter dieser Voraussetzung galt es allein, die wechselseitige Abschreckung zu gewährleisten. Auf dieses Erfordernis konzentrierte sich alles Bemühen, denn nur dort war die internationale Sicherheit gefährdet.

Diese Lage hat sich grundlegend geändert, seit das äussere und innere Imperium der UdSSR zusammengebrochen ist. Die militärische Macht des Kreml hat für die westlichen Länder ihren bedrohlichen Charakter eingebüsst. Zugleich sind durch den Wegfall dieser Macht Schwächestände entstanden, in deren Folge es zu früher nicht vorstellbaren, typischerweise innerhalb der Staaten ausbrechenden gewaltträchtigen Konflikten kommt. Soweit das sowjetische Imperium reichte, hatte zuvor die von Moskau ausgeübte Gewaltherrschaft alle Konflikte unter der Decke gehalten. Das sowjetische Imperium hatte auch über seine Grenzen hinaus, im serbisch dominierten Vielvölkerreich Jugoslawien, einen konfliktverhütenden Effekt entfaltet: Die Furcht vor einer Invasion hielt die Bevölkerung des Landes beieinander, vorhandener Gegensätze ungeachtet. Alle diese exogenen Faktoren des Zusammenhalts sind nunmehr weggefallen. Sowohl im südlichen Gürtel der früheren UdSSR als auch im ehemaligen Jugoslawien führen die bestehenden, insbesondere ethnischen Gegensätze mangels endogener Kohäsion zu vielfältigen Konflikten, die weithin gewaltsam und mit grosser Brutalität ausgetragen werden. Dabei stehen sich keine festgefügt Lager gegenüber, zwischen denen sich ein Verhältnis stabiler Abschreckung ausbilden könnte. Dritte Staaten, die möglicherweise kriegsverhütend eingreifen könnten, lassen den dazu nötigen Willen und/oder eine ausreichende Einsatzbereitschaft vermissen. Auch wirkt sich - vor allem hinsichtlich der serbischen Aggressionskriege im früheren Jugoslawien - vielfach hindernd aus, dass die westlichen Länder unterschiedlichen Leitvorstellungen folgen und dadurch ihr Handeln wechselseitig paralysieren.

Für die Konfliktparteien ist das Sicherheitsproblem ein solches herkömmlicher Art: Die Bedrohung erwächst aus der Stärke des Widersachers. Aus der Perspektive der übergreifenden Gesamtheit jedoch liegt die Gefahr nicht in einer Stärke, sondern in einer Schwäche - nämlich in der Schwäche einer fortgeschrittenen inneren Aufspaltung, die es keiner Seite erlaubt, die Situation zu kontrollieren und den Konflikt zu regulieren. Die Schwäche, um die es hier geht, ist nicht die Schwäche einzelner Seiten, Krieg zu führen, sondern die Schwäche der übergreifenden Gesamtheit, auf einen zivilen Austrag der Streitigkeiten zu dringen und damit den Frieden für alle zu gewährleisten. Es ist mithin der Zerfall des Ganzen in Partikulargewalten, der das entscheidende Moment der Schwäche darstellt. Der Grund dafür wurde vom mittlerweile zusammengebrochenen kommunistischen System gelegt, das jene organischen Strukturen auszubilden versäumt hat, die in der westlichen Welt übliche Kohäsion ohne Zwang und Gewalt gewährleisten. Das sowjetische Imperium war wie der Leviathan von Thomas Hobbes: Nur die Aussenhaut von Zwang und Gewalt verhinderte, dass die im Innern atomisierten Bestandteile auseinanderfielen. Nachdem diese Aussenhaut nicht länger zusammenhält, bricht der frühere Koloss in chaotisch durcheinanderpurzelnde Einzelteile auseinander.

Es stellt sich die Frage, wie man dieses Problem angehen kann. Die herkömmliche Antwort lautet, dass die Wirren durch ein sich herausbildendes neues Machtzentrum beendet werden müssten, das mittels Gewalt und Unterwerfung Einheit und Frieden wiederherstellt. Das liefe

auf eine Restauration des früheren Zustands der Gewaltherrschaft hinaus. Das wäre nichts anderes als die Substitution des neuen Übels durch das frühere Übel, dessen volles Ausmass erst in der Rückschau deutlich zu werden beginnt. Das lässt sich schwerlich als eine positive Aussicht bezeichnen. Zugleich ist es höchst zweifelhaft, ob nach dem Zusammenbruch des sowjetischen Imperiums, der nicht als Zufall der Geschichte angesehen werden kann, sondern das Ergebnis von systemischen Selbstzerstörungstendenzen gewesen ist, noch die Kapazitäten für eine Restauration des Vergangenen vorhanden sind, auf die man zurückgreifen könnte, wenn man unvorstellbare Kosten, Opfer und Risiken zur Erreichung des Ziels gewaltsamer Befriedung auf sich zu nehmen bereit wäre. Dagegen ist es sinnvoll, den Versuch zu machen, die Konflikte zunächst ruhigzustellen, sie dann einem friedlichen Austrag zuzuführen und schliesslich auf dieser Basis Strukturen des organischen Zusammenhalts zu schaffen. Die Verhaltensregeln, zu denen sich alle europäischen Staaten als Teilnehmer der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) bekannt haben, formulierten grundlegende Voraussetzungen für ein Vorgehen in diese Richtung. Aber wie überall steckt der Teufel auch hier im Detail: Wie lassen sich die hehren Grundsätze der OSZE in politische Praxis übersetzen?

Die dabei auftretenden Schwierigkeiten sind zunächst einmal mentaler Art, wie der Blick auf das geltende Völkerrecht zeigt. Dieses beruht auf der Prämisse, dass alles Territorium in der Welt zwischen Staaten aufgeteilt ist und dass diese Staaten die Ordnung innerhalb ihrer Grenzen gewährleisten. Demzufolge befasst sich das Völkerrecht ausschliesslich mit zwischenstaatlichen Problemen, während die innerstaatlichen Verhältnisse der Kompetenz des jeweiligen Staates zugewiesen werden. Es gilt das Prinzip, dass jeder Staat ein Recht auf territoriale Integrität besitzt, das keine auswärtige Einmischung in die inneren Angelegenheiten zulässt. Demnach besteht ein grundlegender Unterschied zwischen innerstaatlichen und zwischenstaatlichen Konflikten: Nur die letzteren können zum Gegenstand internationaler Erörterung und auswärtiger Einflussnahme werden. Der damit vorausgesetzte klare Gegensatz zwischen innerstaatlichen und zwischenstaatlichen Beziehungen hat aber im Osten Europas vielfach zu existieren aufgehört, wenn nämlich Staaten ihre Funktionen nicht mehr so weit wahrzunehmen imstande sind, dass ihr Territorium dadurch als staatliche Einheit konstituiert wird. Eine Staatsgewalt, die in ihrem Bereich vielfach gar nicht mehr oder zumindest nicht mehr wirksam tätig wird, stellt auch keinen staatlichen Raum mehr her. Insbesondere ist die Vorstellung illusionär, dass eine so mangelhafte Staatsgewalt für Ordnung im Lande sorgen könnte, wie es der Prämisse des Völkerrechts entspräche.

Zugleich gibt es grosse Schwierigkeiten bei den praktischen Fragen der Konfliktregelung. Das wird deutlich, wenn man die neuen Probleme mit der herkömmlichen Lage vergleicht. Solange es um Auseinandersetzungen zwischen Staaten geht, sind die Konfliktbeteiligten und ihre einander widerstreitenden Ziele klar. Es steht fest, welche Fähigkeiten die Seiten besitzen und welche Zwecke sie verfolgen. Das gibt der Auseinandersetzung Konturen, die sowohl einen friedlichen Austrag als auch die Suche nach einer Lösung erleichtern. Je weniger scharf dagegen die Konfliktfronten umrissen sind und je weniger die Beteiligten auf ihrer jeweiligen Seite eine einheitliche Kontrolle ausüben, desto schwieriger ist eine gezielte Einwirkung

sowohl im wechselseitigen Verhältnis als auch von dritter Seite. Die Probleme vergrössern sich noch dadurch, dass weder die Institutionen noch die Prozeduren der internationalen Politik auf innerstaatliche Konflikte eingestellt sind.

Selbstverständlich kann es nicht einfach darum gehen, die Unterscheidung zwischen innerstaatlichen und zwischenstaatlichen Angelegenheiten fallenzulassen. Die Prinzipien der Grenzunverletzlichkeit, Territorialintegrität und Nichteinmischung haben ihre volle Berechtigung, wenn man die zugrunde gelegten Prämissen betrachtet. Solange Staaten ihrer Aufgabe gerecht werden, eine Ordnung im Innern aufzurichten und zu gewährleisten, hat die Einmischung von aussen normalerweise den Charakter willkürlich ausgeübter Gewalt. Bereits seit der Schlussakte der KSZE von 1975 gilt freilich, dass eine solche Einmischung nicht gegeben ist, wenn die Menschenrechte und Grundfreiheiten betroffen sind. Eine solche Lage besteht auch dann, wenn eine fehlende staatliche Ordnung samt damit einhergehender partikularer Willkür humanitäre Mindeststandards illusorisch macht. Menschenrechtsverletzungen der einen wie der andern Art werden heute im Osten Europas vor allem im Zusammenhang mit der Existenz ethnischer Minderheiten akut. Sogar ein demokratischer Nationalstaat ist nicht gegen die Versuchung gefeit, ethnische Minderheiten als Fremdkörper ohne Daseinsberechtigung zu behandeln. Der Grund dafür liegt darin, dass sich eine demokratische Friedensordnung nur dann notwendigerweise herstellt, wenn die Möglichkeit wechselnder Mehrheiten allen innenpolitischen Kräften gleiche Chancen gibt. Stehen sich aber in den Fragen des polyethnischen Zusammenlebens Mehrheit und Minderheit dauerhaft gegenüber, kann nicht das demokratische Prinzip, sondern nur eine Einschränkung der Mehrheitsmacht zu einem Interessenausgleich führen. Wenn man die Möglichkeit ausschliessen will, dass ethnische Minderheiten unterdrückt werden, bedarf es daher internationaler Vorgaben für die Regelung der diesbezüglichen innerstaatlichen Verhältnisse.

Eine weitere Aufgabe, die sich in vielen Fällen nicht innerstaatlich lösen lässt, ist die Überwindung von Chaos und Anarchie - ein Zustand des Staates, dem in aller Regel eine entsprechende Zunahme des Gebrauchs von Gewalt durch partikuläre Kräfte entspricht. Es erscheint nicht vertretbar, ein Land sich selbst zu überlassen, wenn dort die staatliche Autorität beziehungsweise die Repräsentation der Gesamtheit ausserstande ist, ihre Ordnungsaufgaben zu erfüllen. Mit dieser grundsätzlichen Feststellung sind allerdings mehr Probleme aufgeworfen als geklärt. Wie die von russischer Seite durchgeführten Missionen der „Friedenserhaltung“ in der früheren UdSSR verdeutlichen, verfolgen Mächte, die einen erheblichen Einsatz von Kräften zu leisten bereit sind, damit gerne eigene Ziele, die oft genug im Gegensatz zu den Bedürfnissen des betroffenen Landes stehen. Diese eigennützigen Ziele können etwa darin bestehen, dass die intervenierende Seite die innerstaatlichen Konfliktparteien gemäss dem Prinzip „Teile und herrsche!“ gegeneinander ausspielt und in ein jederzeit wieder zu beendendes „Gleichgewicht“ zueinander bringt - mit der Folge sowohl auswärtiger Beherrschung als auch einheimischer Konfliktverfestigung. Andere auswärtige Akteure, die eher zu einem den Interessen des betroffenen Landes gemässen Vorgehen geneigt wären, scheuen allzu oft den Einsatz, den Preis und das Risiko, wie sie mit einem wirksamen Eingreifen verbunden sind. Das westliche Verhalten im früheren Jugoslawien zeigt dies in aller

Deutlichkeit. Solcher Untätigkeit liegt die Annahme zugrunde, von den Konflikten in anderen Ländern nicht oder nur sehr wenig betroffen zu sein.

Dieses Argument überzeugt allerdings nur bei oberflächlichem Hinsehen. Das Geschehen auf einem auch nur so kleinen Schauplatz wie den Gefechtsfeldern im früheren Jugoslawien hat weitreichende mittelbare Auswirkungen. Dazu gehören - neben den ausserordentlich hemmenden wirtschaftlichen Implikationen für die Nachbarländer - insbesondere Fluchtbewegungen und grenzüberschreitende Phänomene wie unkontrollierter Waffenhandel und organisiertes Verbrechen. Was sich bisher in dieser Hinsicht entwickelt hat, ist allerdings nichts im Vergleich zu Auswirkungen, mit denen im Falle eines sich ausweitenden kriegerischen Konflikts in der früheren UdSSR zu rechnen wäre. Man hätte dann nicht allein grenzüberschreitende Massenflichten, Waffentransfers und Verbrecheraktivitäten riesigen Ausmasses zu erwarten. Auch Gefahren wie ein „Überschwappen“ militärischer Vorgänge in Gebiete wie Baltikum oder Polen, die Explosion von Atomreaktoren infolge kriegerischer Geschehnisse und/oder die Verwendung nuklearer Systeme zur Erpressung wie Bekämpfung anderer Staaten würden möglich erscheinen. Solche Bedrohungen würden sich nicht nur auf die nachsowjetische Region erstrecken.

Funktional geschwächte Staaten als internationale Herausforderung

Das in Afrika und anderen Regionen der Dritten Welt bekannte Phänomen des „schwachen Staates“ (*soft state*) hat begonnen, auch im Osten Europas Fuss zu fassen. Zur Vermeidung von Missverständnissen muss die Art der hier gemeinten Schwäche näher definiert werden. Es geht nicht um einen Gegensatz zur autoritären oder diktatorischen Regierungsform. Es ist ja durchaus möglich, dass ein in repressiver Hinsicht „starkes“ Regime zugleich schwach ist in dem Sinne, dass es wesentliche Funktionen der inneren Ordnung nicht mehr - oder zumindest nicht mehr ausreichend - wahrnimmt. Demnach bestimmt sich die Stärke oder Schwäche eines Staates nicht durch das Ausmass, in dem eine Person oder eine Gruppe ihre Macht gegenüber den Bürgern des Landes zur Geltung bringt. Stattdessen bildet die Fähigkeit der staatlichen Gewalt, ihre Funktionen aufgrund festgelegter Regeln zuverlässig und vollständig zu erfüllen, den entscheidenden Massstab. Demzufolge ist eine funktionierende Demokratie auch dann, wenn sie den Bürgern ein hohes Mass an Freiheits- und Mitbestimmungsrechten zubilligt, nicht ein schwacher, sondern starker Staat. Denn es kommt allein darauf an, dass die Ordnung, für die man sich in dem betreffenden Staat entschieden hat, tatsächlich durchgesetzt wird und somit funktioniert. Erst wenn die formulierte Ordnung in erheblichem Umfang umgangen oder missachtet wird, kann und muss von einer Schwäche des Staates die Rede sein.

Ein Element, das in autoritären und diktatorischen Ländern traditionell für ein gewisses Mass an staatlicher Schwäche sorgt, ist die Verbreitung von Korruption. Das ist kein Zufall. In dem Masse, wie Unterdrückung wächst und die Anforderungen von oben willkürlichen Charakter annehmen, nimmt das Bedürfnis zu, sich dem ausgeübten Druck zu entziehen. Die Rede von der Despotie, die durch Korruption gemildert werde, beschreibt den Sachverhalt zutreffend. Zugleich erleichtert der willkürliche Charakter der ausgeübten Herrschaft das Unterlaufen der bestehenden Regeln und Verfahren, soweit es solche überhaupt gibt: Die

Träger der Macht sind auf den verschiedenen staatlichen Ebenen nicht oder nur wenig an feste Vorgaben gebunden, so dass sie sich meist ohne allzu grosse Schwierigkeiten nach eigenem Gutdünken von diesen lösen können, ohne dafür zur Rechenschaft gezogen zu werden. Sowohl im zaristischen Russland als auch in der Breschnewschen Sowjetunion war auf dieser Grundlage die Korruption ungewöhnlich weit verbreitet. In der UdSSR kam - zumindest in der Spätphase - noch als Besonderheit hinzu, dass auch der Herrschaftsapparat selbst zunehmend dysfunktional wurde. Da sich die entscheidungstreffenden Stellen angewöhnt hatten, den ausführenden Organen völlig willkürliche und daher oft unerfüllbare Anforderungen zuzumuten, mussten sich die jeweiligen Apparatschiki der Kontrolle von oben zu entziehen suchen. Sie taten das, indem sie vor Ort ein System der alle einschliessenden Komplizenschaft entwickelten, das die Beteiligten zum Dichthalten verpflichtete, den Aufbau aller möglichen „Potemkinscher Dörfer“ ermöglichte und damit die Kontrolle durch vorgesetzte Behörden vielfach illusorisch machte.

Der Zustand der Unregierbarkeit, in den die Partei- und Staatsapparate auf diese Weise zunehmend gerieten, war ein wesentliches Motiv für Gorbatschows *Glasnost*: Die Abschirmung, die den führenden Stellen den Einblick und damit die Kontrolle verwehrte, sollte mittels Öffentlichkeit sozusagen von der Seite her aufgebrochen werden. Wie sehr es dem Kreml oft an der einfachsten Kenntnis grundlegender Tatbestände im Lande mangelte, zeigte sich bei den Versuchen, im Ost-West-Verhältnis mehr Transparenz im Rüstungs-, Wirtschafts- und Finanzwesen herzustellen. Die sowjetische Führung blieb die erbetenen Angaben weithin schuldig - nicht selten darum, weil sie selbst nichts Zuverlässiges darüber in Erfahrung zu bringen vermochte. Soweit sie über offizielle Daten verfügte, wie dies etwa im ökonomischen Bereich der Fall war, waren diese offensichtlich geschönt, ohne dass man in Moskau Möglichkeiten zur Überprüfung gehabt hätte, mit denen sich die realen Werte hätten ermitteln lassen.

Die Kombination von verbreiteter Korruption und unterminierter Kontrolle führte dazu, dass die UdSSR schon lange kein starker Staat mehr war, als sie 1991 zusammenbrach. Die Umwälzungen, die sich anschlossen, trieben den Funktionsverfall weiter voran. Gleichzeitig dehnten sich die in einzelnen Teilen der früheren UdSSR entstandenen staatsblockierenden Strukturen auf immer weitere geographische Räume aus. Die seit langem überall in erheblichem Umfang zutage getretene Schattenwirtschaft verstärkte sich in dem Masse, wie die Leistung der Staatsbetriebe weiter zurückging und die alten ökonomischen Mechanismen offiziell in Frage gestellt wurden. Der in Aussicht stehende Übergang vom Staats- zum Privateigentum an Produktionsmitteln veranlasste weite Kreise der herrschenden Nomenklatura dazu, sich interessant erscheinende Wirtschaftsobjekte eigenmächtig anzueignen. Als Resultat dieser Prozesse entstanden auf unkontrollierte Weise sogenannte „kommerzielle Strukturen“, die sich vielfach nicht mit den offiziellen Normen des jeweiligen Nachfolgestaates in Einklang befanden. Zugleich bildeten sich ausgesprochen allgemeinheitsschädliche und/oder parasitär-kriminelle Strukturen heraus, die sich etwa auf dem Wege des Drogenhandels oder der Schutzgelderpressung hohe Einnahmen verschafften. Die so oder so erzielten Gewinne sind weithin so hoch, dass neben einem extravagant-luxuriösen Lebensstil auch enorme wirtschaftliche Investitionen und/oder die Unterhaltung

hoher Auslandskonten finanziert werden können. Die wirtschaftliche Macht, die sich hier zusammenballt, dürfte nicht allein die Nachfolgestaaten der früheren UdSSR wesentlich berühren.

Eine derartige Entwicklung ist nicht vorstellbar ohne ein Mitspielen zumindest von Teilen des staatlichen Apparats. Bestechlichkeit und Kontrollsabotage der sowjetischen Zeit haben sich, bedingt durch die eingetretenen Umbrüche, in noch grösserem Stil fortgesetzt. Diese Entwicklung ist oft nicht als Ergebnis individuellen Fehlverhaltens anzusehen. Überall in der früheren UdSSR sind die Staatsbediensteten auf mehr oder minder grosse Nebeneinnahmen angewiesen, weil ihre Besoldung zum Leben nicht ausreicht. Schon aus diesem Grund sehen sich die Führungen ausserstande, die um sich greifende Korruption und das sich weiter ausweitende Zusammenspiel staatlicher Stellen mit zweifelhaften gesellschaftlichen Elementen ernstlich und durchgängig zu bekämpfen. Oft kommt noch ein zweiter Umstand hinzu. Je fähiger ein Staatsfunktionär ist, desto weniger möchte man auf seine Dienste verzichten, und desto grösser ist auch die Gefahr seiner Abwanderung in die - weit besser zahlende - freie Wirtschaft. Gegenüber solchen Leuten können sich die Vorgesetzten von vornherein keine Kritik erlauben. Unter diesen Umständen tut der Staatsapparat seine Arbeit vielfach eher schlecht als recht, ohne dass die oberste Führung daran, von einzelnen Ausnahmen abgesehen, etwas ändern könnte. Verstärkt werden diese Tendenzen dadurch, dass Gesetze und Normen auch schon früher im sowjetischen Imperium für das Verhalten von Staat und Bürgern nicht allzu wichtig gewesen sind.

Es gibt drei Intensitätsstufen für die Schwächung eines Staates durch das Zusammenspiel von organisiertem Verbrechen und korrumpierten Staatsbediensteten. Die Staatsgewalt ist noch in relativ geringster Masse geschwächt, solange sich das Verbrechen lediglich auf gesellschaftlicher Ebene organisiert. In diesem Falle bildet es Strukturen aus, die nur wirtschaftliche und ähnliche Funktionen haben. Ihre Machtakkumulation vollzieht sich daher in Bereichen, in denen keine unmittelbare Rivalität mit der Autorität des Staates entsteht. Die zweite Stufe wird erreicht, wenn das organisierte Verbrechen in den Staatsapparat dadurch unmittelbar eindringt, dass es sich dort dauerhafte Verbindungen und mithin feste Stützpunkte schafft. Von diesen Positionen aus lässt sich dann auf zuverlässige und kontinuierliche Weise relevantes staatliches Handeln beeinflussen beziehungsweise konterkarieren. Die betreffenden staatlichen Organe werden vom organisierten Verbrechen für dessen Zwecke dauerhaft instrumentalisiert. Von der dritten und höchsten Stufe staatlicher Schwächung muss die Rede sein, wenn kriminelle Netzwerke dazu übergehen, sich selbst staatliche Funktionen anzueignen. Das geschieht beispielsweise, wenn Schutzgelder erpresst werden: Wer sich zur Zahlung solcher Abgaben genötigt sieht, handelt in dem Bewusstsein, dass seine Sicherheit nicht mehr von der staatlichen Ordnung gewährleistet wird, sondern von der Willkür krimineller Usurpatoren abhängt. Praktisch läuft dies auf eine beginnende Substituierung der staatlichen Gewalt durch eine andere Gewalt hinaus, ohne dass daraus jedoch eine neue Ordnungsgewalt hervorgehen würde.

Das organisierte Verbrechen der nachsowjetischen Ära ist sowohl eine Hinterlassenschaft der UdSSR als auch ein Produkt des Umbruchs. Das gemeinsame Moment dieser beiden

gegensätzlich erscheinenden Feststellungen ist, dass es sich um einen - allerdings missglückten - Prozess gesellschaftlicher Emanzipation von einstmal totalitärer Herrschaft handelt. Ein entscheidendes, auch während der Verfallsperiode noch bestimmendes Merkmal des sowjetischen Totalitarismus war, dass er - anders als altdiktatorische Regimes anderswo - die Entwicklung einer bürgerlichen Gesellschaft (*civil society*) verhinderte. Es gab keine respektierte Privatsphäre, und es fehlten auch alle legalen Möglichkeiten der wirtschaftlichen Betätigung und der öffentlichen Artikulation ausserhalb der amtlich kontrollierten Strukturen von Partei und Staat. Als in der Spätphase der sowjetischen Herrschaft immer stärker das Bedürfnis nach Freiräumen wuchs, die eine ungegänzelte Befriedigung von wirtschaftlichen und anderen Bedürfnissen erlaubten, waren dafür alle legalen Möglichkeiten versperrt. Nur in verdeckter Form und unter Einsatz illegaler Mittel war es möglich, den grenzenlosen Anspruch der Herrschaftsträger einzuschränken. Dementsprechend geriet die bürgerliche Emanzipation von Regime und System vielfach auf den unheilvollen Weg der illegalen Selbstorganisation.

Der Zusammenbruch von 1991 führte nicht automatisch dazu, dass dieser Weg wieder verlassen wurde. Dem standen weithin nicht nur inzwischen eingefahrene Gewohnheit und der Umstand entgegen, dass die stattfindenden Umwälzungen das gesetzwidrige Verhalten erleichterten und die dadurch erzielbaren Gewinne vergrösserten. Auch die Widersprüchlichkeit einer staatlichen Politik, die oft genug dem offiziellen Bekenntnis zu Demokratie, Marktwirtschaft und Rechtsstaat praktisch zuwiderhandelte (etwa durch total marktwidrige Steuergesetze), liessen es gerade auch schaffenskräftigen Personen oder Gruppen oft als wenig ratsam erscheinen, in das Licht der Öffentlichkeit zu treten. Daher gab es selbst da, wo sich keine organisierte Kriminalität herausbildete, eine sich ausweitende Schattenwirtschaft. Anders als in der Spätphase des westeuropäischen Absolutismus entstand daher auf dem Boden der UdSSR weder in spät- noch nachsowjetischer Zeit eine starke und selbstbewusste bürgerliche Gesellschaft. Statt dessen haben wir es weithin mit ihrer Karikatur in Form weithin illegaler staatsunabhängiger Strukturen zu tun.

Faktoren westlicher Anfälligkeit

Das organisierte Verbrechen hat eine ihm innewohnende Tendenz zur Überschreitung von Staatsgrenzen. Diese Neigung wird nicht allein durch das Bedürfnis verursacht, Kapitalgewinne optimal - das heisst nach Massgabe sowohl der höchsten Profitabilität als auch der bestmöglichen Ursprungsverschleierung - anzulegen. Ein Operieren in verschiedenen Ländern ist für mafiose Strukturen auch darum günstig, weil sie sich dann leichter etwaigen staatlichen Zugriffen entziehen können, indem sie je nach augenblicklicher Lage Schwerpunkte ihres Handelns von einem Land ins andere verlegen. Auch erschweren sie es auf diese Weise den staatlichen Verfolgungsbehörden sehr, sich Einblick in die mafiose Tätigkeit zu verschaffen, weil wichtige Teile des Puzzles nur ausserhalb des jeweiligen Staates zu finden sind. Das organisierte Verbrechen hat es unter diesen Umständen nur mit unkoordiniert handelnden und damit unter Effizienzverlust leidenden Staatsgewalten zu tun. Der Abbau des „Eisernen Vorhangs“, der West und Ost während des Kalten Krieges voneinander trennte, hat diese Möglichkeiten enorm vergrössert. So fanden etwa mafiose Strukturen aus lateinamerikanischen

Ländern eine Verlegung von Aktivitäten in kontrollschwache osteuropäische Länder attraktiv. Umgekehrt suchten kriminelle Organisationen aus der früheren UdSSR Stützpunkte in westlichen Ländern, vor allem in Westeuropa, aufzubauen. Damit wirkt sich der Entstaatlichungsprozess im Osten des europäischen Kontinents unmittelbar auf westliche Länder aus. Es stellt sich seither die Frage, welche Schutzmechanismen die demokratischen Industriestaaten des Westens gegen mafiose Strukturen besitzen. Die Antwort fällt von Land zu Land verschieden aus. Es lassen sich jedoch generelle Faktoren benennen, von denen das Ausmass der Anfälligkeit jeweils abhängt.

Wenn man von Italien absieht, ist das organisierte grosse Verbrechen in Westeuropa kaum originär heimisch. Das bedeutet aber nicht notwendigerweise, dass es nicht als Implantat Wurzeln schlagen könnte. Es gibt mehrere potentielle Tendenzen, deren Vorhandensein dann jeweils die Einbürgerung mafioser Strukturen begünstigt. Da ist einmal jene Auffassung von Liberalität, die allein in der Möglichkeit staatlicher Übergriffe eine Gefahr für die Freiheit sieht - mit der Folge, dass Garantien allein gegen Freiheitsbeschränkungen durch den Staat angestrebt werden. Dabei wird übersehen, dass der Freiheit auch von gesellschaftlichen Kräften - etwa vom organisierten Verbrechen - Gefahr drohen kann und dass es demzufolge auch darum geht, die Staatsgewalt zur Gewährleistung der Freiheit gegen derartige Herausforderungen in die Lage zu versetzen. Wenn alle Aufmerksamkeit der Sicherung der Freiheit gegen den Staat gilt, wird der demokratischen Ordnung ein wesentlicher Teil der Kraft entzogen, die ihr die Fähigkeit zur Abwehr anderer Freiheitsbedrohungen verleiht. Auch eine Einstellung allgemeiner Permissivität, die beispielsweise die Fähigkeit zur Unterscheidung zwischen legalen und illegalen Aktivitäten und legitimen und illegitimen Ansprüchen auf staatliche Duldung verwirrt, wirkt sich negativ aus.

Ein weiterer Faktor, welcher der Ausbreitung mafioser Strukturen tendenziell entgegenkommt, ist die - in manchen Ländern auf die Spitze getriebene - Unübersichtlichkeit des modernen Rechtssystems. Angesichts der Komplexität vieler Sachverhalte in den westlichen Industriegesellschaften hat eine erhebliche Ausdifferenzierung der rechtlichen Vorschriften und Regelungen stattgefunden. Dabei gibt es allerdings wichtige graduelle Unterschiede. Durch eine allzu perfektionistische, jedes Detail erfassende Regulierung kann die Ausdifferenzierung der Gesetze und Verordnungen so weit getrieben werden, dass keine grossen Linien mehr erkennbar sind und auch die Fachleute den Eindruck eines vielfach undurchdringlichen Dschungels gewinnen. Wenn weiterhin den bestehenden Regelungen ständig Novellen hinzugefügt werden, die Normgeber sich mangels klarer Orientierung widersprüchlich äussern und/oder Normen zur gleichen Sache von unterschiedlichen, unkoordiniert handelnden Seiten ausgehen, dann entsteht überdies Uneinheitlichkeit, die zu weiterer Verwirrung führt. Dadurch wird nicht nur die Fähigkeit des Staates zur Durchführung und Durchsetzung der bestehenden Ordnung wesentlich beeinträchtigt. Auch die Legitimität der Ordnung für die Bürger leidet - mit der Folge, dass Loyalität und Unterstützung gegenüber der Staatsordnung abnehmen. In dem Masse, wie solche Tendenzen Platz greifen, verbessern sich die Arbeitsbedingungen für das organisierte Verbrechen. Das wiederum zieht eine weitere Schwächung der staatlichen Ordnung und der staatlichen Gewalt nach sich. Freiheit und

Sicherheit des Bürgers werden dadurch in nicht unerheblichem Ausmass gefährdet. Beides zu gewährleisten, ist aber in letzter Instanz der Zweck, um den es auch bei dem Bemühen um die zwischenstaatliche Sicherheit in Europa geht.

Fazit

Die Sicherheit in Europa erscheint durch das Phänomen des schwachen Staates, das vor allem auf dem Boden der früheren UdSSR entstanden ist, auf vielfältige Weise beeinträchtigt und gefährdet. Bisher galt es als selbstverständlich, dass jeder europäische Staat fähig war, seine innere Ordnung in angemessenem Umfang aufrechtzuerhalten. Erst jetzt, da die Erfüllung dieser Aufgabe nicht mehr ohne weiteres gewährleistet ist, tritt die Wichtigkeit dieses Faktors für die zwischenstaatliche Sicherheit zutage. Was die Staaten zu deren Gewährleistung an wechselseitigen Verpflichtungen übernehmen, ist wertlos, soweit es nicht einhergeht mit der Fähigkeit zur innenpolitischen Durchsetzung. Beispielsweise ist die Zusicherung eines Landes, auf die Weitergabe gefährlicher Waffensysteme zu verzichten, nur bei dessen Kontrolle über die entsprechenden menschlichen und materiellen Ressourcen relevant. Die im Osten Europas entstandenen schwachen Staaten können aber nicht ohne weiteres die Einhaltung der Zusagen gewährleisten, die sie ihren auswärtigen Partnern geben. Überdies besteht die Gefahr, dass ohne Willen und Beteiligung der dortigen staatlichen Führungen innerstaatliche Strukturen exportiert werden, die vor allem dann, wenn sie zu grenzüberschreitenden Phänomenen werden, die internationale Sicherheit erheblich beeinträchtigen. Diese knappen Hinweise mögen verdeutlichen, wie wichtig die bisher für selbstverständlich gehaltene Fähigkeit der Staaten ist, die Ordnung im Innern zu gewährleisten. Wenn diese Fähigkeit nicht mehr besteht, geraten auch Fundamente der internationalen Sicherheit ins Wanken.

Die Überlegungen über die Sicherheit in Europa haben sich noch nicht auf die veränderte Lage eingestellt. Wie etwa an den Prinzipien des Völkerrechts abzulesen ist, wird noch immer von der Prämisse ausgegangen, dass jeder Staat zur uneingeschränkten Wahrnehmung seiner Funktionen imstande sei. Die Möglichkeit, dass dabei Mängel auftreten können, wird weder im Völkerrecht noch bei Entwürfen für ein künftiges System der Sicherheit in Europa berücksichtigt. Es fehlt mithin an Konzepten, wie man auf das Phänomen des schwachen Staates reagieren kann, um dessen negative Folgen für die internationale Sicherheit zu minimieren. Materielle Unterstützung zu geben in der Absicht, damit eine Stärkung der inneren Ordnungsfunktionen zu ermöglichen, ist kaum ein verlässlicher Weg zu diesem Ziel. Es hängt von den Präferenzen der jeweiligen staatlichen Führung ab, welchen Zwecken die zur Verfügung gestellten Mittel zugeführt werden. Häufig liegt die Versuchung nahe, entweder innerstaatliche Defizite durch den Glanz erstrebter äusserer Machtentfaltung zu überstrahlen oder sich wenigstens um die schwierige und heikle Aufgabe der Normdurchsetzung nach innen herumzudrücken. Die zur Verfügung gestellten Mittel werden dann für andere Zwecke verwendet, etwa für die Entfaltung von Macht oder die Bevorteilung einer innenpolitischen Klientel. Es gilt daher, nach neuen Wegen zu suchen, wie die internationale Staatengemeinschaft der mit dem Phänomen des schwachen Staates in Europa aufgetauchten Herausforderung begegnen kann.

Peter Arbenz

Möglichkeiten und Grenzen der Blauhelme in Ex-Jugoslawien

1. Einleitung

Eigentlich müsste ich heute von einem anderen Krisenherd berichten; denn ich komme eben von Afghanistan zurück, wo ich Gelegenheit hatte, die aktuelle Lage zu beobachten und diese mit militärischen und politischen Schlüsselpersonen ausführlich zu besprechen. Der afghanische Krieg, oder Bürgerkrieg, hat viele Parallelen, aber auch grundsätzliche Unterschiede zum Konflikt im ehemaligen Jugoslawien. Im Gegensatz zu diesem europäischen Krisenherd ist die UNO in Afghanistan zwar mit verschiedenen Sonderorganisationen und einer politischen Vermittlungsaktion engagiert, jedoch nicht mit einer militärischen Schutztruppe vertreten. Beide Kriege haben Millionen von Menschen in die Flucht getrieben und unzählige Opfer und Verletzte gefordert. Das Ausmass der Zerstörungen geht in die Dutzende von Milliarden Franken.

Der Krieg in Afghanistan macht seit dem Rückzug der Russen kaum mehr Schlagzeilen. Der anschliessende und immer noch andauernde Bürgerkrieg hat in diesem Land aber wohl noch grössere Schäden und tiefere Wunden verursacht. Der Krieg im ehemaligen Jugoslawien wird demgegenüber beinahe täglich weltweit mediatisiert, er trifft uns Europäer aus naheliegenden Gründen stärker.

Auftragsgemäss werde ich in meinem heutigen Referat nun die Möglichkeiten und Grenzen der Blauhelmverbände in Ex-Jugoslawien, der sogenannten *United Nations Protection Force* (UNPROFOR), darlegen und ausserdem versuchen, aus diesem Einsatz einige Lehren für friedenserhaltende Massnahmen mit militärischen Mitteln im allgemeinen zu ziehen.

2. Aktuelle Lage in Ex-Jugoslawien im April 1995

2.1. Allgemeines

Wie wir aus den Medien und aus direkten Informationen aus dem Krisengebiet wissen, geht der nun bald drei Jahre dauernde Bürgerkrieg nicht nur weiter, sondern ist in jüngster Zeit in Bosnien-Herzegowina gar wieder eskaliert. In Kroatien und in Mazedonien herrscht einigermassen Waffenruhe. Im ganzen Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens sind aber die politischen Probleme nicht gelöst, und der Transformationsprozess der ehemaligen Bundesrepublik Jugoslawien in neue, selbständige Teilrepubliken, in ein freiheitliches, demokratisches und marktwirtschaftliches System, ist alles andere als abgeschlossen. Obwohl ursprünglich alle am Konflikt beteiligten Parteien dem Einsatz der UNO und der UNPROFOR zugestimmt hatten, wird das Mandat der UNPROFOR immer wieder in Frage gestellt. Auch die unter der Regie der UNO zustande gekommenen Waffenstillstandsvereinbarungen werden permanent verletzt. Die Konfliktparteien und der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen haben zwar kürzlich einem neuen Mandat der UNPROFOR mit Auflagen grundsätzlich zugestimmt und dieses ab Anfang April 1995 um acht Monate verlängert, es aber mit noch reichlich diplomatisch verklausulierten Formulierungen versehen. Die Lage ist deshalb noch immer von

Zeichen des Übergangs und von vielen Unsicherheiten geprägt. Zu diesen Unsicherheiten gehören auch die Drohungen einzelner Staaten, ihre UNPROFOR-Kontingente einseitig abzuziehen.

Im Rahmen des UNO-Mandates koordiniert der Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) die humanitären Aktionen, in denen, nebst anderen Sonderorganisationen der UNO wie der WHO, dem UNICEF und so weiter gegen 200 sogenannte *Non-Governmental Organizations* (NGOs) mitwirken. Ausser der UNO ist vor allem das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) seit Anbeginn des Konfliktes vor Ort tätig. Es erfüllt einerseits seine klassischen Aufgaben (medizinische Hilfe an Kriegsverletzte, Befreiung von Kriegsgefangenen beziehungsweise Inspektion von Gefangenenlagern und Verbreitung des humanitären Völkerrechtes) und unterstützt andererseits die Zivilbevölkerung mit humanitärer Hilfe und durch Evakuierung von Flüchtlingen. Hier besteht sowohl eine Arbeitsteilung wie eine Zusammenarbeit zwischen den Organen der UNO und den Delegierten des IKRK.

Für den Schutz und die Unterstützung der UNPROFOR, die Durchsetzung des Flugverbotes über Bosnien-Herzegowina und zur Absicherung von Schutzzonen ist auch die NATO mit von der Partie. Die NATO hat allerdings derartige politische Auflagen, dass die militärischen Ziele bisher eher symbolisch als faktisch erreicht werden konnten. Für den Fall einer Evakuierung der UNPROFOR aus Bosnien-Herzegowina unter Feindeinwirkung hat sich die NATO jedoch bereit erklärt, ein Truppenkontingent von gegen 50'000 Mann und entsprechende Luftkriegs- und -transportmittel zur Verfügung zu stellen.

Um wohl auch direkt dabeizusein, vermittelt die Europäische Union (EU) mit einer grösseren Delegation direkt auf lokaler Ebene, leistet spontane Unterstützung und überwacht die Lage punktuell.

Die diplomatischen Initiativen der Europäischen Union (unter der Leitung von David Owen) und der UNO (unter der ursprünglichen Leitung von Cyrus Vance und heute von Torwald Stoltenberg) haben ebenso wenig zum Ziel geführt wie zahlreiche bilaterale Interventionen und Missionen vieler Länder. Auch die aus den fünf Staaten Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Russland und USA bestehende Kontaktgruppe vermochte die Kriegsparteien noch nicht von ihren Vorschlägen zu überzeugen.

2.2. Slowenien

Nach kurzen Gefechten unmittelbar nach der Unabhängigkeitserklärung im Sommer 1991 zwischen den dort dezentralisierten Streitkräften der ehemaligen jugoslawischen Volksarmee und den lokalen Milizen kehrte in Slowenien rasch relative Ruhe ein. Dieser junge Staat hat aber nach wie vor mit erheblichen wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu kämpfen und strebt zu deren Überwindung eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Nachbarländern Italien und Österreich sowie mit der Europäischen Union an.

2.3. Kroatien

Die heftigen Kämpfe zwischen den Krajina-Serben und den kroatischen Regierungstruppen im Laufe der Jahre 1991/ 1992 haben schwere Schäden in Dörfern und Städten der Krajina, in Slawonien und im Grenzgebiet zwischen Kroatien und Bosnien-Herzegowina hinterlassen. Zehntausende, wenn nicht Hunderttausende, von Häusern sind ganz oder teilweise zerstört. Weite Gebiete, vor allem entlang der ehemaligen Konfrontationslinien, sind vermint, und auch die Infrastruktur ist weitgehend zerstört. Zehntausende von Kroaten sind aus ihren Dörfern vertrieben. Obwohl die Krajina innerhalb der international anerkannten Grenzen Kroatiens liegt, hat sich in Knin eine provisorische Regierung der Krajina-Serben etabliert, die sowohl von den bosnischen Serben wie von der Rumpfrepublik Serbien-Montenegro unterstützt wird. Zwar haben unter der Mediation der UNPROFOR Verhandlungen zwischen den Krajina-Serben und den Kroaten zur Wiedereröffnung der unterbrochenen Teilstrecken der Autobahn Zagreb-Belgrad und zur Wiederinstandstellung von Gas- und Elektrizitätsleitungen geführt. Die Krajina-Serben haben aber vor wenigen Tagen wieder damit gedroht, diese Verbindungen erneut zu unterbrechen. Der im Frühjahr 1994 erzielte Waffenstillstand zwischen den Kroaten und den Krajina-Serben wird, wenn auch unter zahlreichen Verletzungen, einigermaßen eingehalten. An einen Wiederaufbau der Krajina ist jedoch einstweilen nicht zu denken. Entsprechend leidet die Bevölkerung unter wirtschaftlichen Problemen, während sich die wirtschaftliche Lage Kroatiens insgesamt dank eigener Anstrengungen und internationaler Hilfe spürbar verbessert hat.

Obwohl der Präsident Kroatiens, Franjo Tudjman, unter Druck nationalistischer Kräfte und der sogenannten *displaced persons* damit gedroht hatte, das Mandat der UNPROFOR nicht mehr zu verlängern, hat er unter massivem internationalen Gegendruck nun doch noch eingelenkt. Dies ist zweifellos auch im wohlverstandenen wirtschaftlichen und politischen Eigeninteresse seines Landes.

2.4. Bosnien-Herzegowina

Im Frühjahr 1992 hat Bosnien-Herzegowina ebenfalls seine Unabhängigkeit erklärt. Unmittelbar danach sind zwischen den bosnischen Serben unter der Anführung von Karadzic und seines Oberbefehlshabers Mladic brutale Kämpfe mit der muslimischen Bevölkerung dieses Landes ausgebrochen. Sie waren primär gegen die Zivilbevölkerung gerichtet und haben nach der berüchtigten Methode des sogenannten *ethnic cleansing* Hunderttausende von Menschen heimatvertrieben. Die Serben kontrollieren heute faktisch 70% des Staatsgebietes von Bosnien-Herzegowina.

Die unter amerikanischer Ägide im Frühjahr 1994 zustandegekommene kroatisch-bosnische Föderation besteht zwar auf dem Papier, hat aber bis heute nur bescheidene Wirkung entfaltet. Sie hat weder hohe politische Legitimation erreicht, noch zu gemeinsamen militärischen Operationen der kroatischen Armee, der Armee der bosnischen Kroaten und der bosnischen Regierungstruppen geführt. Zahlenmässig an reiner Infanterie den bosnischen Serben überlegen, verfügen die Muslime über lediglich ungefähr 10% des schweren Materials der Serben, die ihnen auf dem Schlachtfeld nach wie vor überlegen sind.

Nach dem Angriff des 5. Korps der bosnischen Regierungstruppen in der Bihac-Tasche im Frühherbst 1994, der Ficred Abdic vorübergehend aus Velika-Kladusa vertrieb, ist es den Serben im Verbund mit Ficred Abdic's Truppen und den Krajina-Serben gelungen, die militärische Initiative über dieses Gebiet wieder zu erlangen.

Das Lagebild insgesamt wird auch durch die kürzlichen militärischen Erfolge der bosnischen Regierungstruppen in Tuzla und durch die Eroberungen eines strategisch wichtigen Gebirges in Nordwest-Bosnien grundsätzlich kaum verändert. In jüngster Zeit scheinen die Regierungstruppen allerdings trotz Waffenembargo vermehrt militärischen Nachschub aus dem Ausland zu erhalten.

In den letzten Tagen haben die bosnischen Serben als Reaktion auf den zeitlich lediglich beschränkten Abbau von Sanktionen gegenüber Serbien-Montenegro erhöhte Aggressivität markiert und unter anderem Herrn Akashi, dem *Special Representative of the Secretary General* der UNO in Ex-Jugoslawien, und den Diplomaten der Kontaktgruppe Verhandlungen in Pale verwehrt und sie zum Rückflug nach Zagreb gezwungen. Auch die Sniper-Aktivitäten und die indirekte Beschiessung im Raum Sarajewo wurden verstärkt und haben nicht nur erneut zivile Opfer, sondern auch Menschenleben unter den UNO-Soldaten gefordert.

2.5. Mazedonien

Als einziger Teilrepublik der Krisenregion ist es Mazedonien bisher gelungen, sich aus dem Krieg herauszuhalten, woran der präventive Einsatz der UNPROFOR an der Nordgrenze zweifellos seinen Beitrag geleistet hat. Nicht zuletzt wegen der einseitigen Wirtschaftssanktionen der Griechen gegenüber Mazedonien und seiner isolierten Lage kämpft Mazedonien mit erheblichen wirtschaftlichen Schwierigkeiten und ist auch latenten ethnischen Spannungen zwischen den albanischen Minderheiten und der übrigen mazedonischen Bevölkerung ausgesetzt.

2.6. Serbien-Montenegro

Die Rumpfrepublik Serbien-Montenegro hat zweifellos die bosnischen Serben lange Zeit offen und direkt unterstützt und erst um den Preis einer teilweisen Aufhebung des durch die UNO verhängten Embargos vor wenigen Monaten ebenfalls wirtschaftliche Sanktionen gegenüber ihren serbischen Brüdern erlassen. Dennoch gibt es Informationen, wonach Milosevic die bosnischen und die Krajina-Serben nach wie vor mit Waffenlieferungen unterstützt.

3. Aufgaben der UNO - Aufträge der UNPROFOR

Im Einverständnis mit den Konfliktparteien und gestützt auf zahlreiche Resolutionen des Sicherheitsrates hat die UNO in Ex-Jugoslawien die Aufgabe, zwischen den Konfliktparteien zu vermitteln, humanitäre Hilfe an die Zivilbevölkerung zu leisten und Voraussetzungen für einen Waffenstillstand und eine politische Konfliktlösung zu schaffen sowie die UNO-Schutzzonen abzusichern.

Nebst einem zivilen Stab der UNO und ihren Sonderorganisationen bewältigen die Blauhelmtuppen einen grossen Teil dieser Aufgaben. Die Hauptaufträge der UNPROFOR sind demgemäss ebenfalls, Beiträge zur humanitären Hilfe zu leisten, Voraussetzungen für einen Waffenstillstand zu schaffen und, wo er erzielt ist, diesen durchzusetzen, sich im Konflikt unparteiisch und neutral zu verhalten sowie sich selbst und die Einrichtungen der UNO zu schützen.

Die UNPROFOR erfüllt diese Aufgaben gegenwärtig mit gegen 45'000 Soldaten aus über 40 verschiedenen nationalen Kontingenten und einem grossen Stab an zivilen Mitarbeitern. Ihr Dispositiv erstreckt sich über Kroatien, Bosnien-Herzegowina und Mazedonien und dürfte in den nächsten Wochen einige Veränderungen erfahren. Denn nach dem Willen der Kroaten sollten die Blauhelmtuppen zum Beispiel vermehrt auch die Grenze zwischen den bosnischen Serben und den Krajina-Serben einerseits und zwischen den Serben Milosevics und Karadzics andererseits überwachen.

Für ein Bataillon der UNPROFOR bedeutet dies konkret, und ich nehme hier das Beispiel des Dänischen Bataillons im Sektor Nord in Kroatien:

Auftrag:

1. Überwacht die Zugänge zu der *UN Protected Area* (UNPA) und der Pinkzone und meldet die Verschiebung von militärischen Verbänden, bewaffneten Gruppen, Waffen, Munition oder anderer militärischen Ausrüstung.
2. Beobachtet und meldet Vorfälle entlang der Waffenstillstandslinie.
3. Schützt ungeachtet der ethnischen Herkunft die Zivilbevölkerung und deren Besitztümer.
4. Arbeitet mit den lokalen Milizen und den zivilen Behörden zusammen und verhindert Gewalttätigkeiten zwischen den Kriegsparteien.
5. Untersucht sämtliche Klagen, Beschwerden oder Androhungen der Kriegsparteien.
6. Überwacht die Entminungsaktionen in seinem Raum.
7. Unterstützt die ethnischen Minoritäten in seinem Raum mit humanitärer Hilfe und organisiert den Transport von Flüchtlingen.

4. Grundsätzliche Möglichkeiten und Grenzen der Blauhelmtuppen am Beispiel der UNPROFOR

4.1. Möglichkeiten der UNPROFOR

Die Blauhelmbataillone der UNPROFOR verfügen über eine Mannschaftsstärke zwischen 600 und 1'000 Mann und bestehen aus drei bis vier motorisierten Infanteriekompanien beziehungsweise mechanisierten Kompanien. Sie sind ausgerüstet mit gefechtsfeldbeweglichen Mannschaftstransportern, das heisst Schützenpanzern mit Maschinengewehren, von denen einige mit weitreichenden Panzerabwehrwaffen bestückt sind. Für den täglichen Bedarf haben diese Kompanien ausserdem leichte und schwere Lastwagen und Gelände-PW. Jedes

Bataillon hat ausserdem eine Headquarter-Kompanie, seine bataillonsinterne Übermittlung und logistische Truppen. Die Bataillone sind von ihrer Ausbildung und Ausrüstung her voll kampfbereit. Sie haben aber keinen Kampfauftrag, sondern müssen sich lediglich selbst schützen können und dürfen ihre Waffen nur gebrauchen, wenn sie gezielt unter Feuer genommen werden. Weder die Bataillone noch die Sektoren, in denen drei bis vier Bataillone zu einer Art Brigade zusammengefasst sind, verfügen über Artillerie, schwere Kampfpanzer oder Luftkriegsmittel. Nebst den mechanisierten Bataillonen gibt es spezialisierte Verbände der Genietruppen, der Übermittlung, der Sanität, des Reparatur- und Transportwesens sowie spezielle Sicherungsverbände und eine Militärpolizei.

Ein Bataillon hat je nach Sektor und Topographie einen Einsatzraum von bis zu 5'000 Quadratkilometern, was ungefähr dreimal der Grösse des Kantons Zürich entspricht. Sie betreiben mit Schwergewicht entlang der Konfrontationslinien und in Grenzräumen Beobachtungs- und Kontrollposten und melden täglich Bewegungen der Kriegsparteien und Waffenstillstandsverletzungen. Diese Fakten werden nicht nur im Hauptquartier der UNPROFOR in Zagreb zu täglichen Lagebeurteilungen zusammengefasst, sondern nach New York übermittelt und auch den Kriegsparteien hinterlegt. Je nach Ausmass der Verletzungen führen sie zu Protesten der UNPROFOR in den Hauptquartieren und bei den führenden Politikern.

In ihrem Einsatzraum unterstützt die UNPROFOR sodann die Zivilbevölkerung in vielfältigster Weise, sei es durch Transport von humanitären Gütern, durch direkte Abgabe von Nahrungsmitteln, Kleidern und Medikamenten, sei es durch Wiederinstandstellung von Strassen und Brücken, durch Wiederaufbau von Schulen, öffentlichen Gebäuden und Wohnhäusern. Die Sektor- und Bataillonskommandanten führen periodisch Gespräche mit den Konfliktparteien und mit den in ihrem Einsatzraum tätigen humanitären Organisationen und koordinieren auf diese Weise die notwendigen Operationen. Sie beraten dabei auch die lokalen Distrikt- und Gemeindevertreter.

Wo nötig, unterstützen und schützen die Blauhelmtuppen auch humanitäre Konvois anderer nationaler und internationaler Organisationen. Schliesslich haben die UNPROFOR-Verbände auch den Schutz von Personen auf dem Weg zu Verhandlungen zu gewährleisten und den Flugplatz von Sarajewo zu betreiben und abzusichern.

Innerhalb der UNPROFOR gibt es ausserdem die sogenannte UNCIVPOL, eine zivile Polizei der UNO, die die Tätigkeit der lokalen Polizeiorgane überwacht und diese weiterbildet (darunter sechs Schweizer, primär in Mazedonien). Die Militärpolizei der UNPROFOR wacht über Ordnung und Disziplin aller Blauhelmverbände. Die Disziplinarstrafgewalt liegt jedoch in den Händen der nationalen Kontingente.

Neben den eigentlichen Blauhelmtuppen verfügt die UNPROFOR über gut 500 Militärbeobachter (auch unter ihnen gegenwärtig sechs Schweizer), die an den *hot spots* und in der Tiefe der Konfliktzonen unbewaffnet eingesetzt und lediglich mit Fahrzeugen, Beobachtungs- und Übermittlungsgeräten ausgerüstet sind.

Bis heute ist es dieser UNPROFOR gelungen, verschiedene Waffenstillstandsvereinbarungen zu erzielen und die Konfliktparteien gewissermassen physisch auseinanderzuhalten. Zusammen mit den anderen humanitären Organisationen hatte die UNPROFOR zeitweise bis gegen 4 Millionen Menschen täglich zu versorgen. Die Bevölkerung von Sarajewo wäre beispielsweise längst verhungert, wenn sie nicht in kritischen Phasen durch die Luftbrücke der UNO versorgt worden wäre. Die friedenserhaltenden Massnahmen in Ex-Jugoslawien insgesamt kosten der UNO jährlich gegen 2 Milliarden US\$.

4.2. Grenzen der UNPROFOR

Trotz relativ hoher Präsenz des bisher grössten Blauhelmverbandes im Rahmen einer UNO-Operation konnte die UNPROFOR bis heute weder einen vollständigen Waffenstillstand erzwingen noch eine politische Lösung des Konfliktes herbeiführen. Es ist der UNPROFOR auch nicht gelungen, die von der UNO bezeichneten Schutzzonen Sarajewo, Gorazde, Zepa und Srebrenica, Bihac und Tuzla so abzusichern, dass darin keine Kampfhandlungen mehr stattfinden. Dies hat nicht etwa mit mangelndem Willen zu tun, sondern mit der schieren Unmöglichkeit, beim bestehenden Grundauftrag dieser Truppen, ihrer Ausbildung, Ausrüstung und Konfiguration eine solche Aufgabe überhaupt erfüllen zu können.

Die UNPROFOR kann im Rahmen ihrer restriktiven *rules of engagement* auch nicht verhindern, dass einzelne Soldaten oder Truppenteile vorübergehend blockiert oder gar als Geiseln genommen werden, Situationen, aus denen sie sich praktisch nur mit Waffengewalt befreien könnten. Dies soll ja aber gerade im Interesse unnötigen Blutvergiessens und der Verhinderung einer Eskalation der Gewalt vermieden werden. Diese *rules of engagement* werden allerdings von einzelnen Bataillonen je nach Temperament der Kommandanten und ihrer Truppen sowie deren Zivilcourage unterschiedlich angewendet. Die Erfahrungen haben interessanterweise gezeigt, dass diejenigen Verbände, die bei direktem Beschuss das Feuer sofort erwidern und vom Waffengebrauch verhältnismässig und zeitgerecht Gebrauch machen, letztlich von den Kriegsparteien mehr respektiert werden als andere und dadurch auch weniger Verluste erleiden. Die Blauhelme sind auch zahllosen bürokratischen oder anderen willkürlichen Schikanen und Erniedrigungen ausgesetzt.

Die Führung der UNPROFOR kann schliesslich auch nicht vermeiden, dass es bei ihrer international und heterogen zusammengesetzten Truppe mit verschiedensten Militärkulturen und von unterschiedlichem Wohlstand zu Disziplinarproblemen und illegalen Aktivitäten innerhalb der Truppe kommt. Weil einige Bataillone aus ärmeren Ländern wesentlich schlechter bezahlt sind als beispielsweise die NATO-Bataillone und für knappe Güter gewaltige Schwarzmarktpreise offeriert werden, sind einzelne Soldaten und Offiziere immer wieder versucht, sich auf illegale Weise zu bereichern.

Die Blauhelme können auch mal ins Kreuzfeuer der Kriegsparteien geraten oder gar selbst direkt unter Beschuss genommen werden. Und auch die UNO-Soldaten sind in hohem Masse gefährdet durch Hunderttausende, wenn nicht Millionen, von Minen, die nicht nur auf und entlang von Achsen, sondern wahllos im Zwischengelände verstreut sind, über deren effektive

Lage kaum mehr jemand Bescheid weiss. Im Laufe der vergangenen zweieinhalb Jahre verloren so über 150 UNPROFOR-Soldaten ihr Leben, und weit über Tausend wurden bisher verletzt.

Die Weiträumigkeit des Einsatzgebietes und die langen Grenzen (allein die Grenzen zwischen Kroatien bzw. der Krajina und Bosnien-Herzegowina beträgt rund 1'200 km) und das schwer zugängliche, schwer überblickbare und zerklüftete Gelände im Konfliktgebiet machen es praktisch unmöglich, die Einhaltung des Waffenembargos und der wirtschaftlichen Sanktionen durchzusetzen. Den Kriegsparteien gelingt es deshalb immer wieder, auf illegalen Pfaden Waffen und Munition und andere logistische Güter in ihr Kampfgebiet einzuschmuggeln. Trotz grundsätzlich zugestandener Bewegungsfreiheit wird diese von den Kriegsparteien immer wieder eingeschränkt. Die bosnischen Serben gestatten der UNPROFOR sogar überhaupt keinen Zugang zu den von ihnen militärisch kontrollierten Gebieten.

Da die UNPROFOR über keine eigenen Radio- und Fernsehstationen verfügt, gelingt es ihr auch nicht, die Lokalbevölkerung über ihre eigentlichen Aufgaben und Absichten direkt und unverfälscht zu informieren. Dadurch ist diese der Desinformation und Manipulation durch die staatlichen Sender der Kriegsparteien ausgeliefert. Beinahe noch schwerwiegender wirkt sich aber im Informations- und Kommunikationsbereich die Tatsache aus, dass Reporter und Vertreter internationaler Medien die Lage häufig überzeichnen, praktisch nur negative Meldungen und Greuelgeschichten servieren und, wegen zeitweise fehlenden Zugangs zu aktuellen *hot spots*, das Bildmaterial kaum mehr überprüfbar manipulieren. So hat CNN beispielsweise die Lage in Gorazde im Frühsommer 1994 in einer Weise dramatisiert, dass die Weltöffentlichkeit schockiert war und die Politiker zum Handeln gezwungen wurden. Dabei wurde unter anderem auch behauptet, die UNPROFOR würde die Bevölkerung von Gorazde den serbischen Horden schutzlos überlassen, obwohl zu diesem Zeitpunkt kein einziger Blauhelmverband in Gorazde anwesend war. In ähnlicher Weise ist bis heute auch nicht geklärt, wer im Januar 1994 das Massaker auf dem Marktplatz von Sarajewo veranstaltet hat. Die internationalen Medien behaupteten damals sofort, die Serben hätten zugeschlagen. Verschiedene Trichteranalysen und systematische Untersuchungen der Verletzten wiesen demgegenüber eher auf eine brutale Provokation der muslimischen Regierungstruppen oder eines Terrorkommandos hin.

4.3. Gesamtbeurteilung

Zusammenfassend kann ich feststellen, dass eine Friedenstruppe wie die UNPROFOR einen anstehenden Konflikt beruhigen, Emotionen abkühlen, Schäden begrenzen und die Lage stabilisieren kann. Sie kann die notleidende Zivilbevölkerung unterstützen und ihr dadurch wieder Hoffnung schenken. Schliesslich kann sie die zwischen den Konfliktparteien verschütteten Kommunikationsmöglichkeiten überbrücken, vermitteln und am Wiederaufbau von gesellschaftlichen und politischen Institutionen mitwirken.

In Kroatien ist es der UNPROFOR bisher zweifellos gelungen, nicht nur einen Waffenstillstand mit den Krajina-Serben zu erzielen, sondern diesen auch mehr oder weniger durchzusetzen. In Mazedonien hat der präventive Einsatz von zwei UNPROFOR-Bataillonen eine militärische Konfrontation zwischen den Serben und den Mazedoniern entlang der

Nordgrenze verhindern können. In Bosnien-Herzegowina hingegen hat die UNPROFOR ein Mandat, das im Grenzbereich zwischen friedenserhaltenden und friedens erzwingenden Massnahmen liegt und entsprechend schwierig zu erfüllen ist. Hier stellt sich tatsächlich die Frage, ob es nicht verfrüht war, eine Blauhelmtuppe einzusetzen, nämlich in einem Zeitpunkt, wo die kriegerischen Auseinandersetzungen noch voll im Gang waren und keinerlei Voraussetzungen noch Anzeichen für einen bevorstehenden Waffenstillstand bestanden. Persönlich bin ich der Meinung, dass die UNPROFOR mit seinen Aufgaben in Bosnien-Herzegowina überfordert ist und weder der Sicherheitsrat noch die NATO den Willen haben, die effektiv notwendigen Mittel einzusetzen, um die Schutzzonen tatsächlich abzusichern und allenfalls gewaltsam einzugreifen, wenn bestehende Abkommen gröblich verletzt werden und die Zivilbevölkerung weiterhin terrorisiert wird.

5. Erkenntnisse aus dem Einsatz der UNPROFOR, Folgerungen für ein *Peacekeeping* im allgemeinen

Friedensfördernde und -erhaltende Massnahmen sind äusserst komplexe Aktionen, an die keine übertriebenen Erwartungen geknüpft werden dürfen. Es gibt aber normalerweise kaum Alternativen dazu, es sei denn, man sei bereit, einen solchen Konflikt ausbrennen zu lassen, unter Inkaufnahme von unzähligen zusätzlichen Opfern an Menschenleben, Schäden an Häusern, Einrichtungen und Material.

Die Mission der UNO in Jugoslawien führt uns ganz besonders auch vor Augen, wie sehr eine Weltsicherheitsorganisation von ihren Mitgliedern beziehungsweise vor allem von den Grossmächten und den ständigen und den nicht ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates politisch abhängig ist. Wenn die UNO in Jugoslawien oft etwas leichtfertig für alles verantwortlich gemacht wird und man ihr Ohnmacht und Versagen vorwirft, so muss man doch fairerweise eingestehen, dass eine internationale Sicherheitsorganisation weder besser noch schlechter sein kann als ihre Mitgliedstaaten.

Einige Lehren

- Grundsätzlich müssten sich abzeichnende Konflikte durch gut ausgebaute strategische Nachrichtensysteme so früh als möglich erkannt werden können.
- Bevor Konflikte ausbrechen, sollten alle verfügbaren diplomatischen Mittel eingesetzt werden, um gewaltsame Auseinandersetzungen zu verhindern und eine friedliche Konfliktregelung zu ermöglichen.
- Bei Ausbruch von Konflikten sollte die UNO so früh als möglich mit einer Art *Rapid Deployment Force for Peacekeeping* eingreifen können, was wohl nur mit einer freiwilligen Truppe denkbar ist.
- Sind die Konfliktparteien bereit, einen Waffenstillstand einzugehen, so kann im Einverständnis mit den Kriegsparteien eine internationale Schutzmacht eingesetzt werden. Deren Bemühen muss es sein, die Kriegsparteien physisch auseinanderzuhalten und Waffenstillstandsverträge zu überwachen und durchzusetzen.

- Für friedens erzwingende Massnahmen braucht es Kampftruppen, die auch äusserlich klar nicht als Blauhelme identifizierbar sind, sondern Tarnhelme tragen. Im ehemaligen Jugoslawien könnten beispielsweise solche Aufgaben NATO-Kampftruppen übertragen werden. NATO-Truppen wären auch besser geeignet, Schutzzonen abzusichern. Dass dies für Blauhelmsruppen kaum möglich ist, haben die Beispiele von Gorazde und Bihac eindrücklich gezeigt.
- Eine friedenserhaltende Truppe muss alles daran setzen, so neutral und unparteiisch wie möglich zu sein, und darf keinesfalls selbst Kriegspartei werden.
- Die Aufgabe und Rolle einer *Peacekeeping Operation* (PKO) wird von der lokalen Bevölkerung häufig missverstanden, da sie aufgrund der Desinformation und Propaganda ein verfälschtes Bild erhält. Eine PKO sollte deshalb ihre eigenen Informationskanäle und Sendegefässe aufbauen, mit denen sie alle Kriegsparteien und deren Bevölkerung sowie die eigenen Truppen erreichen kann.
- Die Tatsache, dass eine internationale Schutzmacht gezwungenermassen multiethnisch zusammengesetzt ist, bildet an und für sich einen Beitrag für ein friedliches Zusammenleben verschiedener Nationen. In diesem Sinne war es eindrücklich zu erleben, wie in der UNPROFOR gleichzeitig Amerikaner, Osteuropäer, Westeuropäer, Russen und Angehörige von Dritt-Welt-Ländern, zum Teil in den gleichen Stäben oder mindestens im gleichen Sektor, gleichzeitig eingesetzt waren und gut miteinander funktionierten.
- Weil notwendigerweise viele Organisationen in einem Krisengebiet aktiv sind, gilt es, die verschiedenen Akteure so gut wie möglich untereinander zu koordinieren. Erstrebenswert wäre auch, dass sie über einen gemeinsamen „Code of conduct“¹ für alle ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verfügten.
- PKOs dauern nach bisherigen Erfahrungen, besonders in bürgerkriegsähnlichen Situationen, mehrere Jahre, wenn nicht eine ganze Generation.
- Solche langandauernden, internationalen friedenserhaltenden Massnahmen sind teuer und verschlingen heute mit 17 verschiedenen Operationstheatern mehr Mittel, als der Weltsicherheitsorganisation für ihre übrigen Aktivitäten insgesamt zur Verfügung stehen. Allein für alle PKOs dürften heute jährlich rund 3 Milliarden US\$ eingesetzt werden. Damit erreicht man gelegentlich die Grenzen der finanziellen Verträglichkeit und Finanzierbarkeit solcher Aktionen.

¹ Code of conduct (for all members of humanitarian missions): 1. I fulfill my tasks to the best of my capabilities and knowledge; 2. I respect the dignity and integrity of people; 3. I am impartial and neutral; 4. I protect and assist wounded, sick and weak people; 5. I respect the religion, custom and tradition of others; 6. I use my weapons only in case of self-defence; 7. I take care of entrusted materials and goods; 8. I refrain from any illicit activities; 9. I respect the basic human rights; 10. I always comply with the rules of the International Humanitarian Law and the Law of War.

6. Schlussbetrachtungen

Nach meinen persönlichen Erfahrungen im ehemaligen Jugoslawien komme ich zum Schluss, dass es sich lohnt, trotz aller Widerstände und Rückschläge, sich für den Frieden einzusetzen. Bürgerkriege sind erfahrungsgemäss von langer Dauer. Sie können leicht eskalieren und haben bekanntlich auch ihre Ableger in den vom Flüchtlingselend mitbetroffenen Nachbarstaaten. Dadurch kann auch die Sicherheit einer grösseren Region und vor allem auch die innenpolitische Stabilität anderer Staaten, auch der Schweiz, gefährdet werden.

Die Schweiz hat also durchaus ein Eigeninteresse, sich vor allem an der Friedensförderung in Europa aktiver zu beteiligen und diese Aufgaben nicht nur den übrigen europäischen Staaten zu überlassen.

Die internationale Lage ist nach der grossen Hoffnung der beginnenden neunziger Jahre schlagartig schlechter und unsicherer geworden. Wir tun wohl gut daran, unsere sicherheitspolitischen Hausaufgaben nicht nur zu Hause, sondern auch im internationalen Bereich mit grosser Sorgfalt, vermehrtem Engagement und unter Wahrung unserer Mitverantwortung zu erfüllen.

Hans Werner Tobler

Das Verhältnis Mexiko - USA:

Zwischen Konflikt und Kooperation

Mexiko ist heute ein Staat, der vor allem wegen seiner vielfältigen inneren Konflikte Schlagzeilen macht. Seit dem überraschenden Indio-Aufstand in Chiapas anfangs Januar 1994, der ein starkes internationales Medien-Echo ausgelöst hat, ist das Land nicht mehr zur Ruhe gekommen. Die militärischen und, mehr noch, die politisch-propagandistischen Aktivitäten der zapatistischen Befreiungsarmee im äussersten Süden des Landes, aber auch die schwere innenpolitische Krise, die Mexiko im Wahljahr 1994 erfasste und die im Mord an zwei führenden Politikern - dem offiziellen Präsidentschaftskandidaten des *Partido Revolucionario Institucional* (PRI), Colosio, und dem Generalsekretär der Regierungspartei, Ruíz Masieu - gipfelte, haben eine innere Zerrissenheit dieses Staates aufgedeckt, der 1993 - im Zeichen der Euphorie über den bevorstehenden Beitritt Mexikos zur NAFTA - im Begriffe schien, endgültig den Schritt von der Dritten in die Erste Welt zu vollziehen. Die im Dezember des vergangenen Jahres erfolgte Abwertung des damals überbewerteten mexikanischen Peso gegenüber dem Dollar konnte nicht in eine kontrollierte Neufestsetzung der Währungsparitäten überführt werden; der Peso verlor innerhalb weniger Wochen fast die Hälfte seines Aussenwertes, was eigentliche Panikreaktionen auf den amerikanischen Finanzmärkten auslöste, in seinen längerfristigen Auswirkungen aber vor allem für Mexiko eine gewaltige wirtschaftliche - und damit auch gesellschaftliche - Hypothek bedeuten dürfte.

Sucht man nach den Ursachen dieser - zumindest für die seit Anfang der neunziger Jahre allzu optimistischen ausländischen Beobachter und mexikanischen Regierungspolitiker - so überraschend ausgebrochenen Krise, so wird man sie in jenen seit langem nicht behobenen strukturellen Defiziten zu orten haben, die letztlich eine Erblast der immer mehr erstarrten „institutionalisierten Revolution“ darstellen. Im politischen Bereich ist eine tiefgehende Systemkrise im Zusammenhang mit der seit den frühen dreissiger Jahren dominierenden Regierungs- beziehungsweise eigentlichen Staatspartei PRI (Partei der institutionalisierten Revolution) unübersehbar. Im Bereich der wirtschaftlich-gesellschaftlichen Entwicklung hat zwar seit Jahrzehnten zweifellos eine „Modernisierung“ stattgefunden, die allerdings grundlegende Probleme der gesellschaftlichen Polarisierung und der Marginalisierung breiter Bevölkerungsgruppen nicht hat überwinden können. Beide Krisenherde - der politische und der wirtschaftlich-gesellschaftliche - sind im Krisenjahr 1994 aufgebrochen und rufen nicht nur nach einem kurzfristigen *crisis management*, sondern nach langfristig tragfähigen Lösungen.

Auf diese aktuellen Konflikte will ich allerdings in meinem Referat nicht näher eingehen. Vielmehr möchte ich als Historiker eine Perspektive anlegen, die weiter in die Vergangenheit zurückreicht und die vor allem einen - für die mexikanische Entwicklung allerdings zentralen - Bereich thematisiert, nämlich das Verhältnis Mexikos zu seinem nördlichen Nachbarn, den USA. Es ist augenfällig, dass dieses Verhältnis vor allem für den schwächeren der beiden Partner, also Mexiko, immer von grundlegender Bedeutung gewesen ist.

Auch für die USA hatte Mexiko seit dem 19. Jahrhundert immer eine besondere Bedeutung; der Nachbar an der Südgrenze war und ist nicht nur ein - in den letzten Jahrzehnten zunehmend wichtiger - Wirtschaftspartner der USA, auch über die Millionen von in den USA ansässigen Mexiko-Amerikanern und sich dort temporär aufhaltenden mexikanischen Fremdarbeitern, die *braceros*, sind die beiden Staaten miteinander auf vielfältige Art und Weise verflochten. Die Beziehungen zwischen den beiden Staaten sind allerdings weder in der Vergangenheit noch in der Gegenwart unproblematisch gewesen, vielmehr basieren sie auf einer Mischung von Konflikten und Kooperation, die im folgenden etwas näher darzustellen ist.

Betrachtet man das Verhältnis zwischen Mexiko und seinem nördlichen Nachbarn in einer langfristigen historischen Perspektive, so stellt man fest, dass es anfänglich vor allem durch heftige Konflikte, etwa seit dem Zweiten Weltkrieg aber zunehmend durch eine sich verstärkende Kooperation gekennzeichnet war.

Die ersten grossen Konflikte zwischen den beiden Staaten, die im späten 18. beziehungsweise frühen 19. Jahrhundert ihre Unabhängigkeit von ihren ehemaligen kolonialen Mutterländern Grossbritannien und Spanien erkämpft beziehungsweise erhalten hatten, setzten bereits in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts ein. Das damalige Nordmexiko, also die Gebiete nördlich des Río Grande, gehörten - als Erbe des kolonialen Neuspanien - zwar zum Hoheitsgebiet der jungen mexikanischen Republik; es handelte sich dabei aber um relativ schwach besiedelte, von der fernen Hauptstadt México administrativ nur sehr lose kontrollierte Gebiete, die bald in den Einflussbereich und anschliessend unter die Herrschaft der dynamischen USA geraten sollten, die sich in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts anschickten, ihr Territorium rasch nach Südwesten, über den Mississippi hinaus, auszudehnen. Zunächst spaltete sich Texas, zunehmend von angelsächsischen Viehzüchtern und Baumwollpflanzern besiedelt, aus dem mexikanischen Staatsverband ab. Die später erfolgte nordamerikanische Annexion von Texas im Jahre 1845 bereitete den Boden für den mexikanisch-amerikanischen Krieg von 1846/48 vor, der nach der mexikanischen Niederlage schliesslich zum Verlust von Kalifornien und New Mexico an die USA führte.

So schmerzhaft diese territorialen Einbussen für Mexiko auch waren, den Kern seiner staatlichen Existenz betraf die Abtretung seiner schwach besiedelten nördlichen Provinzen an die USA - übrigens gegen eine Entschädigung von 15 Millionen US\$! - nicht. Mexiko war damals vielmehr durch seine chronische politische Instabilität und eine jahrzehntelange wirtschaftliche Stagnation gelähmt, aus denen es sich erst nach blutigen Bürgerkriegen, dem Sieg der Reformbewegung in den 1850er Jahren und der Abschüttelung der von einem französischen Expeditionskorps gestützten Fremdherrschaft unter dem habsburgischen Kaiser Maximilian in den 1860er Jahren befreien konnte.

Unter der Herrschaft des Generals Porfirio Díaz (1876-1911) gelang es, einen modernen Staatsapparat aufzubauen, das mexikanische Staatsterritorium der effektiven Kontrolle der Hauptstadt zu unterwerfen und die Voraussetzungen für die infrastrukturelle Modernisierung des Landes (Eisenbahnbau, Telegrafverbindungen), damit auch für ein markantes wirtschaftliches Wachstum zu schaffen. Unter der Herrschaft von Díaz entstand also im späten

19. Jahrhundert das moderne Mexiko, dessen Verhältnis zu den USA nun etwas genauer zu beleuchten ist.

Die Problematik der Beziehungen zwischen den beiden so ungleichen Nachbarstaaten - hinsichtlich ihrer militärischen Stärke, ihrer wirtschaftlichen Dynamik und ihres politisch-gesellschaftlichen Systems - kommt überaus deutlich zum Ausdruck in dem Porfirio Díaz zugeschriebenen berühmten Ausspruch: „*Pobre México, tan lejos de Dios y tan cerca de Estados Unidos!*“ („Armes Mexiko, so fern von Gott und so nah den Vereinigten Staaten!“). In der Tat gab es ja um und nach der Jahrhundertwende in den USA einflussreiche Gruppen, die gegenüber Mexiko einen offen annexionistischen Kurs verfolgten, auch wenn es ihnen nicht gelang, die offizielle amerikanische Lateinamerikapolitik zu bestimmen, die ja zentral auf Wirtschaftskontrolle und nicht auf politisch-militärische Herrschaft ausgerichtet war, eine Expansionsstrategie also, wie sie in der sogenannten *open door-policy* ihren Niederschlag fand. Auch die mexikanische Regierung erkannte, dass intensive Handels- und Wirtschaftsbeziehungen mit den USA durchaus einen Schutz vor imperialistischen Abenteuern des nördlichen Nachbarn darstellen konnten; entsprechend widersetzte sie sich seit den 1880er Jahren einem Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen mit den USA nicht mehr und begann, nordamerikanischen Geschäftsleuten günstige Investitionsbedingungen in Mexiko anzubieten. Die Jahrzehnte zwischen den 1880er Jahren und dem Ausbruch der mexikanischen Revolution von 1910/11 standen denn auch ganz im Zeichen eines immer stärkeren Eindringens nordamerikanischen Kapitals und einer zunehmenden Orientierung der mexikanischen Aussenhandelsströme auf die USA.

Anders als im übrigen Lateinamerika vor und nach der Jahrhundertwende, wo eindeutig britische Wirtschaftsinteressen dominierten, war Mexiko schon vor der Revolution zu einer Domäne des nordamerikanischen Kapitals geworden. Schon vor dem Ersten Weltkrieg, also zu einer Zeit, da die USA noch ein Netto-Schuldner-Land waren, kontrollierten sie bereits fast 40% der gesamten ausländischen Investitionen in Mexiko; im Bereich der Eisenbahnen, des Bergbaus und der Landwirtschaft kam nordamerikanischen Unternehmen und Privatleuten eine beherrschende Stellung zu. Auf Mexiko entfiel damals auch fast die Hälfte der gesamten amerikanischen Auslandsinvestitionen.

Die Abhängigkeit Mexikos vom nördlichen Nachbarn, dem *Coloso del Norte*, war also bereits anfangs des 20. Jahrhunderts ausserordentlich ausgeprägt, und es erstaunt deshalb nicht, dass die mexikanische Regierung nach der Jahrhundertwende versuchte, durch die spezielle Förderung europäischer - vorab britischer - Wirtschaftsinteressen ein Gegengewicht zum übermächtigen nordamerikanischen Einfluss aufzubauen, eine Strategie, die längerfristig allerdings nicht von Erfolg gekrönt war. Ausschlaggebend für das Scheitern dieser Strategie waren sowohl globale als auch regionale Entwicklungen; einerseits der Erste Weltkrieg, der - auf Kosten der Europäer - eine Verlagerung des weltwirtschaftlichen Gravitationszentrums nach den USA brachte, andererseits die mexikanische Revolution. Mit dem Ausbruch der Revolution in Mexiko im Jahr 1910 setzte eine drei Jahrzehnte dauernde Entwicklung zwischen Mexiko und den USA ein, die vorwiegend von Konflikten geprägt war.

Auf die komplizierten Voraussetzungen, Verlaufsformen und Auswirkungen der mexikanischen Revolution, des ersten grossen politischen und sozialen Umbruchs in Lateinamerika im 20. Jahrhundert, kann an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden;² lediglich jene Faktoren, die für das Verhältnis zwischen Mexiko und den USA von besonderer Bedeutung waren, seien hier kurz angedeutet.

Allgemein kann man drei Ursachenbündel für den Ausbruch der mexikanischen Revolution festhalten, die auch in späteren lateinamerikanischen Revolutions- und Reformbewegungen eine zentrale Rolle spielen sollten: der Kampf gegen die kolonial geprägte (und neokolonial, das heisst im 19. und frühen 20. Jahrhundert verfestigte) oligarchische Gesellschaftsstruktur, das undemokratische politische Regime und zunehmende Wirtschaftsbeherrschung von aussen.

Im Falle Mexikos richtete sich die hauptsächlich von Gruppen der Mittelschicht und politisch marginalisierten Exponenten der nordmexikanischen Oberschicht getragene politische Protestbewegung gegen das erstarrte politische System der Díaz-Diktatur und die sehr eingeschränkte Basis politischer Partizipation. Die gesellschaftlichen Reformforderungen kristallisierten sich in der kleinbäuerlichen Aufstandsbewegung, die sich gegen die immer stärkere Ausdehnung des Grossgrundbesitzes auf Kosten kleinbäuerlichen Landes wandte; Emiliano Zapata war der wichtigste Führer dieser agrarrevolutionären Strömung und Symbol der kleinbäuerlichen Reformaspirationen, ein Umstand, der ihn mehr als 70 Jahre später zum Namensgeber der Aufstandsbewegung in Chiapas werden liess. Die im Lauf der Revolution zunehmenden nationalistischen Strömungen richteten sich schliesslich gegen die ausländische Wirtschaftsbeherrschung des Landes und sollten das Verhältnis zu den USA bis etwa 1940 in besonderem Masse belasten.

Während die Revolution für die aufständischen Mexikaner einen politischen, gesellschaftlichen und nationalen Emanzipationskampf darstellte, erschien sie aus der Sicht der Nordamerikaner vor allem als eine gefährliche - weil möglicherweise auf ganz Lateinamerika ausstrahlende - Herausforderung ihrer grundlegenden aussenpolitischen und aussenwirtschaftlichen Strategie der *open door-policy*, wie sie in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts vor allem gegenüber dem nördlichen Lateinamerika und China Anwendung fand. Diese Strategie setzte aus nordamerikanischer Sicht in Mexiko geordnete politische Verhältnisse und vor allem eine stabile Regierung voraus, welche die internationalen Spielregeln der *open door-policy* anerkannte, also insbesondere den Schutz ausländischen Eigentums garantierte. Die heftigen Bürgerkriege in Mexiko, die von 1910 bis 1916 dauerten und von häufigen Regierungswechseln begleitet waren, stellten für die USA die Grundlagen einer stabilen und berechenbaren „konstitutionellen Ordnung“ in Frage, unter welcher ihrer Ansicht nach „legitime Geschäftstätigkeit blühen und die Türen dem Handel offen stehen würden.“³

² Vgl. Tobler, H.W. *Die mexikanische Revolution. Gesellschaftlicher Wandel und politischer Umbruch, 1876-1940*. Frankfurt a.M., 1984.

³ Smith, R.F. *The United States and Revolutionary Nationalism in Mexico, 1916-1932*. Chicago, 1972, S. 31.

Die USA versuchten deshalb, von Anfang an aktiv Einfluss auf den Verlauf der Revolution in ihrem südlichen Nachbarland zu nehmen. Zunächst schienen sie die bürgerlich-moderat ausgerichtete Aufstandsbewegung unter Francisco I. Madero gegen Díaz zumindest nicht zu behindern, da sie sich von Madero eine Korrektur von Díaz' ausgesprochen probritischer Politik erhofften. Als sich Madero aber - nach seiner Wahl zum ersten Revolutionspräsidenten 1911 - als zunehmend schwacher Präsident erwies, der die aus der Revolution hervorgegangenen Volksbewegungen nur mit Mühe kontrollieren konnte, übernahm im Februar 1913 der nordamerikanische Botschafter Henry Lane Wilson eine aktive Rolle beim blutigen Sturz von Madero und beim Versuch, das *Ancien Régime* unter dem porfiristischen General Victoriano Huerta wieder herzustellen. Auch Huerta näherte sich allerdings rasch britischen Wirtschaftsinteressen an, die damals - vor allem im Bereich der Erdölförderung - in scharfer Konkurrenz mit nordamerikanischen Unternehmen standen. Als Huertas Regime zudem immer diktatorischere Züge annahm, intervenierten die USA im April 1914 erstmals militärisch in Mexiko, indem sie die wichtige Hafenstadt Veracruz besetzten, ein Schritt, der sich allerdings als kontraproduktiv erwies, da er eine nationalistische Aufwallung in Mexiko bewirkte und so Huertas Position kurzfristig sogar stärkte. Die USA verbündeten sich daraufhin mit der nordmexikanischen Revolutionsbewegung, die gegen Huerta kämpfte, in der Hoffnung, so einer ihnen freundlich gesinnten Regierung in den Sattel zu verhelfen. Tatsächlich gelang es dieser nördlichen Revolutionsbewegung, die mit der südlichen Bauernbewegung unter Emiliano Zapata verbündet war, im Sommer 1914 Huerta zu stürzen, aber die von den USA angestrebte politische Stabilisierung Mexikos unter einer proamerikanischen Regierung scheiterte erneut.

Die mexikanische Revolutionsentwicklung, welche nun die tiefgreifenden politischen, wirtschaftlich-sozialen und soziokulturellen Gegensätze zwischen den verschiedenen Landesteilen und zwischen den ehemals verbündeten Revolutionsbewegungen offen ausbrechen liess, hatte nämlich inzwischen eine solche Eigendynamik angenommen, dass sie von den USA weder politisch noch militärisch wirksam beeinflusst werden konnte. Mexiko stürzte 1915/16 in einen neuen Bürgerkrieg, diesmal zwischen den ehemals verbündeten Revolutionslagern, die sich einerseits um die aufständische Bauernbewegung unter Zapata und die mit ihr verbündeten Truppen Pancho Villas, andererseits um die hauptsächlich von nordmexikanischen Revolutionsgenerälen aus der Mittelschicht geführten Revolutionsbewegungen herum gruppierten. In dieser Auseinandersetzung zwischen dem stärker sozialradikalen ersten und dem stärker auf politische Reformen ausgerichteten, gemässigten zweiten Revolutionsflügel setzte sich schliesslich 1916 letzterer durch, der nun erstmals seit 1911 wieder eine einigermaßen stabile Regierung zu bilden vermochte.

Diese Regierung, bis 1920 unter der Führung des nordmexikanischen Grundbesitzers Venustiano Carranza, war seit 1916 der Gegenspieler der US-Regierung. Carranza vertrat zwar kein sozialradikales Reformprogramm und insbesondere keine tiefgreifende Agrarreform, wie sie die aufständischen Bauern gefordert hatten, er war andererseits aber ein ausgesprochener Exponent jener nationalistischen Strömungen, die sich im Verlauf der Revolution immer stärker herausgebildet hatten, und insofern ein unbequemer, schwer zu beein-

flussender Partner der US-Regierung. Schon 1916 wäre es beinahe zu einem offenen Krieg zwischen den USA und Mexiko gekommen, als erstere - im Gefolge eines Angriffs des Revolutionsführers Pancho Villa, eines Gegners Carranzas, auf die nordamerikanische Grenzstadt Columbus - ein Expeditionskorps unter dem Kommando von General Pershing nach Mexiko entsandte, das tief in das Territorium des südlichen Nachbarlandes eindrang. Diese „Strafexpedition“ zur Verfolgung von „Villas Banditen“ erreichte ihr Ziel allerdings nicht. Das schwerfällige, 6'000 Mann umfassende und mit Artillerie ausgerüstete amerikanische Expeditionskorps erwies sich als völlig ungeeignet zur Verfolgung der hochmobilen villistischen Verbände; im Gegenteil, Villa profitierte von der starken anti-amerikanischen Stimmung, welche die Pershing-Expedition in Nordmexiko auslöste. Dass der offene Krieg zwischen beiden Staaten vermieden werden konnte, lag vor allem an der Entwicklung, die damals der Erste Weltkrieg nahm und die einen Kriegseintritt der USA auf Seiten der *Entente*-Mächte immer wahrscheinlicher werden liess. Unter diesen Umständen waren die USA an einer raschen Beseitigung des Konfliktherdes an ihrer Südgrenze interessiert und zogen ihr Expeditionskorps anfangs 1917 schliesslich zurück.

Der Verlauf des Ersten Weltkriegs hat noch in einem umfassenderen Sinne Auswirkungen auf die Entwicklung in Mexiko und auf das Verhältnis zwischen Mexiko und den USA gezeitigt. Als nach Kriegsbeginn die britisch-amerikanische Rivalität um wirtschaftliche Ressourcen in Mexiko in den Hintergrund und der grundsätzliche Gegensatz zwischen Deutschland und den Westmächten in den Vordergrund trat, wurde Mexiko zu einem „geheimen Kriegsschauplatz“ der Grossmächte, die - wie im Falle der russischen Revolution von 1917 oder des arabischen Befreiungskampfes gegen die Türkei - den Kriegsgegner auch durch Ausnutzung revolutionärer oder antikolonialistischer Konstellationen zu treffen suchten. Was Mexiko betrifft, so wurde der Höhepunkt dieser Auseinandersetzung mit dem abenteuerlichen Bündnisangebot Deutschlands an Mexiko erreicht, wie es in der „Zimmermann-Depesche“ von 1917 seinen Niederschlag fand, das Mexiko zu einem Angriffskrieg auf die USA veranlassen wollte, das von Carranza aber angesichts des für Mexiko selbstmörderischen Charakters dieser Offerte zurückgewiesen wurde. Auch im Falle Mexikos zeigt sich somit, wie Friedrich Katz betont hat, die im frühen 20. Jahrhundert ganz allgemein zu beobachtende Wechselwirkung von internationalem Konflikt und nationaler Revolution, die Tatsache also, dass „lokale Konflikte ebenso für globale Zwecke wie globale Konflikte für lokale Zwecke ausgenutzt werden können.“⁴

Auch nach dem Ende des Ersten Weltkriegs blieben die starken Spannungen zwischen Mexiko und den USA bestehen; Hauptgrund dafür war die nationalistische Politik der neuen Revolutionsregierung, die sich vor allem in Form eines wirtschaftlichen Nationalismus mit dem Ziel der Rückgewinnung der nationalen Kontrolle beziehungsweise Souveränität über die mexikanische Volkswirtschaft ausdrückte. Strategische Bedeutung kam dabei der nationalen Kontrolle über die Bodenschätze zu, die gemäss Artikel 27 der neuen Verfassung von 1917 in das „direkte Eigentum der Nation“ überführt wurden. Den bisherigen Eigentümern wurde zwar

⁴ Katz, F. *The Secret War in Mexico. Europe, the United States and the Mexican Revolution*. Chicago, 1981, S. x.

ein Konzessionsrecht zugestanden, sie waren damit aber rechtlich der hoheitlichen Kontrolle durch den mexikanischen Staat unterworfen. Dies hatte vor allem im Erdölsektor grosse Bedeutung, wo ja die nordamerikanischen und britischen Ölgesellschaften eine dominierende Stellung innehatten. Obwohl sich die Regierung Carranza auf eine erhöhte Besteuerung der Ölgesellschaften beschränkte, wurde schon diese Politik von den ausländischen Unternehmen als „konfiskatorisch“ bezeichnet und mit vielfältigem Widerstand beantwortet. Die amerikanischen Ölinteresenten versuchten 1919 gar den Boden für eine neue nordamerikanische Militärintervention in Mexiko vorzubereiten, drangen damit allerdings - trotz namhafter Unterstützung aus dem Lager der oppositionellen Republikaner - nicht durch. Dennoch sollte die Erdölkontroverse zum gravierendsten Problem im Verhältnis zwischen Mexiko und den USA bis zur Nationalisierung der ausländischen Ölunternehmen im Jahre 1938 werden.

Wie angedeutet, resultieren die Konflikte zwischen Mexiko und den USA im Jahrzehnt der revolutionären Bürgerkriege zwischen 1910 und 1920 vor allem aus der Tatsache, dass Mexiko in diesen Jahren des gewaltsamen inneren Umbruchs, der politischen Instabilität und des Aufkommens virulent nationalistischer Strömungen aus der Sicht der USA die zentralen Grundlagen der nordamerikanischen *open door*-Strategie in Frage stellte. Tatsächlich wurde aber nordamerikanisches Eigentum - im Gegensatz zu jenem schwächerer Ausländerkolonien wie zum Beispiel der Spanier - in diesen Jahren kaum, oder dann lediglich kurzfristig, tangiert; und die nordamerikanischen Ölunternehmen erlebten gerade in diesen Jahren sogar einen eigentlichen Boom. Aber die unkontrollierbaren Entwicklungen in Mexiko erschienen den USA als eine derart grundsätzliche Bedrohung ihrer längerfristigen Interessen, dass sie alle verfügbaren Mittel - vom politisch-diplomatischen Druck über temporäre Handels- und Wirtschaftsboykotte bis hin zu militärischer Intervention - einsetzten, um die Entwicklung in Mexiko in ihrem Sinne zu kontrollieren und zu stabilisieren, ohne grossen Erfolg allerdings, wie wir gesehen haben.

In den zwei Jahrzehnten zwischen 1920 und 1940, in welchen sich in Mexiko das spätrevolutionäre Regime konsolidierte, veränderten sich der Charakter und die Intensität der Konflikte zwischen den beiden Staaten, da die USA nun zunehmend von militärischen Interventionsdrohungen und wirtschaftlichen Boykottmassnahmen Abstand nahmen. Zwar übten die USA zwischen 1920 und 1923 nochmals starken politischen und wirtschaftlichen Druck auf Mexiko aus, die Anwendung der nationalistischen Verfassungsbestimmungen von 1917, welche Öl- und Bergbauunternehmen sowie den Grossgrundbesitz bedrohten, gegenüber nordamerikanischen Eigentümern ausser Kraft zu setzen. Nachdem Mexiko 1923 in dieser Hinsicht gegenüber den USA zwar nicht *de iure*, wohl aber *de facto* erhebliche Konzessionen machte, entkrampfte sich das Verhältnis zwischen den beiden Staaten allerdings merklich. Die amerikanischen Ölgesellschaften bekämpften zwar nach wie vor die mexikanische Gesetzgebung und leisteten allen Versuchen des mexikanischen Staates, eine höhere Besteuerung der Ölwirtschaft durchzusetzen, hartnäckigen Widerstand; aber diese intransigente Position war bereits in den zwanziger Jahren nicht mehr typisch für die Haltung der in Mexiko engagierten amerikanischen Wirtschaftsinteressen insgesamt oder der US-Regierung.

Das „International Committee of Bankers on Mexico“ zum Beispiel, das die Interessen der ausländischen, vorab auch europäischen Inhaber mexikanischer Staatsschuldtitel vertrat und dessen Politik massgeblich von nordamerikanischen Privatbanken wie zum Beispiel J.P. Morgan & Cie. bestimmt wurde, nahm gegenüber der mexikanischen Regierung eine viel flexiblere Haltung ein als die amerikanischen Ölgesellschaften. Einem ihrer führenden Exponenten, dem Bankier Dwight Morrow, später amerikanischer Botschafter in Mexiko, gelang es gar, Ende der zwanziger, anfangs der dreissiger Jahre eine freundschaftliche Beziehung zum mexikanischen Präsidenten Plutarco Elías Calles herzustellen und so massgeblichen Einfluss auf eine Korrektur der mexikanischen Wirtschafts- und Sozialpolitik in Richtung auf einen konservativ-orthodoxeren Kurs zu nehmen.

Ungeachtet der auch in den zwanziger Jahren nach aussen vertretenen nationalistischen Politik der mexikanischen Regierung bedeutete dies in der Praxis keineswegs eine Eindämmung des ausländischen Wirtschaftseinflusses. Im Gegenteil: Im Gleichschritt mit der allgemeinen Entwicklung in Lateinamerika wuchsen auch in Mexiko bis zum Ausbruch der Weltwirtschaftskrise in den dreissiger Jahren die Auslandsinvestitionen weiter an. Noch stärker als vor der Revolution dominierte dabei nordamerikanisches Kapital, das nun nicht mehr nur in den traditionellen Investitionsbereichen Bergbau, Erdölförderung, Landwirtschaft und *public utilities* angelegt wurde, sondern auch in neue Wirtschaftszweige wie den Handel und die verarbeitende Industrie - dort unter anderem durch die Gründung von Tochterfirmen und Montagewerken grosser nordamerikanischer Konzerne - vorstiess.

Nicht nur diese Entwicklung zeugte von einer Entkrampfung des mexikanisch-amerikanischen Verhältnisses, auch die Tatsache, dass die US-Regierung zwischen 1924 und 1929 während dreier grosser Armeerebellionen gegen die mexikanische Regierung diese unterstützte und den Aufständischen weder materielle noch politische Hilfe zukommen liess, macht deutlich, dass Mexiko und die USA einen *modus vivendi* gefunden hatten, der für beide Seiten akzeptabel war.

Hinzu kam, dass die temporäre oder permanente, legale oder illegale Auswanderung mexikanischer Arbeitskräfte in die USA letztlich ebenfalls den Interessen beider Seiten entsprach. Diese Auswanderung hatte schon im 19. Jahrhundert eingesetzt. Bei Ausbruch der Revolution 1910 hielten sich bereits mehr als 200'000 Mexikaner in den USA, vor allem im Südwesten, auf. Während der Revolution und in den zwanziger Jahren hielt die Auswanderung an und verstärkte sich noch, so dass 1926 die Zahl der in den USA ansässigen Mexikaner bereits auf etwa 1 Million geschätzt wurde. Während die USA vor allem an billigen Arbeitskräften interessiert waren, die zum grossen Teil als schlecht entlohnte Landarbeiter in der boomenden kalifornischen Landwirtschaft beschäftigt wurden, wirkte die Auswanderung für Mexiko als eine Art Sicherheitsventil, da das Land nicht in der Lage war, in ausreichendem Masse produktive Arbeitsplätze für seine gesamte arbeitsfähige Bevölkerung bereitzustellen.

In den dreissiger Jahren prägten zwei gegenläufige Trends das Verhältnis zwischen Mexiko und den USA. Einerseits machten sich in den USA bereits in den zwanziger Jahren Tendenzen bemerkbar, die den Übergang von einer härteren zu einer sanfteren Linie aussenwirtschaftlicher Expansion andeuteten. In den dreissiger Jahren, unter der Präsidentschaft Franklin D.

Roosevelts, erhielt diese neue Lateinamerikapolitik die Bezeichnung *good neighbor-policy*, also Politik der guten Nachbarschaft mit Lateinamerika. Der sozialreformerischen Ausrichtung des *New Deal* in der nordamerikanischen Innenpolitik entsprach seitens der USA eine neue Haltung gegenüber den lateinamerikanischen Nachbarn, welche eine verstärkte Berücksichtigung von deren eigenen Interessen in Aussicht stellte. Gegenüber Mexiko wurde dieser neue Kurs vor allem durch den von Roosevelt ernannten amerikanischen Botschafter Josephus Daniels vertreten, der die mexikanisch-amerikanischen Beziehungen nicht nur aus der Perspektive nordamerikanischer Interessen, sondern auch aus der Sicht berechtigter Anliegen Mexikos betrachtete.

Kam es so zu einer weiteren Entspannung im Verhältnis zwischen den USA und Mexiko, so belasteten andererseits vor allem zwei Entwicklungen in den dreissiger Jahren die zwischenstaatlichen Beziehungen. Zum einen begannen die USA unter dem Einfluss der Weltwirtschaftskrise und stark steigender Arbeitslosigkeit im eigenen Land einen Grossteil der in den USA beschäftigten Mexikaner in ihr Heimatland abzuschieben, was in Mexiko die sozialen Auswirkungen der Wirtschaftskrise weiter verschärfte. Andererseits kam es 1938 zur Nationalisierung der ausländischen Ölgesellschaften, welche das Verhältnis zwischen beiden Staaten einer harten Belastungsprobe unterwarf.

Als Hintergrund der Nationalisierung ist der in der Mitte der dreissiger Jahre eingetretene markante Kurswechsel der mexikanischen Revolution unter dem neuen Präsidenten Lázaro Cárdenas zu sehen. Mit Cárdenas kam damals jener Flügel der Revolutionsführung an die Macht, der sich stärker als die sozialkonservativeren Regierungen der zwanziger und frühen dreissiger Jahre mit den sozialreformerischen Zielen der Revolution identifizierte; zudem war der mexikanische Staat gegenüber den zwanziger Jahren wesentlich gefestigter und Cárdenas hatte bis 1938 auch seine innenpolitische Machtstellung konsolidieren können. Einerseits wurde in der zweiten Hälfte der dreissiger Jahre in Mexiko eine tiefgreifende Agrarreform durchgeführt, andererseits machten sich nun wieder stärker wirtschaftsnationalistische Strömungen bemerkbar, die sich naturgemäss vor allem gegen die bedeutendste und am wenigsten kooperationswillige Bastion des Auslandskapitals, die praktisch vollständig von nordamerikanischen und britischen Gesellschaften dominierte Ölwirtschaft, richteten. Nicht nur innenpolitisch war 1938 ein günstiger Zeitpunkt für eine Nationalisierung der Ölwirtschaft, auch aussenpolitisch hatte sich der Spielraum für die Durchsetzung wirtschaftsnationalistischer Massnahmen beträchtlich erweitert. Dies nicht nur als Folge von Roosevelts *good neighbor-policy*, sondern vor allem auch im Zusammenhang mit der Zuspitzung der internationalen Krise im Gefolge der immer expansiveren Politik Japans in Ostasien und Deutschlands in Europa; unmittelbar vor der Nationalisierung waren die japanischen Invasoren in Shanghai und Nanking einmarschiert und hatte Hitler den „Anschluss“ Österreichs an das „Dritte Reich“ erzwungen. Cárdenas war sich durchaus darüber im klaren, dass die USA in dieser Situation, da sie sich mit Nachdruck um eine Intensivierung der inneramerikanischen Beziehungen bemühten, kaum einen offenen Bruch mit Mexiko oder gar eine bewaffnete Intervention riskieren würden.

In der Tat beschränkte sich die Reaktion der amerikanischen Regierung auf politischen Protest und die Forderung nach angemessener Entschädigung. Die enteigneten amerikanischen

Gesellschaften antworteten zwar mit einem Boykott des mexikanischen Öls auf dem von ihnen kontrollierten Weltmarkt, eine militärische Intervention der USA stand dagegen nicht mehr zur Debatte.

Die Nationalisierung der amerikanischen Ölgesellschaften bedeutete einen letzten Höhepunkt im spannungs- und konfliktreichen Verhältnis zwischen den beiden Staaten in den ersten vier Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts. Der bald darauf ausbrechende Zweite Weltkrieg und die insgesamt erfolgreichen Anstrengungen der USA, eine westliche Hemisphärenallianz gegen die Achsenmächte und Japan herzustellen, führten zu einer nachhaltigen Neuorientierung der Beziehungen auf Regierungsebene zwischen den USA und Mexiko, die zwar nicht frei von gelegentlichen kleineren Konflikten, im wesentlichen aber vor allem durch eine zunehmende Kooperation auf den verschiedensten Gebieten geprägt gewesen sind.

Dazu jetzt noch einige - notgedrungen skizzenhafte! - Ausführungen. Der Zweite Weltkrieg hat die Beziehungen zwischen den beiden Staaten insofern neu gestaltet, als nun eine enge Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem, politischem und militärischem Gebiet eingeleitet wurde. Grosse Bedeutung hatte auch das 1942 abgeschlossene Abkommen (*bracero*-Programm), das die amerikanischen Grenzen erneut für mexikanische Arbeitskräfte öffnete, welche angesichts der kriegsbedingten Anstrengungen und des Ausfalls der in die Armee eingezogenen Amerikaner in den USA dringend benötigt wurden. Die gemeinsame Kriegspartnerschaft mit den USA gegen die Japaner - die Mexikaner stellten ein kleines Luftwaffengeschwader, das auf amerikanischer Seite zum Einsatz kam - schuf das psychologische Klima zur Anerkennung der nordamerikanischen Führungsrolle und liess in Mexiko die traditionellen nationalistischen Aversionen in den Hintergrund treten.

Im wesentlichen hatte diese Konstellation auch nach dem Zweiten Weltkrieg Bestand. Mitverantwortlich dafür war, dass die mexikanische Revolution nach 1940 gegenüber der sozialradikalen Phase unter Cárdenas nun einen grundsätzlich neuen, wesentlich konservativeren Kurs einschlug. Man kann sagen, dass die eigentliche Revolutionsphase 1940 abgeschlossen war; Mexiko trat nun in die Phase der sogenannten „institutionalisierten Revolution“ ein, eine Selbstcharakterisierung des Regimes, dessen sprachlogischer Fragwürdigkeit durchaus tiefergreifende und reale Widersprüche entsprachen. Bis in die jüngere Vergangenheit - wenn auch in den letzten Jahren mit deutlich nachlassender Emphase und zunehmend geringerer Glaubwürdigkeit - hat sich die politische Führungsschicht zwar zum revolutionären Erbe und der damit verbundenen Verpflichtung zu sozialem Ausgleich und nationaler Selbstbestimmung bekannt, in der Praxis hat das PRI-Regime allerdings einen Kurs verfolgt, der zentral auf rasches wirtschaftliches Wachstum ausgerichtet war, auch wenn dieses, wie im übrigen Lateinamerika, mit einer sich verschärfenden sozialen Polarisierung verbunden war. Mexiko hat diesen Weg bis in die sechziger Jahre recht erfolgreich beschritten, im Rahmen des sogenannten *milagro mexicano*, dessen wirtschaftlicher Erfolg nicht zuletzt auf das besondere, aus der Revolution hervorgegangene, semikorporatistische und bis in die jüngste Vergangenheit erstaunlich stabile politische System zurückzuführen ist. Im Rahmen dieser Entwicklung bildete sich in Mexiko neben der traditionellen, vom Regime zumindest formal unabhängigen Wirtschaftselite eine neue Führungsschicht heraus, die über die Kontrolle

der PRI, des Staates und des bis in die achtziger Jahre bedeutenden parastaatlichen Wirtschaftssektors die Geschicke des Landes massgeblich bestimmte und - mit zunehmenden Schwierigkeiten allerdings - weiter bestimmt. Diese neue mexikanische Elite erkannte sehr genau die Bedeutung intakter Beziehungen zu den USA als wesentliche Grundlage für die von ihr angestrebte und durchgesetzte wirtschaftliche Modernisierungsstrategie. Mexiko entwickelte sich seit dem Zweiten Weltkrieg, um es mit dem deutschen Politologen Manfred Mols auszudrücken, im „Sicherheitsschatten“ der USA, wobei dieser Begriff nicht nur oder gar vorrangig die militärische Dimension meint, sondern sich vor allem auf die intensive wirtschaftliche Verflechtung beider Seiten oder die für Mexiko zentrale Bedeutung der USA als Destination für Millionen von mexikanischen Arbeitsemigranten bezieht.⁵

Die grundsätzliche Anerkennung dieser eindeutigen Abhängigkeit Mexikos von den USA und ihres Nutzens für die politisch-gesellschaftliche Stabilität südlich des Rio Grande seitens der mexikanischen Elite verhinderte allerdings nicht, dass Mexiko - unter Berufung auf seine nationale Souveränität - immer wieder eine von den aussenpolitischen Interessen der USA unabhängige und diesen zum Teil entgegengesetzte Aussenpolitik betrieb. Beispiele dafür waren etwa die - von den USA zumindest formal unabhängige - Kubapolitik anfangs der sechziger Jahre, die Haltung gegenüber der Allende-Regierung in Chile in den siebziger Jahren, die besondere Verfechtung von Anliegen der „Dritten Welt“ unter Präsident Echeverría oder die mexikanische Zentralamerikapolitik in den siebziger und achtziger Jahren.

Diese - zum Teil demonstrative - Absetzung von Positionen der nordamerikanischen Lateinamerikapolitik vermag allerdings, ebensowenig wie die bis in die achtziger Jahre verfolgte Politik der Kontrolle von Auslandsinvestitionen, des Technologietransfers, der Eindämmung der Kapitalflucht und so weiter, zu verdecken, dass die Abhängigkeit Mexikos von den USA in den letzten Jahrzehnten immer stärker geworden ist. Dies äussert sich nicht nur in den seit dem Zweiten Weltkrieg erneut stark angewachsenen Auslandsinvestitionen, von denen bereits in den siebziger Jahren wieder ungefähr drei Viertel auf die USA entfielen, oder in der nach wie vor überaus ausgeprägten Aussenhandelsabhängigkeit Mexikos vom nördlichen Nachbarn; Ende der siebziger Jahre entfielen mehr als 70% der mexikanischen Exporte und annähernd 60% der Importe auf die USA. Die wohl wichtigste Dimension dieser wirtschaftlichen Abhängigkeit dürfte die ausländische, vorab nordamerikanische Finanzierung mexikanischer Wirtschafts- und Entwicklungsprojekte darstellen. Diese Problematik enthüllte ihre volle Brisanz, als Mexiko 1982 - nach einer vorangegangenen Phase beispielloser, durch die mexikanische Erdöleuphorie noch verstärkter Aussenverschuldung, hauptsächlich bei nordamerikanischen Banken - den Schuldendienst einstellen musste und damit eine internationale Finanzkrise auslöste. Ohne die Unterstützung durch die USA und die von den USA massgeblich beeinflussten internationalen Organisationen, wie etwa den IWF, hätte Mexiko diese Krise - zumindest was die Aufrechterhaltung seiner internationalen Kreditfähigkeit betraf - nicht bewältigen können. Hier zeigte sich besonders deutlich, was Manfred Mols allgemein

⁵ Mols, M. *Mexiko im 20. Jahrhundert. Politisches System, Regierungsprozess und politische Partizipation*. Paderborn, 1981.

formuliert hat, dass nämlich die USA bezüglich Mexikos „zur schlechthin entscheidenden Regimestütze überhaupt geworden“ sind.⁶

Dass die Verschuldungskrise zum Auslöser einer tiefen Wirtschaftskrise in Mexiko in den achtziger Jahren mit einer gewaltigen sozialen Belastung vor allem der Unter- und Mittelschichten geworden ist, will ich hier nicht näher ausführen, sondern lediglich darauf hinweisen, dass gerade in dieser Situation einer akuten sozialen Krise die Möglichkeit fortgesetzter Arbeitsemigration von Mexikanern in die USA (als ein wiederum externer Stabilisierungsfaktor) von grösster Bedeutung war. Allein die illegalen Grenzüberschreitungen von Mexikanern in die USA wurden in der Mitte der achtziger Jahre auf ungefähr eine Million pro Jahr geschätzt, was unter Berücksichtigung einer periodischen Rückwanderung immerhin einer jährlichen Netto-Auswanderung von etwa 300'000 bis 500'000 Mexikanern in die USA entsprach.

Damit verstärkte sich noch jene rasch wachsende Kolonie von *Hispanics* in den USA, deren Zahl Ende der achtziger Jahre bereits auf etwa 35 Millionen geschätzt wurde, und die vor allem im mexikanisch dominierten Südwesten der USA längst zur bedeutendsten ethnischen Minorität, in gewissen Orten und *counties* bereits zur Majorität geworden sind; eine Art friedlicher *reconquista* jener Gebiete, welche den Mexikanern um die Mitte des letzten Jahrhunderts von den USA entrissen wurden!

Um auf Mexiko zurückzukommen: Obwohl die PRI, also die Revolutionspartei, die politische Macht auf nationaler Ebene bis heute hat bewahren können, kann man seit der zweiten Hälfte der achtziger Jahre eine sukzessive Abkehr von den revolutionären Legaten beobachten. Es macht den Anschein, dass sich auch in Mexiko der im frühen 20. Jahrhundert einsetzende Revolutionszyklus immer mehr seinem Ende zuneigt, wenn auch nicht in vergleichbar dramatischen Formen, wie dies zum Beispiel in der ehemaligen Sowjetunion der Fall war. Die Agrarreform, ein Eckstein der Revolutionsprogramm, wurde anfangs der neunziger Jahre offiziell beendet; das grossangelegte Privatisierungsprogramm, vor allem unter der Präsidentschaft von Carlos Salinas, hat einen weiteren Kernbereich der revolutionären Entwicklungsstrategie, die enge Verflechtung von Staat und Wirtschaft, erschüttert; schliesslich ist die Struktur des von der PRI beherrschten, auf korporatistischer Kontrolle beruhenden politischen Systems, die eigentliche Basis des Regimes der „institutionalisierten Revolution“, heute vielfältigen Erosionsprozessen und einer kritischen öffentlichen Diskussion ausgesetzt, wie dies bislang in dieser Intensität noch nie der Fall war.

Auch in den Beziehungen nach aussen hat sich seit den späten achtziger Jahren eine deutliche Abkehr von wirtschaftsnationalistischen Positionen, einem weiteren Legat der Revolution, ergeben. Die „Öffnung“ der mexikanischen Wirtschaft setzte 1986 mit dem Beitritt zum GATT ein, womit der Zollschutz, hinter welchem sich die Import-Substitutions-Industrialisierung Mexikos vollzogen hatte, rasch abgebaut wurde. Ein noch weitergehender Schritt war schliesslich der 1993 vollzogene Beitritt Mexikos zum NAFTA, dem nordamerikanischen Freihandelsabkommen, welcher nicht nur das Ende des Wirtschaftsnationalismus,

⁶ Mols, M. Op. cit. S. 163.

sondern mehr noch, wie einleitend angedeutet, Mexikos Aufstieg aus der „Dritten“ in die „Erste“ Welt symbolisieren sollte.

Dieser Aufstieg ist bis heute nicht geglückt. Die wirtschaftliche Modernisierung hat - bei allen Erfolgen in Teilbereichen - die gesellschaftliche Polarisierung, die sich in den achtziger Jahren erneut akzentuiert hat, ebensowenig überwinden können wie die weitergehende Marginalisierung bedeutender, hauptsächlich ländlicher Bevölkerungsgruppen, die durch den spektakulären Aufstand in Chiapas auch wieder ins Bewusstsein jener Modernisierungsstrategen gerufen wurde, welche dieses unterschwellig natürlich schon vorher existierende Problem bereits abgeschrieben hatten. Auch die akute politische Systemkrise, das heisst die grossen Schwierigkeiten, das PRI-Regime durch eine wirklich demokratische Ordnung abzulösen, macht deutlich, dass die tieferliegenden strukturellen Probleme in der mexikanischen Wirtschaft, Politik und Gesellschaft nicht durch einen einmaligen Kraftakt, wie die Öffnung der mexikanischen Wirtschaft oder den Beitritt zum NAFTA, zu beheben sind.

Um abschliessend nochmals das Verhältnis der beiden Staaten in historischer Perspektive aufzugreifen: Ich habe darauf hingewiesen, dass es sich im Verlauf des 20. Jahrhunderts gewandelt hat: Die anfänglich virulenten Konflikte haben zunehmend einer Kooperation zwischen beiden Staaten Platz gemacht. Der Ausdruck Kooperation könnte allerdings zu sehr einen wirklich partnerschaftlichen Charakter dieser Beziehungen suggerieren. So sehr solche partnerschaftliche Elemente in den zwischenstaatlichen Beziehungen durchaus vorhanden sind, so unübersehbar ist natürlich die fundamentale Tatsache, dass die Beziehungen zwischen beiden Staaten nach wie vor einen ausgeprägt asymmetrischen Charakter aufweisen. Die USA sind - auf den verschiedensten Gebieten - der starke, Mexiko ist der schwache Partner. Auch wenn Mexiko für die USA eine besondere Bedeutung zukommt als einem der wichtigsten Handelspartner, im Hinblick auf die mexikanische Kolonie in den USA, oder - wie sich jüngst zeigte - im Zusammenhang mit der auf die USA ausstrahlenden Währungs- und Finanzkrise Mexikos - die umgekehrte Beziehung, also der Einfluss der USA auf Mexiko, ist, wie weiter oben angedeutet wurde, ungleich gewichtiger. Um es in einem etwas gewagten Bild auszudrücken: Dem von den USA ausgehenden Gravitationsfeld wird sich Mexiko auch in Zukunft nicht entziehen können.

Mark Pieth

Konflikte um den internationalen Drogenhandel

1. Einführung

Das bekannte Thema des internationalen Drogenhandels soll hier mit einer neuen Fragestellung einmal anders betrachtet werden: Wir haben uns an eine eingeschränkte, an eine monokausale Optik gewöhnt: Weil illegale Drogen konsumiert werden, werden die Rohstoffe angebaut, raffiniert, der illegale Handel weltweit organisiert; die Konflikte, die wir im Auge haben, sind primär die Auseinandersetzungen zwischen Strafverfolgungsbehörden und kriminellen Organisationen. Das heute gestellte Thema erlaubt die Frage, ob es denn wirklich überall derselbe Konflikt, der mit der Kurzformel umschriebene *war on drugs* ist, der das Drogenthema so brisant macht. Wir müssen uns fragen, ob nicht eine Vielzahl von regionalen Konfliktherden mit ihrer eigenen Dynamik und Geschichte vom Thema Drogenhandel vereinnahmt werden. Daran schliesst sich die Frage an, inwiefern wir es in der Hand haben, den Umgang mit dem Drogenthema als Konflikt und speziell als polizeilich-militärischen Konflikt - oder aber auch anders - zu definieren.

Ich habe vor, auf der Makroebene drei typische Konfliktszenarien zu beschreiben, um anschliessend auf die Frage zurückzukommen, ob das Betäubungsmittelthema wirklich einen gemeinsamen Nenner abgibt, und inwiefern die Form der Konfliktaustragung durch Entscheide beeinflusst werden kann.

2. Der Waren-Geld-Kreislauf

Wir alle kennen den weltweiten Waren-Geld-Kreislauf im internationalen Drogenhandel in seinen Umrissen aus den Medien, insbesondere bei denjenigen Substanzen, die auf agrarischen Ausgangsprodukten basieren, die überwiegend in der Dritten Welt angepflanzt werden. Wir kennen die Kette, die etwa bei der Produktion von Schlafmohn, der Kokapflanze oder auch der Ephedrapflanze beginnt. Die nachfolgenden Abläufe gleichen stark den Verarbeitungsschritten legal gewonnener Agrarprodukte wie Kaffee oder Soja. Wir unterscheiden verschiedene Raffinierungsetappen, wobei der Ort der Raffinierung von der Verfügbarkeit von notwendigen Zwischenprodukten, von der Komplexität des Raffinierungsvorganges und - nun speziell unter den Bedingungen der illegalen Produktion - von den Transport- und Sicherheitsbedingungen der Rohmaterialien und Laboratorien abhängt, aber auch von den Kontrollbedürfnissen der marktbeherrschenden Organisationen. Die internationale Verteilkette ist natürlich infolge des Verbots kompliziert und wenig transparent. Die Transportwege sind denn auch stetem Wandel unterworfen. Ein Teil des Kokains wird etwa über Flughäfen, unter anderem auch durch menschliche „Maulesel“, in extremis sogar im Körper der Träger, ein anderer Teil aber verborgen in Lieferungen von Handelsware transportiert (so zum Beispiel eine Kokaingrosslieferung, die in Erzcontainern von Brasilien nach Rotterdam verfrachtet wurde). Wir verfügen über einigermaßen gesicherte Erkenntnisse, wie der Zwischenhandel, die Feinverteilung und der Detailhandel an den Konsumplätzen erfolgt. Wesentlich für das Verständnis, warum die Operationen so strafverfolgungsresistent sind, weshalb auch grössere

Fahndungserfolge und Beschlagnahmeaktionen kaum oder nur ganz vorübergehende Auswirkungen auf die Verfügbarkeit des Stoffes auslösen (abzulesen insbesondere an den Preisschwankungen), ist eine realistische Sichtweise des Zusammenwirkens von Organisationen und Märkten. Man sollte sich freimachen von der Vorstellung, solche Märkte würden einfach von Kartellen, von Oligopolen beherrscht. Die Märkte sind, ganz ähnlich wie jene vieler legaler Güter, wesentlich offener, fluktuierender, stärker der Konkurrenz ausgesetzt, als gemeinhin angenommen. Zwar existieren stark hierarchisch strukturierte Organisationen regional, sie arbeiten im Drogensektor aber nicht auf ausschliessliche territoriale Marktbeherrschung hin (Ausnahmen sind allenfalls auf der ganz lokalen Verteilebene zu beobachten). Auch die sizilianische Mafia - in sich zweifellos durch Hierarchie und Abschottung geprägt - nimmt am weltweiten Drogenmarkt teil. Besser gesagt, Mafiosi (und nicht „die Organisation“ an sich) engagieren sich korporativ, in Arbeitsteilung mit anderen Individuen und Organisationen am Geschäft. Im Detail bestehen natürlich Unterschiede. Der Kokainhandel scheint stärker zentralisiert zu sein als der Heroinhandel. Der Kokainhandel in den USA wird bis auf die lokale Verteilebene von Mitgliedern kolumbianischer Organisationen beherrscht, während die Kartelle in Europa - mangels einer ausreichend grossen Kolonie von Landsleuten - mit anderen Organisationen zusammenarbeiten müssen. Das Weiterverkaufs- oder Kommissionssystem gilt allgemein als strafverfolgungsresistenter.

Erst in neuerer Zeit ist man auf die Phase des Kreislaufes, die den Neubeginn einleitet, so richtig aufmerksam geworden: auf die Geldwäscherei.

Ich möchte die folgenden drei Phasen des Kreislaufes exemplarisch herausgreifen und das jeweilige Konfliktszenario beschreiben:

1. Ein Konsumfeld (am Beispiel der „inner-cities“ der USA, aber auch mit Blick auf Zürich;
2. ein Herstellungsfeld (am Beispiel des Kokainanbaus in den Andenstaaten); und
3. ein (Re-)Finanzierungsfeld (Geldwäscherei, am Beispiel der sizilianischen Mafia und des Schweizer Finanzplatzes).

3. Die Feinverteilungs- und Konsumebene

Beginnen wir beim grössten Absatzmarkt für Drogen, den US-Grossstädten (wobei gleich zu Beginn bemerkt werden muss, dass Drogenkonsum in den USA wie auch in Europa⁷ keine Spezialität städtischer Bevölkerung ist, die Detailmärkte sich aber regelmässig in Räumen geringerer Sozialkontrolle befinden). Bereits seit dem Zweiten Weltkrieg ist eine langfristige Entwicklung in den USA im Gange, die allgemein als „deterioration of the inner-cities“ bezeichnet wird. In zunehmendem Tempo werden vor allem seit den siebziger Jahren die Stadtzentren von mittelständischen Bewohnern verlassen. Die Preise für Wohnraum zerfallen. Marginalisierte Bevölkerungsteile, vor allem aber auch die relativ breite Schicht verarmender ethnischer Minderheiten, können sich nur noch hier Wohnraum leisten. Was mit *ghetto* oder

⁷ Eine analoge Struktur konnte etwa auch im Kanton Bern beobachtet werden: Während der Konsum im Oberland genauso verbreitet war wie in der Stadt, bediente der offene Markt in der Stadt auch die Landregionen.

slum bezeichnet wird, steht für den Zerfall von staatlichen und gesellschaftlichen Strukturen, vor allem der Sozialkontrolle, für eine Zweiteilung der Gesellschaft in Arbeitende und Arbeitslose, in karrieremachende, hochspezialisierte Arbeitskräfte einerseits und *outcasts*, insbesondere schwarze Jugendliche aus „one-parent-families“. Immer häufiger handelt es sich dabei um Jugendliche, die nach der Schulzeit nie regelmässige Arbeit gefunden haben (sogenannte „*never-employed*“). Die Folge ist eine erhebliche Zunahme der Gewaltbereitschaft sowohl derjenigen, die nichts zu verlieren haben, wie derjenigen, die ihr Eigentum und ihre persönliche Sicherheit zu verteidigen haben.

Die Forschung der sogenannten „*environmental criminology*“ hat gezeigt, dass sich ein Grossteil der Beschaffungskriminalität in der unmittelbaren Umgebung des üblichen Aufenthaltes der Abhängigen abspielt. An die Stelle der traditionellen Sozialkontrolle und des sogenannten „*community policing*“ ist im *ghetto* staatlicherseits ein aggressives „*military policing*“, das sich durch geringeren persönlichen Kontakt, durch Einsatz von Technik, durch häufigere Kontrollen, durch hochgerüstete Polizeieinheiten und durch harten Zugriff, regelmässig begleitet vom Risiko rassistischer Übergriffe, charakterisieren lässt (das Schicksal von Rodney King ist nur ein Beispiel). Es entstehen Nachbarschaftswehren („*neighborhood-watch-schemes*“), und soweit Geld vorhanden ist, werden private Sicherheitsdienste angestellt.

Nicht von ungefähr aber kommt auch die private Aufrüstung des unteren Mittelstandes und vor allem der weissen Unterschicht am Rande des Ghettos in den Militias, von denen wir in letzter Zeit so viel gehört haben. Bürgerwehren von „*angry white males*“ beanspruchen sowohl das Recht auf Selbstverteidigung wie den bewaffneten Schutz der verbleibenden Privilegien. Über den Selbstschutz hinaus kommt in diesen Bürgerwehren auch die ganze Unzufriedenheit der vom sozialen Abstieg bedrohten weissen Bevölkerungsteile, die sich etwa in militantem Anrennen gegen Quotenregelungen und andere Formen des Minderheitenschutzes äussern kann, zum Ausdruck. Das Ergebnis ist ein massives Ansteigen des allgemeinen Gewaltklimas.

Die meisten Komponenten dieser Entwicklung sind nicht neu: Denken Sie an die labile Beziehung insbesondere der weissen Südstaatler zu den Schwarzen seit der Sklavenbefreiung, an den Ku-Klux-Klan, die Geschichte des weissen Rassismus und schwarzer Gegengewalt. Neben der Sozialpolitik der Regierung trägt aber die Betäubungsmittelproblematik ganz erheblich zur Eskalation bei.

Das Eskalationsszenario spiegelt sich denn auch wieder in der staatlichen Reaktion auf Delinquenz, auf Gewalt- und Betäubungsmitteldelikte im besonderen. Die Vorstellungen, Straftäter könnten resozialisiert werden, gelten in den USA als gründlich desavouiert. An ihre Stelle ist eine härtere Gesinnung getreten, die (auch im jungen) Straftäter nicht den hilfsbedürftigen Mitmenschen, sondern den Feind der Gesellschaft sieht. An die Stelle des sogenannten „medizinischen Modells der Delinquenz“ ist das „*Justice-model*“ getreten, eine Rückkehr zur Vergeltungstheorie des 19. Jahrhunderts. Die Strafzumessung wird radikal vereinfacht, Parlamente beschliessen „Tarife“ für bestimmte Straftaten, die für den Rückfall radikal angehoben werden, insgesamt aber stereotyp ohne Rücksichtnahme auf die persönlichen Verhältnisse angewandt werden. Speziell bei Gewaltdelinquenten wird die

Verhältnismässigkeit der Strafe zur Tatschwere allerdings mehr und mehr zugunsten des Konzeptes der „*selective incapacitation*“ verlassen: Die Losung lautet, die besonders aktiven, besonders gefährlichen Straftäter für möglichst lange Zeit hinter Gitter zu bringen.

Im Kontext dieses straftheoretischen Umbaus kommt der Betäubungsmittelproblematik eine zentrale Rolle zu. Drogenkonsumenten und -kleinhändler sind vorab jene arbeitslosen jungen schwarzen Ghattobewohner, die ihre „Innerstädte“ zum Marktplatz für sämtliche Drogenarten machen. Sie sind bisweilen zum Schauplatz bürgerkriegsähnlicher Zustände geworden. Inzwischen sind mehr junge Schwarze über 16 im Gefängnis als in der Schule. Von daher gesehen ist das elementare Interesse der USA an einer Eindämmung des Drogenhandels verständlich. Ob der eingeschlagene Weg dazu adäquat ist, bleibt allerdings diskussionsbedürftig.

Im kleineren Massstab liessen die offenen Drogenszenen in Zürich eine ähnliche Entwicklung befürchten. Sie stellten eine Art „Manchester Kapitalismus“ in Drogen dar, einen tolerierten Schwarzmarkt, dessen Konsumenten gelegentlich Kontrollen und auch Bestrafung unterworfen waren. Die Verunsicherung der angrenzenden Wohngebiete, der Auszug und auch die private und staatliche Aufrüstung waren bereits zu beobachten.

Ein Drogenumschlagsplatz vom Zürcher Ausmass braucht eine Zulieferkette. Untersuchungen von Strafverfolgungsbehörden in Zürich haben dabei Strukturen des organisierten Verbrechens auf mittlerem Niveau ausmachen können. Die Strafverfolgungsbehörden konnten in mindestens einem Fall die Organisationsstruktur bis in Mafiakreise zurückverfolgen. Lediglich die Fussarbeit vor Ort wurde von Externen geleistet, alle wichtigen Aufgaben waren auf Mitglieder einer notorischen Mafiafamilie verteilt. Fremde Hilfe wurde aber auch im Bereich der Finanzverwaltung beigezogen.

Auch in der Schweiz hat sich das zur Eindämmung von Betäubungsmittelhandel und -konsum hauptsächlich eingesetzte Mittel des Strafrechts unter dem Einfluss dieser Aufgaben gewandelt. Standen noch vor dreissig Jahren Ordnungserhaltung durch öffentliche Verhandlung und Zuordnung von Schuld an Einzelpersonen und der anschliessende Versuch der Reintegration im Vordergrund, wandelte sich das Konzept des Strafrechts vornehmlich unter dem Eindruck des Betäubungsmittelhandels, damit verbundener Gewaltkriminalität und organisierter Tatbegehung auch hierzulande hin zu einem „Feindstrafrecht“. Die Strafverfolgungsbehörden werden ausgebaut und ihre Mittel um klassische gemeindienstliche Arsenale erweitert (Loslösung von der Einzelfallbetrachtung, hin zu Risikofeldern, zur Rasterfahndung, verdeckter Ermittlung, kontrollierter Lieferung, neuen Abhörmethoden wie etwa dem „grossen Lauschangriff“ und so weiter). Von der *police judiciaire*, einem Hilfsorgan der Justiz, wandelt sich die Kriminalpolizei zu einer eigenständigen, auch präventiv tätigen Instanz. Es versteht sich, dass die Entwicklung auch Risiken für eine rechtsstaatliche Justizkultur mit sich bringt.

4. Die Herstellungsebene

Auszugehen ist einerseits von der Anpflanzung von agrarischen Ausgangsprodukten, typischerweise in Billiglohnländern der Dritten Welt. Die Szene ist in ständiger Fluktuation.

Die Anbaugelände etwa von Koka haben sich unter dem Druck der Bekämpfungsoperationen verschoben. Aus Kolumbien ist der Hauptteil des Anbaus nach Peru und Bolivien verschoben worden. Die Raffinierung wurde längere Zeit noch in Kolumbien vorgenommen, inzwischen werden die Dschungellaboratorien mehr und mehr in die Nachbarstaaten Venezuela und Brasilien verlagert. In denselben Gebieten werden aber vermehrt auch neue Produkte angebaut. In Kolumbien und Peru wird inzwischen in grossem Stil Schlafmohn angepflanzt. Das Organisations- und Finanzzentrum des Kokahandels in Südamerika ist allerdings - wohl wegen des bislang dort herrschenden Schonklimas - in Kolumbien belassen worden.

Die traditionellen Anbaugelände des Schlafmohns in der Türkei, in Afghanistan und im „Goldenen Dreieck“ (Myanmar/Burma, Thailand, Laos) wurden auch anderswo durch weitere Gebiete ergänzt, insbesondere im Süden der ehemaligen UdSSR und auch der Bekaa-Ebene im Libanon.

Neue Entwicklungen zeichnen sich andererseits bei den synthetischen Drogen ab: Die brachliegende chemische Industrie in Osteuropa, vor allem in Tschechien und in Polen, aber auch in Russland, kann ihre Spezialisten nicht mehr ernähren. Es verwundert nicht, dass sie sich zum Teil der Produktion synthetischer Drogen zuwendet.

Typisch für die Anbaugelände illegaler Drogen ist, dass sie sich in schwer zugänglichen Regionen oder sonstwie durch staatliche Organe kaum kontrollierbare Gegenden befinden (denken Sie etwa an das Privatreich von Kun-Sa im Norden von Thailand im Grenzland zu Myanmar/Burma).

Als besonders geeigneter Nährboden für den Drogenanbau erwies sich - einmal ganz abgesehen von der lokalen Tradition des Kokaanbaus - die soziale Spaltung in den Andenstaaten. In allen drei Staaten (Peru, Bolivien und Kolumbien) besteht ein ausgeprägter Grossgrundbesitz, eine Vielzahl von überwiegend indianischen Kleinbauern, die am Existenzminimum leben, sowie eine Tradition gewaltsamer Auseinandersetzungen und einer bloss formalen Demokratie. Die neusten Entwicklungen in Peru und Bolivien zeigen auch, wie dünn die demokratische Schicht ist und wie leicht der Übergang zum „*Caudillismo*“ fällt.

Bei genauem Hinsehen ist die Lage aber äusserst komplex: Das liesse sich etwa am Beispiel von Kolumbien näher ausführen. Ich beschränke mich auf ein paar Stichworte. Eigentlich sind drei Kräfte in Betracht zu ziehen: die Regierung, die für die traditionelle Oberschicht steht, die zum Teil militanten Kleinbauernorganisationen, dann aber auch verschiedene Fraktionen von Akteuren im Betäubungsmittelhandel. Deutlich sind die Unterschiede geworden, als sich das sogenannte Medellin-Kartell offen gegen die Regierung wandte, während das Cali-Kartell vorerst seine guten Beziehungen weiter pflegen konnte. Beim Medellin-Kartell handelte es sich um ein durch Familienbanden und Freundschaften zusammengehaltenes Bündnis von sozialen Aufsteigern, die möglichst schnell reich werden wollten und dabei sowohl gegen die landlosen Bauern wie die Regierungsvertreter mit brutaler Gewalt vorgingen. Sie bedienten sich der verarmten Bevölkerung in den Slums um Medellin, um ihre politischen Gegner physisch auszuschalten. Was heute mit dem Cali-Kartell passiert, muss erst eingeordnet werden. Bisherige Beziehungen des heutigen Staatspräsidenten und des obersten Anklägers zum Cali-

Kartell galten als gesichert. Allerdings haben die USA in letzter Zeit den Druck auf Kolumbien sehr stark erhöht und dadurch die Regierung möglicherweise unter Zugzwang gestellt. Zum ersten Mal scheint auch eine Verhaftungsaktion - zumindest kurzfristig - Einfluss auf die Abnahmestruktur gehabt zu haben.

Gewalt ist denn auch der gemeinsame Nenner der staatlichen Abwehrreaktionen in den Andenstaaten, insbesondere für Ausmerzungsaktionen (*crop-eradication*) und Ersatzprogramme (*crop-substitution*). Interessant sind allerdings die Unterschiede innerhalb der Region: Während Peru und in gewissem Masse auch Kolumbien auf die militärische Option setzten, erlebte Bolivien durch „Legalisierung“ des Drogendollarmarktes einen erheblichen Aufschwung, jedenfalls eine für Bolivien bisher unübliche wirtschaftliche Stabilität. Auch wenn das Militär eine wichtige Kraft blieb, wehrte sich Bolivien bisher gegen ein militärisches Vorgehen gegen die Drogenbauern und -händler. Bolivien nahm dabei in Kauf, dass seine Ökonomie selbst „betäubungsmittelabhängig“ wurde (man spricht von einer „*drug-dependent-economy*“).⁸ Insgesamt sind die Produktionszonen aber (nicht nur in Lateinamerika) zu Orten von „*low intensity warfare*“ geworden. Drogenkriege sind dabei von Bürgerkriegen schwer zu unterscheiden. Vorbestehende Konflikte werden abermals durch das Drogenproblem und die Versuche, den Drogenhandel zu unterbinden, verschärft. Die Kräfteverhältnisse werden einerseits durch die neu erworbene Finanzkraft, andererseits aber auch durch Einflussnahme von aussen (etwa durch die USA) verändert.

5. Die Finanzierungsebene

Nun ein Blick auf das dritte Szenario, die Organisations- und Finanzierungsebene, vorab am Beispiel der sizilianischen Mafia und der Einflussnahme auf den Schweizer Finanzplatz:

Seit 200 Jahren entwickelt sich in Sizilien eine parastaatliche Struktur, die von der Schwäche des Staates lebt. Jahrhundertelange Fremdherrschaft und auch geringe Akzeptanz des italienischen Nationalstaates haben es lokalen Herrschern erlaubt, zugleich als *padroni* Ordnungsfunktion zu übernehmen und lokale Gesetzgeber und Richter nach eigenem Gutdünken zu sein. Dass sie dabei ihre eigenen Interessen in den Vordergrund stellten und regelmässig mit brutaler Gewalt durchsetzten, galt als Preis dafür, dass sie überhaupt eine Art Ordnung gewährleisteten. Natürlich musste eine solche quasi-feudalistische Struktur in Konflikt mit dem aufkommenden Nationalstaat und den Werten der Demokratie geraten. Allerdings haben die Mafiosi eine erstaunliche Fähigkeit bewiesen, die demokratischen Institutionen zu infiltrieren und ihre Machtposition auch im modernen Staat zu bewahren, ja, noch auszubauen.

Seit den sechziger Jahren vollzog sich ein deutlicher Wandel. Aus agrarisch-lokal ausgerichteten, gewalttätigen Clanchefs wurden - insbesondere nach dem Einstieg ins Drogengeschäft - nicht minder gewalttätige Geschäftsleute. Die Verbreiterung der Machtbasis über Sizilien hinaus erfolgte bald nicht mehr nur unter Benützung von Auswandererkolonien,

⁸ Schätzungen der bolivianischen Regierung gehen dahin, dass Koka ca. 70 % der Exporte Boliviens ausmacht.

sondern viel anonym, durch Einkauf in die legale Wirtschaft (beispielsweise in Norditalien) und die Bestechung von Politikern inner- und ausserhalb Siziliens.

Gerade für die Schweiz und in besonderem Masse für den Tessiner Finanzplatz ist die Unterwanderung durch Mafia-Geld eine reale Gefahr, weil traditionelle Beziehungen zu italienischen Familien wesentlich zum Entstehen dieses Finanzplatzes beigetragen haben. Die Unterscheidung von legal erworbenen Mitteln, Fluchtgeldern und eigentlich kriminellen Werten ist sehr schwer. Gefahren drohen der Schweiz als weltweit bedeutendem Finanzplatz überhaupt. Die Schätzungen des Weltmarktanteils Schweizer Finanzinstitute im „*private banking*“ gehen bis zu 35 %. Wenn 35 % der Anlagen von Schweizer Finanzinstituten (weltweit) betreut werden, dann befinden sich darunter zweifellos auch erhebliche illegal gewonnene Summen. Durch entsprechend erhöhte Aufmerksamkeit können potentielle Geldwäscher zwar abgeschreckt werden, verhindert werden kann Geldwäscherei realistischlicherweise allerdings nicht. Zum andern ist damit zu rechnen, dass auch hierzulande Mafiamittel - die hier als Beispiel dienen - in Betriebe der legalen Wirtschaft investiert werden. Generell bringen die hohen Erträge des Betäubungsmittelhandels die Gefahr einer Schwächung der Resistenz der Finanzbranche durch Korruption berufsmässiger Anlagefachleute, insbesondere sogenannter Finanzintermediäre.

Insofern riskiert die Schweiz, zur Schnittstelle der Aktivitäten des internationalen organisierten Verbrechens zu werden. Die Dienste, die dem organisierten Verbrechen durch Finanzfachleute erwiesen werden, sind ganz ungleich wichtiger als eine lokale Drogenszene in der Schweiz. Berechtigterweise dominiert das Thema Geldwäscherei deshalb den Diskurs über das organisierte Verbrechen hierzulande. Dadurch werden wir aber auch in die vorher referierten Konflikte hineingezogen, so heterogen sie sind.

Auch in diesem Bereich haben die Abwehrmechanismen ihren Preis. Die neue Gesetzgebung gegen die Geldwäscherei und das organisierte Verbrechen (insbesondere die Strafbestimmungen Art. 305^{bis} und^{ter} StGB, in Kraft seit dem 1. August 1990; sowie das neue Einziehungsrecht in Art. 58 StGB und der neue Tatbestand der kriminellen Organisation, Art. 260^{ter} StGB) sowie die neuen finanzaufsichtsrechtlichen Vorschriften haben zu kostspieligen neuen Routinen im Alltag des Finanzplatzes Schweiz geführt. Darüber hinaus werden neue Organisationen geschaffen (Ausbau der Zentralstellendienste beim Bundesamt für Polizeiwesen, Ausbau der kantonalen Strafverfolgungsbehörden), und neue prozessuale Massnahmen sollen geschaffen werden (derzeit wird die gesetzliche Regelung der verdeckten Fahndung diskutiert). Auch die Vorsorge, dass die Schweiz nicht zu einem finanzlogistischen Zentrum des Drogenhandels verkomme, bringt Massnahmen mit sich, die die Rechtsstaatlichkeit von Verfahren durchaus in Frage stellen können sowie erheblichen Einfluss auf Wirtschaftsabläufe nehmen.

6. Ein gemeinsamer Nenner?

Zum Schluss möchte ich auf die Frage zurückkommen, ob den beschriebenen Konflikten ein gemeinsamer Nenner zugrunde liegt. Denkt man „das Drogenproblem“ weg, dann würden zweifellos nicht alle Konfliktszenarien verschwinden: Die Auseinandersetzung zwischen den

peruanischen Regierungen und dem „*sendero luminoso*“ und anderen Guerilla-Organisationen wäre aber wohl anders verlaufen. Die sizilianische Mafia hätte sich mit diesem Mittel jedenfalls nicht zur europäischen Finanzmacht entwickelt. Die Situation der Innenstädte in den USA wäre wohl auch ohne das Drogenproblem prekär. Präexistente Konflikte sind durch die Drogenproblematik aber verschärft und verändert worden.

Entscheidend ist, dass die Klammer, die es überhaupt erlaubt, von den Konflikten um den Drogenhandel zu sprechen, die Handelskette und der seit nun zwei Jahrzehnten eingeschlagene polizeilich-militärische Weg der Auseinandersetzung mit ihm darstellt.

Sie kennen die weltweiten Anstrengungen unter Führung der USA und aktiver Mitwirkung anderer Staaten und Organisationen, namentlich der Europäischen Union, der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), der *Association of South East Asian Nations* (ASEAN), der Gruppe der sieben bedeutendsten Industriestaaten (G7), vor allem aber der UNO und der Spezialorganisationen wie FATF, CATF, Interpol, der Organisation der Zollbehörden und so weiter, dem Drogenhandel durch Bekämpfung von Anbau, Blockierung von Transportwegen, durch Erschwerung der Belieferung mit chemischen Vorläufersubstanzen, durch Überwachung der Finanzströme und Einziehung von Betriebskapitalien der Drogenorganisationen einen Riegel zu schieben.

Trotz einzelner spektakulärer Fahndungserfolge sind wir uns bewusst, dass die Effizienz der polizeilich-militärischen Lösung weltweit sehr beschränkt ist. Die Märkte beweisen eine erstaunliche Anpassungsfähigkeit. Trotzdem bindet der *war on drugs* praktisch alle finanziellen Mittel und verdrängt alternative Ansätze zur Problembewältigung. Dabei wird übersehen, dass das Drogenproblem alles andere als eindimensional ist. Sodann vergisst man leicht, dass die beschriebenen Konflikte zwischen Militärs und Strafverfolgungsbehörden einerseits und Händlern beziehungsweise Konsumenten andererseits eine Vielzahl von unnötigen Opfern fordern. Zum Teil werden verborgene Handelskriege mitausgefochten, Kämpfe gegen unruhige, verarmte Landbevölkerungen ausgetragen, Oppositionelle marginalisiert und eingekerkert, Jugendliche zu Staatsfeinden erklärt. Die sozialen Kosten der Kriegführung, aber auch die Risiken für (oftmals noch schwache) demokratische und rechtsstaatliche Institutionen sind erheblich.

Auch wo vorbestehende Konflikte durch die Drogenproblematik lediglich beeinflusst werden, ist die konkrete Form des Konfliktes nicht einfach Schicksal, sondern eine Folge von strategischen Entscheiden, die sich als ineffizient, als schädlicher denn nützlich, aber auch als schlicht menschenverachtend erweisen können. Es ist daher an der Zeit, die Bilanz solcher strategischer Entscheide zu ziehen. Dabei ist daran zu denken, dass komplexe soziale Probleme, wie auch etwa der Welthunger oder die Malaria, sich regelmässig nicht einfach durch Kriegserklärungen beseitigen lassen.

Arnold Hottinger

Die Algerischen Islamisten: Welcher Weg in die Zukunft?

Wie in allen muslimischen Staaten, in denen der Islamismus eine politische Rolle spielt, lässt sich die Lage in Algerien nicht wirklich erklären, wenn man nicht einen Blick auf das Regime wirft, gegen das die Islamisten sich erhoben haben. Es handelt sich dabei stets auch um das Regime, unter dem die islamistischen Gruppen aufgewachsen sind, bis sie schliesslich mächtig genug wurden, um eine Erhebung gegen ihre Regierung durchzuführen. Es liegt daher nahe, zuerst zu fragen: Was hat den Islamisten - in unserem Falle in Algerien - erlaubt, das politische Gewicht zu erlangen, das sie heute besitzen?

Im Falle Algeriens hat man zu antworten: 26 Jahre autoritärer Herrschaft einer Staatspartei, die sich auf die Armee und die militärischen Geheimdienste abstützte, die hartnäckig eine verfehlte Wirtschaftspolitik immer weiter führte, alle Kritik an ihrem Wirken im Keime erstickte und deren hohe Beamte und Lenker, als sie allmählich erkannten, dass ihre Politik und Staatswirtschaft nicht die erhofften Ziele erreichte, nicht etwa abtraten, sondern vielmehr immer entschlossener dazu übergingen, ihre Machtpositionen dazu auszunützen, um in die eigene Tasche zu arbeiten und ihre Gefolgsleute und Verwandten an den „Gewinnen“ zu beteiligen.

Erdöl als Krücke

Dass dieses Regime 26 Jahre lang dauern konnte, bis es in sich zusammenfiel, geht wohl auf zwei Hauptursachen zurück. Algerien ist ein Erdöl produzierender Staat, was bedeutet, dass grosse Summen von Dollars regelmässig in die Kassen des Staates fliessen. Diese Gelder konnten lange Zeit verwendet werden, um die immer wachsenden Defizite des Staates auszugleichen und beispielshalber die Weissen Elefanten, welche der Staat in der Form von staatlichen Grossindustrien aufgebaut hatte, trotz wachsender Defizite im Betrieb zu halten. Als schliesslich die staatlichen Defizite die Einkommensüberschüsse aus der Erdölrendite übertrafen und auch die einem Erdölland offenstehenden Kreditmöglichkeiten ausgeschöpft waren, musste sich der Zusammenbruch des verstaatlichten Wirtschaftssystems umso katastrophaler auswirken, als die sämtlichen Fehlbeträge nie reduziert, sondern vielmehr solange „ausgeglichen“ worden waren, wie die Erdölrente ausreichte. Dies bedeutete in der Praxis, dass ein stets wachsender Subventionsbedarf geschaffen wurde, der über die Jahrzehnte immer zunahm - immer mehr Weisse Elefanten waren aufgebaut worden -, der jedoch im Augenblick, da er nicht mehr erfüllt werden konnte, die Stilllegung und Teilstillegung von um so mehr konkurrenzunfähigen Unternehmen des algerischen Staates erzwang.

Dabei mag offenbleiben, inwieweit die Schaffung von Weissen Elefanten auf den fehlgerichteten Enthusiasmus der herrschenden Klasse zurückging, die einen „Industriestaat“ aufbauen wollte, oder inwieweit die Schaffung von Grossunternehmen, gleich wie rentabel oder unrentabel, einen zweckmässigen Hintergrund abgab, der den Machthabern erlaubte, allerhand Gelder und Vergünstigungen in die eigene Tasche und in jene von Verwandten und Verbündeten umzuleiten. Generell kann man wohl annehmen, dass anfänglich die ehrlichen

Fehlleistungen überwogen, damals war die Zeit des Slogans der ‚*industries industrialisantes*‘, eine magische Beschwörungsformel, an die mancher wirklich geglaubt haben mag; dass jedoch später, je deutlicher wurde, dass die Versuche, das ganze Land vorwärts zu bringen, in Krise geraten waren, das Gefühl um sich griff: „Wenn schon das Unternehmen ‘Algerien’ nicht den erhofften Erfolg zeitigen mag, müssen die Machthaber und ihre Mitarbeiter eben um so mehr dafür sorgen, dass mindestens sie und ihre Nächsten zu dem Wohlstand gelangen, den Algerien nicht so rasch zu erreichen verspricht.“

Die Armee als Gerüst

Der zweite Hauptgrund für die lange Dauer des erfolglosen ‚*Front de Libération Nationale* (FLN)- Staates‘ war ohne Zweifel der Umstand, dass die Regierenden sich der Unterstützung der Armee und der von dieser geleiteten Sicherheitsdienste erfreuten. Es handelte sich sogar eher um eine Symbiose als um eine einfache Unterstützung. Die Regierung war in der Lage, den Armeemoffizieren Privilegien zu bieten, die diesen ein reiches und angenehmes Leben ermöglichten. Dies begann schon damit, dass sich die Offiziere nach dem Abzug und der Flucht der Franzosen die schönsten französischen Villen aussuchten, womöglich eine für ihren eigenen Gebrauch und ein paar andere, um sie an besonders zahlungskräftige Mieter - typisch waren ausländische Botschaftsangehörige - zu vermieten. Die Offiziere ihrerseits waren in der Lage, die politische Führung einzusetzen, wie dies schon mit Ben Bella geschah. Dann wurde Ben Bellas Verteidigungsminister, der frühere Stabschef der östlichen ‚regulären Armee‘ außerhalb Algeriens, Oberst Boumédiène, selbst Staatschef. Später (1979) machte „die Armee“ den dienstältesten Offizier hohen Grades, Chadli Benjedid, zu seinem Nachfolger. Diesen von ihr selbst eingesetzten Offizieren und deren Regimes pflegte die Armee sodann Sicherheit und Permanenz zu gewährleisten.

Da die Armee aus dem Bürgerkrieg hervorging (in dem sie allerdings weniger gekämpft hatte als die später von ihr ausgeschalteten Freischärler), besass sie ein hohes Prestige, welches sie zu bewahren bestrebt war. Dies gelang ihr lange Zeit, indem sie die Politiker vorschob, während sie selbst in aller Stille im Hintergrund die Privilegien genoss, die mit ihrer entscheidenden Machtposition einhergingen.

Genau besehen braucht das Wort vom ‚FLN-Staat‘ eine Korrektur, es war in Wirklichkeit ein Staat der Algerischen Armee, in dem die Staatspartei und ihre Spitzenfunktionäre die Rolle eines Stossdämpfers und delegierten Machtmanagers spielten.

Zusammenbruch nach 26 Jahren

Es waren dann auch die zivilen Behörden, die der Implosion zum Opfer fielen, welche 1988 begann, als die arbeits-, hoffnungs- und aussichtslosen Jugendlichen (sie waren inzwischen zur Mehrheit der Bevölkerung geworden) der Hauptstadt auf die Strassen zogen und die Luxusgeschäfte zerschlugen und plünderten. Die Armee zog ihrerseits aus, um die Ruhe wiederherzustellen, und sie tat dies nicht nur mit scharfen Schüssen, sondern auch, indem sie

die randalierenden Jugendlichen gefangen nahm und in vielen Fällen misshandelte, manchmal mit durchaus sadistischen Methoden.⁹

Demokratie als versuchter Ausweg

Der damalige Zusammenbruch war vollständig genug, dass Präsident Chadli beschloss, die Demokratie auszurufen. Er hoffte durch diesen Schritt zu retten, was zu retten sei. Der wohlorientierte „Insider“ Abed Charef¹⁰ sagt aus, Benjedid habe schon früher Versuche einer Demokratisierung unternommen, doch sie seien alle abgeblockt worden. Wenn dies zutrifft, war es jedenfalls der Schock der Zusammenstöße und ihrer blutigen Repression, der nun zuliess, dass Benjedid seine Pläne verwirklichen konnte.

Islam als Opium für das Volk

Doch die grossen Nutzniesser der Demokratie waren die Islamisten. Ihre Gruppierungen waren in den zehn Jahren zuvor unterirdisch gewachsen. Anfänglich hatte der „FLN-Staat“ selbst ihnen in die Hände gearbeitet, weil er in der Ausbreitung der Religion etwas Volkstümliches sah, das den Staat wenig kostete und vielen Algeriern, die sich mit ihrem Nationalstaat noch nicht oder nicht mehr identifizieren konnten, eine, wie es schien, „beruhigende“ Identität verhies. Der „FLN-Staat“ hatte in den frühen achtziger Jahren ein Familienstatut durchgesetzt, das den Vorstellungen der konservativsten Muslime entsprach, sowie auch weitgehend den Begehren der Islamisten (das heisst der politisierten Muslime, die einen „islamischen Staat“, so wie sie ihn sich vorstellten, anzustreben begannen).¹¹

Arabisierung als Beruhigungsmittel

Ein anderer wichtiger Schritt, den die Regierung Algeriens selbst unternahm und der die Islamisten entscheidend fördern sollte, war die Arabisierung. Diese wurde zu schnell, zu oberflächlich, pädagogisch ungeschickt und chaotisch durchgeführt, so dass sie „Analphabeten in zwei Sprachen“ hervorbrachte.

Die führenden Funktionäre und Politiker wussten dies wohl. Sie sandten ihre Kinder weiter in die französischen Schulen, die der französische Staat unterhielt, und später waren es diese aus den französischen Schulen hervorgegangenen Söhne und Töchter der Privilegierten¹², welche die wenigen gehobenen Stellen erhielten, zum Beispiel in Sonatrach, der staatlichen Erdölfirma, auf denen man gut verdiente.

⁹ Vgl. die Dokumentation von „Radio-Beur“, betitelt: „Octobre à Alger, Seuil“, Paris, 1988.

¹⁰ Charef, Abed. *Algérie. Le grand Dérapage*. Paris, 1995, S. 9ff.

¹¹ Einzelheiten über die Vorbereitung und Durchsetzung dieses sogenannten Familiengesetzes siehe Kebir, Sabine. *Zwischen Traum und Alptraum. Algerische Erfahrungen*. Düsseldorf, 1993, S. 199-236, sowie auch das folgende Kapitel S. 237-265. Auf S. 227 das Urteil der Verfasserin: „Zweifellos war mit dem Familiengesetz eine psychologische Aufwertung der Männer beabsichtigt. Sie sollten ihre Frustrationen nicht gegen die Politik des Staates richten, sondern in der Herrscherpose vor Frauen und Kindern ausleben.“

¹² Die *Tchi-Tchi*, wie sie in der Sprache der algerischen Strasse genannt werden. Ihnen stehen die *Buhi* gegenüber, die Proletarier, und neben den beiden Gruppen finden sich die *Hittistes* (von Hit, Mauer) also die an die Mauer gelehnten, die alle Lebensenergie verloren haben.

Die sogenannten „Arabisierten“ waren in der Tat den Absolventen der französischen Schulen an Kenntnissen aller Art und wahrscheinlich auch in der Fähigkeit, selbständig zu denken, weit unterlegen. Oft waren sie tatsächlich nicht in der Lage, sich hocharabisch oder französisch schriftlich auszudrücken. Dies diente als Grund, um sie zu eliminieren oder sie gar nicht erst zu den Bewerbungen zuzulassen. Sie fühlten sich zu recht ausgeschlossen, und sie wandten sich mit Vorliebe den Islamisten zu; diese wussten ihre arabische Bildung zu schätzen, so primitiv sie auch sein mochte, und sie versprachen eine „Umkehrung des Pfannkuchens“, die den sogenannten *Arabisés*, das heisst den arabisch Ausgebildeten und aus diesem Grunde Marginalisierten, als längst überfällig erscheinen musste.¹³

Die Arabisierung bedeutete an sich schon eine Wegbereitung für den Islamismus, um so mehr als viele der Ägypter, die als Arabischlehrer und „Fachleute für die Arabisierung“ nach Algerien geholt wurden, selbst dem Islamismus nahe standen oder sogar ausgesprochene Islamisten waren.¹⁴

Die neuen, inoffiziellen Moscheen

Die Islamisten selbst taten ihrerseits, was sie vermochten, um ihren Einfluss im Lande auszudehnen. Die Moscheen, bereits bestehende, aber vor allem von ihnen selbst neu eingerichtete, oft „inoffizielle“, die der Staat nicht beaufsichtigte, dienten ihnen als der Freiraum, in dem sie ihre Lehren ausbreiten konnten.¹⁵

Die Aufnahmewilligkeit der Bevölkerung wuchs genau in dem Masse, in dem diese keinerlei Hoffnungen mehr hegen konnte, auf anderen Wegen als auf jenem eines - von den Islamisten verheissenen - Gotteswunders je wieder aus dem materiellen und geistigen Elend herauszukommen, in das der „FLN-Staat“ (mit den militärischen Führern im Hintergrund) sie gestürzt hatte und immer tiefer zu versenken drohte.

Der Vorläufer Bou Yali

1982 sollte das Jahr werden, in dem die Islamisten sich zum ersten Mal als politische Kraft zeigten. Schon damals traten sie in zwei parallelen Strömungen auf: Einerseits gründete der alte Bürgerkriegskämpfer Mustafa Bouyali eine „Islamische Algerische Bewaffnete Bewegung“, die sich durch allerhand Waffentaten gegen die algerische Staatsmacht hervortat und erst 1987, als die Polizei Bouyali erschoss, endgültig unterdrückt werden konnte. Andererseits beraumten zwei islamische Geistliche und der Professor für Pädagogik, Abbassi Madani, am 12. November 1982 eine grosse islamische Protestversammlung ein, die sich gegen Verhaftungen richtete, welche nach blutigen Zusammenstössen unter Studenten in der

¹³ Eine gute Darstellung der Sprachenfrage und der verfehlten Politik der „Arabisierung“ gibt Chevit, Bénédicte in: *Les Cahiers de l'Orient*, No. 35, 3e trimestre 1944 unter dem Titel: „Algérie, politique linguistique, un processus de dépossession.“ Vgl. auch: Kebir, Sabina. Op. cit. Note 3) S. 160-199.

¹⁴ Der augenfälligste Fall war die Einstellung des bekannten ägyptischen Islamisten Muhammed al-Ghazali als Dekan der theologischen Hochschule von Constantine.

¹⁵ Eine ausführliche Darstellung der „freien“ Moscheen und ihrer Bedeutung gibt: Rouadjia, Ahmed. *Les frères et la Mosquée. Enquête sur le mouvement islamiste en Algérie*. Karthala/Paris, 1990.

Universität Ben Aknoun, in Algiers, vorgenommen worden waren. Die drei Organisatoren der Protestversammlung wurden festgenommen, die beiden Scheichs, Sahnoun und Soltani, bald wieder entlassen, doch Madani blieb zwei Jahre lang ohne Prozess eingesperrt.

In den Jahren zwischen 1982 und 1988 erfolgte die unterirdische Ausdehnung des Islamismus. Jedermann kannte Garagen, besonders in den Schlafstädten der Vororte, die zu Moscheen umgebaut worden waren. Jedermann wusste, dass die Regierung die offiziellen Moscheen bespitzeln liess, um der „subversiven Unruhestifter“ habhaft zu werden, die dort Kontakt mit den Gläubigen suchten.

Nach dem Zusammenbruch des Regimes von 1988 empfing Präsident Chadli Benjedid die drei Islamisten, die er sechs Jahre zuvor hatte einkerkern lassen. Er suchte nun Gesprächspartner, um einen Einfluss auf die Bevölkerung auszuüben, die seinen Händen entglitten war. Parteien wurden zugelassen, und die Islamische Rettungsfront (FIS)¹⁶ wurde gegründet.

Die weitere Entwicklung muss hier nicht in den Einzelheiten geschildert werden.¹⁷ Der FIS gewann 1990 die lokalen Wahlen mit einer Mehrheit von 54,25% der abgegebenen Stimmen.¹⁸ Die Stimmbeteiligung betrug 65,15% der Eingeschriebenen; die Front erhielt 33,73% der Stimmen aller eingeschriebenen Wähler.

Manche Beobachter glaubten damals, dass die politische Abnützung in dem Jahr, das zwischen den lokalen und den Parlamentswahlen lag, so weit gehen würde, dass die FIS die politischen Wahlen verlieren könnte. Die neuen Lokalbehörden selbst beklagten sich bitter darüber, dass die zentralen Behörden ihnen keinerlei Gelder zukommen liessen, um ihre Leitung möglichst erfolglos zu machen.

Doch die neuen Wahlen konnten erst nach einem heftigen Streit zwischen dem FIS und der Regierung durchgeführt werden. Die Front erklärte sich nicht ohne Grund unzufrieden mit dem neuen Wahlgesetz, das das ausgehende Parlament am 1. April 1990 annahm, und verlangte seine Aufhebung sowie vorgezogene Präsidentialwahlen, bevor die politischen Wahlen stattfinden könnten. Das Wahlgesetz sah eine starke Ungleichheit der Zahlen vor, die genügten, um einen Abgeordneten zu wählen. In den südlichen Sahara-Provinzen brauchte es zehnmal weniger Wähler. Die nördlichen Städte waren die Hochburgen der Islamisten. Die Front suchte ihren Standpunkt durch Streiks und Demonstrationen durchzusetzen. Die gleichzeitig vor sich

¹⁶ Dies ist die richtigere Übersetzung des arabischen Wortes *inqâdh*, „Rettung“, das normalerweise ungenau mit *Salut* (statt *Sauvetage*) wiedergegeben wird.

¹⁷ Eine Übersicht über die Geschichte der Islamisten in Algerien von 1988 bis 1991 gibt das Buch von al-Ahnaïf, Mustafa; Bernard Boitiveau und Frank Frégosi. *L'Algérie par ses islamistes*. Karthala, 1991, Introduction. Dort auch der Wortlaut des Aufrufes der beiden Scheiche und Madanis an die Regierung S. 46-48, sowie zahlreiche andere Dokumente. Unentbehrlich ist: Burgat, François. *L'Islamisme au Maghreb*. Paris, 1988, ed. de poche revue et augmentée 1993. Dort über Algerien S. 143-168 und 275-315.

¹⁸ Über Einzelheiten, besonders die Verteilung der Stimmen in den einzelnen Wahlgemeinden, siehe: Fontaine, Jacques. „Les élections locales algériennes du 12 juin 1990: approche statistique et géographique“ in: *Monde Arabe, Maghreb Machrek*. Paris, 2e trimestre 1990, No. 129.

gehenden internationalen Konfrontationen um Kuwait und der anschliessende Krieg der Amerikaner und ihrer Verbündeten gegen den Irak erhitzten die Gemüter weiter.

Am 7. Juni 1991 erklärte die Front, sie werde ihre Agitation einstellen, nachdem sie Zusagen einer vorgezogenen Präsidentenwahl erhalten habe. Die Regierung scheint in der Tat mit dem FIS verhandelt zu haben; doch die Armee war entschlossen einzugreifen.¹⁹ Zwischen dem 8. und dem 18. Juni 1991 besetzte die Armee die Strassen von Algier, führte eine landesweite Verhaftungswelle durch und liess am 29. Juni auch die beiden Hauptführer des FIS, Abbassi Madani und Ali Belhadj, festnehmen. Ihnen wurde vorgeworfen, zu einer bewaffneten Erhebung aufgerufen zu haben.

Die Parlamentswahlen wurden vertagt und schliesslich am 26. Dezember 1991 durchgeführt. Der FIS gewann im ersten Wahlgang 47,4% der Stimmen bei einer Wahlbeteiligung von 58,55%. Der FLN ging nach dem *Front des Forces Socialistes* (FFS) bloss als dritte Partei aus diesen Wahlen hervor. Der FIS erhielt 188 Sitze als Resultat des ersten Wahlgangs. Im zweiten schien er in 171 Wahlkreisen gute Chancen zu haben; der FLN nur in 47.

Hätten sich diese Voraussagen erfüllt, hätte der FIS eine Zweidrittelmehrheit im algerischen Parlament erhalten.²⁰

Doch der zweite Wahlgang fand nicht statt. Die Armee griff am 11. Januar 1992 ein, zwang Präsident Chadli zum Rücktritt, erklärte die Nationalversammlung für aufgelöst und schritt zu einer neuen Verhaftungswelle unter den Islamisten, der auch Abdel Kader Hachani, der neue interimistische Chef der FIS, sowie seine meisten Kollegen zum Opfer fielen.

Seither regiert in Wirklichkeit die Armee. Sie liess zwar zuerst den alten Bürgerkriegskämpfer Muhammed Boudiaf aus seinem marokkanischen Exil holen und als Präsidenten einsetzen. Doch Boudiaf wurde schon sechs Monate darauf von einem Unteroffizier ermordet, der kurz zuvor ausnahmsweise und unter bisher ungeklärten Umständen zu seiner Leibwache abkommandiert worden war.²¹

Der bewaffnete Aufstand gegen die von den Islamisten als illegal und illegitim bezeichnete Militärregierung hatte inzwischen begonnen. Unter den bewaffneten Banden lassen sich zwei Hauptgruppen unterscheiden, die radikaleren *Groupes Islamiques Armés* (GIA) und die ursprünglich von Anhängern der FIS gebildete *Armée Islamique du Salut* respektive *Sauvetage*

¹⁹ Vgl. Charef, Abed. Op. cit. S. 200.

²⁰ Einzelheiten in: *Monde Arabe, Maghreb Machrek*. No. 135 1er trimestre 1992, dossiers von Mohammed Harbi S. 145 und von Jacques Fontaine S.155-165.

²¹ Der Täter wurde gefangen genommen. Im Februar 1992 wurde im Gefängnis von Serkadji eine „Rebellion“ von der Militärpolizei niedergeschlagen was mindestens 96 Personen das Leben kostete. Das Gerücht ging um, der Mörder Boudiafs sei auch „verschwunden“. Die Regierung liess daraufhin den mutmasslichen Mörder, Unterleutnant Boumaarafi, am 28. Februar 1992 am Fernsehen erscheinen. Ein Prozess gegen ihn begann im April 1995, wurde aber sofort wieder vertagt. Die meisten Algerier nehmen an, die Armee oder ihre Sicherheitsdienste hätten den Mord arrangiert, weil Boudiaf Schritte unternahm, um der Korruption, sogar unter den hohen Offizieren und der militärischen Sicherheit, auf den Grund zu gehen. Vgl. die vorsichtige Formulierung von Charef, Abed. Op. cit. S. 342.

(AIS). Der politische Unterschied scheint zu sein, dass die Kämpfer der GIA mehr als übernationale Islamisten auftreten, deren Ideal ein pan-islamischer Islamstaat wäre, eine islamweite islamistische Umma, während die Kämpfer der „Armee“ der FIS einen Islamischen Staat Algerien anstreben. Man spricht von „*Salafiya*“ für die Leute der GIA und von „*Djazâ'iriya*“ für die Kämpfer der FIS. Die Lage wird dadurch verdunkelt, dass die FIS-Organen (es handelt sich fast immer um Exilsprecher, etwa in Deutschland) auf die ohne Zweifel vorhandenen Provokationen und taktischen Manöver der Armee und ihrer Geheimdienste hinweisen, indem sie ihnen „Konvergenz“ mit den Extremisten der GIA vorwerfen.

Es dürften in der Tat die Bewaffneten der GIA sein, soweit es nicht wirklich Provokateure von Seiten der militärischen Sicherheit sind, welche die Angehörigen ausländischer Staaten bedrohen und in vielen Fällen ermorden. Ein weiterer Faktor der Ungewissheit ergibt sich daraus, dass viele der Banden mehr oder weniger isoliert von ihren übergeordneten Instanzen handeln müssen, so dass die eigentliche Verantwortlichkeit für ihre Untaten wohl oft auf der Ebene der lokalen Führungen oder gar einzelner bewaffneter Zellen liegen dürfte.

Hauptziele der Mordaktionen waren zuerst Angehörige der Polizei und der Sicherheitsdienste, doch bald auch schon algerische Intellektuelle und Journalisten, die für ihre Stellungnahmen gegen die Islamisten bekannt waren. Schliesslich kamen die Ausländer so gut wie aller Nationen hinzu, wohl weil ihre Morde im Ausland ein grösseres Echo auslösten und gleichzeitig geeignet waren, die algerischen Behörden in ihren Bemühungen, die Wirtschaft des Landes weiterzuführen, besonders schwer zu behindern. Schliesslich kamen die Frauen als besonders leicht zu treffende Opfer an die Reihe. Es gab Ermordungen von jungen Frauen, die es wagten, ohne Schleier auf die Strasse zu gehen oder sich sonst den Ansinnen der Islamisten entgegenzustellen. Doch auch viele der weiblichen Angehörigen von Personen, die die Polizei der Mitarbeit auf Seiten der Islamisten verdächtigte, wurden von den Sicherheitsleuten und ihren Mitläufern ermordet oder gefoltert, besonders wenn es darum ging, Informationen über geflüchtete angebliche Aktivisten zu erhalten.²²

Die Folter, die zwischen 1988 und 1991 (den Jahren des demokratischen Experimentes) nach den Beobachtungen von *Amnesty International* weitgehend aufgehört hatte, wurde und wird immer noch von den Sicherheitskräften und von den Widerstandsgruppen „systematisch“ angewandt.²³

Als ein weiteres Ziel ihrer Anschläge bezeichneten die Bewaffneten der GIA seit dem Schulbeginn von 1993 auch sämtliche Mittelschulen, Gebäude, Schüler und Lehrer, weil ihnen diese als Instrumente des Staates und seiner Ideologie galten.

Zwischen den beiden bewaffneten Kampfesfronten, Armee und Sicherheit einerseits gegen GIA und Islamische Armee andererseits, stehen die politischen Gruppen als eine Art dritte Kraft. Doch sie sind nicht in der Lage, ihr Gewicht wirklich zur Geltung zu bringen, solange

²² Über die algerischen Polizeimethoden vgl. *Le Monde*, 7. März 95: „Un policier algérien témoigne sur la sale guerre“, ein ausführliches Dokument basierend auf den Aussagen eines Polizisten, der sich nach Frankreich abgesetzt hatte.

²³ Vgl. die Berichte von *Amnesty International* vom 2. März 1993 und vom 25. Oktober 1994.

eine der beiden bewaffneten Fronten, oder auch beide gleichzeitig, den bewaffneten Kampf fortführen wollen, weil sie der Ansicht sind, sie könnten mit ihren gewalttätigen Mitteln einen „Sieg“ davontragen. Solange auch nur eine der beiden Kampfesfronten entschlossen ist, weiterzukämpfen bis zur Vernichtung ihres Gegners, zwingt sie diesen, ihrerseits ebenfalls die Waffen zu benützen, und solange dies der Fall ist, kann es keine politische Lösung geben.

Eine Plattform aller Parteien

Zu den politischen Gruppen der dritten, jedoch gegenüber den Waffenträgern schwächeren Front gehören einerseits die legalen politischen Parteien mit einem grossen Spektrum von Ausrichtungen; andererseits aber auch mindestens Teile des heute verbotenen FIS, nämlich jene, die der Ansicht sind, ein politisches Ringen mit Wahlen könne auch heute und morgen noch die Islamisten zur Macht bringen, wenn es dabei nur ehrlich zugehe.

Es sind diese politischen Gruppen, die sich vom 8. bis zum 13. Januar 1995 in Rom unter der Schirmherrschaft der katholischen Organisation *Sant'Egidio* trafen und eine „Plattform für eine Nationale Übereinkunft“ ausarbeiteten.²⁴

Die Plattform sieht vor, dass eine echte Demokratie eingeführt werde, ein Ding allerdings, das es in Algerien seit Jugurtha noch nie gegeben hat. Unter den Grundprinzipien, die als absolut notwendig erachtet werden, wenn eine Verhandlung zum Ende des Bürgerkrieges führen soll, erwähnen die Parteien ausdrücklich: „Die Nicht-Einmischung der Armee in die politischen Angelegenheiten und ihre Rückkehr zu ihren konstitutionellen Aufgaben der Absicherung der Einheit und Unteilbarkeit des nationalen Territoriums.“ Sie fordern auch die Rückgängigmachung des Verbotes des FIS und der Massnahmen gegen seine Anhänger, das Ende der Folter unter kontrollierbaren Garantien und eine Untersuchungskommission, die schwere Gewaltakte und Menschenrechtsverletzungen untersuchen müsste.

Die Armee und die von ihr ernannte und abhängige Regierung haben den „Vorschlag von *Sant'Egidio*“ heftig angegriffen und energisch abgelehnt. In der Tat hätte die Armee ihren Kampf verloren, wenn sie sich den Vorstellungen der politischen Parteien fügen wollte. Für ihre hohen Offiziere, die ihr Leben lang nichts anderes gekannt haben als eine Position der Macht hinter und über der offiziellen Staatsmacht, dürfte eine volle Unterstellung unter die zivile Gewalt schlechterdings undenkbar sein.

Die Sprecher von Armee und Militärregierung betonten stets, die Islamisten seien keine wirklichen Demokraten. Sie wollten die Demokratie nur benützen, um an die Macht zu gelangen und sie dann abzuschaffen.²⁵

²⁴ Text abgedruckt in: *Le Monde Diplomatique*, März 1995, unterschrieben von Vertretern des FIS, FLN, FFS, MDA (Ben Bellas); und drei kleineren Parteien sowie von der Algerischen Liga für Menschenrechte.

²⁵ Ihr Argument, das schon bei den Armeeeingriffen von 1991 und 1992 vorgebracht worden war, beruft sich auf Aussagen und Texte von Ali Belhadj (z.B. in den Nummern 23 und 24 von *al-Munqidh*, dem Wochenblatt der Islamisten aus dem Jahr 1990, abgedruckt in „L'Algérie par ses Islamistes [wie oben], S. 87-98), nach denen die Demokratie etwas „unislamisches“ sei, weil Gesetze nicht von einer Versammlung gemacht werden könnten, sondern, in der Schari'a, durch Gott gegeben seien. Abbasi Madani pflegte sich liberaler zu äussern. Doch dies wird von den Kritikern der FIS als ein abgekartetes

Die Armeeführung sah ein, dass sie der politischen Offensive der Parteien ihrerseits eine Offensive entgegenstellen müsse. Präsident Zéroal, der von den Armeekreisen zum Präsidenten ernannte General im Ruhestand, erklärte, noch vor dem Ende des Jahres 1995 werde eine Präsidentenwahl in Algerien durchgeführt werden (gemeint ist damit vermutlich ein Plebiszit für den von der Armee ernannten Präsidenten), und er lud die Parteien ein, mit ihm über diesen Wahlplan zu beraten. Madani und Ali Benhadj, die vorübergehend aus dem Gefängnis befreit und unter Zwangsresidenz gestellt worden waren, um mit dem Militärregime zu verhandeln, wurden wieder in die Gefängnisse zurückgeschickt.

Die Parteien lehnten zunächst die Beratungen ab. Doch die Militärs schritten zum zweiten Flügel ihrer Gegenoffensive. Sie lösten Ende März 1995 die grösste Kampagne gegen die Bewaffneten der islamistischen Gruppen aus, die bis dahin stattgefunden hatte. Wie immer in Guerillakriegen war ihr Ziel, die Aufständischen zu umstellen, sie dann einzukesseln und zu vernichten. Dass durch diese Massnahmen Hunderte, vielleicht sogar Tausende von echten und vermeintlichen Guerilleros getötet würden, ist deutlich. Doch zunächst wurde nicht bekannt, wieweit die Armee die Guerillaformationen wirklich umstellt und vernichtet hatte und wieweit einige davon oder alle entkommen waren. Die Armee selbst machte bis im April keinerlei klare Aussagen darüber. Der Umstand jedoch, dass sie schon im Mai neue Grossoffensiven auslöste, dürfte andeuten, dass sie ihr Ziel nicht - oder jedenfalls noch nicht - erreicht hatte. Unter dem Eindruck der Kraftakte der Militärs zeigten sich dann die legalen Parteien bereit, zu Beratungen mit dem Präsidenten zu schreiten.

Eine militärische Lösung?

Die Prognose, die man auf Grund der bisherigen Ergebnisse aufstellen kann, ist höchst ungewiss. Die zentrale, zur Zeit offene, Frage ist natürlich, ob es der Armee gelingen kann, der Widerstandsbewegung soweit Herr zu werden, dass sie behaupten kann, sie habe Ruhe und Ordnung wiederhergestellt. In diesem Fall dürfte eine Präsidentenwahl zustande kommen, das heisst eine Bestätigung und Scheinlegitimisierung eines Generals als Präsident durch Plebiszit. Später würde dann ein neues Regime nach den vorausgegangenen Modellen „Boumédiène“ oder „Chadli Benjedid“ oder auch einer Mischung derselben beginnen.

Doch ob die Armee ihr Ziel wird erreichen können, muss als höchst ungewiss gelten. Nur einmal in der Geschichte der bisherigen islamistischen Aufstände ist es dem Machthaber und seiner Armee gelungen, die Islamisten endgültig niederzuwerfen. Dies war der Fall von Hafez al-Asad in Syrien. Sein langer Krieg gegen die Muslim-Brüder in Syrien dauerte von 1970 bis 1982 und endete im Februar 1982 mit dem islamistischen Aufstandsversuch in Hama, der von den meist alawitischen Sondertruppen der syrischen Armee unter Zerstörung grosser Teile der Stadt niedergeschlagen wurde. Asad konnte dabei den Umstand ausnützen, dass er, der selbst

Spiel verurteilt. Es gibt auch Texte der Islamisten über die Armee, die den algerischen Offizieren als eine Warnung dienen müssen. Die Front fordert eine Armee von „gläubigen Muslimen“, worunter sie natürlich Leute versteht, die ihr islamistisches Islamverständnis annehmen (siehe die gleiche Textsammlung S. 121ff).

aus alawitischem Hause stammt, derartige Truppen unter der Führung seines Bruders Rif'at einsetzen konnte.

Von Algerien gilt, dass die Regierung zwar ebenfalls über Sondertruppen verfügt, Berufssoldaten, Gendarme und andere Sicherheitsfachleute, dass jedoch die normalen, ausgehobenen Soldaten für Sicherheitsaufgaben gegen die eigene Bevölkerung nur verwendet werden können, wenn sie in besondere „Sicherheitseinheiten“ integriert und für sie ausgebildet sind. Die Gefahr, dass sie sonst überlaufen könnten, scheint zu gross zu sein.²⁶

Ein wichtiges Element für eine langfristige Prognose dürfte die Frage sein, wieweit die Repression sich wirklich gegen des Terrorismus Schuldige richtet und wieweit sie Unschuldige mitumfasst. Es ist deutlich, dass die Gefahr, die Bevölkerung durch die Repression in die Hände des Widerstandes zu treiben, um so grösser ist, je mehr Unrecht die Repressionskräfte begehen, so dass die Bevölkerung „keinen Unterschied“ zwischen den einen und den anderen sehen kann.

In dieser Hinsicht ist die Prognose nicht gut. Es gibt nur zu viele Anzeichen dafür, dass die Repressionskräfte zu oft blind zuschlagen und dass die verschiedenen Geheimdienste mit der Bevölkerung so gut wie mit der Opposition ihre provokativen „Spiele“ fortsetzen. Algerien hat eine alte „Geheimdiensttradition“. Das Land ist oft „von den Geheimdiensten aus“ regiert worden, und unter diesen Umständen besteht die Gefahr, dass es jene Mächte sind, die den Ton der Repressionsmassnahmen angeben und in den Einzelheiten die Modalitäten bestimmen, in denen die Repression durchgeführt wird. Dass der „Teufel in den Details“ steckt, ist in diesem Fall ganz besonders zutreffend.²⁷

Die Berichte, die über Folterungen durchsickern und die Darstellungen, die wir über einige Einzelheiten davon besitzen, wie die Repression gehandhabt wird, bestätigen solche düsteren Vermutungen. Die Gefahr wäre, dass die beiden Arten gewalttätiger Gruppen, jene, die vom Staat aus handeln und diejenigen, die sich gegen den Staat erhoben haben, einander immer weiter anstacheln und zu Racheakten anregen, bis sie das Land weitgehend zugrunde gerichtet haben.

²⁶ Sondertruppen, neu zusammengestellt aus Soldaten und Gendarmen, gewiss unter Führung der Geheimdienstorgane, kamen in Algerien von April 1993 an zum Einsatz, zuerst im Raume von Gross-Algier und der Mitidja. Ihre Stärke wurde auf 15'000 Mann geschätzt. Sie zeichneten sich durch ein besonders brutales Zugreifen aus, das sich nicht gross um die Unterscheidung zwischen Zivilisten und Terroristen kümmerte. Vgl. Leveau, Rémy (ed.). *L'Algérie dans la guerre*. Paris, ed. complexe 1995, S. 52, (Luis Martínez).

²⁷ „Im Namen des Kampfes gegen den Terrorismus erlauben sich die Sicherheitsdienste alle Arten von Übergriffen. Der Gebrauch von Napalm nimmt zu, und die Verwundeten werden 'hingerichtet', damit man sich nicht mit Gefangenen 'belasten' muss. Die Repression hat 1994 eine neue Stufe erreicht, als die Zivilbevölkerung ihre Zielscheibe wurde: Gefangennahmen nach Lust und Laune, Foltern, Hinrichtungen ohne Urteile und Kollektivstrafen, all dies ergänzt durch die öffentliche Zurschaustellung der Leichen, wurde ihr tägliches Schicksal, und diese Massnahmen sorgten dafür, dass die radikalsten Widerstandsgruppen immer neu gespiessen wurden und eine stets wachsende Rekrutierungsreserve erhielten.“ So Séverine Labat, in: Leveau, Rémy (ed.). *L'Algérie dans la guerre*. Paris, ed. Complexe, 1995.

Ein Ausweg aus dieser absteigenden Spirale müsste politischer Art sein. Der Umstand, dass sich unter den Militärs eher „Verhandlungsbereite“ und eher kompromisslose „Ausmerzer“, wie man sie nennt, zu befinden scheinen, und dass auch unter den Islamisten eine Trennung in „Kampfahne“ und „Politiker“ gemacht werden kann, würde zu dem theoretischen Lösungsansatz führen, dass die „verhandlungsbereiten“ Militärs mit den „politischen“ Islamisten Verhandlungen aufnehmen und womöglich einen Pakt schliessen sollten, der beiden Seiten erlauben könnte, ihre unabdingbaren Anliegen zu retten. Daraus müsste dann so etwas wie ein „Islamischer Staat“ entstehen, in dem die Militärs ihre alte Vorrangstellung nicht ganz einbüßen müssten. Man kann sich auch ausmalen, dass die Parteien, die sich geweigert haben, den Militäreingriff von Ende 1991 zu rechtfertigen, eine Vermittlerrolle bei solchen Verhandlungen einnehmen könnten.

Doch dieser theoretisch denkbare Ansatz einer Aussöhnung ist in der Praxis schwierig, weil auf beiden Seiten die Radikalen die Initiative innehaben: die „Ausmerzer“ und die „Kampfgruppen im Heiligen Krieg“. Sie drohen ihre weniger radikalen Kollegen an die Wand zu drängen oder gar auszuschalten, schon weil sie fürchten müssen, dass sie, als Ausgesperrte, am Ende die Funktionen von Sündenböcken erhalten könnten, deren Austreibung es den beiden Gemässigten erlaubte, zusammenzufinden. Zur Zeit jedenfalls ist die Stunde eines Zusammenwirkens der beiden „Gemässigten“ über die heutigen Kampfgrenzen hinweg offenbar noch nicht gekommen.

Die Aussenpolitik der algerischen Armee

Der algerische Bürgerkrieg hat natürlich auch wichtige aussenpolitische Aspekte. Bis heute ist es der Armee gelungen, vor allem aus Frankreich finanzielle und Waffenhilfe zu erhalten, indem sie in Paris als die „legale Regierung“ auftritt. Die Flugzeugentführung in Algier vom vergangenen Frühjahr hat diese Politik der Franzosen zum ersten Mal in Frage gestellt. Dies war der Fall, weil die französischen Behörden und Ministerpräsident Balladure im Verlauf der Verhandlungen zu erkennen glaubten, dass die algerischen Militärs bereit waren, das Flugzeug in Algier zu stürmen und die Gefahr, dass über 200 Passagiere umkämen, hinzunehmen.²⁸ Die Franzosen zwangen dann die Algerier, den Transport des Flugzeuges nach Marseille zu erlauben, indem sie von der Macht Gebrauch machten, die ihnen ihre finanzielle und militärische Hilfe verschaffte. Ein Fragezeichen, das sie nun hinter die herrschenden Offiziere setzen mussten, blieb jedoch bestehen, und der neue französische Präsident wird entscheiden müssen, ob die bisherige Politik der einseitigen Unterstützung der „Regierung“ fortgeführt werden soll oder ob eine alternative Politik einzuleiten sei, die darauf beruhen müsste, dass die französischen Hilfen militärischer und finanzieller Natur nur dann und nur insofern fortgeführt werden, als Versuche, einen politischen Kompromiss zu erreichen, erkennbar sind.

Washington wäre offensichtlich bereit, bei einer derartigen Politik mitzuwirken. Dies ist für die Amerikaner auch relativ einfach, weil sie nicht einen Flüchtlingsstrom von vielleicht zwei

²⁸ Vgl. Leveau, Rémy. Op. cit. S. 130 „La prise d’otages a rompu la confiance entre dirigeants français et généraux éradicateurs lorsqu’il est apparu que les seconds allaient allègrement à un carnage avec le secret espoir qu’il renforcerait le soutien extérieur à leur politique répressive.“

Millionen Algerier französischer Kultur zu gewärtigen haben, wie er Einlass nach Frankreich verlangen könnte, wenn die Islamisten in Algerien erfolgreich wären.

Bassam Tibi

Hat der Friede im Nahen Osten eine Chance?

Nach der Auflösung der Weltblöcke als Folge der Beendigung des Kalten Krieges und der korrespondierenden Bipolarität hat sich der Charakter des internationalen Systems grundsätzlich verändert. Internationale Konflikte waren bisher vorwiegend solche zwischen den Supermächten in ihrem jeweiligen Wettstreit um Hegemonie. In unserer Zeit treten nunmehr auf weltpolitischer Ebene Konflikte in den Vordergrund, die auf den Zusammenprall von Weltanschauungen zurückzuführen sind - sei es zwischen lokalen Kulturen, sei es zwischen den Zivilisationen, zu denen sie sich gruppieren. Der Trend, dass die Akteure im Zeitalter des Zivilisationskonflikts²⁹ nicht immer vorwiegend die Staaten sind, hat auf das Studium von regionalen Konflikten sowie auf das Denken über Lösungsmöglichkeiten eine komplizierende Wirkung. Es folgt daraus, dass zwischenstaatliche Kriege als Ausdruck der Gewaltförmigkeit von Konflikten nicht mehr das zentrale Muster internationaler Politik sind. Bosnien, Ruanda, Somalia, Kaschmir, Liberia und viele andere Beispiele zeigen das neue Muster künftiger Kriege an. Hinzu kommt der Terrorismus, der im Zeitalter des Zivilisationskonflikts nicht politisch-ideologisch, sondern ethnisch und religiös begründet ist. Der religiöse Fundamentalismus sowie der oft religiöse Ethno-Nationalismus scheuen beide keine terroristischen Aktionen - werden zu den dominierenden Weltanschauungen im post-bipolaren Zeitalter des Zivilisationskonflikts. Der Nahe Osten stellt nicht nur keine Ausnahme in dieser neuen weltpolitischen Situation dar, sondern ist gerade ein Musterbeispiel zur Illustration der eingetretenen Veränderungen im internationalen System. In diesem Kontext möchte ich meine Gedanken über die Möglichkeit einer friedlichen Konfliktlösung im Nahen Osten einleiten.

Zunächst möchte ich unterstreichen: Die Frage „Hat der Friede im Nahen Osten eine Chance?“, auf die die folgenden Ausführungen konzentriert sein werden, ist nicht mehr jene allgemeine Frage, die einst während des Ost-West-Konflikts nach jedem der Nahostkriege³⁰ gestellt wurde. Konkret bezieht sich diese Frage nunmehr zum einen auf die Zukunftsperspektiven des nach dem Aufbruch von Oslo im September 1993 zwischen Israelis und Palästinensern vereinbarten Friedens.³¹ Zum andern stehen die komplexen Bedingungen, die mit einem umfassenden Friedensprojekt für den Nahen Osten im Rahmen eines Friedens der Zivilisationen im Mittelmeerraum verbunden sind, im Mittelpunkt der Beantwortung der gestellten Frage.

²⁹ Hierzu Tibi, Bassam. *Krieg der Zivilisationen. Religion und Politik zwischen Vernunft und Fundamentalismus*. Hamburg, 1995.

³⁰ Zu den Nahost-Kriegen Bailey, Sydney B. *Four Arab-Israeli Wars and the Peace Process*. New York, 1990³. Zum vierten (1973) und fünften Nahost-Krieg (1982) vgl. auch Cordesman, Anthony; Abraham Wagner. *The Lessons of Modern War*. Bd. 1, Boulder, Co., 1990, S. 14ff., und S. 117ff. (vgl. auch Anm. 36 unten zum Sechstagekrieg und zum Oktoberkrieg).

³¹ Wolffsohn, Michael. *Frieden jetzt? Nahost im Umbruch*. München, 1994.

Im Sommer 1994, während meiner Arbeit am Anhang für die Taschenbuchausgabe meines Buches „Die Verschwörung. Das Trauma arabischer Politik“,³² schien die Antwort auf die Frage, ob der Friede eine Chance habe, weniger komplex. Deshalb nannte ich den für die Neuauflage geschriebenen Text „Fundamentalisten gegen Frieden“. Dort argumentierte ich, wenn Arafat es schaffte, mit den Hamas- und Djihaad-Fundamentalisten erfolgreich zu wetteifern, und es Rabin gelänge, den jüdischen Fundamentalisten den Wind aus den Segeln zu nehmen, dann könnte eine jüdisch-palästinensische Versöhnung wirksamer sein als die aggressiven Träume islamischer und jüdischer Fundamentalisten. Diese Hoffnung war von der Beobachtung untermauert, dass die vom Westen angeführte internationale Gemeinschaft durchaus ernsthaft nach einer Lösung für den Nahostkonflikt sucht, ja diese sogar tatkräftig unterstützt.

Der Übergang zum Jahr 1995 hat nicht nur gezeigt, dass die Fundamentalisten den Friedensbemühungen Steine in den Weg legen, sondern auch, dass der Rahmen für das gesetzte Ziel weitaus breiter angelegt sein muss als die palästinensisch-jüdischen Beziehungen. Die Debatte um die Verlängerung des Atomwaffensperrvertrages (NPT) anlässlich der zu dieser Frage im Mai 1995 in New York abgehaltenen Konferenz hat gezeigt, dass der Nahostfrieden auch eine internationale, sicherheitspolitische Dimension hat, die auch von der nuklearen Abrüstung betroffen ist. Während der New Yorker Verhandlungen über den Atomwaffensperrvertrag formierte sich ein Widerstand, der sogar von der ersten arabischen Friedenstaube in den arabisch-israelischen Beziehungen, also von Ägypten angeführt wurde.³³ Gegen die Unterzeichnung dieses Vertrages wurde das Argument der nuklearen Fähigkeiten Israels vorgebracht.³⁴ Israel gehört, ebenso wie Pakistan und Indien, nicht zu den Unterzeichnern. Parallel zu der Weigerung Israels, den Atomwaffensperrvertrag zu unterzeichnen, hat Rabin unter dem Druck der israelischen Rechten und der Siedler-Fundamentalisten sowie unter dem Zwang, gegenüber seinen potentiellen Wählern Stärke zu demonstrieren, die Fortsetzung der Siedlungspolitik in der Umgebung von Jerusalem genehmigt. Es war äusserst bedauerlich, dass Rabin im April 1995 eine noch folgenreichere Entscheidung getroffen hatte, nämlich die, arabisches Land in Ost-Jerusalem zu enteignen,³⁵ um dort den Weg für 7'000 Bauprojekte zu ebnet. Nicht nur unter den arabischen Friedenstauben löste diese Entscheidung grosse Aufregung aus; sie hat auch in einem weltpolitisch-islamischen Rahmen die Frage nach dem Status von Jerusalem neu aufgeworfen.

³² Tibi, B. *Die Verschwörung. Das Trauma arabischer Politik*. Hamburg, 1993, erweiterte DTV-Ausgabe München, 1994, hier S. 353-392.

³³ Perlmutter, Amos. „Nuclear Fog: Egypt's Fears Go Beyond Israel's Basement Bomb“ in: *International Herald Tribune* vom 4. April 1995, sowie der Leitartikel von Edward Mortimer, „The Ban of the Bomb“ in: *Financial Times* vom 5. April 1995, Julian Ozanne/ Shahira Idreiss, „NPT under Middle East Cloud“ in: *Financial Times* vom 10. März 1995, S. 9, und schliesslich: „Verlängerung des Atomsperrvertrags“ in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 13. Mai 1995. Zum israelischen Atompotential vgl. folgende Anm. 6.

³⁴ Hierzu Feldman, Shai. *Israeli Nuclear Deterrence*. New York, 1982, und Barnaby, Frank. *The Invisible Bomb*. London, 1989. Zur Nuklearpolitik in der gesamten Region Spector, Leonard S. *Nuclear Ambitions*. Boulder, Co., 1990, Kap. 3, S. 143ff.

³⁵ Vgl. den Artikel von Jörg Bremer in *der Frankfurter Allgemeinen Zeitung* vom 2. Mai 1995.

Es ist sehr beruhigend, dass Rabin die Durchführung dieses Projekts einige Wochen später (Ende Mai) zurückstellte.

Bei der Formel „Fundamentalisten gegen den Frieden“ scheint es sich aus der Perspektive der nun ans Tageslicht getretenen grossen neuen Probleme nur noch um Hindernisse geringerer Tragweite zu handeln. Dennoch bleiben die Fundamentalisten eine ernstzunehmende Hürde für den Frieden. Die neuen Probleme und die Verzögerung der Umsetzung der Oslo-Vereinbarungen (unter anderem die Wahlen und die Erweiterung der Autonomie) stärken die Position der Fundamentalisten, und auch die israelische Politik in der Jerusalem-Frage liefert nur Zündstoff für die Konfrontationsstrategie islamischer Fundamentalisten.

Fundamentalisten gibt es auf beiden Seiten. Den Kern der jüdischen Fundamentalisten machen die Siedler aus, die nunmehr ihre Siedlungspolitik, vor allem im Grossraum Jerusalem, wieder aufnehmen können.³⁶ Das bringt den islamischen Hamas- und Jihad-Fundamentalisten mehr Zulauf, da die Palästinenser, die in ihrem Alltag bisher in keiner Weise die Früchte des Friedens geniessen können, nunmehr dem fundamentalistischen Argument, Arafat sei ein Verräter und es werde keinen autonomen palästinensischen Staat geben, Glauben schenken.³⁷ Welche Aussichten bestehen in dieser sowohl regional als weltpolitisch verfahrenen Situation?

Zunächst weckte der Vierer-Gipfel Anfang Februar 1995 in Kairo neue Hoffnung. Dort trafen sich Premierminister Rabin, Präsident Mubarak, König Hussein und der Chef der palästinensischen Autonomiebehörde (PNA) Arafat. Das Treffen sollte frischen Wind in den stagnierenden Friedensprozess bringen. Die Ergebnisse konnten die Hoffnungen auf einen weiteren Durchbruch allerdings nicht untermauern. Ein weiterer „Push“ in dem festgefahrenen Friedensprozess war die Nahost-Reise der EU-Troika im Februar 1995 unter Führung des damaligen französischen, nach der Wahl von Chirac zum Premierminister aufgestiegenen Aussenministers Alain Juppé im Rahmen der europäischen Politik der Stabilisierung der Mittelmeerregion. Das Ergebnis war jedoch mager und desillusionierend.

Wichtig ist, dass auf dem angeführten Vierer-Gipfel in Kairo sowie bei den Nahost-Gesprächen der EU-Delegation weitere zentrale Probleme angegangen und in den Vordergrund gestellt worden sind, von denen einige im Mittelpunkt meiner folgenden Überlegungen stehen werden: Wird Syrien endlich zur Friedens-Allianz dazustossen? Wird man eine für alle Parteien akzeptable Lösung für Jerusalem finden? Wird Israel seine atomare Rüstungspolitik aufgeben und den Atomwaffensperrvertrag unterschreiben? Wird die palästinensische Autonomiebehörde in der Lage sein, Israel Sicherheit zu garantieren und den Terroraktionen der islamischen Fundamentalisten Einhalt zu gebieten? Wenn es bei der Beantwortung dieser letzten Frage keine Erfolge gibt, dann wird Rabin die nächste Wahl im Jahre 1996 mit Sicherheit verlieren, und Arafat wird zugunsten der islamischen Fundamentalisten der Boden unter den Füßen entzogen. Aber ganz gleich, welchen Ausgang

³⁶ Friedman, Robert. *Zeolots for Zion. Inside Israel's West Bank Settlement Movement*. New York, 1992, Neuausgabe New Brunswick, 1994. Vgl. dazu meine Rez. „Auch jüdischer Fundamentalismus gefährdet den Frieden“ in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 20. September 1994, S. 14.

³⁷ Abu-Amr, Ziad. *Islamic Fundamentalism in the West Bank and Gaza*. Bloomington, 1994.

die Entwicklung nimmt, Israel ist als nächstlicher Staat nicht nur von der *Palestine Liberation Organization* (PLO), sondern auch von Ägypten und seit 1994 von Jordanien und Marokko anerkannt worden. In absehbarer Zukunft wird niemand diese Anerkennung des israelischen Staates widerrufen können. Doch muss Israel erkennen, dass Arafat nur leisten kann, was die Israelis von der PNA erwarten, nämlich Sicherheit - wenn er die Mittel hat, um regierungsfähiger zu werden. Bedauerlicherweise unternimmt die israelische Regierung jedoch wenig sichtbare Anstrengungen, Arafats schwache Position zu stärken; und sie scheint dabei kaum zu berücksichtigen, dass die Alternative zu Arafats PNA nicht mehr Sicherheit, sondern die Unnachgiebigkeit des Hamas- und des Jihad-Fundamentalismus wäre. Religion wird im Zeitalter des weltpolitischen Zivilisationskonflikts politisiert und als Weltanschauung der Konfrontation missbraucht. Da weder islamische noch jüdische Fundamentalisten dialogfähig sind, können sie auch keine Friedensverhandlungen führen. Daraus folgt, dass jede Stärkung des Fundamentalismus auf beiden Seiten eine entsprechende Verringerung der Chancen für eine friedliche Lösung des Konflikts mit sich bringt. Mit dieser Bemerkung wird jedoch der Tatbestand nicht übersehen, dass der gesamte Konflikt mit islamischen, jüdischen und christlichen religiösen Momenten überfrachtet ist.³⁸

Seit den Schiessereien von Gaza im November 1994 zwischen islamischen Fundamentalisten und der PLO hat die Gewalt auch eine inner-palästinensische Form angenommen. Auf der israelischen Seite gehören die Siedler, die ebenso wie die Hamas-Brigaden religiöse Fundamentalisten sind, gleichfalls zu den Gegnern des Friedens. Die jüdischen Publizisten Robert Friedman und Michael Wolffsohn haben in ihren Schriften auf die Gefahr eines inner-israelischen Bürgerkrieges hingewiesen, sollte die Rabin-Regierung gegen die aufmüpfigen Siedler staatliche Gewalt anwenden. Auf der Gegenseite war die PLO-Polizei in Gaza durch gezielte Provokationen dazu gezwungen worden, Gewalt anzuwenden, und die Folgen waren erschreckend. Könnte sich das auf der jüdischen Seite wiederholen? Die Frage, die sich stellt, lautet: Wie gefährdet ist der erreichte Friede, und hat er eine Chance auf dauerhaften Bestand? 47 Jahre lang haben sich Israel und die arabischen Staaten bekriegt. Jetzt, wo die Politiker zur Vernunft kommen und einsehen, dass der Krieg zu nichts führt, und einen Frieden abschliessen, beginnen nicht-staatliche Akteure, also Fundamentalisten, gleichermassen auf jüdischer wie auf islamischer Seite, den Frieden mit Terroraktionen zu torpedieren. Werden sie hierbei Erfolg haben?

Die Bilanz des Jahres 1994 zeigt, dass es nicht nur ein Jahr des Friedens im Nahen Osten war. Palästinenser haben den 25. Februar 1994 nicht vergessen, als ein aus New York stammender jüdischer Fundamentalist mit seinem Maschinengewehr in Hebron reihenweise betende Muslime erschoss. Die Rabin-Regierung hat diesen Terrorakt mit scharfen Worten verurteilt, aber dennoch keine überzeugenden Massnahmen gegen die Siedler-Fundamentalisten unternommen. Auf jenen Terrorakt antworteten im Oktober 1994 muslimisch-palästinensische Fundamentalisten mit einem Massenmord in Tel Aviv, indem sie

³⁸ Radford Ruether, Rosemary; Herman J. Ruether. *The Wrath of Jonah. The Crisis of Religious Nationalism in the Israeli-Palestinian Conflict*. San Francisco, 1993³, bes. Kap. 1 über Islam, Christentum und Judentum.

einen Bus mit jüdischen Insassen in die Luft sprengten. Und nun folgt die innerpalästinensische Gewalt, wobei die Gewalt gegen die Israelis gleichzeitig fortgesetzt wird. Die Israelis beängstigt die Einführung einer schiitischen Form der Gewalt unter den sunnitischen Palästinensern: die Selbstmord-Gewalt. Muslimische Palästinenser sind Sunniten, und der sunnitische Islam kennt diese Form des Selbstmord-Terrorismus nicht; diese hat schiitische Wurzeln und ist vom Iran eingeführt worden. Die jüngsten Terroraktionen, bei denen etwa 40 Israelis ums Leben kamen, erfolgten durch palästinensische Selbstmörder, die den Sprengstoff an ihrem Körper befestigt hatten und sich zusammen mit den Mordopfern in die Luft sprengten. Doch wie ich schon einleitend angeführt habe, wird der Friede nicht allein von dieser Art des tagespolitischen Terrorismus behindert. Ohne Klärung des Status von Jerusalem und ohne Israels Unterschrift unter den Atomwaffensperrvertrag hat der Friede keine Chance. Der Fundamentalismus als eine politisch-religiöse Weltanschauung ist für den Frieden viel gefährlicher als die Terroraktionen von Selbstmördern.

Zunächst scheint der angeführte Terrorismus die israelischen und arabischen Friedenstauben erfreulicherweise nicht entmutigt zu haben. Im Oktober 1994 haben der jordanische Monarch und der israelische Premier Rabin sowie sein Friedensarchitekt Peres ein Friedens-Abkommen unterschrieben. Fünfzehn Jahre lang hat es gedauert, bis sich Jordanien als zweiter arabischer Staat - nach Ägypten - dem Frieden mit Israel anschloss. Präsident Sadat hielt im November 1977 in der israelischen Knesset eine historische Rede und erkannte Israel nach den 1978 stattfindenden Camp-David-Verhandlungen bereits 1979 an. Im Oktober 1981 wurde er jedoch in einer Form von Lynchjustiz von islamischen Fundamentalisten ermordet. Sadat war der Wegbereiter des arabisch-israelischen Friedens.³⁹ Muss König Hussein nun mit einem ähnlichen Schicksal rechnen? Sein Grossvater, König Abdullah, war wegen geheimer Kontakte mit den Israelis von einem Palästinenser vor der Aqsa-Moschee in Jerusalem ermordet worden. Und wird schliesslich auch der PLO-Chef Arafat⁴⁰ für seine Anerkennung Israels mit dem Leben büssen müssen? Die islamischen Hamas-Fundamentalisten unterhalten eine Mord-Schwadron, die „Qassam-Brigaden“, die den Befehl zum Mord an Arafat und „abweichenden Muslimen“ erhalten haben. Der Name al-Qassam geht auf den im Kampf gegen die britische Kolonialherrschaft in Palästina 1935 getöteten Scheich Izzuldin al-Qassam zurück. Dessen Denken liefert die zentrale ideologische Inspiration für die Hamas-Fundamentalisten; al-Qassam dient ihnen als Vorbild eines Märtyrers für den Islam. Religiöse Symbole werden politisiert und ersetzen in einer hoch-explosiven politischen Situation die Vernunft. Das gilt gleichermassen für jüdische und islamische Aktivisten.

³⁹ Hierzu Hirst, David; Irene Beeson. *Sadat*. London, 1981, S. 255ff. (Die Reise nach Jerusalem), analytisch Tibi, Bassam. „Ägypten und seine arabische Umwelt: Eine historische Perspektive nach Sadats Friedensinitiative“ in: *Beiträge zur Konflikt-Forschung*, Bd. 12 (1982), H. 4, S. 33-60.

⁴⁰ Zu Arafat vgl. Hart, Alan. *Arafat. Terrorist or Peacemaker?* London, 1984, und Gowers, Andrew; Tony Walker. *Behind the Myth of Yasser Arafat*, New York, 1991. Zur PLO unter Arafats Führung Rubin, Barry. *Revolution until Victory. The Politics and History of the PLO*. Cambridge, Ma., 1994.

Was steht einem Frieden im Wege?

Der nahöstliche Friedensprozess ist ein dornenreicher Weg, der von den Beteiligten in der Region sowie von den auswärtigen Mächten bewältigt werden muss. Wer die Rede von Präsident Clinton vor der israelischen Knesset im Oktober 1994 gehört hat, hat Grund zu der Annahme, dass es die USA als auswärtige Macht mit ihrem Engagement für den Frieden im Nahen Osten - ganz anders als im Falle des Balkans - ernst meinen. Im Gegensatz zu Bosnien würden westliche Staaten Israel nie aufgeben. Die israelischen Friedenstauben wissen jedoch, dass Israel nur in einem selbst verhandelten Frieden mit seinen Nachbarn überleben kann. Nachdem zwei arabische Staaten (Ägypten und Jordanien) Frieden mit Israel geschlossen haben, schien zunächst Hoffnung zu bestehen, dass weitere folgen würden. Aber nur Marokko, das seit langem geheime freundschaftliche Beziehungen zu Israel pflegt, hat nun als dritter arabischer Staat Israel anerkannt, und dabei ist es vorerst geblieben; keine weiteren Staaten - vor allem auch Syrien nicht - folgten bisher diesem Beispiel.

Der Friede im Nahen Osten lässt sich nicht allein auf politische Entscheidungen beschränken. In Casablanca wurde dies klar, als Ende Oktober 1994 vom marokkanischen König eine internationale Wirtschaftskonferenz eröffnet wurde,⁴¹ in deren Rahmen eine Art „Marshall-Plan für den Nahen Osten“ anvisiert wurde. Die Europäische Union war dort durch die Aussenminister präsent, die die europäische Unterstützung für den Friedensprozess zugesichert hatten. Eine Israel und die Türkei umfassende nahöstliche Wirtschaftsgemeinschaft könnte als neue Form der Assoziierung die bisherigen Kriegsgemeinschaften ablösen. Das bedeutet die Bildung regionaler Kooperation im Mittelmeerraum. Einmalig und zugleich in der Absicht erfreulich, aber im Ergebnis höchst bedauerlich, war in Casablanca die Initiative des Schweizer Aussenministers Cotti, die Anerkennung von Menschenrechten als einen Bestandteil einer nahöstlichen Friedensordnung zu verlangen. Der Schweizer Aussenminister erhielt keine Unterstützung von seinen westlichen Kollegen⁴² - auch nicht vom deutschen Aussenminister Kinkel - die auf den Widerstand der arabischen Gesprächspartner verwiesen, welche das Ansprechen der Menschenrechtsfrage als Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten abweisen würden. In Casablanca haben westliche Politiker wieder einmal bewiesen, dass Menschenrechte für sie nur ein Gegenstand von Festreden und Lippenbekenntnissen sind, nicht aber ein Anlass für Taten.⁴³

Sowohl jüdische als auch islamische Fundamentalisten scheinen nicht bereit zu sein, einer Friedensregelung zuzustimmen; sie ziehen es vor, maximalistische und somit unannehmbare Forderungen zu stellen, und bringen ihre Einstellung mit der Waffe zum Ausdruck. Für die Hamas-Fundamentalisten ist das gesamte Territorium von Palästina, einschliesslich dem Staatsgebiet von Israel - laut ihrer Charta vom 18. August 1988 - ein unveräusserliches *Waqf* (islamisches Eigentum), das sie „*Filastin Islamiyya*“ (Islamisches Palästina) nennen. Ähnlich

⁴¹ Lerch, Wolfgang G. „Konferenz der Tausend: Das Treffen von Casablanca“ in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 1. November 1994, S. 12.

⁴² Heumann, Pierre. „Cottis Mission in Casablanca war ein Flop: Lauter diplomatische Körbe“ in: *Wirtschaftswoche* (Schweiz), Nr. 52 vom 29. Dezember 1994, S. 19.

⁴³ Mehr hierüber Tibi, B. *Im Schatten Allahs. Der Islam und die Menschenrechte*. München, 1994.

maximalistisch denken die ungefähr 140'000 jüdischen Siedler in den besetzten Gebieten (in 130 Siedlungen), die der Ideologie eines *Erez Israel* (Gross-Israel), das Judäa und Samaria, also auch alle besetzten und von ihnen teilweise besiedelten Gebiete umfasst, anhängen. Bis zum brutalen Anschlag muslimisch-palästinensischer Fundamentalisten vom Januar 1995 verfolgte die israelische Regierung ein geheim gehaltenes, Milliarden Dollar teures Projekt, mit dem jüdische Siedler in das Kerngebiet Israels gelockt werden sollten. Damit hoffte Rabin seinerzeit, sich des Problems des jüdischen Fundamentalismus und seiner Ideologie vom *Erez Israel* zu entledigen. Nach den Terroranschlägen beugte er sich dem Druck, zumindest in Jerusalem Zugeständnisse an die Siedler zu machen. Dieses Nachgeben bleibt folgenreich, obwohl Rabin sich im Mai 1995 entschieden hat, die Beschlagnahme arabischen Bodens in Jerusalem zurückzustellen.

Auf palästinensischer Seite ist der Umgang mit den beiden weit verbreiteten fundamentalistischen Bewegungen *Hamas* (Eifer) und *Djihad Islami* (Islamischer Djihad), die beide über eine massive und leider stets zunehmende Rückendeckung in der Bevölkerung verfügen, nicht leicht. Besonders seit dem schon angesprochenen Massaker in Hebron, bei dem etwa 50 Muslime beim Gebet erschossen wurden, erhalten die Fundamentalisten noch mehr Zulauf. Weit mehr jedoch als jenes tagespolitische Ereignis trägt das wirtschaftliche Elend zur Stärkung des islamischen Fundamentalismus bei, besonders in Kreisen der arbeitslosen und gleichermaßen hoffnungs- und perspektivlosen palästinensischen Jugend, vor allem in Gaza (56% der Bevölkerung ist dort laut PNA unter 16 Jahre alt). Hamas verspricht eine Alternative und gewinnt hier Selbstmord-Aktivisten. Die Bewegung verwendet die dortigen Moscheen als logistische Basis auch für die Rekrutierung ihrer Partisanen, vor allem der jugendlichen todeswilligen Killer der Qassam-Brigaden. Als Arafat Anfang November 1994 in seiner Eigenschaft als Souverän des autonomen Gaza als Imam in der dortigen Omari-Moschee auftreten wollte, wurde er angepöbelt und aus der Moschee verjagt. Wer sich mit dem Islam beschäftigt hat, weiss, dass dies die grösste Demütigung ist, die einem islamischen Politiker widerfahren kann. Arafat muss sich gegenüber den Hamas-Fundamentalisten als islamische Autorität profilieren. Es ist wichtig hervorzuheben, dass nicht alle Hamas-Fundamentalisten überzeugte religiöse Fanatiker sind. Vor allem die wirtschaftlichen Probleme in den besetzten Gebieten treiben viele arbeitslose Jugendliche in die Hände von Hamas und *Djihad Islami*. Somit erweisen sich die wirtschaftlichen Entwicklungshemmnisse als Motor der Hamas-Bewegung. Nur wenn es der autonomen PLO-Verwaltung in Gaza und Jericho (PNA) gelingt, die Lebensbedingungen der Palästinenser zu verbessern, besteht Hoffnung, dass der Zustrom zu Hamas nachlässt. Die internationale Gemeinschaft hat nach der Oslo-Deklaration für den nahöstlichen Frieden zugesagt, ca. 2,3 Milliarden US\$ für den Aufbau der besetzten Gebiete zur Verfügung zu stellen.⁴⁴ Aber angesichts des Fehlens von lokalen Finanz-Institutionen und einer wirtschaftlichen Infrastruktur ist bisher wenig oder nicht genug geschehen - das Elend bleibt Hauptmerkmal von Gaza und der Westbank. Das bedeutet, dass die Hauptursache für den

⁴⁴ Tibi, B. „Hilfen für den wirtschaftlichen Aufbau von Gaza-Streifen und Westbank“ in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 24. Januar 1994, S. 12 (Wirtschaftsteil). Vgl. auch Fisher, Stanley et al. *Securing Peace in the Middle East. Project on Economic Transition*, Cambridge, Ma., 1994.

Zulauf zu Hamas nach wie vor besteht. Caio Koch-Weser, der Vizepräsident der Weltbank, die die internationale Hilfe abwickelt, gibt sich jedoch gehalten optimistisch.⁴⁵

Der nur im Ansatz erreichte Friede wird solange vom Terrorismus überschattet bleiben, bis es gelingt, einen neuen Durchbruch zu erzielen. Die Terroraktionen sind nicht die Ursache für die Schwierigkeiten auf dem Wege zum Frieden, sondern Ausdruck der bestehenden Engpässe. Die palästinensische Bevölkerung muss durch wirtschaftliche und politische Erfolge der autonomen PLO-Regierung davon überzeugt werden, dass Friede besser ist als Krieg. Gelingt es Arafat und seiner PNA nicht, eine Legitimität dadurch zu gewinnen, dass er einen tragfähigen Staat in den besetzten Gebieten aufbaut, und bekommt er hierfür nicht die benötigte Hilfe von Israel, den arabischen Staaten und dem Westen, dann wird in absehbarer Zeit in Gaza die Strasse den Hamas-Fundamentalisten gehören. Auch diese können keine Patentlösung bieten, aber sie können den erreichten Frieden zu Grabe tragen und die Region des Nahen Ostens destabilisieren.

Kommt Syrien dazu?

Eine der grössten Hürden im Friedensprozess ist das Beiseitestehen Syriens. Syrien ist eine Schlüsselfigur sowohl im Nahostkonflikt als auch in dem anvisierten nahöstlichen Frieden. Noch kurz vor dem Golfkrieg hatten Militärexperten Syrien als „*future battlefield*“ prognostiziert.⁴⁶ Doch ist Präsident Assad von Syrien kein Abenteurer und ein im höchsten Masse berechnender Politiker.⁴⁷ Präsident Assad hat während des Clinton-Besuches in Damaskus im Oktober 1994 seine positive Einstellung zum Frieden erklärt, machte aber zugleich klar, dass diese syrische Leistung ihren Preis hat.⁴⁸ Syrien verlangt nicht nur einen vollständigen und bedingungslosen Abzug der Israelis aus den strategisch wichtigen und wasserreichen Golanhöhen als Voraussetzung für die Anerkennung Israels; es fordert auch wirtschaftliche Zuwendungen des Westens. Seit dem Golfkrieg hat Syrien an regionaler Bedeutung gewonnen. Der Libanon, wo zur Zeit 40'000 syrische Soldaten stationiert sind, ist praktisch syrischer Machtbereich, so dass ein israelisch-libanesischer Friede damit auch eine syrische Entscheidung geworden ist. Für die Mitwirkung am Golfkrieg auf Seiten der Anti-Irak-Allianz hat der Westen Syrien freie Hand im Libanon gelassen. Das war auch der Preis für das Ende des von 1975 bis 1990 andauernden Bürgerkrieges im Libanon.

Es ist nicht vorwiegend die geostrategische Bedeutung der Golanhöhen, die es den Israelis schwer macht, auf die syrische Forderung einzugehen;⁴⁹ denn die seit dem Sechstagekrieg fortgeschrittene militärische Satellitentechnik neutralisiert den Vorteil, den die Syrer bei einer

⁴⁵ Vgl. unten.

⁴⁶ Goodman, Hirsh; W. Seth Carus. *The Future Battlefield and the Arab Israeli Conflict*. Washington D.C., 1990, S. 13ff.

⁴⁷ Über Assad die beiden autoritativen Monographien Seale, Patrick. *Asad. The Struggle for the Middle East*, London und Berkeley, 1989, sowie Ma'oz, Moshe. *Asad. The Sphinx of Damascus*. New York, 1988.

⁴⁸ „Heikle Visite in Damaskus“ in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 25. Oktober 1994, S. 3.

⁴⁹ Shalev, Aryeh. *Israel and Syria. Peace and Security on the Golan*. Tel Aviv, 1994 (in den USA veröffentlicht bei Westview Press, Boulder, Co. mit Dokumentenanhang).

möglichen Rückgabe gewöhnen. Wichtiger sind die dort vorhandenen Wasservorkommen, die in den Jordan fließen. Wasser wird im Nahen Osten im Übergang zum 21. Jahrhundert zum Angelpunkt einer Friedensordnung werden.⁵⁰ Auch will Israel bei seinen Friedensbemühungen mehr als nur eine Waffenruhe erreichen, und dazu scheint die syrische Regierung nicht gewillt zu sein. Der Westen ist wiederum nicht bereit, auf die syrische Forderung einzugehen, ein Wirtschaftshilfepaket ähnlicher Grössenordnung wie die 2,3 Milliarden US\$ für die Palästinenser im Sinne einer Gleichbehandlung auch an die Syrer bereitzustellen. Die syrische Regierung steht nicht unter Zeitdruck, wohl aber Israel. Präsident Assad lässt sich zudem nicht drängen. Sowohl für Syrien als auch für Israel, die unter amerikanischer Regie in Washington (im März und Mai/Juni 1995) miteinander verhandelten, stehen sensible sicherheitspolitische Fragen an.⁵¹ Das Ausbleiben des Friedens mit Syrien muss für Israel sehr beunruhigend sein, weil ein vollständiger Friede im Nahen Osten ohne Syrien unvorstellbar ist.

Die hier unterstrichene geopolitische Bedeutung Syriens im Friedensprozess wird auch durch die Tatsache erhärtet, dass die Troika der Europäischen Union unter Leitung des damaligen französischen Aussenministers und heutigen Premiers Alain Juppé (mit Staatssekretär von Ploetz vom Auswärtigen Amt und Staatssekretär Westendorp vom spanischen Aussenministerium) ihre Nahostreise in Damaskus begonnen hatte. Bei den Gesprächen beklagte Syrien die Unnachgiebigkeit Israels und die ungleiche Behandlung der nahöstlichen Akteure durch die Europäische Union. Das war eine überdeutliche Anspielung auf die Erwartung Syriens, als Gegenleistung für das syrische Ja zum Frieden die Schulden bei der EU erlassen zu bekommen und darüber hinaus weitere Finanzhilfe zu erhalten. Vor der europäischen Troika war der bisherige US-Aussenminister Baker achtmal zu Gesprächen in Damaskus. Sein Nachfolger Christopher ist laufend dort, zuletzt im März 1995. Die USA behalten ihre Stellung als wichtigster Mittler zwischen beiden Staaten.

Auf dem Wege zu einer Lösung für Jerusalem

Jerusalem ist für den Friedensprozess ebenso zentral wie die Einbeziehung Syriens. Deshalb ist die nächste Hürde auf dem Weg zu einem Nahostfrieden eine Einigung über den Status von Jerusalem.⁵² Ähnlich wie bei dem ersten Gegenstand, so hat das Jahr 1994 auch im Hinblick auf diese Frage keine Lösung erbracht, es sei denn, man würde die zwischen der israelischen Regierung und König Hussein zustande gekommene Regelung als solche verstehen. Hierbei geht es darum, dass die Israelis König Hussein einen besonderen geistlichen Status in Jerusalem zuerkennen haben. Nach meiner Rückkehr aus Jerusalem im November 1994 habe ich diese Regelung in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* vom 8. Dezember 1994 mit der Frage

⁵⁰ Hierüber die entsprechenden Beiträge in dem Band von Bagis, Ali Ihsan. *Water as an Element of Cooperation and Development in the Middle East*. Ankara, 1994.

⁵¹ Feldman, Shai. „Look Again: Israelis and Syrians May be Getting Somewhere“ in: *International Herald Tribune* vom 23. März 1995, S. 8.

⁵² Bremer, Jörg. „Der Kampf um Jerusalem ist entbrannt“ in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 6. Juni 1994, sowie Tibi, B. „Kein Frieden ohne Jerusalem“ in: *Berliner Morgenpost* vom 13. November 1994, und ders. „Der Streit um Jerusalem“ in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 19. Juli 1994, S. 8.

„König Hussein als Scharif Jerusalems?“ angesprochen und möchte sie im Folgenden skizzieren:

Ausgangspunkt für die nahöstliche Szene ist, dass es ohne eine Regelung für Jerusalem keinen Dauerfrieden geben kann. In seinem Kampf gegen die islamischen Fundamentalisten ist Arafat bemüht, Legitimität zu gewinnen. Jerusalem steht hierbei im Mittelpunkt. Zur Zeit hat Jerusalem zwei Muftis als religiöse islamische Autoritäten:⁵³ Der erste Mufti von Jerusalem ist Mohad Hussein, eingesetzt vom jordanischen König, und der zweite ist sein von Arafat eingesetzter Widersacher Ekrima Said. Unentwegt wiederholt Arafat, dass Ost-Jerusalem die Hauptstadt des zukünftigen palästinensischen Staates sein werde. Bei einem Besuch in Johannesburg 1994 hat er dabei das Wort *Djihad* in den Mund genommen und damit eine Krise ausgelöst. Kurz vor den Schiessereien zwischen der PLO-Polizei und islamischen Fundamentalisten wagte er sich am 15. November, dem Jahrestag der Ausrufung der palästinensischen Exilregierung (Tunis 1988), nach Bethlehem nahe Jerusalem. Israelische Politiker und deren Berater machen selbst bei informellen Gesprächen, in denen der Zwang zur Rhetorik vor der Fernsehkamera nicht besteht, deutlich, dass sie auf die Einheit Jerusalems nicht zu verzichten bereit sind. Diese Einstellung ist zwar von politischen Interessen bestimmt, wird aber von der nichtpolitischen Tatsache untermauert, dass sich Jerusalem nicht einfach teilen lässt. Es ist hier nicht die Rede von Gross-Jerusalem mit den fünf grossen Stadteinheiten, sondern eher vom heiligen Bezirk der Stadt, der symbolisch ist für „*Yerushalaim-al-Ouds-Jerusalem*“, das heisst jene Grösse, die gleichermassen für Juden, Muslime und Christen unveräusserlich ist. Für die Muslime ist die al-Aqsa-Moschee, die in Sure 17/1 ausdrücklich im Koran erwähnt wird, die drittheiligste Moschee nach Mekka und Medina.⁵⁴ Wie lässt sich der Kern von Jerusalem vernünftig unter diesen drei grossen Religionsgemeinschaften teilen? Diese Frage lässt sich wohl kaum eindeutig beantworten. Die Christen scheinen das Problem für sich in der Grabeskirche gelöst zu haben, innerhalb derer die miteinander im Streit liegenden neun christlichen Denominationen jeweils ihre eigene Sektion haben.

Die Israelis scheinen in dieser Situation mit König Hussein eine Lösung gefunden zu haben, die die geographische Einheit von Jerusalem bewahrt und dennoch eine islamische Autorität über den Haram al-Scharif, das heisst das Gelände, das die Juden den Tempelberg nennen, zulässt. Auf dem al-Haram al-Scharif befinden sich die beiden islamischen Schreine des Doms und der al-Aqsa-Moschee. Im Vorfeld dieser Lösung liess König Hussein die seit langem renovationsbedürftige Kuppel des Doms für mehr als 30 Millionen US\$ aus seiner Privatschatulle neu vergolden. Das war von symbolischer Bedeutung für den Anspruch des Königs auf die islamischen Schreine von Jerusalem, ein Anspruch, den auch die Israelis durch die Einräumung gewisser jordanischer Rechte im Friedensvertrag zwischen Israel und

⁵³ Jörg Bremer, „Mufti von Jerusalem reklamiert den Tempelberg für Muslime“ in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 15. April 1995.

⁵⁴ Hierzu Abu-Safiyya, Fakhri K. *Al-Masdiid al-Agsa. Makanatuhi wa khasaisuhu fi al-Islam* (Die al-Aqsa-Moschee. Ihre Bedeutung und ihr Stellenwert im Islam). Algier, 1991. Zur islamischen Dimension des Konflikts Ahmed, Rifaat S. *Al-Islam wa Oadaya al-Sira' al-Arabi al-Israeli* (Der Islam und der arabisch-israelische Konflikt). Kairo, 1989, sowie Abu-Ghanima, Ziad. *Al-Haraka al-Islamiyya wa qadiyyat Filastin* (Die islamische Bewegung und die Palästina-Frage). Constantine (Algerien), 1990³.

Jordanien anzuerkennen scheinen. Wegen eben dieser Klausel in jenem Friedensvertrag kündigte Arafat seinerzeit an, dass er die Feierlichkeiten zur Unterzeichnung des jordanisch-israelischen Friedensvertrages im Beisein des amerikanischen Präsidenten Clinton vom Oktober 1994 boykottieren würde. Doch liess König Hussein Arafat gar keine Einladung zukommen, so dass der Monarch seinen Widersacher der Möglichkeit zum Protest beraubte. Auf dem einleitend angesprochenen Vierer-Gipfel in Kairo hat Arafat angesichts seiner geschwächten Position den Zankapfel Jerusalem zurückgestellt und ist neben König Hussein aufgetreten.

Die Jerusalem-Frage illustriert die islamische Dimension des Nahost-Konflikts. Wer den Islam nicht in die Rechnung einbezieht, der begibt sich der Möglichkeit, nahöstliche Politik korrekt zu verstehen. Aus dieser Perspektive ist König Hussein nicht irgendein Monarch oder schlicht einer der vielen Nahost-Politiker, die kommen und gehen beziehungsweise ermordet werden. König Hussein ist ein Nachkomme der erweiterten Familie des Propheten, insofern er vom Banu-Haschim-Clan des Stammes von Quraisch entstammt. Es gibt heute nur zwei arabo-islamische Herrscher, die den Titel Scharif tragen können, indem sie diese religiös-politische stammesmäßige Herkunft vorweisen: Hassan II., scherifischer König von Marokko, und den haschimitischen König Hussein Ibn Talal von Jordanien. Zu den Aufgaben eines Scharifen gehört es auch, als geistliche Autorität die islamischen Heiligtümer, die als *Haram* bezeichnet werden, zu beschützen. Die haschimitische Familie von König Hussein hat mehrere Jahrhunderte lang die Moscheen von Mekka und Medina behütet. Bis zur Gründung Saudi-Arabiens lautete der jeweilige Titel des haschimitischen Herrschers: Scharif von Mekka. Der letzte haschimitische Scharif von Mekka hiess ebenfalls Hussein. Er war ein Emir und wurde von den Saudis während der Monarchiegründung aus Mekka verjagt, womit die haschimitische Herrschaft über Mekka beendet wurde.⁵⁵ Sein Sohn Abdullah, der von den Engländern in Transjordanien eingesetzt wurde, rief seinen Vater im Rahmen der islamischen *Bay'a* (Huldigung) 1924 zum Kalifen aus, nachdem Kemal Atatürk das Kalifat abgeschafft hatte. Das Kalifat des haschimitischen Emirs Hussein war aber nur von kurzer Dauer, was ihm den höhnischen Titel „Eintagskalif“ eintrug. König Hussein setzt das Erbe seines Grossvaters Abdullah in Jordanien fort und hat bisher als einziger arabischer Herrscher die Tumulte der Zeit des arabischen Nationalismus überlebt.⁵⁶

Die Tatsache, dass die saudische Monarchie auf der Basis der Eroberung von Mekka und Medina sowie der Vertreibung des haschimitischen Scharifen von Mekka erfolgt ist, bildet den Hintergrund der Feindschaft zwischen Saudis und Haschimiten. Der herrschende jordanische König hat während der Golfkrise mit einer Rede Mitte August 1990 vor dem jordanischen Parlament zur Neubelebung jener Feindschaft beigetragen, als er sagte: „Ich gelobe mit Ihnen, meine Brüder: Wer mich ehren will, der möge mich Scharif Hussein nennen.“⁵⁷ Diese Äusserung war faktisch eine Kriegserklärung an die Saudis, und sie entfachte während des

⁵⁵ Wilson, Mary. *King Abdullah, Britain and the Making of Jordan*. Cambridge, 1987.

⁵⁶ Dann, Uriel. *King Hussein and the Challenge of Arab Radicalism. Jordan 1955-1967*. New York, 1989.

⁵⁷ Die Rede wird hier zitiert nach *Washington Post* vom 15. August 1990, S. A 16.

Golfkrieges einen Machtkampf darüber, wer nach dem Golfkrieg „der wahre Hüter von Mekka“⁵⁸ sein würde.

Seinerzeit malte der französische Islamexperte Bruno Etienne⁵⁹ aus Aix-en-Provence ein Szenario, das den Sturz der Saudis und die Rückkehr des jordanischen Königs Hussein als Scharif nach Mekka beschrieb. Der Traum bewahrheitete sich nicht, aber die seinerzeit nach dem Aufreißen der alten Mekka-Wunde neubelebte saudisch-jordanische Feindschaft ebbt nicht ab. Der Rückgriff auf den Titel des Scharifen behält heute, im Hinblick auf Jerusalem, seinen Wert.

Mit dem israelisch-jordanischen Friedensvertrag kehrt König Hussein in das Zentrum der Nahost-Politik zurück. Nach dem Golfkrieg gehörte er zu den Verlierern, aber heute ist er derjenige, der die Friedensdividende kassiert. König Hussein, der seit seiner Inthronisation im Jahre 1954 herrscht, ist heute der „dienstälteste“ Politiker in der gesamten islamischen Welt, der alle Revolutionen und Putsche überlebt hat.⁶⁰ Der jordanisch-israelische Friedensvertrag räumt ihm - wie bereits erwähnt - in Jerusalem einen besonderen Status ein. König Hussein ist ein Realist und weiss, dass der Mekka-Traum unreal ist. Aber als Scharif von Jerusalem anerkannt zu werden, ist keine geringere Würde. Für die Israelis ist diese Regelung opportun, weil sie durch die Anerkennung einer geistlichen Autorität des jordanischen Königs ihre Souveränität über Jerusalem bewahren können. Ist dies eine dauerhafte Lösung der Jerusalem-Frage?

König Hussein betont aus taktischen Erwägungen in seinem Streit mit Arafat, für den er keinen hohen Respekt empfindet, dass er Jerusalem an die Palästinenser zurückgeben würde, wenn sie ihr „Haus in Ordnung gebracht“ hätten. Aber jeder weiss, wie sehr Arafat um seine Autorität kämpfen muss. In den Augen der Fundamentalisten kann ein Scharif von Jerusalem, der aus der Prophetenfamilie stammt, Legitimität beanspruchen, nicht aber irgendein Politiker. Während des Gipfels der islamischen Präsidenten und Könige in Casablanca im Dezember 1994 (Gipfel der Organisation der islamischen Konferenz, OIC) wollte Arafat die Tatsache, dass der Gastgeber, König Hassan II., als Vorsitzender des 16 Staaten umfassenden Jerusalem-Komitees amtiert, nutzen, um Jerusalem auf die Tagesordnung zu bringen.⁶¹ Er verfolgte das Ziel, die von König Hussein erreichte vorläufige Lösung mit dem Argument zu torpedieren, Ostjerusalem sei die Hauptstadt des anzustrebenden Staates Palästina; er konnte jedoch hierbei keinen Erfolg ernten. Auf dem Vierer-Gipfel in Kairo Anfang 1995 hat er - wie gezeigt - eindeutig den kürzeren gezogen.

Auf die Frage, ob die israelisch-jordanische Lösung für Jerusalem mit König Husseins geistlicher Autorität als Scharif von Dauer sein kann, antwortete der prominente israelische Historiker und Direktor des Van Leer Institute in Jerusalem, Nehemia Levtzion, in einem

⁵⁸ Tibi, B. „Wer ist der wahre Hüter von Mekka? König Husseins Pakt mit dem Irak gegen Saudi-Arabien“ in: *St. Galler Tagblatt* vom 22. Oktober 1990, S. 2 (ganzseitige Hintergrundanalyse).

⁵⁹ Interview mit Bruno Etienne, in: *International Herald Tribune* vom 3. September 1990, S. 2.

⁶⁰ Vgl. Anm. 28.

⁶¹ Vgl. den Leitartikel von al-Qur'i, Ahmed Y. „al-Quds wa alQumma al-Islamiyya“ (Jerusalem und der islamische Gipfel), in: *al-Ahram* vom 8. Dezember 1994, S. 6.

Interview mit diesem Verfasser im November 1994 mit der skeptischen Bemerkung: „Für Jerusalem gibt es kein Patentrezept. Nur die Zeit wird auf lange Sicht zeigen, wie dieses Problem zur Zufriedenheit aller bewältigt werden kann.“ Jerusalem bleibt ein Zankapfel, und ohne eine dauerhafte Lösung wird es keinen islamisch-westlichen Frieden geben. Im „Krieg der Zivilisationen“ als einem Krieg der religiös begründeten Weltanschauungen ist ein islamisch-jüdisches Einvernehmen ein Bestandteil des Friedens der Zivilisationen im Mittelmeerraum.⁶²

Ein Dauerfriede nur im Rahmen regionaler und mediterraner Kooperation

Aus den bisherigen Ausführungen geht deutlich hervor, dass mit den sich wiederholenden Anschlägen islamischer Fundamentalisten, der stets wiederholten Bestrebung jüdischer Fundamentalisten, ihre Siedlungen in den besetzten Gebieten auszubauen, und dem Ausbleiben der vorgesehenen Wahlen der Palästinenser sich die lokalen und regionalen Hindernisse auf dem Wege des nahöstlichen Friedensprozesses vermehren. Das Bestehen der arabischen Staaten auf einer israelischen Unterschrift unter den Atomwaffensperrvertrag vor und während der New Yorker Konferenz im Mai 1995 zeigt die internationale Dimension des Konflikts an.

Die Politik nahöstlicher Regierungen und auch die Bemühungen der Europäischen Union scheinen in eine Sackgasse geraten zu sein. In dieser Situation ist es erfreulich, wenn nicht-gouvernementale Organisationen die Initiative ergreifen, um das Nachdenken über einen Ausweg zu fördern. Die Bertelsmann-Stiftung hatte im Januar 1995 eine Gruppe von arabischen, israelischen und europäischen Politikern und Experten in Kronberg versammelt, die sich Gedanken über einen „neuen Nahen Osten“ gemacht hat.⁶³ Der dort anwesende Vizepräsident der Weltbank Koch-Weser berichtete von den Schwierigkeiten zu helfen, und forderte ein „neues Paradigma für den Nahen Osten“. Trotz aller Engpässe hat die Weltbank von der für den Aufbau der besetzten Gebiete versprochenen westlichen Hilfe von 2,3 Milliarden US\$ immerhin schon 240 Millionen im Jahre 1994 ausgeben können (davon 20 Millionen allein im Dezember). Aber die Palästinenser spüren noch immer keine Verbesserung in ihren Lebensbedingungen. Vertreter der PNA in den besetzten Gebieten um den Planungsminister Nabil Sha'ath sagten in Kronberg, dass nur eine solche Verbesserung ihrer Regierung Legitimität gegenüber den Fundamentalisten verleihen kann.

Professor Werner Weidenfeld von der Bertelsmann-Stiftung gab in seinem die Diskussion strukturierenden Strategie-Papier vier Problembereiche an, auf die sich die friedliche Neugestaltung des Nahen Ostens konzentrieren sollte: Sicherheit, zivile Gesellschaft (das heisst Demokratisierung), regionale Kooperation und die Arbeit internationaler Institutionen (wie der Weltbank). Der zentrale Begriff für den Frieden ist hierbei der einer „regionalen Kooperation“. Die Vorstellung von einer regionalen Integration im Mittelmeerraum bildet den neusten Rahmen für nahöstliche Friedenspolitik.

Das Interesse Europas an einem „neuen Nahen Osten“ ist lebenswichtig. Zwar kommt aus dem südlichen oder östlichen Mittelmeerraum keine militärische Bedrohung für Europa.

⁶² Tibi, B. *Krieg der Zivilisationen* (siehe Fussnote 29), S. 291ff.

⁶³ Tibi, B. „Ein neuer Osten?“ in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 18. Februar 1995, S. 12.

Sicherheitspolitik hat sich jedoch nach dem Ende des Ost-West-Konflikts radikal geändert; so kann die demographische und sozioökonomische Entwicklung im Nahen Osten für die Stabilität des für Europa zentralen Mittelmeerraumes bedrohlich werden. Hinzu kommt die weiterhin bestehende Abhängigkeit Europas in der Energieversorgung vom Nahen Osten. Die Auswirkungen der demographischen Explosion, die automatisch von einer Verjüngung der Bevölkerung begleitet wird, sind für Europa alarmierend. Ich habe schon angeführt, dass zum Beispiel in Gaza 56% der Bevölkerung unter 16 Jahre, in Algerien 50% der Bevölkerung unter 20 Jahre alt sind. In den anderen Ländern der Region sind die Zahlen ähnlich. Diese beschäftigungslose und unzufriedene Jugend bildet nicht nur ein Potential für Migration nach Europa, sondern - wie erwähnt - auch eine Rekrutierungsbasis für aufbegehrende fundamentalistische Bewegungen. Während sich die nahöstliche und maghribinische Bevölkerung durch die extrem hohen Geburtenraten verjüngt, findet parallel dazu keine Elitenzirkulation im südlichen Mittelmeerraum statt. Die alten Eliten vergreisen, klammern sich jedoch an die Macht und blockieren jede Demokratisierung. Die *generation gap* ist eine der bedrohlichsten Zeitbomben im Mittelmeerraum. Neue Perspektiven für einen Durchbruch sind dringend erforderlich. Das gilt auch für die Palästinenser.

Aus der Sicht der internationalen Politik ist der Friedensprozess in den grösseren Rahmen der Mittelmeer-Sicherheit einzuordnen und nicht mehr eng auf die israelisch-palästinensische Verständigung zu beschränken. Die Region muss sich aus eigener Kraft entwickeln, und Europa kann hierbei Hilfestellung leisten. Die Bildung regionaler Networks, die dann eine mediterrane Dimension bekommen sollten, ist eine zentrale Voraussetzung. Zwischen arabischen - speziell palästinensischen - und israelischen Politikern, wie zum Beispiel zwischen Unterstaatssekretär Yoav Biran vom israelischen Auswärtigen Amt und Nabil Sha'at, entwickelte sich eine Debatte über die arabischen Ängste bei der Bildung regionaler Networks: Angesichts des Entwicklungsgefälles fürchten die Araber - im Bewusstsein ihrer schwachen Position - eine israelische Dominanz. Das Beispiel der Integration des schwach entwickelten Portugals in die Europäische Union entkräftet jedoch die Berechtigung der arabischen Ängste. Entwickeltere EU-Staaten dominieren Portugal nicht.

Unter den europäischen, arabischen und israelischen Politikern und Politikexperten bestand auf dem Symposium der Bertelsmann-Stiftung Einigkeit darüber, dass das alte Modell des euro-arabischen Dialogs als Muster für die Zusammenarbeit mit dem Nahen Osten gescheitert ist. Die alte, geopolitische Bestimmung des Nahen Ostens gehört seit dem Golfkrieg der Geschichte an; ein „neuer Naher Osten“ befindet sich in der Geburtsphase und sein neuer geopolitischer Rahmen ist das Mittelmeer. Zur Geburtshilfe gehören die anvisierte Bildung eines palästinensischen Staates in den besetzten Gebieten nach der Beendigung der israelischen Okkupation,⁶⁴ die wirtschaftliche Entwicklung sowie das oben angesprochene Problem der Lösung der Jerusalem-Frage und die Frage der Einbeziehung Syriens in den Friedensprozess. Die Bertelsmann-Stiftung unter Führung von Werner Weidenfeld hatte schon im Herbst 1991

⁶⁴ Zu der bestehenden Okkupation Benvenisti, Eyal. *The International Law of Occupation*. Princeton, Nj., 1993, hierzu Kap. 5, S. 107ff. Zur Diskussion über den palästinensischen Staat Heller, Mark A. *A Palestinian State. The Implications of Israel*. Cambridge, Ma., 1983.

eine Pionierleistung erbracht, als sie Politiker und Experten zu dem grossen Kongress „The Challenge of the Mediterranean“⁶⁵ nach Barcelona einlud. Im kommenden Herbst (November 1995) wird eine grosse EU-Konferenz in Barcelona stattfinden, die von entscheidender Bedeutung sein wird.

Beim Nachdenken über eine Vision für einen neuen Nahen Osten sind die Lehren des Golfkriegs zu vergegenwärtigen, weil der Friedensprozess ohne den Golfkrieg undenkbar gewesen wäre. An zentraler Stelle stehen drei Erkenntnisse: Erstens: Der Panarabismus als Rahmen für regionale Kooperation gehört gleichermassen mit seinem Traum vom arabischen Einheitsstaat sowie von der arabischen Exklusivität im Nahen Osten der Vergangenheit an. Daraus folgt zweitens, dass Israel und die Türkei als Mittelmeer-Staaten ebenso wie der Iran zum Nahen Osten gehören. Die dritte Erkenntnis hilft, den zu hohen Erwartungen an die Wirkung auswärtiger Akteure vorzubeugen. Der Nahe Osten hat - wie jede Konfliktregion - seine regionale Eigendynamik;⁶⁶ die Konflikte müssen auch lokal und regional bewältigt werden, zumal auswärtige Hilfe Entwicklungen erleichtern und beschleunigen, nicht aber verursachen kann. PNA-Minister Sha'at sprach von Europas Rolle als „*Mr. Peace*“ im Nahen Osten, und der israelische Aussenpolitiker Biran unterstrich die erwartete grössere und verantwortungsbewusstere Rolle Europas im Nahen Osten. Den Frieden können aber nur Araber und Israelis gemeinsam schaffen; Europa kann durch Hilfeleistungen den Prozess fördern.

Europäische, arabische und israelische Politiker und Politikexperten erkannten in dem angeführten Bertelsmann-Gespräch die Parallelität von nahöstlicher und mediterraner Sicherheit und Stabilität. Das fehlende Gleichgewicht von wirtschaftlichem Wachstum und Bevölkerungsentwicklung ist die Hauptquelle der Destabilisierung. Der Fundamentalismus ist nicht bloss eine Sensation terroristischer Tagespolitik, sondern eine religiös-ideologische Reaktion auf Strukturprobleme, ohne deren Bewältigung es keinen Frieden gibt. In diesem Zusammenhang ist es besonders erfreulich, dass sich die Einsicht durchgesetzt hat, dass zum Frieden nicht nur wirtschaftliche Entwicklung und politische Vereinbarungen gehören. Auch kulturelle Erneuerungen sind zentrale Voraussetzungen für den Frieden, der nur in Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und marktwirtschaftlicher Gestaltung der Region gedeihen kann.

Es geht auch nicht nur um eine formelle Anerkennung Israels durch die Araber, sondern - wie der prominente Jerusalemer Politikwissenschaftler Shlomo Avineri sagte - um die Legitimität der Juden, eine souveräne Staatlichkeit im nahöstlichen Staatensystem zu haben. Das erfordert eine Neudefinition des islamischen Toleranzbegriffs. Daran sieht man, dass der nahöstliche Frieden ein komplexer Prozess ist; er umfasst nicht nur Fragen der Sicherheit und der wirtschaftlichen Entwicklung, sondern auch das soziale Generationsproblem und vor allem Fragen der Religion und Kultur. Die Zukunftsvision wird von der Vorstellung eines islamisch-jüdischen Friedens mit dem Westen im Mittelmeerraum geprägt. Gibt es eine realistische

⁶⁵ Weidenfeld, Werner (Hg.). *Herausforderung Mittelmeer*. Gütersloh, 1992.

⁶⁶ Hierzu Tibi, B. *Conflict and War in the Middle East. Regional Dynamic and Superpowers*. London/New York, 1993 (veröffentlicht unter der Schirmherrschaft von Harvard), Einleitung.

Chance für einen solchen neuen Nahen Osten in einem Dauerfrieden? Die Vision ist durchaus rational. Ihre Durchsetzung erfordert allerdings einen hohen Einsatz und viel Geduld - aber die Zeit läuft davon! Die Friedensbilanz des Jahres 1994 war äusserst bescheiden.

Europa bleibt der Herausforderung einer Friedenspolitik im Mittelmeerraum ausgesetzt. Hierbei wird erneut die Frage gestellt werden: „Hat der Friede eine Chance?“ In dieser Abhandlung habe ich keine eindeutige Antwort geben können. Meine Absicht war das Aufzeigen der Komplexität. Ist mir dies gelungen, dann wissen Sie, wie wichtig es ist, sich vor Vereinfachungen und vor dem damit zusammenhängenden Optimismus zu hüten! Eine Friedensvision für den Nahen Osten muss realistisch bleiben und in eine Perspektive des Friedens der Zivilisationen im Mittelmeerraum im Übergang zum 21. Jahrhundert eingebaut werden. Aus der Mittelmeerperspektive geht der Friede im Nahen Osten Europa weit mehr an als die USA. Es trifft zwar zu, dass der seit dem Ende des Golfkrieges im Anschluss an die Madrid-Konferenz 1991 angelaufene Friedensprozess⁶⁷ auf amerikanische Initiative zustande gekommen ist, aber Europäer müssen mit der Zeit lernen, ihre Zukunft selbst in die Hand zu nehmen und selbständig zu werden.⁶⁸ Amerika kann ihnen hierbei nicht viel helfen. Frieden im Nahen Osten herbeizuführen, ist also kein leichtes Unternehmen und im Augenblick mehr eine Hoffnung als Realpolitik.

⁶⁷ Massalha, Omar. *Toward the Long-Promised Peace*. London, 1994, S. 23ff.

⁶⁸ Hier widerspreche ich stark Hubel, Helmut. *Das Ende des Kalten Krieges im Orient*. München, 1995, S. 256ff., der Europa auffordert, keine selbständige Nahostpolitik zu betreiben.

Jürg Dedial

Südafrikanische Republik: Ist der Friede erreicht?

Es fällt mir nicht leicht, unter dem Titel „Ist der Friede in Südafrika erreicht?“ über dieses Land zu berichten, welches sich in einem so ungeheuer dynamischen Wandlungsprozess befindet. Was in Südafrika abläuft, ist mit den Umbrüchen im Osten Europas zu vergleichen, ja, in mancher Hinsicht geht der politische und gesellschaftliche Umschichtungsvorgang noch viel tiefer. Während wir im Falle der ehemaligen Sowjetunion in diversen Bereichen in letzter Zeit eine Art Restauration beobachten können, deutet vieles darauf hin, dass der Umbau in Südafrika weitergehen wird, dass wir also erst am Anfang einer langfristigen Neuordnung stehen.

Dies erklärt, weshalb die Antwort auf die Frage nach der Stabilität dieses Friedens sehr, sehr schwierig und heikel ist. „Der Friede ist erreicht“ - dies lässt sich gewiss mit Nachdruck bejahen. Ja, diese Aussage kann so intensiv fallen, dass viele Beobachter noch heute, nachdem schon über ein Jahr seit dem Machtwechsel von Weiss zu Schwarz vergangen ist, von einem „Wunder“ sprechen. Das Südafrikanische Wunder ist zu einem Begriff im politischen Vokabular geworden, der sehr viel beinhaltet und auch zeigt, dass in der Weltpolitik noch wirklich positive Ereignisse zu verzeichnen sind. Aber die Titelfrage kann nur beantwortet werden, wenn man auch nach der Haltbarkeit dieses Friedens fragt. Und da wird die Sache schon komplizierter.

Lassen Sie mich deshalb etwas ausholen. Wer die Qualität des heutigen Friedens in Südafrika bewerten will, kommt nicht darum herum, den vorangegangenen Konflikt zu analysieren. Erst dadurch wird der gegenwärtige Zustand erklärbar. Der Friede, der heute am Kap herrscht, hat ganz eindeutige Stärken. Aber er hat auch Schwächen, und aus diesen Schwächen lassen sich die Risiken und Gefährdungen der weiteren Entwicklung ableiten. Erst durch eine solche Analyse können wir dann abschätzen, ob sich die Ursprungsfrage positiv beantworten lässt.

Erlauben Sie deswegen, dass ich in einem ersten Teil auf den Konflikt zurückkomme, der Südafrika zu einem so prominenten Dauerthema machte und der den endlich erreichten Frieden so interessant gestaltet.

Das Stichwort, welches für die meisten Schlagzeilen sorgte, ist die *Apartheid*, also die Politik der Rassentrennung. De Facto-Rassentrennung gab und gibt es noch immer in manchen Ländern. Südafrika war aber die einzige Gesellschaft, in welcher sich eine Trennung ethnischer Gruppen nicht nur als Folge sozio-ökonomischer Entwicklungen ergab, sondern aus dem gezielten Versuch, eine solche Differenzierung in einem ideologischen, ja religiösen Gedankengebäude zu verankern. Folgerichtig wurde die Apartheid auch in einer unglaublich umfangreichen Gesetzessammlung kodifiziert, die nicht nur bürokratisch perfekt, sondern ebenso ethisch pervers war.

Die Apartheid wurde nicht zu unrecht als Herrschaftsinstrument der Buren bezeichnet, also der Abkömmlinge der holländischen Siedler, welche sich nach 1652 am Kap festsetzten und

von dort aus bis zum Ende des letzten Jahrhunderts den grössten Teil des heutigen Südafrikas durchdrangen. Schon sehr früh befanden sich die Buren, die sich selbst „Afrikaaner“ nennen, in einem Überlebenskampf, ohne welchen die rigide, selbstgerechte und oft auch engstirnige Lebensweise dieses kleinen weissen Volkes nicht erklärt werden kann. Wo immer sie siedelten, stiessen die Buren mit andern Stämmen und Völkern zusammen. Zu Beginn waren es Ureinwohner wie Hottentotten oder Buschleute, dann, weiter im Osten, die ersten schwarzen Stämme. Noch viel schlimmer aber war für sie die Ankunft der Briten, die im Zuge der napoleonischen Kriege am Kap auftauchten und mit ihrem aufklärerischen Gedankengut die Afrikaaner an mehreren Fronten bedrängten.

Der berühmte grosse Trek der Buren in den 1830er Jahren markierte den letzten Versuch, dem britischen Herrschaftsanspruch zu entfliehen. Von da an entspann sich ein dauernder Konflikt zwischen englisch und holländisch sprechenden Südafrikanern, über die Burenkriege Ende des letzten Jahrhunderts zu den Auseinandersetzungen um die Union von Südafrika, also die Gründung des modernen Staates bis hin zu den Wahlen von 1948, bei denen die burische Nationale Partei zum erstenmal die Macht errang. Dies war der Ausgangspunkt der Apartheid.

Die politische Geschichte Südafrikas bis dahin war vorwiegend jene eines Kampfes zwischen Buren und Engländern. Den Buren ging es darum, um jeden Preis die politische Macht zu erringen, um die kulturelle Identität, die ihnen von den Engländern genommen worden war, wieder herzustellen. Was bei diesem Ringen des frühen 20. Jahrhunderts besonders fasziniert, ist die Tatsache, dass sich im dominierenden weissen Lager genau das abspielte, was später die schwarz-weiße Auseinandersetzung charakterisierte: Eine entrechtete Mehrheit, nämlich die Buren, die im letzten Burenkrieg vernichtend geschlagen worden war und dann in kultureller Unterdrückung durch das britische Establishment lebte, versuchte sich gegen die dominierende Minderheit durchzusetzen. Im Gespräch mit Buren war es in den achtziger Jahren immer wieder faszinierend zu erfahren, wie wenig Verständnis diese Weissen für die Aspirationen der Schwarzen hatten, obwohl sich diese nun genau in derselben Situation befanden wie sie selbst in den Jahrzehnten zuvor!

Die Schwarzen aber spielten politisch in dieser frühen Zeit keine Rolle. Die Industrialisierung in Südafrika hatte sie marginalisiert und zu billigen Arbeitskräften degradiert. Sie bildeten einerseits das Proletariat in den Minenstädten, andererseits das Reservoir für die weissen Farmen. Sämtliche Versuche, sich politisch zu artikulieren, schlugen fehl. Die Apartheid, das kann man nicht genug betonen, wurde in Südafrika schon längst praktiziert, wobei es primär um die klare Zuteilung von gesellschaftlichen und ökonomischen Funktionen ging. Insofern entsprach dies einem britischen Kolonialmuster, das die Untertanen pragmatisch diskriminierte, im übrigen aber leben liess, was leben wollte und sich nicht um die Grauzonen der Existenz kümmerte, solange die Herrschaft nicht gefährdet war.

Nicht so das Burentum. 1948 war deshalb ein so wichtiger Einschnitt, weil nun eine Rassenideologie zum Tragen kam, die von der Überlegenheit des weissen auserwählten Volkes ausging und jede Faser des Alltagsgewebes mit diesem abwegigen Gedankengut tränkte. Die Folgen waren für die Betroffenen so erstaunlich wie erschreckend. Innerhalb eines Vierteljahrhunderts versuchten die Apartheid-Architekten, jeden Bereich des südafrikanischen

Lebens zu trennen. Offiziell hiess dies getrennte Entwicklung, mit Betonung auf Entwicklung. Jedes Volk in Südafrika sollte sich nach seinem Geschmack entwickeln können. Aber die Praxis brachte eine Ausgrenzung, Entrechtung und Marginalisierung einer erdrückenden Bevölkerungsmehrheit, die ihresgleichen suchte.

Dies ist nicht der Rahmen, um Ihnen einen Vortrag über die Apartheid zu halten. Aber ich will, um das Verständnis für die gegenwärtigen Probleme Südafrikas zu schärfen, die zentralen Aspekte der Rassentrennungspolitik kurz berühren - nicht zuletzt, um Ihnen einerseits die Systematik, andererseits die Problematik dieses einmaligen Fehltritts in der Geschichte des *social engineerings* zu demonstrieren.

Wie würden Sie vorgehen, wenn Sie eine doch schon sehr stark integrierte Gesellschaft trennen wollten?

Zunächst einmal müssen Sie die Lebensräume definieren. Im Falle Südafrikas lautete die Definition so, dass die Weissen mit damals rund 20% der Bevölkerung 87% des Landes erhielten. Den Schwarzen standen zur Entwicklung also 13% zur Verfügung. Diese Gebiete hiessen *Homelands* und waren als Lebensraum und politisches Betätigungsgebiet für die Schwarzen vorgesehen. Dies heisst, dass im grössten Teil Südafrikas für sie kein Platz sein sollte - ausser zum Arbeiten.

Nur Arbeitstüchtige sollten sich in den „weissen“ Städten aufhalten dürfen. Zu diesem Zwecke wurden rings um die Städte und Dörfer schwarze Siedlungen gebaut, die sogenannten *Townships*, wo jene Schwarzen leben konnten, die einen sogenannten „Pass“, also eine Aufenthaltsbewilligung, hatten. Das System war jenem der Saisoniers in der Schweiz sehr ähnlich, wenn auch sehr viel rigider. Wer keinen Pass hatte oder ohne das Dokument erwischt wurde, riskierte die Deportation ins Homeland. 17 Millionen Mal geschah dies bis 1985!

Bis 1948 war die Rassentrennung sehr locker, das heisst, es lebten Millionen von Schwarzen und Mischlingen im offiziell „weissen“ Gebiet, so wie sie seit Generationen dort gelebt hatten, so wie sie dort geboren worden waren. Aber das änderte sich nun. Im Laufe der folgenden 30 Jahre wurden rund 3,2 Millionen Schwarze und Mischlinge zwangsweise umgesiedelt; das „weisse“ Gebiet wurde arrondiert.

Doch der Rassenwahn ging weiter. Die gesamte Infrastruktur musste getrennt und vervielfacht werden. Zum Beispiel Schulen. Die staatlichen Unterrichtsstätten wurden fein säuberlich aussortiert, bis es am Schluss 11 verschiedene Erziehungsministerien gab. Was dies in der Praxis für die schwarze Position bedeutete, mag folgende Zahl zeigen:

- 1953 betrug das Ausgabenverhältnis pro Schüler von Schwarz zu Weiss 1:7,5.
- 1970 war es bereits 1:16,6.

Daran lässt sich sehr schön demonstrieren, wie sich das Konzept der getrennten Entwicklung in der Praxis als Benachteiligung der ausgegrenzten Gruppen erwies. Und noch etwas, so nebenbei: Man kann erahnen, was in diesen Jahren der Segregation allein durch die Sünden im Erziehungsbereich an Schaden angerichtet wurde, den man nun, wo die schwarze

Bevölkerung stark angewachsen ist, mühsam zu beheben sucht. Ich werde darauf noch zurückkommen.

Den Apartheidarchitekten gelang es, innerhalb von 15 Jahren das Land total auseinanderzureissen. Jeder Mensch wurde rassistisch klassifiziert, dann zugeteilt: In Wohngebiete, in Schulen, sofern es diese überhaupt gab, in Berufe. Mischehen wurden verboten, Liebesbeziehungen über die Rassenschranken wurden strafbar, die Polizei überwachte auch dies mit peinlicher Akribie. Entwuchs einer gemischten Paarung ein farbiges Kind, musste sich der weisse Partner zum Mischling herabstufen lassen, wenn er die Beziehung erhalten wollte.

Sie werden sich vielleicht fragen, wieso dieser Ausdifferenzierung so wenig Widerstand erwuchs. Die Antwort liegt - wenn ich das stark vereinfacht so nennen darf - einerseits einmal in der grundlegend friedlichen Natur der Schwarzen. Sie hat aber auch damit zu tun, dass ein äusserst leistungsfähiger Sicherheitsapparat jeden Widerstand im Keime zu ersticken wusste. Die Polizei konnte sich dabei auf eine rigorose Gesetzgebung stützen, die in zahllosen Fällen systematisch fundamentale Bürgerrechte missachtete.

Und trotzdem nahm der Widerstand auf verschiedenen Ebenen zu, und zwar in Wellen. Die erste Welle fällt ins Jahr 1960, als die Regierung in Pretoria im Gefolge des Massakers von Sharpeville die wichtigsten schwarzen Organisationen verbot und deren Führung sukzessive inhaftierte oder ins Exil trieb. Dem Afrikanischen Nationalkongress (ANC), der sich im Laufe der fünfziger Jahre zu einer Massenbewegung entwickelt hatte, wuchs dadurch eine enorme Bedeutung zu, und zwar sowohl im Lande selbst als auch ausserhalb Südafrikas. Verstärkt wurde diese Entwicklung ganz massiv durch die zweite Welle von Unruhen im Jahre 1976, als die Jugend von Soweto, der grossen *Township* bei Johannesburg, und später im ganzen Land aufstand. Von hier an kam Südafrika nicht mehr zur Ruhe, und im Wechselspiel von Widerstand und Repression formte sich jener Konflikt heraus, der immer mehr auch die internationale Politik zu prägen begann.

Es war in den auf Soweto folgenden Jahren, also etwa um 1980, dass sich immer mehr weisse Südafrikaner bewusst wurden, dass die Apartheid in eine Sackgasse führen musste. Vordergründig war dies nicht selbstverständlich, denn die weisse Macht war unangefochten, und viele Weisse hätten dem Konzept einer getrennten Entwicklung auch weiterhin eine gewisse Plausibilität abgewinnen können, wenn es sich eben um eine Entwicklung gehandelt hätte.

Aber die Diskrepanz zwischen dem weissen Lebensstil und den weissen Entwicklungsmöglichkeiten einerseits und der tristen Realität der schwarzen Existenz andererseits war derart gross geworden, dass jenseits der ideologischen oder ethischen Fragwürdigkeit der Apartheid etwas nicht stimmen konnte. Es war fast grotesk: Je mehr sich in jener Zeit das Bumentum sagen konnte, die lange ersehnte Macht konsolidiert zu haben, desto deutlicher wurden die Anzeichen, dass eben dieses Ziel nie erreicht würde. Zwar waren die Anglophilen politisch - nicht wirtschaftlich! - endgültig niedergedrungen. Aber allen Selbstermutigungen zum Trotz liess sich die burische Festung gegenüber den schwarzen Aspirationen nicht halten.

Vielleicht eher überraschend, oder eben auch nicht, kamen die entscheidenden Anstöße von der südafrikanischen Wirtschaft. Dort hatte man schon seit einiger Zeit die zunehmende Isolierung Südafrikas mit Sorge beobachtet. Vor allem aber waren es ganz grundsätzliche Überlegungen, die zu immer deutlicheren Forderungen an die Adresse der Machthaber in Pretoria führten. Im Prinzip war das Problem ganz einfach: Der Blick auf die demographische Entwicklung zeigte 1980 die Ausweglosigkeit der Apartheid deutlich auf.

| | | |
|------------|---------------|---------------|
| Weisse | 4,5 Millionen | 1,4% Wachstum |
| Mischlinge | 2,6 Millionen | 2,0% Wachstum |
| Asiaten | 0,8 Millionen | 2,0% Wachstum |
| Schwarze | 23 Millionen | 2,4% Wachstum |

Um dieses Bevölkerungswachstum nur schon abzufangen, mussten jährlich 200'000 neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Bis zum Jahr 2000 wurde damals ein Bedarf von rund 6 Millionen qualifizierten Stellen prognostiziert. Das getrennte Schulsystem war aber überhaupt nicht in der Lage, entsprechenden Nachwuchs auszubilden. Oder mit anderen Worten: Es gab zu wenige Weisse, die das notwendige Wachstum von rund 5% garantieren konnten. Schwarze mussten in die Wirtschaft mit einbezogen werden. Mit den bestehenden Berufs- und Ausbildungsbarrieren war dies aber nicht entfernt möglich. Also kam immer lauter die Forderung, das Erziehungswesen zu reformieren und den Arbeitsmarkt zu liberalisieren.

Genau dies geschah im Jahre 1978, und es ist fast amüsant, sich heute daran zu erinnern, wie wir Beobachter uns damals fragten, was dies wohl bedeuten möge. In jenem Jahr akzeptierten die Machthaber in Pretoria unter der neuen Führung des Pieter Willem Botha eine sehr weitgehende Deregulierung des Arbeitsmarktes, insbesondere die Legalisierung schwarzer Gewerkschaften. Die Wirtschaft wollte das, so grotesk dies damals erschien, und die Regierung liess es mit grossen Bedenken zu. Botha war bereit, die Apartheidfesseln überall dort zu lockern, wo die Macht nicht in Frage gestellt wurde. Er begann, das zuvor total vernachlässigte schwarze Bildungssystem zu verbessern, erstmals konnten gewisse Schwarze in weissen städtischen Gebieten eine Art Niederlassung erlangen, und als Kernstück dieses Reformprogramms wurden die Mischlinge und Asiaten mit gewissen Beschränkungen in den parlamentarischen Betrieb eingebunden.

Allerdings: Die weisse Suprematie blieb auch im neuen sogenannten Dreikammerparlament gänzlich unangetastet, und schon gar nicht wäre es der weissen Regierung in den achtziger Jahren in den Sinn gekommen, die Schwarzen irgendwie in den politischen Entscheidungsprozess mit einzubeziehen. Im Gegenteil: Botha versuchte mit allen Mitteln, die *Homelands* als unabhängige Staaten zu etablieren, so dass sich für die schwarzen Südafrikaner, die offiziell Bürger dieser Reservate waren, eine politische Betätigung in Südafrika selber verbot. Nur vier der elf Stammesgebiete akzeptierten diese Unabhängigkeit; kein einziges Land der Erde anerkannte sie.

Und doch war 1978 die Büchse der Pandora geöffnet worden. Denn mit der Entfesselung schwarzer Wirtschaftskraft einerseits und der politischen Emanzipation der ohnehin schon

leicht privilegierten Mischlinge und Asiaten andererseits entstand für die schwarze Mehrheit erst recht der Anspruch, volle bürgerliche und politische Rechte zu erhalten. Und einmal mehr war es die Jugend in den *Townships*, die das Heft in die Hand nahm. Nur Tage nach der ersten Sitzung des neuen Parlaments im September 1984 ging sie auf die Strasse. Es folgten fünf Jahre blutiger Unruhen, die der Welt täglich Bilder von äusserster Gewalt auf den Fernsehbildschirm lieferten und das Regime in Pretoria zu immer drastischeren Gegenmassnahmen zwangen, mit denen offenkundig kein Ausweg zu finden war.

Dies war die eine Seite des Konflikts: Ein mehr und mehr isoliertes Machtzentrum, dessen Ideologie sich längst überlebt hatte und als dessen Impetus sich immer mehr die Angst vor einem Verlust der so hart erkämpften kulturellen und politischen Identität herauskristallisierte. Auf der andern Seite stand eine Koalition des schwarzen Widerstandes unter der Führung des ANC, die von aussen recht massiv unterstützt wurde und die sich trotz herber Reibungsverluste als permanente Kraft etablieren konnte. Der ANC hatte die Moral auf seiner Seite, die Regierung die physische Macht. Und während bald täglich in den Zeitungen die Zahl der Todesopfer zu einer abstumpfenden Routinemeldung vom Wert der Wetterprognose wurde, zeichnete sich auf der politischen Ebene eine Pattsituation ab, die zwar Anlass zu einer resignativen Grundstimmung bot, andererseits aber auch immer klarer werden liess, dass Verhandlungen den einzigen Ausweg weisen würden.

Vielleicht müssen wir uns, trotz unserer immer grösseren Fähigkeit zur Konfliktanalyse, manchmal eingestehen, dass es auch in der Politik noch Wunder gibt. Wenn dies so ist, dann kann der Fall Südafrika vielleicht als seltenes Beispiel dienen. Der langjährige Afrikabeauftragte im amerikanischen State Department, Chester Crocker, dem es massgeblich zuzuschreiben ist, dass der endlose Konflikt um Namibia friedlich gelöst werden konnte, hat in seinen Memoiren eindrücklich dargelegt, dass auch ein sehr verfahrenener Konflikt einer Lösung zugeführt werden kann, wenn es gelingt, die streitenden Parteien in eine Sackgasse zu führen. In dieser muss ihnen dann klargemacht werden, dass nur Verhandlungen noch aus dem Patt herausführen und vor allem, dass alle Konfliktpartner dabei profitieren können. Crocker sprach von einem „*Constructive Engagement*“, bei dem der Anreiz die Wirkung der Sackgasse mehr als wettmachte.

Das „Wunder von Südafrika“ hat viele Gründe. Jener, der vielleicht zuerst wirksam wurde, war die Tatsache, dass just zu dem Zeitpunkt, als sich bei beiden Konfliktparteien genau dieses Bewusstsein heranbildete, den Kampf nicht zu ihren Gunsten entscheiden zu können, der Ost-West-Gegensatz zusammenbrach. Der Afrikanische Nationalkongress hatte sich, nachdem der gewaltlose Widerstand gegen die Apartheid in den fünfziger Jahren fruchtlos geblieben war, immer mehr unter die brüderlichen Fittiche des Ostblocks begeben und sein Programm immer stärker auf die Ziele der sozialistischen Weltgesundheit ausgerichtet. Reziprok hatten die Verfechter der burischen Heilslehre mit der Chimäre des „totalen kommunistischen Anschlags auf Südafrika“ versucht, die weisse Bevölkerung hinter sich zu scharen und den Westen mit dem Schreckensszenario eines Falls der Festung am Kap bei der Stange zu halten.

Es war wirklich ein Glücksfall, dass beide Fundamente innert kurzer Zeit zusammenbrachen. Der Fall der Berliner Mauer machte dem ANC klar, dass vom Ostblock bald keine ideologische

Stützung mehr zu erwarten war. In wirtschaftlicher Hinsicht lief ohnehin schon fast nichts mehr. Und nur zwei Monate zuvor, im September 1989, hatte P.W. Botha endgültig seinen Sessel räumen müssen. Mit der Machtübernahme Frederik Willem de Klerks in Pretoria wurde auf weisser Seite der Weg frei für echte Reformen, was nun eben hiess, dass die Schwarzen ohne Einschränkungen an der Macht beteiligt werden mussten. Dies wiederum konnte nur bedeuten, dass diese Macht letztlich schwarz werden würde. Für viele Weisse hiess dies allerdings, dass das eigentlich Undenkbare plötzlich zur Realität zu werden drohte.

Aber Südafrika hatte eben gleich nochmals Glück. Diesmal wurde die Gnade des Schicksals in der Persönlichkeit der zwei grossen Protagonisten des Wandels sichtbar, die im Jahre 1990 in einer einzigartigen Symbiose die Geschicke des Landes in die Hand nahmen.

Auf der einen Seite also F.W. de Klerk, ein machtbewusster, konservativer Afrikaaner aus Transvaal, der zu Beginn überhaupt nicht dazu prädestiniert schien, aus Bothas elefantenartigem Trampelpfad auszubrechen und neue politische Horizonte zu erschliessen. Aber de Klerk hatte gegenüber seinem neurotischen Vorgänger einen ganz grossen Vorteil: Er konnte zuhören und war offen für andere Meinungen. Und sein analytischer Sinn war hoch entwickelt. Wenn es denn sein musste, dass sich Südafrika der Welt anzupassen hatte und nicht umgekehrt, dann war er bereit, eine Lösung zu finden, mit welcher die schwarzen Aspirationen berücksichtigt werden konnten. Er hatte aber gegenüber Botha noch einen anderen Vorteil: Er hatte die weit besseren Ratgeber, allen voran seinen Bruder Wimpie de Klerk, der zu jenen burischen Vordenkern gehörte, die schon seit langem versucht hatten, einen Ausweg aus dem weissen Dilemma zu finden.

Auf der andern Seite stand Nelson Mandela, seit 1963 im Gefängnis und in den achtziger Jahren zu einem Mythos geworden, dessen Ausstrahlungskraft derart gross war, dass kein politischer Lösungsansatz ohne ihn eine Chance hatte. Mandela war offiziell nicht der Führer des ANC. Das war sein ehemaliger Anwaltskollege Oliver Tambo, der sich mit der sogenannten externen Führung des ANC im Exil befand und von aussen her den Zusammenbruch der Apartheid betrieb. Aber Mandela wirkte in vielfältiger Weise aus seiner Gefängniszelle. Obwohl die Regierung in Pretoria versuchte, ihn gleichsam totzuschweigen, beeinflusste er die Programmatik des Befreiungskampfes. Er tat dies so klar und unzweideutig, dass Pretoria schon früh in den achtziger Jahren anfang, die Fühler zu ihm auszustrecken und einen festen Kontakt herzustellen. Heute wissen wir, nicht zuletzt dank den faszinierenden Schilderungen des prominenten Journalisten Allister Sparks, wie eng diese Kontakte zeitweise waren und wie sehr es Mandela gelang, die Zukunftsperspektiven der weissen Planer zu beeinflussen.

Von Mandela wusste man schon seit langem, dass er zwar nicht am Primat einer demokratischen Mehrheitsherrschaft rütteln lassen würde. Aber es war ebenso klar, dass er sich bewusst war, wie wichtig die Weissen für ein zukünftiges schwarzes Südafrika wären und dass auch der ANC für eine neue politische Ordnung beträchtliche Konzessionen zu erbringen haben würde. Dies war die Ausgangsposition für den grossen Schritt, den F.W. de Klerk am 2. Februar 1990 tat. Er hatte die Weissen bereits auf fundamentale Änderungen vorbereitet. Nun wurden mit einem Schlag sämtliche noch verbliebenen Apartheid-Gesetze aufgehoben,

sämtliche verbotenen Parteien legalisiert und die prominenten politischen Gefangenen freigelassen, allen voran Nelson Mandela.

Den zeitlichen Ablauf der nun folgenden ersten grossen Umbruchphase, die von 1990 bis zum April 1994 dauerte, kennen Sie in den Umrissen. Es kamen vier Jahre, in denen ein Land fundamental verändert wurde, in denen eine Revolution stattfand, ohne dass es zu verbreiteten gewaltsamen Auseinandersetzungen kam, in denen ein gewaltiges Konfliktpotential trotz kritischen Momenten stets in Schach gehalten werden konnte, und wo schliesslich die Macht in einem friedlichen, demokratischen Prozess von der Minderheit an die Bevölkerungsmehrheit übergang.

Es dürfte wohl zum erstenmal überhaupt in der Menschheitsgeschichte geschehen sein, dass eine herrschende Gruppe, hier die Weissen, die die physische Macht noch immer praktisch unbegrenzt in der Hand hielt, diese abgab, obwohl sie noch hätte auf recht lange Zeit am Ruder bleiben können. Darüber darf man sich keine Illusionen machen. Hierin liegt die ganz grosse staatsmännische Leistung de Klerks. Der erwähnte Allister Sparks spricht von einer „ausgehandelten Revolution“, was bestimmt den Sachverhalt sehr treffend umschreibt.

Deshalb bin ich sicher, dass diese vier Jahre einst als Beispiel einer grossen politischen Willensleistung in die Geschichtsbücher eingehen werden. Der 1991 in Gang kommende Verhandlungsprozess war zutiefst gekennzeichnet von einem untrüglichen Realitätssinn auf Seiten der zwei grossen Protagonisten, des ANC unter Mandela und der noch regierenden Nationalen Partei unter de Klerk. Im Sinne Chester Crockers war bei beiden Seiten von Anfang an klar, dass keine gegen den Willen der andern eine Lösung herbeizuzwingen vermöchte. De Klerk versuchte zwar noch recht lange, in der zu schaffenden Übergangsverfassung gewisse Gruppenrechte mit einem Minderheitenschutz zu verankern, was in der Praxis bedeutet hätte, dass sich die Weissen als einzelne politische Gruppe hätten definieren und als solche gewisse Sonderrechte bewahren können.

Aber zu Recht opponierte der ANC gegen dieses durchsichtige Ansinnen, weil er argwöhnte, dass sich die Weissen dadurch ihre Privilegien bewahren könnten. Unter dem Einfluss ausländischer Völkerrechtsexperten, auf die die weissen Verhandlungsführer hörten, wurde diese Position aber aufgegeben, und de Klerk begnügte sich schliesslich mit einem allgemeinen Katalog von Menschenrechten, die einzig die Stellung des Individuums gegenüber dem Staat schützen. Vor allem wurde von den Weissen das Prinzip anerkannt, dass die nächsten Wahlen demokratisch und frei sein müssten, dass implizit also eine schwarze Mehrheit an die Macht käme.

Gerade hier zeigte sich nun aber die Statur Mandelas. Aus einer reinen Wahlstärkenarithmetik betrachtet hätte sich der ANC ein grosses Mass an Unnachgiebigkeit leisten können, denn die Zeit spielte für ihn. Besonders in den ersten Monaten nach der Freilassung der internen Führung, als in den Townships eine unglaublich euphorische Stimmung herrschte, musste damit gerechnet werden, dass sich der linke Flügel in der Bewegung, der für eine radikale Umwandlung in Staat und Wirtschaft eintrat, durchsetzen könnte. Aber Mandela hatte den ANC im Griff. Er führte die Bewegung ähnlich umsichtig in die Macht hinein wie de Klerk

die Nationale Partei aus der Macht hinausleitete. Dabei konfrontierte er sie mit völlig neuen Realitäten, die in diametralem Gegensatz standen zu den klassischen Zielsetzungen des ANC als Befreiungsbewegung.

Dies galt sowohl in taktischer Hinsicht als auch in strategischer. Die zwei grossen Verhandlungspartner kamen nämlich bald einmal überein, für 1994 den Wahltermin festzusetzen und diesen um keinen Preis mehr zu verschieben. Sie setzten sich damit unter Druck, denn bis dahin musste festgelegt werden, welche Kompetenzen das erste frei gewählte Parlament überhaupt haben sollte. Die Nationale Partei wollte von der Bundesebene möglichst viel Macht auf regionale und lokale Ebenen delegieren, während der ANC sie im Sinne seiner zentralistischen Grundlinie im Bundesparlament zu konzentrieren suchte. Das grosse Tauziehen entstand aber über die Frage, welche verfassunggebende Rolle dieses Parlament denn eigentlich überhaupt spielen sollte. Für den ANC war klar, dass das angestrebte neue Grundgesetz Südafrikas von diesem Parlament ausgearbeitet würde - was hiess, dass der ANC als voraussichtlicher Wahlsieger mit absoluter Mehrheit allein bestimmen könnte, wie die zukünftige Ordnung auszusehen hatte. Das war die Position 1990. Nun, nach 1994 sieht die Sache ganz anders aus. De Klerk hatte nicht nur durchgesetzt, dass Südafrika ein Zweikammerparlament mit einem Senat ähnlich dem schweizerischen Ständerat erhielt. Vor allem war es ihm gelungen, seine Verhandlungspartner auf bindende Verfassungsprinzipien festzunageln, die vor den Wahlen ausgearbeitet wurden und in Form einer Übergangsverfassung während zwei Jahren in Kraft wären. Dies ist gegenwärtig der Fall. „Bindend“ heisst, dass bei dem nun bis 1996 auszuarbeitenden endgültigen Grundgesetz diese Prinzipien nicht mehr verändert werden dürfen. Sie sehen, der ANC ist unglaublich weit gegangen in seinem Entgegenkommen gegenüber den Weissen. Man könnte schon fast von einer Art Selbstverleugnung sprechen.

Dies ist in vielen Bereichen sichtbar. Im Zuge der zähen Verhandlungen gelang es der Nationalen Partei beispielsweise, den ANC zur Bildung einer Regierung der Nationalen Einheit zu verpflichten. Bis 1999 würde demnach ein Kabinett bestehen, in welchem alle Parteien mit mindestens 10% der Stimmen vertreten wären. Hinzu kommt, dass sämtliche Gesetze mit einer Zweidrittelmehrheit und nicht, wie vom ANC angestrebt, mit einfacher absoluter Mehrheit, verabschiedet werden müssen. All dies sind Konzessionen, mit denen die ANC-Führung schwer rang, ehe sie sie einging, denn all diese Kompromisse bedeuteten eine Beschneidung der Macht, die dem ANC kraft seiner Dominanz eigentlich hätte zufallen müssen.

Von vielleicht noch grösserer Wichtigkeit ist der Entwicklungsprozess, den der ANC in Bezug auf sein Wirtschaftsprogramm durchlief. Vergleicht man die altertümliche Umverteilungsrhetorik von Ende der achtziger Jahre mit den gegenwärtigen, durch und durch marktwirtschaftlichen Maximen der ANC-Führung, so müsste man fast einmal mehr den Begriff des Wunders bemühen. Noch zu Beginn der Verhandlungen um das neue Südafrika war konstant von der Verstaatlichung der Schlüsselindustrien, vor allem des Bergbaus, die Rede sowie von radikalen Landumverteilungen und Steuerumschichtungen zugunsten einer volkseigenen Wirtschaft. Davon hat sich der ANC weit entfernt.

Der Grund für diese unglaubliche Wandlung liegt nicht nur darin, dass der Ostblock als alternatives Wirtschaftssystem zu existieren aufgehört hat und keinerlei Unterstützungs- und Vorbildfunktion mehr ausübt. Vielmehr hatte die aktive Führung des ANC im Exil ganz einfach die Realität in Südafrika aus den Augen verloren und musste nun in einem schmerzhaften Prozess erkennen, dass die Abschaffung der Apartheid nicht automatisch eine ökonomische Besserstellung der Benachteiligten bringen würde. Nur eine optimal funktionierende Wirtschaft wäre einigermaßen in der Lage, eine Entwicklung zu garantieren, die auch die Schwarzen voranbringt. Und die Ressourcen des Landes sind beschränkt. Dies war die Botschaft, welche den ANC-Leuten immer wieder nahegebracht wurde und die sie unerhört schnell verstanden haben.

Heute nun, so können wir konstatieren, sehen wir eine Zusammenarbeit zwischen der Regierung und der Wirtschaft, die besser nicht sein könnte. Aus Geschäftskreisen hört man immer wieder, dass Mandelas Kabinett für die Anliegen der Wirtschaft zugänglicher sei als all die burischen Regierungen in den 40 Jahren zuvor. Mandela hat ja auch alles getan, um ausgewiesene Fachleute in die relevanten Posten zu bringen oder, um die zentralen Funktionen des Finanz- und Wirtschaftsministeriums oder der Notenbank zu nennen, am besten gleich dieselben Leute zu übernehmen. Hier wird einer seiner fast dogmatischen Grundsätze sichtbar, nämlich das Land zu versöhnen, also die Schwarzen voranzubringen und gleichzeitig die Ängste der Weissen soweit als irgend möglich zu besänftigen und deren Fachwissen nutzbar zu machen.

Kommen wir also zu einer Art Zwischenbilanz und zurück zur Frage, ob der Friede in Südafrika erreicht sei. Wenn selbst gestandene Politologen und abgebrühte Journalisten von einem Wunder reden, dann muss etwas Aussergewöhnliches geschehen sein. Dies ist mit Blick auf die letzten fünf Jahre ganz bestimmt der Fall. Die gegenwärtige Situation in Südafrika ist in der Tat gekennzeichnet von einem ausserordentlich starken Friedenswillen, von der Entschlossenheit zumindest der zwei grossen Regierungspartner - des ANC und der Nationalen Partei - einen Ausgleich zu finden und dem neuen Südafrika eine gesunde Basis zu geben. Der Schlüssel zu dieser erstaunlichen Übereinstimmung ist die Überzeugung, dass in einer so tief geteilten und ungleich privilegierten Gesellschaft wie der südafrikanischen keine der beiden grossen politischen Kräfte allein wirken kann. Die gewaltigen Probleme haben auf beiden Seiten einen eindrucklichen Reifeprozess bewirkt, der sich bis jetzt als sehr stabil erwiesen hat.

Man darf allerdings auch nicht verschweigen, dass äussere Faktoren sehr stark mitgewirkt haben. Der schon erwähnte Zusammenbruch des Ost-West-Konflikts, der bis 1989 das Geschehen in Südafrika mitbeeinflusst hatte, ist von grösster Bedeutung. Ebenfalls zu erwähnen ist die schlechte Vorbildfunktion von benachbarten Ländern wie Simbabwe oder Namibia, denen stets eine Art Vorreiterrolle für Südafrika zugeschrieben wurde und die nun mit ihren autokratischen Verkrustungserscheinungen und ökonomischen Fehlleistungen abschreckend auf die neuen Machthaber in Pretoria einwirken. Eines der vielen erstaunlichen Merkmale der ANC-dominierten Regierung ist der eiserne Wille, nicht dieselben Fehler zu wiederholen, die nördlich des Limpopo und Oranje begangen wurden.

Welches aber sind nun die Säulen des Friedens und der Stabilität? Ich habe erwähnt, dass an den Scharnierstellen zwischen Politik und Wirtschaft ausgewiesene Fachleute sitzen, in mehreren entscheidenden Fällen jene, die schon unter de Klerk diese Posten innehatten. Eine der cleversten Forderungen, mit denen sich de Klerk in den Verhandlungen mit dem ANC durchsetzen konnte, war jene, dass die weissen Staatsangestellten im Verlauf der fünf Jahre dauernden Übergangszeit bis zu den nächsten Wahlen nicht entlassen werden dürfen. Der ANC hat auch diese Kröte geschluckt. Nun wird man einwenden können, dass damit ein schwerfälliger und aufgeblähter Verwaltungsapparat in eine Zeit hinübergeschleppt werden muss, in welcher die knappen Mittel optimal eingesetzt werden sollten. Das stimmt. Aber andererseits ist diese Bürokratie noch auf längere Sicht nicht zu ersetzen; ein forcierter Umbau von Weiss zu Schwarz hätte, so wird heute auch beim ANC freimütig zugegeben, verhängnisvolle Folgen.

Eine weitere Säule der Stabilität ist zweifellos der Sicherheitsbereich. Auch hier ist Aussergewöhnliches zu verzeichnen. Nicht erstaunlich ist die Tatsache, dass an der Spitze des Verteidigungsministeriums zwei Figuren aus der ANC-Guerillaführung stehen. Auch nicht unbedingt erstaunlich ist ferner der Umstand, dass diese Leute noch vor sechs oder sieben Jahren in Pretoria als Top-Terroristen gehandelt wurden. Sehr bemerkenswert hingegen ist die Tatsache, dass die gesamte weisse Armeeführung in ihrer Stellung verblieben ist, der Oberkommandierende, General Meyring, eingeschlossen. Man ist bei diesen Generalen des Lobes voll über den neuen Chef, der klargemacht hat, dass in seiner Armee allein die Fähigkeit den Ausschlag gibt. Joe Modise, so heisst er, hat denn auch keinen Moment gezögert, 3'000 Rekruten aus der ANC-Guerilla, die in einem Ausbildungslager auf die Integration in die Armee hätten vorbereitet werden sollen und aus Unzufriedenheit zu meutern begannen, fristlos zu entlassen und nach Hause zu schicken.

Da sich die Armee während der Apartheidjahre politisch sehr stark zurückhielt, kann man diese Entwicklung verstehen. Bei der Polizei ist dies gewiss nicht der Fall. Sie zählte bei den Schwarzen zu den am meisten verhassten Herrschaftsinstrumenten der Weissen. Sie war berüchtigt für ihre Disziplinlosigkeit und Brutalität und hat dementsprechend in den schwarzen Townships noch immer einen miserablen Ruf. Wie ist nun aber zu erklären, dass Mandela Anfang dieses Jahres den zurückgetretenen Chef der Polizei durch einen anderen weissen Polizeigeneral ersetzte? Man hätte in weiten schwarzen Kreisen einen Aufschrei der Empörung erwarten müssen - nichts dergleichen geschah. Der neue Mann wurde akzeptiert, weil man ihm zutraut, dass er den Polizeiapparat ins Lot bringen wird.

Sie sehen also: Pragmatismus und der Wille zur Versöhnung haben in zahlreichen heiklen Bereichen zu einer Stabilität geführt, die kaum erwartet werden konnte. So gesehen, hat der Friede in Südafrika ein starkes Fundament erhalten.

Aber es gibt natürlich zahlreiche Risiken, die mit Blick auf die nächsten Jahre nicht unterschätzt werden dürfen. Da ist zunächst und vor allem die gewaltige Entwicklungsproblematik zu erwähnen. Die südafrikanische Bevölkerung besteht nach den letzten Statistiken aus 5,1 Millionen Weissen und knapp 31 Millionen Schwarzen. Zusammen mit Mischlingen und Asiaten kommt man auf rund 42 Millionen. Das Wachstum der

Gesamtbevölkerung beträgt 2,4%; 1960 waren es noch 17,3 Millionen, für 2010 erwartet man 58 Millionen. Wenn ich Ihnen nun sage, dass das Wirtschaftswachstum im ersten Quartal dieses Jahres aufs Jahr berechnet 1,5% betrug, ahnen Sie bereits, worum es geht. Man schätzt, dass mindestens 5% nötig wären, um die Arbeitslosigkeit von offiziell 55% im Griff zu halten.

Die krassen Entwicklungsunterschiede in Südafrika böten ein statistisches Horrorkabinett - ich will hier aber nicht in alle diese sozialen Bereiche eindringen, in denen ein gewaltiger Nachholbedarf auf schwarzer Seite besteht. Die dringendsten Aufgaben stehen in den Sektoren Wohnungsbau, Gesundheit, Erziehung und Arbeit an, und weil die Erwartungen bei den Schwarzen in die neue politische Führung sehr hoch sind, wird Pretoria in Zusammenarbeit mit den neuen Provinzregierungen einiges tun müssen. Kernstück der vielfältigen Anstrengungen ist das sogenannte Wiederaufbau- und Entwicklungsprogramm (*Reconstruction and Development Programme, RDP*), mit welchem in den nächsten fünf Jahren die größten Missstände behoben werden sollen. Die Zielvorgabe besteht aus dem Bau von einer Million Wohneinheiten, aus Wasser- und ärztlicher Versorgung für alle, der Rückgabe von 30% des Farmlandes an die Schwarzen, einem integrierten Schulsystem mit obligatorischem Unterricht von zehn Jahren und einem öffentlichen Programm zur Schaffung von Arbeitsplätzen.

Diese Ziele sind zum Teil nicht realistisch. Aber ein wichtiger Aspekt des RDP ist psychologischer Art und erinnert an Roosevelts New Deal. Und das Programm hat den eminenten politischen Vorteil, dass sämtliche grösseren Parteien sowie die massgeblichen Gremien der Privatwirtschaft es unterstützen und sich teilweise sehr stark engagieren. Es dürfte das wichtigste Element des „nation building“ sein, mit dem der ANC nicht zuletzt auch versucht, seine Rolle als einigende Kraft zu demonstrieren. Wie weit er dem RDP zum Durchbruch verhelfen kann und welches die politischen Auswirkungen sein werden, ist gegenwärtig noch sehr schwer abzuschätzen, weil die einzelnen Programme sehr sorgfältig vorbereitet werden und erst langsam anlaufen.

Überhaupt sehen sich Mandela und seine Spitzenleute in der Partei auch jenseits der wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Fragen mit grossen Herausforderungen konfrontiert. Manche ehemaligen Weggefährten werfen der Führung einen viel zu kompromissbereiten Kurs gegenüber den Weissen vor. Der linke Flügel, welcher vor allem bei der Jugend in den Townships über ein beträchtliches Potential verfügt, spricht von einem „*Appeasement*“ und möchte viel radikalere Massnahmen zur Umverteilung des sogenannten Volksvermögens sehen. In den internen Ausmachungen hat die Linke in letzter Zeit immer wieder klar den Kürzeren gezogen, und der grösste Teil der schwarzen Bevölkerung stützt zumindest gegenwärtig Mandelas gemässigten Kurs. Aber wie sieht die Situation in vier Jahren aus, wenn wieder Wahlen stattfinden, wenn auf die Euphorie und Erleichterung die grosse Ernüchterung gefolgt ist und die Leute vielleicht wieder anfällig sind für radikale Botschaften? Und was geschieht, wenn der jetzt 77jährige Mandela plötzlich von der Bildfläche verschwindet, wenn Südafrika also die grosse Einigungsfigur verliert?

Letztere Frage interessiert natürlich alle Beobachter über Massen. Mandela hat eine Gruppe höchst fähiger, jüngerer Männer und Frauen um sich, die fachlich jederzeit in der Lage sind, das Steuer zu übernehmen. Aber der Zusammenhalt des ANC ist nicht garantiert, und es gibt

Stimmen, die mittelfristig eine Spaltung dieser Partei erwarten - in einen linken radikalen Flügel und in eine zentristische Gruppe, der sich, je nach der Entwicklung in der Nationalen Partei, eine beträchtliche Zahl Weisser anschliessen könnte. Die südafrikanische Parteienlandschaft wird von Kennern als instabil bezeichnet. Dies hat vor allem damit zu tun, dass bei den nächsten Wahlen im Jahre 1999 jene Übergangsbestimmungen nicht mehr gelten werden, wonach jede Partei, die 10% erhält, auch in der Regierung vertreten sein muss. Mit anderen Worten: In vier Jahren wird eine einfache absolute Mehrheit genügen, um Regierung und Parlament zu dominieren. Das eröffnet den kleineren Gruppierungen wie der Nationalen Partei oder der Inkatha-Partei des Zuluführers Mangosuthu Buthelezi eher unangenehme Perspektiven. Sie müssen damit rechnen, dass sie ihre gegenwärtige, weit überproportionale Bedeutung dannzumal schlagartig verlieren werden.

Buthelezi, der das ländliche Kwazulu/Natal wie eine Stammesdomäne regiert und Innenminister in der Regierung der Nationalen Einheit in Pretoria ist, stellt zweifellos den grössten politischen Unsicherheitsfaktor in Südafrika dar. Jenseits der persönlichen Animositäten zwischen dem herrschsüchtigen Buthelezi und den ebenso machtbewussten ANC-Führern geht es in der Auseinandersetzung zwischen Pretoria und den Zulu in Natal um die grundsätzliche Frage, welcher Stellenwert föderalistischen Ideen im Vielvölkerstaat Südafrika zukommen soll. Hier tut sich der zentralistisch gedrillte ANC zweifellos noch schwer, obwohl er in sieben der neun neugeschaffenen Provinzen die Macht innehat. Das Problem Natal zeigt aber exemplarisch auch die enormen Entwicklungsdifferenzen, mit denen sich der neue Staat auseinandersetzen hat. Wie nirgendwo sonst stossen hier die ländlichen Stammesstrukturen mit ihren Häuptlingshierarchien auf die urbanen, massendemokratischen Organisationsformen, in welchen schon gut die Hälfte der Schwarzen in Südafrika leben. Kwazulu/Natal ist Symptom eines tiefgreifenden gesellschaftlichen Umbruchs.

Ich könnte hier gewiss noch zahlreiche Facetten von Chancen und Risiken darstellen. Ich meine aber, dass sich zum Schluss die Aussage rechtfertigen lässt, Südafrika befinde sich, gemessen an der Tiefe des Wandels in den letzten fünf Jahren, in einem Zustand erstaunlicher Stabilität. Es scheint, als wäre im gegenwärtigen Zeitpunkt kein einzelner Störfaktor auszumachen, der allein in der Lage wäre, das neugefundene Gleichgewicht zum Kippen zu bringen. Die Gesellschaft ist, nach den fürchterlichen Spannungen und Spaltungen der Apartheid, auf dem Weg zur Versöhnung; die neue Regierung hat bis jetzt ihren ernststen Willen bekundet, alles zu tun, um das wirtschaftliche Potential optimal zu nutzen und sich die Mitarbeit aller relevanten Kräfte zu sichern. Wie sie sich den zahlreichen Herausforderungen, die zweifellos auf sie zukommen werden, stellen wird, ist logischerweise völlig offen. Die Chancen, dass sie sie bewältigt, sind aber auf Grund der bisherigen Erfahrungen als gut zu bezeichnen.

Franz Ansprenger

Das tropische Afrika auf dem Weg ins Chaos?

Afrika hat in Europa eine schlechte Presse. Wir dürfen es uns ersparen, diese Erfahrungstatsache im einzelnen durch Zitate nachzuweisen. Für mich, der das „Schwarze“ Afrika als ein Feld zeitgeschichtlicher oder politikwissenschaftlicher Forschung kurz vor dem Epochenjahr 1960 „entdeckt“ hat, zieht sich ein kontinuierlicher Faden von dem Spitznamen „Lumumba“, den Berliner Taxifahrer damals jedem Dunkelhäutigen mit krausen Haaren anhängten (und der noch heute, glaube ich, an irgendeinem schwärzlichen Mixgetränk haftet), bis zu den Horrorberichten eilig eingeflogener Journalisten über die Epidemie des Ebola-Virus in Zaire, im Mai 1995. Doch ein Zitat: „*Le Zaïre est totalement démuni*“, betitelt der seriöse LE MONDE einen Artikel am 16. Mai; also: Zaire ist unfähig. Lumumba war unfähig, die Selbständigkeit zu gestalten. Kurz: die Afrikaner sind unfähig. Seit die europäischen Mentoren und Tutoren, die kolonialen Herren sie verlassen haben, reiten sie ihren Kontinent ins Chaos. Das dürfte die in Europa vorherrschende Meinung sein; ich kenne allerdings keine demoskopischen Daten; ich frage mich, ob irgendwer Interesse daran hat, für eine dahin zielende Umfrage Geld auszugeben. Das Chaos aber wissenschaftlich zu erforschen, lohnt sich nicht. Diese Meinung scheint im deutschsprachigen Europa vorherrschend zu werden. Jedenfalls ist die Professur der Freien Universität Berlin, die ich bis 1992 innehatte, die einzige speziell Afrika gewidmete politikwissenschaftliche Professur in Deutschland, bisher nicht zur Neubesetzung ausgeschrieben.

Gegen die herrschende Meinung stelle ich die These: Je weniger ein Mensch oder eine Gesellschaft sich bemüht, die Zusammenhänge einer anderen Gesellschaft kennenzulernen, als Kausalketten menschlichen Denkens, Fühlens und Handelns zu begreifen, sie also zu erforschen, desto chaotischer muss der Zustand dieser Gesellschaft dem Aussenstehenden erscheinen. Afrika aber wird uns Europäern nicht den Gefallen tun, im Ozean zu versinken oder sich mittels AIDS oder Ebola auf den Stand von 1900 zu entvölkern. Afrika bleibt unser Nachbar und klopft über das Mittelmeer hinweg, momentan erst zumeist in Gestalt der arabischen Pufferzone am Südrand dieses Meeres, an das Einwanderungstor unserer Wohlstandsinsel.

Was also ist das für ein Chaos, das die Afrikaner in Afrika seit 1960 schon angerichtet haben, das sich angeblich zu verschlimmern und zu verewigen droht?

Mir fällt als erstes auf, dass Europäer dazu neigen, sich über afrikanische Zustände besonders dann aufzuregen, wenn sie sich selbst dadurch an Leib, Leben und Besitz bedroht fühlen. Der Ebola-Virus könnte Europäer befallen, durch Touristen nach Europa eingeschleppt werden. Anders ist die Aufregung in den Medien kaum zu erklären, sterben doch seit jeher ungezählte arme Afrikaner (und andere arme Menschen) in armen Ländern an den unterschiedlichsten Infektionen. In Südafrika, und nicht nur dort, wird Strassenraub und Einbruchsdiebstahl zum Problem unserer Medien, wenn Weisse nicht mehr mit der goldenen Armbanduhr auf die Strasse gehen. Aber es wäre sicher zu kurz gegriffen, die europäische Angst vor dem afrikanischen Chaos nur in dieser Perspektive anzupeilen.

1. Der afrikanische Staat nach der Kolonialherrschaft

1.1. Selbstkritik

Schliesslich sorgen sich Afrikaner selbst um das drohende Absinken ihres Erdteils in ein Chaos. Sie wiederum sind in Versuchung, alles Übel der kolonialen Vergangenheit anzulasten, es den weissen Herren von einst und in ihrem neokolonialen Gefolge dem Internationalen Währungsfonds und so weiter in die Schuhe zu schieben, abgesichert durch Imperialismus- oder *Dependencia*-Theorien europäischer (oder lateinamerikanischer) Herkunft. Jedoch - und das macht Mut zu hoffen, mit dem Chaos könne es wenigstens in den Köpfen nicht so schrecklich schlimm stehen - weisen schon seit langem viele Afrikaner dieses Abwälzen der Verantwortung auf den „Westen“ zurück, ja, machen sich darüber lustig. Im April 1987 veröffentlichte der nigerianische Publizist Peter Enahoro einen Kommentar zu den Strukturanpassungsprogrammen des IWF unter der Überschrift *Strong Medicine*, in dem er schreibt:

„There is an unfunny story of a Nigerian soldier asked by a television interviewer what he thought of the terms set by the IMF to help ease his country out of the economic quagmire in which it has remained trapped. A changed appearance resembling the unhappy expression of a man instantly stricken with bad fever clouded the soldier's countenance. 'IMF?' he hissed, 'Me I no sabby am. IMF give general too much wahallah. If I see am I go shoot am one-time. I gi' am 12 o'clock'.“⁶⁹

Ich erinnere mich gut, wie überrascht ich war, eine ganz ähnliche selbstkritische Grundhaltung schon 1985 (anlässlich eines Symposiums der Konrad-Adenauer-Stiftung in Kenia) mehrheitlich bei den Kollegen vom Politikwissenschaftlichen Institut der Universität Nairobi zu finden,⁷⁰ insbesondere in der zielsicheren Verurteilung des rechten wie des linken Populismus post-kolonialer afrikanischer Herrscher durch Michael Chege.⁷¹

In dieselbe Kerbe schlägt Hermann Yaméogo, Rechtsanwalt aus Burkina Faso, 1993 in seinem Buch über den afrikanischen Staat⁷² - mit dem hoffentlich bedeutsamen Unterschied, dass er nicht nur Akademiker und Publizist ist, sondern in der Regierung seiner Heimat als Staatsminister amtiert. Yaméogo kennt und nennt gewiss auch die externen Ursachen der afrikanischen Krise, darunter die „Entwicklungshilfe“, die Verschuldung, kulturelle Nivellierung. Aber Vorrang haben in seiner Kritik die endogenen Ursachen: Afrikas post-koloniale Erfahrungen mit der Diktatur, die den Protest gegen Verwaltung und Militär, das Versagen der Staatswirtschaft und des Erziehungswesens bewirkt und schliesslich die Demokratie-Bewegung der 1980er Jahre ausgelöst hat.

⁶⁹ *Africa Now* (London). April, 1987. Enahoro übersetzt ins Englische wie folgt: „IMF? Don't know him... giving the President a lot of problems. If I run into him I'll shoot him without ceremony... between the eyes.“ S. 5.

⁷⁰ Vgl. Oyugi, W.O.; A. Gitonga (Hg.). *Democratic Theory and Practice in Africa*. Nairobi/London, 1987.

⁷¹ Auszugsweise Übersetzung bei Ansprenger, Franz. *Afrika. Geschichte-Politik-Gesellschaft*. Stuttgart, 1988, S. 63-65.

⁷² Yaméogo, Hermann. *Repenser l'Etat africain. Ses dimensions et prérogatives*. Paris, 1993.

Nun geht Hermann Yaméogo so weit, und das ist besonders kühn für einen Mann, der in den Traditionen Frankreichs geschult wurde, das Kind mit dem Bade auszuschütten und den Staat selbst samt der Nation, die ihn tragen soll, kritisch in Frage zu stellen (aber schliesslich ist 1968 auch ein Stück französischer Tradition!). Er will das Chaos bezwingen durch eine Dezentralisierung des *Etat-Nation*, die wesentlich mehr bedeuten würde als bloss kommunale Selbstverwaltung oder auch eine föderative Staatsverfassung; Yaméogo spricht, Reformbestrebungen Thomas Sankaras (ohne dass der Name dieses Getöteten fällt!) in Burkina Faso reflektierend, von einer

„[...] responsabilisation des collectivités de base. Il s’agit de permettre aux femmes et aux hommes, regroupés dans leurs villages, de réfléchir sur leurs préoccupations, de sérier les problèmes de leur terroir, de proposer les solutions qu’ils jugent à même de résoudre collectivement et à moindre coût.“⁷³

Das läuft auf eine Kombination ordinärer regierungsamtlicher Sparprogramme (zum Beispiel der Budgetierung von Arzthonoraren gemäss der Gesundheitsreform des deutschen Ministers Seehofer) mit basisdemokratischen Träumen von Anno 1968 hinaus. Auf der anderen Seite plädiert Yaméogo für eine Wiederbelebung des Panafrikanismus Nkrumah’scher Observanz. Zwischen den beiden Mühlsteinen der Basis-“Demokratie“ (genauer gesagt: einer utopischen Selbstbestimmung von Gruppen, die ja keineswegs immer territorial homogen und abgrenzbar sein müssten) und einer supranationalen panafrikanischen Autorität würden die kompromittierten Staaten mit einer Gründlichkeit zerrieben werden, an die europäische Föderalisten in ihren kühnsten Träumen von einer vollendeten EU nicht zu denken wagen.

Das geht, meine ich, zu weit. Yaméogo schießt nicht nur deshalb über sein Ziel einer Neuordnung Afrikas hinaus, weil Basis-“Demokratie“ à la 1968 überall, wo sie in Westeuropa oder Nordamerika praktisch ausprobiert wurde (von Hippie-Kommunen über politische „Anti-Partei-Parteien“ bis zu Universitäts-Fachbereichen), gescheitert ist, und weil andererseits eine Lenkung Afrikas vom Generalsekretariat der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU) aus, auch nur angedacht, ein schlechter Witz wäre. Der Gedanke, das Chaos der real existierenden afrikanischen Staaten dadurch zu beheben, dass man sie abschafft, verkennt vor allem die immer noch gegebene Reformfähigkeit des Staates durch eine auf Bindestriche verzichtende, sozusagen stinknormale Demokratie. Jedenfalls halte ich an diesem Axiom fest, allem zum Trotz, was wir in den letzten fünf Jahren zwischen Kinshasa, Port-au-Prince und Moskau so alles erlebt haben.

1.2. Patrimonialer Staat und Demokratie

Der post-koloniale afrikanische Staat, sicher, ist mindestens so übel dran wie der post-kommunistische. Nach dem Bilde Frankreichs oder Englands (und zwar weniger der bereits weitgehend demokratischen Gegenwart um 1900, sondern unter starkem Einfluss aristokratischer Nostalgie nach vor-demokratischen Zuständen) erschaffen, erwies er sich nach 1960, an diesem Modell gemessen, als gleichzeitig unterentwickelt (wie alle Sektoren der

⁷³ Ebd. S.128.

afrikanischen Gesellschaft) und überentwickelt im Begehren seiner Herrscher, wenigstens die Geheimpolizei zu perfektionieren.⁷⁴ Zu Themen wie Korruption der Eliten, Einheitspartei oder Personenkult genügen die Stichworte. Es fällt jedoch auf, dass dieser „patrimoniale Staat“, dessen Archetyp Max Weber beschrieben hat⁷⁵ und der darauf hinausläuft, dass es keinen Unterschied zwischen der Staatskasse und der Privatkasse des Staatsoberhauptes gibt, dem Westen nur in Afrika skandalös erscheint, nicht jedoch in Saudi-Arabien, wo er ohne koloniales Zutun von Europäern entstanden ist.

Nach dem Starken Mann riefen die Regierungen und Meinungsmacher Europas in Afrika um das Jahr 1960 genauso und im Chor mit den vom Populismus infizierten Afrikanern (ob er nun Houphouët-Boigny oder Kenyatta hiess; Mobutu allerdings wurde zuerst aus Washington D.C. gerufen), wie sie heute einen Jelzin oder Arafat anflehen, Stärke zu beweisen - oder Nelson Mandela ein langes Leben wünschen, womit ich in diesem Fall eines aussergewöhnlichen Patrimonialherrschers allerdings voll übereinstimme. Und wie steht es um die Korruption? Erstens führt ein gerader Weg vom kleinen Polizisten, der sein winziges Gehalt nicht bekommt und nun die Hand aufhält, über den *Mr.-Ten-Percent-Minister*, der sich aus Entwicklungshilfe-Kontrakten bedient, zum Präsidenten, dessen Privatvermögen angeblich der Schuldenlast seines Staates gleichkommt. Wo endet das Schmierer einer verrosteten Maschinerie, wo beginnt der Staatszerfall? Zweitens gehören zur Korruption immer zwei Partner, und nicht immer ist der Korrumpierende in Europa, der Korrumpierte in Afrika ansässig; wie war das mit Kaiser Bokassas Diamanten?

Die stinknormale Demokratie, zu der sich viele Afrikaner bekennen ohne Berührungsängste mit der Tatsache, dass sie aus Europa stammt, bedeutet nicht nur (aber auch!) ein Mehrparteiensystem, Garantie einer legalen Opposition, Pressefreiheit, unabhängige Gerichtsbarkeit, freie und geheime Wahlen, Macht nur auf Zeit,⁷⁶ sie bedeutet vor allem den konkreten Einsatz dieser Instrumente, um dem Gesetz (im Idealfall sogar der Gerechtigkeit) Geltung zu verschaffen, das Führungspersonal zu entmystifizieren, die Buchführung der öffentlichen Hände zu prüfen und transparent zu machen. Das sind alles Aufgaben, die kein Staat von Menschen je perfekt erledigen wird; als Voraussetzung für ihre Ach-und-Krach-Erledigung ist jedoch im 20. Jahrhundert (und im 21. wenigstens anfangs) Demokratie, wie Winston Churchill wusste, das schlechteste System - ausgenommen alle anderen. Afrika hat seit 1960 mit einigen dieser anderen Systeme experimentiert, ist sich dabei der Anleihen, die es wiederum bei Europa machte, oft gar nicht bewusst gewesen.⁷⁷ Der rechtzeitige und

⁷⁴ Vgl. Leys, Colin. „The ‘overdeveloped’ post-colonial state: A re-evaluation“ in: *Review of African Political Economy* (London) Nr.5, Januar-April 1976, S. 39-48, sowie die dort behandelte Literatur.

⁷⁵ Weber, Max. *Wirtschaft und Gesellschaft*. 5. Aufl. Tübingen, 1972, S. 133ff. (1. Teil Kap.III §§ 7a-9).

⁷⁶ Vgl. Nzouankeu, Jacques Mariel. „L’Afrique devant l’idée de démocratie“ in: *Revue Internationale des Sciences Sociales* Nr.128, Mai 1991, S. 397-409.

⁷⁷ Faschismus und Nationalsozialismus waren als evidenten Modell gewisser Einpartei-Diktaturen tabu; vgl. Lewis, W. Arthur. *Politics in West Africa*. London, 1965, S. 57 über das Einpartei-System: „[...] it is the basic stuff of European totalitarianism. The single-party representing all the people is the Fascist branch; the single-party representing only the oppressed is the Communist branch.“ Zu den Anleihen beim damals real existierenden Sozialismus haben sich viele Politiker Afrikas bekannt.

systematische, vor allem aber ehrliche Vergleich mit den konkreten Erfahrungen (nicht der Ideologie!) Nazi-Deutschlands, der leninistisch-stalinistischen Sowjetunion, aber auch der kemalistischen Türkei oder des von Sun Yat-sen inspirierten China der Kuomintang, hätte vielleicht manchen afrikanischen Staat vor dem Absacken ins Chaos bewahrt.

Das Experiment Demokratie haben die Führer der antikolonialen Befreiungsbewegungen Afrikas in aller Regel (Mandela ist bisher die hervorragende Ausnahme)⁷⁸ gescheut; die Völker, hätte man sie denn gefragt, standen dabei gleich nach 1960 vielleicht in ähnlicher Masse und Intensität hinter ihren Herrschern wie die Deutschen nach 1933 hinter Hitler. Einige wenige Führer der ersten Stunde haben später versucht umzulenken (so Léopold Senghor in Senegal nach 1976), oder wenigstens öffentlich eine Art Selbstkritik geübt, so Julius Nyerere 1977, zehn Jahre nach Tansanias Aufbruch in das Wolkenkuckucksheim von Sozialismus und *Self-reliance*.⁷⁹ Im Ernst begann Afrikas Experiment mit der stinknormalen Demokratie erst 1991 mit der gewaltfreien Abwahl der Regierungen auf den Kapverden, in Benin und Sambia.

Es ist immer noch (genauso wie in den Fällen Polen, Rumänien oder Russland) zu früh, Bilanz zu ziehen. Es wäre dünkelfhaft, die demokratische Option Afrikas primär an den Spiegelfechtereien eines Mobutu oder Arap Moi mit Nationalkonferenzen und Oppositionsparteien zu messen. Auch echte, freie Wahlsiege etablierter Herrscher oder Staatsparteien (Houphouets in Côte d' Ivoire 1990, kürzlich der SWAPO in Namibia, der ZANU in Simbabwe) beweisen für sich allein kein Scheitern der Demokratie; eher sind Schwächen der Opposition zu konstatieren - angesichts der autoritären Traditionen und labilen Sozialstruktur verständliche Schwächen, wie auch der Hang der antikolonialen Befreier zur Diktatur unter den gegebenen gesellschaftlichen Bedingungen verständlich war.

Es mag ja sein, dass afrikanischer „[...] Neo-patrimonialism - a form of governance based chiefly upon personal loyalties, patron-client networks, and coercion“ nicht ohne weiteres durch Demokratie aus den Angeln zu heben ist, dass zum Beispiel Nigerias gelegentlicher Rückgriff auf freie Wahlen zwecks Machtwechsel das dort verwurzelte Pfründen-System hat aufblühen lassen

„[...] by opening up an array of ministerial, sub-ministerial, and legislative offices at federal and state levels. As well, local and regional patrons enjoy

⁷⁸ Vgl. den Beitrag eines südafrikanischen Politikwissenschaftlers zur Demokratie-Diskussion: Decalo, Samuel. „The process, prospects and constraints of democratization in Africa“ in: *African Affairs* (London) 1991-1992, S. 7-35.

⁷⁹ Nyerere, Julius K. *The Arusha Declaration. Ten Years after*. Dar Es Salaam, 1977. (deutsch: *Die Arusha-Erklärung. Zehn Jahre danach*. Köln, 1977.). Darin beklagt Nyerere zwar u.a. „Arroganz, Unfähigkeit und Nachlässigkeit unter unseren Führern“ (S.67), stellt das Einpartei-System jedoch nicht in Frage. Vgl. Gespräch mit Nyerere in *Der Überblick* (Hamburg) 23. September 1990, S. 69, wo er einen Schritt weiter geht: „Doch heute ist die Partei lethargisch und bürokratisch geworden; sie muss erneuert werden. Wir brauchen mehr Demokratie... Das Einparteiensystem ist nicht gottgegeben, es kann verändert werden... Aber die ehemaligen Kolonialmächte haben kein Recht, uns Vorschriften über Demokratie zu machen“ Vgl. die Studie eines tansanischen Juristen, der Nyereres Politik seit 1967 von „links“ kritisiert hat: Shivji, Issa G. *Fight My Beloved Continent. New Democracy in Africa*. Harare, 1988.

increased leverage at the centre by channelling votes to appreciative national party leaders.“⁸⁰

Dennoch räumt der skeptische Autor, den wir hier zitieren, im selben Zusammenhang ein, dass Institutionen einer Demokratie die persönliche Macht von Herrschern und Parteiführern hemmen, Freunde zu belohnen und Feinde zu vernichten;⁸¹ viel mehr erwarten wir in Nordamerika oder Europa (dessen patrimoniale Sitten längst nicht mit den Ritterrüstungen in die Museen gewandert sind) von unserer Demokratie auch nicht. Es reicht, um das Chaos zu bannen.

2. Afrikas Wirtschaft in der weltweiten Krise

Man muss kein Marxist sein, um in der Wirtschaft und Gesellschaft nach Ursachen für bestimmte Phänomene eines politischen Systems (oder im Falle Afrikas eher für das Nichtvorhandensein eines funktionsfähigen politischen Systems) zu suchen.

2.1. Das Bevölkerungswachstum

Fundamental ist in Afrika die rasche Vermehrung der Bevölkerung bei langsamem Wandel der gesellschaftlichen Produktion, welche letzteren wir als Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts (BIP) beziffern. Die Statistiker des *United Nations Development Programme* (UNDP) geben für Afrika südlich der Sahara im Jahre 1960 eine Bevölkerung von 230 Millionen, für 1992 von 560 Millionen an und erwarten für das Jahr 2000 eine Bevölkerung von 710 Millionen Menschen; die unbereinigte Geburtenziffer lag 1992 bei 4,6%, die Sterbeziffer bei 1,5%; die Wachstumsrate pro Jahr wird im Durchschnitt der Jahre 1992-2000 auf 3,4% geschätzt. Nur 15% der Afrikanerinnen bzw. ihrer Sexualpartner wenden regelmässig Verhütungsmittel an; in Ruanda sind es immerhin 21%, Zaire 29%, Kenia 33%, Simbabwe 43%, Südafrika sogar 50%; dafür in Nigeria 6%, Côte d' Ivoire nur 3%.⁸²

Warum verhalten sich die Afrikaner so? Ich weiss keine Antwort und finde auch mehr Fragezeichen als bestimmte Aussagen oder gar Schlussfolgerungen im Aufsatz eines Fachmanns.

„The record suggests that a period of relatively slow growth of population in the past, with much discussion during the colonial period of ‘under-population’, was succeeded very quickly by a period of extremely high rates of natural increase.

⁸⁰ Sandbrook, Richard. *The Politics of Africa's Economic Recovery*. Cambridge, 1993, S. 28f., unter Berufung auf Josef, Richard A. *Democracy and Prebendal Politics in Nigeria*. Cambridge, 1987. Vgl. Kühne, Winrich. *Demokratisierung und Vielvölkerstaaten unter schlechten wirtschaftlichen Bedingungen. Ein Diskussionsbeitrag am Beispiel Afrikas*. Ebenhausen, 1992, (SWP-IP 2734); Molt, Peter: „Chancen und Voraussetzungen der Demokratisierung Afrikas“ in: *Politik und Zeitgeschichte* (Bonn) 19. März 1993, S. 12-21.

⁸¹ Ebd. S. 30; er nennt als solche Institutionen „[...] independent courts, public service commissions, auditors-general, bills of rights, a free press, autonomous legislatures, independent local governments, apolitical civil servants, open electoral systems, and democratically organised political parties.“

⁸² *Human Development Report 1994*. New York/Oxford, 1994, S. 175 (Tab.23). Der *Weltentwicklungsbericht 1994* der Weltbank gibt leicht abweichende Ziffern.

Has the external environment really changed so much...? Is theory on the relationship between population growth and economic development sufficiently flexible...? What role did slavery or the colonial experience play?

The reasons why fertility and mortality are both high could be factors with little direct relevance to the process of having children and keeping them in good health. - It may be that particular patterns of mortality and reproduction are simply the by-product of a complex web of inter-personal, inter-generational and inter-community agreements struck over the years and sustained by tradition and explicit or implicit social sanctions. It is clear that women and children [...] can be manipulated by a variety of individuals, often men.

In conclusion, it seems that in sub-Saharan Africa, where indigenous community-level arrangements have not been supplanted by the modern welfare state, the key to future demographic development is a fuller understanding of the effects of social institutions and practices which affect the welfare of women and children in particular, rather than of bio-medical factors and the performance of health services.⁸³

Was ist nun die „gesellschaftliche Praxis“ Schwarzafrikas? In einem wesentlichen Sektor menschlichen Verhaltens Landflucht und Urbanisierung. Sie ist besonders ausgeprägt im südlichen und zentralen Afrika, wo schon für das Jahr 1990 der urbanisierte Bevölkerungsanteil mit 55,6% bzw. 39,7% angegeben wird;⁸⁴ für das ganze Afrika südlich der Sahara nennt die UNDP ein Anwachsen der Stadtbevölkerung von 14% im Jahre 1960 auf 29% (1992).⁸⁵ Es leuchtet ein, dass „[...] maintenance of traditional forms of social organization and production, including extended family households and more communal forms of economic activity, will be most difficult.“⁸⁶ Insbesondere wachsen in Städten, mögen ihre Strassen nun gepflastert sein oder nicht, selten Getreidefelder, wenn man auch Hühner, Ziegen und sogar Rinder in den *squatter camps* am Rande von Kapstadt oder Johannesburg findet. Volkswirtschaftlich gesehen, müssen die Städter Afrikas schon in der ersten Generation ihre Lebensmittel von anderen kaufen, von Bauern im eigenen Land oder aus fremden Ländern - oder sie sich schenken lassen, vermittelt durch ihre Regierungen, denen aber auch „kein Kornfeld auf der flachen Hand wächst.“ Welche verheerenden Folgen *food aid* für afrikanische Gesellschaften auf mittlere Sicht hat, sollte bekannt sein. Um aber Produkte einheimischer oder ausländischer Landwirtschaft zu kaufen, müssten Afrikas Städter selbst Verkäufliches produzieren. Das tun sie wohl auch, aber zu einem so erheblichen Prozentsatz im „informellen Sektor“, dass wir kaum etwas darüber wissen. Informell bedeutet natürlich: Produzenten, Konsumenten und Mittelsleute wollen sich diese Wirtschaftstätigkeit vom Staat nicht besteuern lassen. Dass sie dadurch kräftig zur Aushungerung des Staatshaushalts, zum Defizit und

⁸³ Hill, Alan G. „African demographic regimes: past & present“ in: Rimmer, Douglas (Hg.). *Africa 30 Years On*. London/Portsmouth (USA), 1991, S. 56-72.

⁸⁴ Ebd. S. 56f., nach UN-Statistiken.

⁸⁵ *Human Development Report 1994*, S. 173 (Tab.22).

⁸⁶ Hill, Alan G. Op. cit. S. 57.

schliesslich zum „Staatszerfall“, also zum Chaos beitragen, stört sie nicht. Wiederum: Man kann sie gut verstehen, bis hinauf in die Ränge der Minister-Kandidaten in Washington D.C., die ihre Haushaltsgehilfinnen schwarz beschäftigen.

2.2. Afrikas Bauern als Basis einer Reform

Immer noch aber leben, wenn 29% der Afrikaner Städter sind, 71% auf dem Lande. Was tun sie? Nicht viel, möchte man spontan ausrufen (und schluckt diese Beleidigung sofort wieder herunter), wenn man im Weltentwicklungsbericht 1994 nachschlägt, dass 1992 nur 20% des BIP in Afrika südlich der Sahara aus der Landwirtschaft stammten.⁸⁷ Dabei wollte doch die Weltbank mit ihren Afrika-Programmen seit dem Berg Report von 1981 vornehmlich den Nahrungsmittel erzeugenden Bauern auf den grünen Zweig helfen!

Wovon leben Afrikas Bauern? Der jüngste Afrika-Bericht der Weltbank gibt in einer seiner Tabellen exemplarisch Auskunft. Demnach gewannen arme Kleinbauern der Côte d' Ivoire (1985/ 86) in der Waldzone 40%, in der Savanne 49% ihres landwirtschaftlichen Einkommens aus dem Eigenverbrauch ihrer Produkte, 15% bzw. 28% aus dem lokalen Verkauf derselben *food crops*, 45% bzw. 22% aus dem Verkauf von *cash crops* für den Export. Im Süden Malawis entfielen (1988) 72% auf den Eigenverbrauch, 5% auf den Verkauf von *food crops* und 23% auf den Verkauf von *cash crops*. In Tansania waren es (1976, auf dem ungefähren Höhepunkt der „Sozialismus und *self reliance*“-Kampagne) 69% für Eigenverbrauch, 27% für *food crops*, nur 4% für *cash crops*.⁸⁸ Völlig erfolglos war Nyereres Politik also nicht.

Mit Kakao, Kaffee, Zucker und anderen afrikanischen *cash crops* ist angesichts der Weltmarktpreise auf absehbare Zeit kein grosses Geschäft zu machen, mag die Weltbank auch generell einer Exportorientierung das Wort reden. Fazit: Wenn bei Afrikas Kleinbauern so etwas wie Wohlstand oder gar Kapital sich ansammeln soll, muss der Anteil der Produktion von Nahrungsmitteln für den heimischen Markt auf Kosten der Subsistenz wachsen, und das heisst: Die Agrarproduktion insgesamt muss steigen. Dennoch müssen die Preise auf diesem Markt, das heisst in den afrikanischen Städten, den Bauern einen Anreiz bieten. Das zu erreichen, sollte nicht unmöglich sein. Denn Afrika südlich der Sahara ist laut UNDP zu 10% seines Bedarfs von Nahrungsmittel-Importen abhängig. Hier, in der Substitution dieser Einfuhr durch einheimische Erzeugung, liegt die Chance für eine Initialzündung marktgerechter Entwicklung bei der immer noch grossen Mehrheit der Bevölkerung, so leid das auch den Überschüsse verschleudernden Agrarproduzenten Nordamerikas und der EU tun mag.

Afrika hat drei Jahrzehnte lang mit dem wirtschaftlichen Entwicklungsmodell der nachholenden Industrialisierung unter staatskapitalistischem Vorzeichen (verbal verbrämt

⁸⁷ *Weltentwicklungsbericht 1994*, S. 205 (Tab.3). 34% des BIP werden der Industrie zugerechnet, 17% dem verarbeitenden Gewerbe, volle 46% dem (offenbar „überentwickelten“) Sektor der „Dienstleistungen usw.“

⁸⁸ *Adjustment in Africa. Reforms, results, and the road ahead*. Oxford, 1994, S. 255 (Tab.A.26), gestützt auf Dorosh, Paul A.; David E. Sahn. *A General Equilibrium Analysis of the Effect of Macroeconomic Adjustment on Poverty in Africa*. Ithaca, 1993. Zum landwirtschaftlichen Einkommen kommen in Côte d'Ivoir 24% bzw. 19%, in Malawi 49%, in Tansania 27% des Gesamteinkommens aus anderen Quellen (z.B. Löhne oder Überweisungen) hinzu.

durch marktwirtschaftliche, keynesianische oder marxistisch-leninistische Rituale) experimentiert. Die mit diesem Unterfangen korrespondierenden politischen Systeme patrimonial-populistischer Diktatur sind gescheitert. Das Scheitern des Wirtschaftsmodells gilt bei oberflächlicher Betrachtung ebenfalls als ausgemacht; seine Eckdaten und Kernvorstellungen kehren jedoch hartnäckig in den Diskussionsbeiträgen immer wieder, ob sie nun aus Afrika selbst stammen oder von auswärtigen Experten. Die Weltbank-Berichte seit 1981 bieten sich als Leitfaden für letztere an; aber die afrikanischen Dokumente, vom *Lagos Plan of Action* der OAU⁸⁹ aus dem Jahre 1980 bis zum *African Alternative Framework* der UNO-Wirtschaftskommission für Afrika⁹⁰ vom April 1989, brechen ebensowenig aus dem gedanklichen Rahmen der „*Developmental Correctness*“ heraus. Was mir (zugegeben: laienhaft und in groben Umrissen) vorschwebt, eine grundlegend neue Konzeption gesunden Wirtschaftens auf der Basis der in Afrika gegebenen, sich dann aber kontinuierlich verbessernden kleinbäuerlichen Produktionsbedingungen, finde ich gerade in afrikanischen Stellungnahmen nicht angedacht.

3. Schlussfolgerung

Diese Beobachtung steht im Gegensatz zu den vorstehend beispielhaft vermerkten afrikanischen Rufen nach normaler Demokratie. Der Gegensatz ist leicht verständlich: Das demokratische Modell der Politik und Erfahrungen mit demokratischer Praxis existieren, wenn auch ausserhalb Afrikas (von der „*Whites-only*“-Demokratie in Südafrika abgesehen), und sind für Afrikaner, die das westlich geprägte Bildungswesen durchlaufen haben, sofort abrufbar. Für Wirtschaftsentwicklung auf bäuerlicher Basis gibt es zwar ebenfalls historische Vorbilder; aber die afrikanischen sind unzureichend erforscht und dokumentiert (schliesslich haben sich Afrikas Bauern vor und unter der Kolonialherrschaft an alle möglichen Herausforderungen und Innovationen erfolgreich angepasst, man denke nur an den Mais- und Kakao-Anbau), und die europäischen finden sich vorzugsweise in Skandinavien, dessen Nationen Afrika nie kolonisiert (nur stellenweise christlich missioniert) haben.⁹¹

Hinzu kommt, dass Afrikas Demokratie-Bewegung seit Mitte der 1980er Jahre von literarisch gebildeten urbanen Eliten getragen wird, die gern und geschliffen reden, sobald ihnen der Mund nicht mehr zugebunden ist. Bauern im allgemeinen, Afrikas analphabetische Bauern im besonderen, können sich viel schlechter öffentlich äussern; vielleicht wollen sie es auch nicht, selbst um ihre ureigenen Interessen zu artikulieren, weil sie den Kampf um deren Durchsetzung für aussichtslos halten. Vielleicht reicht es ihnen immer noch, wenn sie sich

⁸⁹ *Lagos Plan of Action for the Economic Development of Africa, 1980-2000*. Genf (International Institute for Labour Studies), 2. Aufl., 1982.

⁹⁰ *African Alternative Framework to Structural Adjustment Programmes for Socio-Economic Recovery and Transformation*. United Nations Economic Commission for Africa; UN-Doc. E/ECA/CM.15/6/Rev.3. Addis Abeba, 1989.

⁹¹ Vgl. Senghaas, Dieter. *Von Europa lernen. Entwicklungsgeschichtliche Betrachtungen*. (Edition Suhrkamp 1134) Frankfurt a.M., 1982.

Staat, Regierung, Politik, die sie ja doch nur „einfangen“⁹² und melken wollen, informell vom Leibe halten können.

Das sollte nicht so bleiben. Es hat bereits erfolgreiche Graswurzel-Aufstände gegen tyrannische Regierungen in Afrika gegeben - in Uganda, in Eritrea, in Äthiopien. Sie können nur deshalb Erfolg gehabt haben, weil Bauern sich für die Ziele der Rebellenführer, mögen diese auch Intellektuelle wie Yoweri Museveni sein, einspannen liessen. Noch ist auf der politischen Ebene nicht ausgemacht, ob diese Revolutionen mit den Tyrannen auch die Tyrannis als System verjagt haben. Noch hört man kaum etwas darüber, dass in der wirtschaftlichen Programmgestaltung dieser Regime die bäuerlichen Interessen stärker gewichtet würden als früher. Beides muss vielleicht Hand in Hand gehen, um Afrika aus dem Chaos herauszuhelfen.

⁹² Vgl. Hyden, Goran. *Beyond Ujamaa in Tanzania. Underdevelopment and an uncaptured peasantry.* London, 1980.

Michael Braun

Italiens innere Konflikte - von der Polarisierung ohne Konflikt zum Konflikt ohne Polarisierung?

Es scheint kaum ein passenderer Zeitpunkt denkbar als der jetzige, um über Italiens innere Konflikte zu reden, denn seit einigen Jahren erschüttern - zunächst im Niedergang der Parteien der Ersten Republik, dann in der Heraufkunft der Zweiten Republik - immer wieder heftige politische Auseinandersetzungen das Land und verschaffen Italien nach einer langen Phase allgemeinen Desinteresses weltweite Aufmerksamkeit.

Es handelt sich zudem um Konflikte, die die Normalität des demokratischen Alltages sprengen, die weder allein das Wie der Ausübung der Regierungsgeschäfte betreffen noch auch den in Demokratien selbstverständlichen Wettstreit konkurrierender Eliten um die Mehrheit und damit um die Regierungsmacht zum Inhalt haben:

- Seit Ende der achtziger Jahre kreiste der innenpolitische Streit der Altparteien um die Zukunft der Verfassungsinstitutionen selbst; einander gegenüber standen die Befürworter eines Präsidentialregimes und die Verfechter einer Wahlrechtsreform hin zu einem wie immer gearteten Mehrheitswahlrecht.
- Doch es stritten nicht nur die Parteien über die Zukunft der Institutionen, es stritten auch die höchsten institutionellen Vertreter des italienischen Staates. Der Staatspräsident attackierte wahlweise die Regierung oder das Parlament; der Ministerpräsident griff seinerseits den Staatspräsidenten an und bezichtigte ihn des Amtsmissbrauchs; der Justizminister und erneut auch der Präsident führten einen erbitterten Kampf mit der Richterschaft und ihrem obersten Selbstverwaltungsgremium, dem CSM - mit einem Wort: Alle drei Gewalten arbeiteten an der wechselseitigen Delegitimierung.
- Ebenfalls seit Ende der achtziger Jahre erlebte mit der *Legia Nord* eine politische Kraft einen ungeahnten Aufschwung, die mit ihrem Quasi-Sezessionismus das Überleben des italienischen Staates selbst in Frage stellte.
- 1992 schliesslich trat die Justiz zum Generalangriff auf die politische Klasse an - binnen zwei Jahren wurden etwa 300 der 900 Parlamentsabgeordneten beider Kammern Angeschuldigte in zahlreichen Korruptionsverfahren, brachen darüber die alten Regierungsparteien auseinander, verschwanden die prominentesten Politiker der achtziger Jahre von der Bühne.
- Damit beruhigte sich aber die innenpolitische Situation nicht; von 1993 an war klar, dass mehr oder minder „neue“ politische Formationen den Übergang zur Zweiten Republik bestreiten würden; und diese Formationen - auf der Rechten einerseits die *Legia*, andererseits der zur *Alleanza Nazionale* (AN) mutierende neofaschistische MSI, auf der Linken die postkommunistische PDS - bekämpften einander, als stehe die demokratische Zukunft des Landes auf dem Spiel. Kreuzzugsartige Töne nahm die Auseinandersetzung erst recht an, als Silvio Berlusconi kurz vor den Parlamentswahlen von 1994 seinen Eintritt

in die Politik vollzog. Beide Lager führten den Wahlkampf nicht als Kampf um die Mehrheit im Parlament, sondern als Kampf um die Macht im Staat.

- Mochte man die apokalyptischen Töne der Wahlkampagne noch für die übliche Übersteigerung normaler Parteienkonkurrenz halten, so zeigte sich nach Berlusconis Wahlsieg, dass dem nicht so war. Berlusconi machte Ernst mit dem Versuch, das konkurrierende politische Lager an den Rand zu drängen, die Medien seiner Kontrolle zu unterwerfen, die Justiz zu domestizieren - es wurde offenkundig, dass in Italien zwei konkurrierende politische Blöcke nicht um die Regierungsgewalt, sondern um die Staatsmacht stritten. Während die Rechte verkündete, es gehe darum, endgültig die Fossilien der Ersten Republik zu entmachten, antwortete die Linke, es gelte die Machtübernahme durch ein rechtspopulistisches Regime zu verhindern.

In den Jahren 1993 bis 1995 fand also eine spektakuläre Aufladung der politischen Auseinandersetzung statt, standen einander Eliten gegenüber, die keine gemeinsame Sprache mehr sprachen, die sich vor den Kulissen beschimpften, ohne noch hinter den Kulissen Kompromisse auszuhandeln, standen einander aber auch die Wählerblöcke beider Lager in an Hass grenzender Ablehnung gegenüber - Italien drohte in zwei einander nicht mehr als demokratische Gegner legitimierende, sondern als politische Feinde behandelnde Lager zu zerfallen.

Diese Entwicklung muss paradox erscheinen, denn wenn auch die politische Mitte weggebrochen war, wenn auf der Rechten die Postfaschisten zum Regierungspartner aufrücken konnten und auf der Linken die Postkommunisten die Hauptkraft der Opposition waren, so war doch gar nicht auszumachen, woraus die erbitterte Konfrontation sich inhaltlich nährte: 1993 bekannten sich alle politischen Formationen zu Demokratie und Marktwirtschaft, spielten konkurrierende politische oder wirtschaftliche Ordnungsentwürfe keine Rolle mehr, wimmelte es in Italien von „Liberaldemokraten“ ohne Alternative. Dies das zu erklärende Paradox: In Zeiten, in denen tiefe ideologische Gräben die italienische Gesellschaft durchzogen hatten, waren politische Konflikte weit weniger scharf ausgetragen worden als nun, da die alten Gräben fast zugeschüttet waren. Von der Polarisierung ohne Konflikt schien Italien den Übergang zum entfesselten Konflikt ohne ihm noch zugrundeliegende Polarisierung zu vollziehen.

Um dieses Paradox verständlich zu machen, werde ich in einem ersten Schritt die Konfliktlösungsmechanismen der Ersten Republik darstellen, in einem zweiten Schritt deren Krise in der Niedergangsphase dieser Republik der Parteien darlegen und schliesslich zu erklären suchen, welchen Inhalt der gegenwärtige heftige Zusammenstoss zwischen der Rechten und der Linken hat.

1. Die Erste Republik: Vom „Inneren Kalten Krieg“ zum „Paktiererischen Polarismus“

Die Demokratie, die nach der Niederlage des faschistischen Italiens 1945 entstand, war ein fragiles, in seinem Bestand durch vielfältige Konfliktlinien bedrohtes Gebilde:⁹³

- Ohne jede demokratische Tradition, ohne gewachsene, die Bürger einende politische Kultur, fand sich das Land weltanschaulich gespalten: Katholiken, Laizisten, ein starker Block der marxistischen Linken wie auch zahlreiche Nostalgiker des Faschismus und der Monarchie standen sich gegenüber.
- Auf gesellschaftlichem Feld fehlte jede Tradition der Sozialpartnerschaft, des sozialen Dialoges. Antifaschismus und Antikapitalismus gingen in den Fabriken des Nordens Hand in Hand.
- Italien war zudem ein rückschrittliches Agrarland - fast 50% der Bevölkerung verdienten unter teils miserablen Bedingungen in der Landwirtschaft ihren Lebensunterhalt; im Süden herrschten noch quasi-feudale Zustände.
- Der tiefe Riss zwischen Nord und Süd warf zusätzliche Probleme für die Demokratie auf. So liebäugelten sizilianische Kreise offen mit der Sezession.

Ein Konflikt aber überwölbte alle anderen, lud sie teilweise auf, hegte sie aber auch ein: der „innere Kalte Krieg“, die Auseinandersetzung zwischen der kommunistisch dominierten Linken und dem von den Christdemokraten beherrschten Regierungslager. Die Existenz der grössten westlichen kommunistischen Partei machte Italien zu einer Demokratie *sui generis*: zu einer Demokratie, in der nicht Regierungs-, sondern Systemalternativen gegenüberstanden.

Erste Folge dieses übergreifenden Konfliktes war es, dass sich quer zu den Parteien eine unabhängige Verbändestruktur, eine Struktur der unabhängigen Vertretung gesellschaftlicher Interessen (und damit auch der Austragung der Interessenkonflikte) nicht herausbilden konnte - bis in die Freizeitorganisationen hinein war jedes gesellschaftliche Anliegen entlang ideologischer Trennlinien repräsentiert, formierten sich die sogenannten, die gesamte Gesellschaft durchdringenden ideologischen Subkulturen.⁹⁴

Die Austragung dieses Italien auf 40 Jahre prägenden ideologischen Konfliktes aber hätte unweigerlich das Ende der Demokratie und die Vernichtung eines der beiden gegnerischen Blöcke zur Folge gehabt: Bürgerkrieg, Staatsstreich, autoritäre Lösungen waren die möglichen Szenarien. Beide Seiten, die Christdemokraten unter Alcide De Gasperi wie auch die Kommunisten unter Palmiro Togliatti, schreckten vor solchen Aussichten zurück. So kam es zu dem einigermaßen bizarren Ergebnis, dass zwei Kräfte, die keinen Konsens über die für

⁹³ Braun, M. *Italiens Politische Zukunft*. Frankfurt a.M., 1994.

⁹⁴ Belligni, S. „Italia: Il puzzle del ‘sistema partitico.’ Cosa dicono i politologi“ in: Arculeo, A. et al. *La scienza politica in Italia. Materiali per un bilancio*. Milano, 1984, S. 155-197. - Trautmann, G. „Italien: Eine Gesellschaft mit gespaltener politischer Kultur“ in: Reichel, P. (Hg.). *Politische Kultur in Westeuropa*. Frankfurt a.M./New York, 1984, S. 220-260. - Caciagli, M. „Ein, zwei, viele Italien: Veränderungen in der politischen Kultur Italiens“ in: *SOWI. Sozialwissenschaftliche Informationen*. Jg. 23, Heft 4, 1994, S. 257-264.

Italien letztlich anzustrebende politische wie auch gesellschaftliche Gestalt hatten, doch zu einem Konsens über die Verfassung fanden.

Es kann nicht überraschen, dass dieser Konsens die Natur eines Waffenstillstandes hatte, dass beide Seiten danach trachteten, sich vor allem gegeneinander abzusichern, den eigenen Bestand und Einfluss zu gewährleisten. Das Resultat war eine Verfassungsordnung, in der der Gedanke der Repräsentanz einseitig gegenüber dem Kriterium der Effizienz vorherrschte, die deshalb starke Parteien und schwache Institutionen schuf.

Trotz des 1947/1948 geschlossenen Verfassungskompromisses drohte Italien bis 1960 immer wieder in Situationen des offenen Zusammenstoßes abzugleiten, sei es im Juli 1948 nach dem Attentat auf Togliatti, als die Arbeiterproteste in einigen Städten zum offenen Aufstand umzuschlagen drohten, sei es zuletzt 1960, als der Christdemokrat Tambroni eine von der faschistischen Rechten gestützte Regierung zu etablieren suchte.

Vor diesem Hintergrund gewannen Darstellungen an Plausibilität, in denen Italien als Demokratie ohne Demokraten beschrieben⁹⁵ oder in denen die zentrifugalen Momente eines polarisierten Parteiensystems unterstrichen wurden:⁹⁶ Italien erschien als ein zweites Weimar.

Doch trotz aller scharfen Gegensätze wirkten die politischen Eliten nicht radikalierend auf ihre Basis, nutzten sie ihren Zugriff auf die jeweiligen Subkulturen nicht zur Mobilisierung. Die Betrachtung lässt sich umkehren: Angesichts der Existenz teils demokratiefeindlicher, teils familistisch-politikferner Massen wirkten die Eliten der *Democrazia Cristiana* (DC) und des *Partito Comunista Italiano* (PCI) eher deradikalisierend, schufen sie mit ihrem vorsichtigen Taktieren überhaupt erst die Bedingung für das Funktionieren einer Demokratie ohne Demokraten⁹⁷ - und zugleich sorgte die Präsenz des allumfassenden und doch nicht ausgetragenen ideologischen Gegensatzes dafür, dass andere, womöglich die Demokratie gefährdende Gegensätze nicht virulent wurden. So gelang es beispielsweise beiden ideologischen Lagern, vom Norden bis in den tiefen Süden präsent zu sein und damit als Faktoren nationaler Einigung zu wirken.

Die Orientierung hin auf einen Status friedlicher Koexistenz der ideologischen Feinde erfuhr eine deutliche Verstärkung, als die DC nach 1960 auf die Option der Öffnung nach rechts verzichtete, um statt dessen die Öffnung nach links, hin zu den ursprünglich mit dem PCI alliierten Sozialisten (PSI) einzuschlagen. Mit dieser Öffnung erhöhte sich nicht nur die ideologische Spannbreite der Regierung selbst deutlich; der Eintritt des PSI in die Koalition schlug auch eine fragile Brücke hin zu den Kommunisten, denen die Sozialisten in vielen Verbänden (Gewerkschaften, Kooperativen, Frauenorganisationen, Freizeitverbänden und so weiter) verbunden blieben. Die DC verlor darüber nicht ihre zentrale Stellung - doch sie wurde

⁹⁵ Almond, G.A.; S. Verba. *The Civic Culture. Attitudes in Five Nations*. Princeton, 1963. - La Palombara, J. „Italy: Fragmentation, Isolation and Alienation“ in: Pye, L.; S. Verba (Hg.). *Political Culture and Political Development*. Princeton, 1965.

⁹⁶ Sartori, G. „European Political Parties: The Case of Polarized Pluralism“ in: La Palombara, J.; M. Weiner (Hg.). *Political Parties and Political Development*. Princeton, 1966, S.153-166. - Ders. *Teoria dei Partiti e Caso Italiano*. Milano, 1982.

⁹⁷ La Palombara, J. *Die Italiener oder Demokratie als Lebenskunst*. Wien/Darmstadt, 1988.

zu einer Partei der Vermittlung. Waren schon in der DC selbst materiell so gut wie alle gesellschaftlichen (und regionalen) Interessen vertreten, hatte sich die DC zudem seit den fünfziger Jahren zu einer oligarchischen Baronatspartei mit zahlreichen Strömungen entwickelt, so musste sie nun auch in der Koalition selbst tagtäglich das Geschäft der Vermittlung der Konflikte zwischen ihren Partnern betreiben - und oft genug in den Parlamentsausschüssen auch die Zustimmung der Kommunisten suchen.⁹⁸

Eine weitere Verstärkung erfuhren die Tendenzen zur Zusammenarbeit mit dem Ende der sechziger Jahre, als der 68er Protest - europaweit dürfte Italien die breiteste und dauerhafteste Protestbewegung gesehen haben - den PSI zu einem zunehmend widerspenstigen Partner in der Koalition und den PCI zu einem kaum zu übergehenden Vertreter der Arbeiterschaft wie der Protestbewegungen im Parlament machte. Diverse Reformgesetze wurden nun von den Kommunisten mitgetragen, und die 1970 verabschiedete neue Geschäftsordnung der Abgeordnetenkammer förderte den Zwang zum parlamentarischen All-Parteien-Dialog.⁹⁹ Ausdruck fand das parlamentarische Zusammenwirken zwischen Koalitionsparteien und kommunistischer Opposition (die allerdings weiter aus der Regierung ausgeschlossen blieb) in der Rede vom „Verfassungsbogen“, dem Kreis jener Parteien, die 1947 die Konstitution verabschiedet hatten und deshalb in entscheidenden Fragen zusammenzuwirken hatten: Dieser Kreis schloss den PCI, nicht aber den neofaschistischen MSI ein.¹⁰⁰

Vor diesem Hintergrund mochte die Fortexistenz des ja weiterhin gegebenen, prinzipiellen und ungelösten ideologischen Konfliktes zwischen dem Regierungslager und den Kommunisten als pure Scharade erscheinen, und bald fanden sich Beobachter, die Italien als Konkordanzregime, als Konzilsrepublik, als faktisch von einer grossen Koalition regiertes Land beschrieben.¹⁰¹

Doch es ist weit treffender, Italien als System des „paktiererischen Polarismus“¹⁰² zu charakterisieren: Es war gerade der weiterhin präsente ideologische Gegensatz, der einerseits jeden demokratischen Wechsel an der Regierung ausschloss, andererseits aber gerade deshalb beide Seiten zur begrenzten Kooperation im Parlament zwang.¹⁰³ Leugnet man eine der beiden Seiten dieses widersprüchlichen Musters, so ist man ausserstande, die Besonderheiten der auf dieser Basis funktionierenden blockierten Demokratie zu erfassen.

Denn sosehr das System im nachhinein betrachtet dazu geeignet erscheinen mochte, radikalisierte, politikferne, ideologisch polarisierte Massen auf dem Umweg über die Subkulturen in die Demokratie zu integrieren, sosehr führte es doch - gemessen am normalen Funktionieren parlamentarischer Demokratien - zu Verwerfungen:

⁹⁸ Galli, G. *Mezzo Secolo die DC*. Milano, 1993.

⁹⁹ Di Palma, G. „Risposte parlamentari alla crisi di regime: un problema di istituzionalizzazione“ in: Graziano, L.; S. Tarrow (Hg.). *La Crisi Italiana*. 2 vol. Torino, 1979, S.367-421.

¹⁰⁰ Galli, G. *I partiti politici in Italia 1861-1983*. Torino, 1983.

¹⁰¹ Etwa Mammarella, G. *L'Italia contemporanea (1943-1985)*. Bologna, 1985.

¹⁰² Cafagna, L. *La Grande Slavina. L'Italia verso la Crisi della Democrazia*. Venezia, 1993.

¹⁰³ Di Palma, G. Op. cit.

- Das Monopol auf die Regierungsgewalt erlaubte der DC - im Verein mit ihren Koalitionspartnern - den ungehinderten Zugriff auf den Staatsapparat sowie auf den Staatssektor der Wirtschaft und deren Umwandlung in Maschinen des Massenklientelismus.¹⁰⁴
- Die Immunität gegenüber der Gefahr, von der Regierung abgelöst zu werden, im Verein mit der hohen inneren Heterogenität der Koalition, sorgten dafür, dass weitreichende Reformpolitiken auf dem Papier blieben. Der italienische Staat wirkte vor allem durch Ausgabengesetze - er stellte weniger Dienste denn Transfers zur Verfügung.
- Da gerade die DC ihre Wählerbastionen in den Mittelschichten hatte, kamen zudem vor allem die kleinen Selbständigen und die Staatsangestellten in den Genuss überproportionaler Vorteile des Sozialstaats.¹⁰⁵

Als nach 1968 Gewerkschaften und Kommunisten ihr vergrößertes Gewicht zugunsten der abhängigen Arbeitnehmer einsetzten, führte dies nur zu einer Erweiterung des auf Ausgabengesetzen beruhenden Massenklientelismus; nun erhielt auch die Arbeiterklasse grössere Leistungen - ohne dass aber andere Schichten zur Bezahlung der Zeche herangezogen wurden. In den siebziger Jahren nahm ein System Gestalt an, das sich als „inflationäre Schlichtung“ bezeichnen lässt (und das die materiale Entsprechung zum formalen Mechanismus des „paktiererischen Polarismus“ ist): Jedes gesellschaftliche Interesse fand Berücksichtigung, und die Bezahlung erfolgte über das Staatsdefizit.

Wenn also die innere friedliche Koexistenz - als Verlaufsform des „inneren Kalten Krieges“ - das Überleben der Demokratie über tiefe ideologische Gräben hinweg gewährleistete, so blieb der politische Output doch weit hinter den eingesetzten finanziellen Mitteln zurück, so finanzierte der Staat stärker Klientelen als Reformen. Und selbst das Kompliment, die Partitokratie habe wenigstens den inneren Frieden gewährleistet, blieb nicht unbestritten: Giorgio Galli weist darauf hin, dass die Blockierung jeglichen Machtwechsels, die Enttäuschung damit auch der Erwartung unzufriedener Bevölkerungsteile, Veränderung sei auf demokratischem Wege möglich, dazu führen musste, dass die Unzufriedenheit sich andere Ventile suchte:¹⁰⁶ Deshalb trat neben den ritualisierten ideologischen Konflikt der grossen Parteien von 1968 an für Jahre der heftige Protest der Studenten- und der Arbeiterbewegung, und deshalb konnte in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre der politische Terrorismus in Italien eine Rolle wie in keiner anderen westlichen Demokratie spielen.

2. Krise und Niedergang der Ersten Republik

In die Krise geriet das System der Ersten Republik genau betrachtet schon vor 15 Jahren: als aus der DC wie auch aus dem PCI heraus der Versuch unternommen wurde, mit den Regierungen der Nationalen Solidarität (1976-79) die informelle parlamentarische Kooperation auszubauen zu einem auch gemeinsame Regierungsverantwortung einschliessenden

¹⁰⁴ Braun, M. Op. cit.

¹⁰⁵ Ascoli, U. (Hg.). *Welfare State all'Italiana*. Roma/Bari, 1984.

¹⁰⁶ Galli, G. *Storia del Partito Armato*. Milano, 1986.

Zusammenwirken, als also die Chance gegeben schien, Italien könne von einer blockierten zu einer „vollständigen Demokratie“ werden. Jener Versuch scheiterte vor allem an den Widerständen der Gegner des Historischen Kompromisses in der DC wie in den kleinen Mitte-Parteien, die fürchteten, von der Umarmung der Grossen erdrückt zu werden: des PSI wie auch der Sozialdemokraten und der Liberalen; das Scheitern der Nationalen Solidarität aber hinterliess auf allen Seiten das Bewusstsein, dass das politische System aus der Phase des „paktiererischen Polarismus“ heraustreten müsse. Die Befürworter des Zusammenwirkens zwischen DC und PCI forderten eine Verstärkung der paktiererischen Momente hin zu einer echten Konkordanzdemokratie, während deren Gegner die Beendigung der Paktiererei mit der Opposition und den Übergang zu einer echten Mehrheitsdemokratie propagierten.

Die Bedingungen für den Übergang zu einer wie auch immer gearteten, aber doch ganz gewöhnlichen, vom Wechselspiel der sich in Regierung und Opposition ablösenden oder auch zusammenarbeitenden demokratischen Parteien gekennzeichneten politischen Ordnung schienen sich zu Beginn der achtziger Jahre deutlich zu verbessern:

- Das politische Klima des Landes erfuhr mit der Mässigung der Gewerkschaften, mit dem Ende des politischen Terrorismus und mit dem Abflauen der radikalen Studentenproteste eine deutliche De-Radikalisierung.
- Der PCI hatte von 1976 bis 1979 nicht nur seine Bereitschaft praktisch unter Beweis gestellt, auch in schwierigen Situationen an der Bekämpfung des Terrorismus und der Wirtschaftskrise mitzuwirken; er vollzog auch 1981 den endgültigen Bruch mit Moskau und räumte damit das Haupthindernis zu seiner vollen Anerkennung als demokratische Partei aus dem Weg.
- Die subkulturelle Bindung breiter Teile der Wählerschaft unter den Bannern des Katholizismus beziehungsweise des Kommunismus nahm mit der Säkularisierung wie mit der De-Ideologisierung der kommunistischen Bewegung stark ab.

Doch die so eröffnete Chance wurde nicht genutzt - und sie blieb ungenutzt, weil die beiden Lager, die sich während der Nationalen Solidarität formiert hatten, sich mit ihren einander ausschliessenden Versionen von der Reform der Ersten Republik wechselseitig blockierten. Beide Lager - da sie quer zu den Parteiformationen und zu Rechts-Links-Schemata zusammenfanden, wurden sie bald „transversale Parteien“¹⁰⁷ genannt - vereinten konservative und reformerische Elemente in ihrer Orientierung.

Auf der einen Seite stand die transversale Partei der Nationalen Solidarität, bestehend aus dem linken Flügel der DC, aus dem PCI und aus der kleinen Republikanischen Partei (PRI). Sie verfocht in Verfassungsfragen die Kontinuität zur Ersten Republik, sie wünschte einen Ausbau der kooperativen Momente zwischen den Parteien - und sie verkündete den Bruch mit den Praktiken der Ersten Republik vor allem auf dem Feld der politischen Inhalte. Abkehr vom Klientelismus, Modernisierung von Strukturen, grösserer Rigorismus in der Finanzpolitik waren ihre Schlagworte.

¹⁰⁷ Etwa Piazzesi, G. *Il Gioco della Politica*. Milano, 1987.

Auf der Gegenseite stand die Partei der Gegner der Nationalen Solidarität; sie setzte sich zusammen aus der DC-Rechten, aus dem PSI unter dem seit 1976 als Parteichef amtierenden Bettino Craxi, aus dem *Partito Socialdemocratico Italiano* (PSDI) und dem *Partito Liberale Italiano* (PLI). Dieses Lager kritisierte weniger die klientelaren Auswüchse der Ersten Republik, weniger also die politischen Inhalte, als die Formen untergründiger Kooperation über die Grenzen von Regierung und Opposition hinweg, die sich über die Jahre herausgebildet hatten.

Das eine Lager verfocht also eine Kontinuität in den politischen Prozeduren bei gleichzeitigem Bruch mit der inhaltlichen Ausrichtung der Klientelpolitik, während das andere Lager den Bruch mit Prozeduren und Verfahren der Ersten Republik bei Festhalten am Klientelismus wollte. Die Auseinandersetzung zwischen beiden Blöcken zog sich über die gesamten achtziger Jahre hin, ja, sie wurde zum alles beherrschenden Konflikt des Jahrzehntes, zum Konflikt, der einerseits als Kampf der feindlichen linken Brüder PCI und PSI, andererseits als Auseinandersetzung der DC-Linken und -Rechten über die Hegemonie in der weiterhin grössten Regierungspartei Gestalt annahm.

Unterderhand hatte sich so binnen weniger Jahre eine neue Konfliktlinie herausgebildet und den alten Gegensatz der ideologischen Blöcke abgelöst. Doch in einer Hinsicht schien Kontinuität zu herrschen: Erneut war keines der beiden Lager imstande, sich gegen seinen Gegner durchzusetzen. Zwar gelang es Craxi in seiner Amtszeit als Ministerpräsident (1983-87) zeitweise, sich die Aura des Machers, des „*decisionista*“ zu verschaffen, doch dies war mehr Schein als Sein - dafür sorgte schon sein Intimfeind und Koalitionspartner Ciriaco De Mita, der 1982-89 amtierende, vom linken Parteiflügel stammende Chef der Christdemokraten.

Erneut auch - dies eine zweite Kontinuität - war die DC die Instanz, in der zuvörderst alle Gegensätze eine Vermittlung erfuhren: Durch die Christdemokratie selbst verlief ja die Frontlinie zwischen den beiden sich herauskristallisierenden Lagern, weshalb Vermittlung der Gegensätze, zumindest aber ihre Abschwächung zu einer Überlebensfrage für die Partei wurde.

Obwohl also zwei Lösungsansätze für die Krise der Ersten Republik vorlagen, wurde in jenem Jahrzehnt nichts gelöst - der kleinste gemeinsame Nenner, auf den sich alle politischen Kräfte verständigen konnten, war einstweilen das Festhalten an jenen politischen Prozeduren wie auch Inhalten, die sich in den Zeiten des „inneren Kalten Krieges“ herausgebildet hatten: in der Form der doch eigentlich überlebte „paktiererische Polarismus“ (dessentwegen der PCI aus der Regierung ausgeschlossen blieb, aber stark in parlamentarische Kompromissarrangements eingebunden wurde), in der Sache trotz aller Spar- und Sanierungsrhetorik die inflationäre Schlichtung.

An die Stelle des stabilen Patts der ideologischen Blöcke schien also - mit vollkommen gleichen Ergebnissen - das stabile Patt der beiden transversalen Parteien getreten. Doch aus drei Gründen war das Patt der achtziger Jahre keineswegs mehr auf Dauer angelegt.

Erstens verfügte das System der achtziger Jahre nicht mehr über jene ideologische Legitimation, die die Parteien zuvor getragen hatte, die ihren Gegensatz ebenso hatte plausibel erscheinen lassen wie sie die Anhänger der jeweiligen Lager auch über Taktierereien,

Mauscheleien, Kompromisse der politischen Eliten hatte hinwegsehen lassen: Alles erfuhr seine höhere Rechtfertigung aus der Ideologie der jeweiligen politischen Subkultur. Nun mussten die - angesichts der quer zu Regierung und Opposition verlaufenden Fronten - zunehmend undurchschaubaren und ideologischer Weihen entkleideten Konflikte als purer Machtkampf, die Kompromisse als pure Mauschelei erscheinen.

Zweitens mochten die Parteien - und vor allem jene des Regierungslagers - mit den Mitteln des Klientelismus und der inflationären Schlichtung ihre Anhängerschaft noch eine Weile beisammenhalten - doch die Ressourcen für diese kostspielige Konsensbeschaffung begannen zu schwinden: In den achtziger Jahren geriet der Staatshaushalt in die Schuldenspirale.

Bedrohten diese beiden Elemente von aussen das fragile Gleichgewicht der italienischen Parteien, so entstand eine dritte Bedrohung von innen: Anders als der ideologische Gegensatz der fünfziger Jahre war der Konflikt der achtziger Jahre durchaus austragbar, ohne dass - wie es vormals geschienen hatte - unabsehbare Folgen für das politische System als Ganzes zu gewärtigen wären. Nun standen sich zwei Blöcke mit unterschiedlichen Visionen von der Zukunft der italienischen Demokratie gegenüber - nicht mehr aber zwei sich ausschliessende Systemalternativen, nicht mehr Kommunismus und Marktwirtschaft, Volksdemokratie und westlich-parlamentarische Demokratie.

Alle drei Faktoren sollten Ende der achtziger Jahre fast zeitgleich zum Tragen kommen. Einerseits verschwanden die legitimatorischen und die finanziellen Ressourcen der *Partitocrazia*,¹⁰⁸ andererseits kündigte die transversale Partei der DC-Rechten und des PSI den Waffenstillstand mit ihrem Gegenpart: 1989 formierte sich das CAF, die nach den Anfangsbuchstaben des Sozialistenchefs Craxi und der DC-Granden Giulio Andreotti und Arnaldo Forlani (zu denen Antonio Gava auch hinzuzurechnen wäre) benannte Allianz. Das CAF entmachtete zunächst die DC-Linke innerhalb der Partei, um dann zum Angriff auf die vom gegnerischen transversalen Lager in den Medien, Staatsunternehmen oder Kommunen gehaltenen Positionen anzutreten.¹⁰⁹

Seit 1989 wohnten die Italiener so einem für die meisten undurchschaubaren Krieg zweier Eliteblöcke bei; beispielhaft war die Auseinandersetzung um das Mediengesetz von 1990, die „*legge Mammi*“. In spektakulärer Weise versagten diesmal die alten christdemokratischen Vermittlungskünste: Das CAF probierte gegen den erbitterten Widerstand der DC-Linken den Durchmarsch und liess es zum Auszug der fünf Minister jenes Flügels aus der Regierung kommen. Bettino Craxi, Arnaldo Forlani, Antonio Gava zeigten sich überzeugt, dass das Patt hinfällig war, dass angesichts der Identitätskrise der Kommunisten, angesichts ihrer fortgesetzten Wahlschläppen, angesichts auch der so indirekt gegebenen Schwächung der DC-Linken endlich der Übergang zu einer mehrheitsdemokratischen Ordnung vollziehbar war - und endlich jene Teile der Eliten, die dem gegnerischen transversalen Lager angehörten, zu emarginieren waren.

¹⁰⁸ Mannheimer, R. „La crisi del consenso per i partiti tradizionali“ in: Ders. (Hg.). *La Lega Lombarda*. Milano, 1991, S. 13-33.

¹⁰⁹ Bellu, G.M.; S. Bonsanti. *Il Crollo. Andreotti, Craxi e il loro Regime*. Roma/Bari, 1993.

Diese Rechnung schien fast aufgegangen, als - dank der beiden anderen oben genannten Krisenfaktoren - die scheinbar Siegreichen fast über Nacht in eine ihre politische Existenz vernichtende Krise gerieten. Anfang der neunziger Jahre mehrten sich massiv die Zeichen wachsenden Wählerunmutes - vor allem der rasante Aufstieg der *Lega Nord*, aber auch die unerwarteten Erfolge der Referendumsbewegung für ein neues Wahlrecht sind hier zu nennen; vor diesem Hintergrund sahen sich Teile der Justiz instand gesetzt, zum ersten Mal in der Geschichte der Republik Korruptionsermittlungen gegen die herrschenden Parteien konsequent zu Ende zu führen: 1992 retteten die Regierungsparteien in den Wahlen ein hauchdünne Mehrheit, nur um in den Folgewochen gleichsam verhaftet zu werden.

Der scheinbare Sieg verwandelte sich so in eine Niederlage, und die eben noch scheinbar Geschlagenen - vor allem der PDS und jene Eliten, die im transversalen Lager der Linken ihren Bezugspunkt hatten - konnten nun aufatmen, ja 1993 schien gar eine schnelle Regierungsübernahme durch den noch zwei Jahre vorher krisengeschüttelten PDS möglich.

3. Der Rechts-Links-Konflikt 1993-1995: Re-Ideologisierung der Politik?

Im Ausland ist intensiv über den Appell Berlusconis an die antikommunistischen Ängste der Wählerschaft berichtet worden; viele Kommentare konnten sich - mit Recht - den ironischen Unterton nicht verkneifen. Darüber aber ging doch oft verloren, dass Berlusconi keineswegs nur an irrationale Ängste des einen oder anderen Ewiggestrigen appellierte - zuerst und vor allem wandte er sich an die Eliten, deren politische Ansprechpartner in der transversalen Partei der Rechten mit einem Schlag verschwunden waren und die allen Grund hatten, den Sieg der Linken zu fürchten. Interpretiert man die Auseinandersetzungen der letzten zwei Jahre nicht als mit Argumenten von vorgestern geführten ideologischen Kreuzzug, sondern als schon geraume Zeit vorher begonnene Auseinandersetzung innerhalb der italienischen Eliten einerseits über das zukünftige Verfassungsmodell, andererseits über die Frage, welches der beiden transversalen Lager sich gegen das andere durchsetzt, so wird die Heftigkeit des innenpolitischen Konfliktes erklärbar: Angefangen bei Berlusconi selbst treibt die Protagonisten die reale Angst um ihre eigene persönlich, politische oder auch unternehmerische Zukunft um. Dies erklärt den raschen Aufschwung der postfaschistischen *Alleanza Nazionale*, noch mehr aber das Entstehen der Berlusconi-Partei *Forza Italia*, die zum Unterschlupf für Christdemokraten, Sozialisten, Liberale des dritten und vierten Gliedes werden sollte.¹¹⁰

Wie sehr die heute einander bekämpfenden Blöcke in der Tradition der transversalen Parteien der achtziger Jahre stehen, mag ein Blick auf die Medien - Fernsehen genauso wie die Zeitungen - belegen. Wer immer mit dem transversalen Block der DC-Rechten und des PSI sympathisierte, ist heute als Meinungsmacher für *Forza Italia* und AN aktiv - und wer immer sich damals im gegnerischen Lager befand, tut dies auch heute wieder.

¹¹⁰ Mannheimer R.; I. Diamanti (Hg.). *Milano a Roma. Guida all'Italia Elettorale del 1994*. Roma, 1994. - Gilioli, A. *Forza Italia. La Storia, gli Uomini, i Misteri*. Bergamo, 1994. - Corrias, P.; M. Gramillini; C. Maltese. *1994: Colpo Grosso*. Milano, 1994.

Verschiedene Gründe trugen aber dazu bei, der nun stattfindenden Auseinandersetzung zusätzliche Wucht zu verleihen:

- das 1993 eingeführte Mehrheitswahlsystem, das knappe relative Wählermehrheiten in erdrückende absolute Abgeordnetenmehrheiten verwandeln konnte;
- das Eintreten der Justiz in die politische Auseinandersetzung;
- das Wegbrechen der DC als Puffer und Vermittlungsinstanz;
- die endgültige De-Legitimierung der Institutionen der Ersten Republik, die zum Entstehen einer institutionellen Vakuumsituation geführt hat: Jede Institution hat nur das Gewicht, das ihr jeweiliger Inhaber zu usurpieren versteht.

Doch wenn wir einer ausschliesslichen Eliten-Entscheidungsschlacht beiwohnen würden, wäre kaum zu erklären, weshalb - zumindest 1994 - die Bevölkerung mit fast der gleichen Erbitterung den Wahlkampf wie auch die Amtszeit des Ministerpräsidenten Berlusconi als prinzipiellen Konflikt um die Zukunft des Landes empfunden hat.

Wiederum liegt die Antwort nahe, zumindest bei den Wählern habe die hohe ideologische Aufladung des Wahlkampfes - manche sprachen von einer Wiederholung der Kampagne von 1948 - gegriffen. Doch genausowenig wie die Eliten konnten die Wähler glauben, 1994 stehe die Alternative Kommunismus oder Freiheit (beziehungsweise Faschismus oder Demokratie) zur Abstimmung. Wie eingangs schon bemerkt, waren 1994 alle politischen Lager zu Liberaldemokraten und Marktwirtschaftlern geworden. Um wie wenig es sachlich noch ging, möge der Tatbestand illustrieren, dass die Neokommunisten mit ihrem eher harmlosen Vorschlag, auch die Staatsschuldtitel der üblichen Einkommenssteuerverpflichtung zu unterwerfen, einen wahren Sturm im Wasserglas auslösten. Die Gegner auf der Rechten empörten sich, die Alliierten auf der Linken distanzten sich, so als habe hier jemand die Konfiszierung der Grossvermögen oder ähnlich Skandalöses gefordert.

Doch auch für das Volk stand jenseits ideologischer Fragen ein entscheidender Umbruch an - so wie für die Eliten das definitive Ende des „paktiererischen Polarismus“ gekommen war, nahte für die breite Wählerschaft der Abschied von der inflationären Schlichtung. Schon die Technikerregierungen Amato und Ciampi (1992-1994) hatten drastische Sparmassnahmen verordnet, Leistungen gekürzt, Steuern, Abgaben, Sozialbeiträge erhöht. Hierum kreiste für die Wählerschaft die eigentliche Auseinandersetzung.

Bedenkt man, dass die Rechte vom politischen Personal wie vom Wählerreservoir her ganz in der Tradition der Regierungsparteien stand, die Linke dagegen in der Tradition der Opposition, so überrascht es aber einigermaßen, wie beide Lager im Wahlkampf diese Auseinandersetzung bestritten haben. Die Linke, deren Wurzeln doch in einer ursprünglich systemfeindlichen Kraft lagen, präsentierte sich ganz staatsmännisch, forderte eine Fortsetzung des Sanierungskurses und propagierte Blut, Schweiß und Tränen - die Rechte dagegen argumentierte, als sei sie aus vierzigjähriger Opposition aufgetaucht, wettete gegen das „Konkordanzregime“ der *Partitocrazia*, das Italien geknechtet habe, und versprach ein Ende des „Etatismus“, der der Grund aller Übel, vorneweg der Zerrüttung der Staatsfinanzen sei.

Doch wiederum standen beide Lager ganz in der Kontinuität der Ersten Republik genauso wie ihrer Spätphase. Immer ungenierter hatten DC und PSI auf klientelare Orientierungen ihrer Wähler gesetzt, immer offener an deren bornierte Nutzenkalküle appelliert, gleichgültig, ob irgendein weiterreichendes gesellschaftliches Interesse mit den versprochenen Leistungen in Einklang zu bringen war. Nun, da sich die Klienten angesichts des Scheiterns des Klientelarsystems enttäuscht von den Altparteien abgewandt hatten, versprachen deren Nachfolger auf einmal „weniger Staat“, so als sei es je um den Staat und nicht einzig um seine klientelaren Geschenke gegangen - und stellten so gleichsam als letztes klientelares Geschenk den kostenfreien Ausstieg aus dem alten System in Aussicht: Steuersenkung bei gleichzeitiger Senkung der Staatsschulden - dieses Wunderrezept war eines von Berlusconis Hauptwahlversprechen. Diese Perspektive, verbunden mit der Furcht vor „Kommunisten“, die zwar nicht den Kommunismus, aber zum Beispiel grössere Steuergerechtigkeit auch gegenüber den notorischen Steuerhinterziehern aus dem Millionenheer der Selbständigen im Gepäck hatten, verlieh dem Wahlkampf der Rechten Schwung: Auch an der Basis, genauso wie an der Spitze, grassierte eine ganz reale - und berechnete - Angst vor der Linken.

Berlusconi konnte deshalb zwar die Wahlen gewinnen - aber er scheiterte doch in der Realisierung seiner Ziele auf beiden Ebenen. Weder gelang es ihm, den Elitenkonflikt einer Entscheidung in seinem Sinne zuzuführen, noch war er damit erfolgreich, eine zumindest für die Klientelen der Rechten kostengünstige Sanierungspolitik auf den Weg zu bringen. Es ist viel über Berlusconis Fehler gerechtfertigt worden, doch auch mit grösserem Geschick wäre er kaum erfolgreicher gewesen, denn er hatte von Beginn an mit einem inneren Feind in der Koalition zu kämpfen, der ihn an allen Fronten immer wieder zu demütigenden Rückzügen zwang: mit Umberto Bossi und seiner *Lega Nord*.

Dass also dank der Präsenz der *Lega Nord* genau besehen nicht zwei, sondern drei Lager um ihre Präsenz auf der politischen Bühne kämpften, verhinderte zunächst, dass es zu der von Berlusconi gewünschten Entscheidung kam. Seinerseits war es nun der linke Block, der eine fragile Allianz mit Bossi einging; alle Zeichen schienen darauf hinzudeuten, dass der eben noch triumphierende Berlusconi seine definitive Niederlage zu gewärtigen habe. Doch vor dieser Sicht sei nicht nur gewarnt, weil Bossi der Linken ein ähnlich unbequemer und unzuverlässiger Partner zu werden verspricht, wie er es vorher der Rechten war. Es ist vor allem das italienische Volk selbst, das kein Interesse daran zu haben scheint, einem der beiden Lager einen überragenden Erfolg, dem anderen eine verheerende Niederlage zu bereiten: Jeder der Urnengänge zwischen 1993 und 1995 war in gewisser Weise die Revision des eine Abstimmung zuvor von den Wählern gesprochenen Verdiktes. 1993 gewann die Linke die Kommunalwahlen; 1994 triumphierte die Rechte bei den Parlamentswahlen; im April 1995 behielt wiederum die Linke bei den Regionalwahlen die Oberhand - und doch siegte Berlusconi knapp zwei Monate später bei den Referenden über sein Fernsehimperium.

So sind die italienischen Wähler momentan dabei, jenes Patt neuzuschaffen, von dem ihre politischen Vertreter nichts mehr wissen wollten - und es mag sein, dass jene Kompromissfähigkeit, die eben noch verloren schien, nolens volens von den Politikern beider

Fronten wiederentdeckt wird, dass die Verfassung der Zweiten Republik also doch noch zum politischen Gemeinschaftswerk wird.

Uwe Halbach

Tschetschenien und das „innere Ausland“ Russlands

Mein Vortrag ist zweiteilig. Es geht um das dramatischste Ereignis russischer Politik nach dem Zerfall der Sowjetunion, um den Tschetschenienkrieg, der in jeder Hinsicht, innenpolitisch, regionalpolitisch und aussenpolitisch, für Regression in der Entwicklung Russlands steht,¹¹¹ und es geht um den Zusammenhang dieses Ereignisses mit der heutigen territorialen Struktur Russlands und dabei besonders um eine bestimmte Kategorie seiner „Föderationssubjekte“, um die nationalen Republiken.¹¹² Die Verbindung lieferte ein Rechtfertigungsargument der russischen Führung in Hinsicht auf die militärische Intervention, das im Westen anfangs unkritisch übernommen wurde: die Behauptung, dass es bei der Machtdemonstration im Kaukasus um den Erhalt der territorialen Integrität und Staatlichkeit Russlands gehe, und zwar nicht nur in Hinsicht auf die abtrünnige Republik Tschetschenien, sondern auf den gesamten Zusammenhalt Russlands. Ich halte die Dominotheorie, die hier in Hinsicht auf die Sezession Tschetscheniens unterstellt wurde, zwar für falsch, aber sie gibt Anlass, sich im Zusammenhang mit Tschetschenien mit der Frage der Russischen Föderation zu beschäftigen.

Der Tschetschenienkrieg hat historischen Hintergrund in zwei Reichweiten: Die eine geht bis zur sogenannten tschetschenischen Revolution von 1991 zurück und umfasst die aktuelle Genese des Konflikts, die andere reicht bis zum Ende des 18. Jahrhunderts und umfasst die von Gewalt geprägten Beziehungen zwischen Russland und seiner kaukasischen Reichsperipherie. Nur in der Einlassung auf beide lassen sich der Charakter und die Perspektiven des Tschetschenienkriegs verstehen.

Die Konfliktentwicklung zwischen 1991 und 1994

Eine in Russland weitverbreitete Meinung besagt, dass Moskau zu Beginn der Sezession Tschetscheniens im Herbst 1991 mit einer einfachen Polizeiaktion die abtrünnige Republik in die Schranken hätte weisen können, da die Staatsorgane Russlands und seine Truppen dort noch präsent waren.¹¹³ Damals sei der inguschische Bevölkerungsteil (14%) und die

¹¹¹ Vgl. Halbach, U. „Jelzins Krieg im Kaukasus“: *Aktuelle Analysen des BIOst*, 1,2/1995; Simon, G. „Der Krieg in Tschetschenien: Folgen für Russland: Fünf Thesen“: Ebd., 7/1995; Timmermann, H. „Russland auf dem Weg zum präsidialen Autoritarismus“: Ebd., 10/1995; Hübner, P. „Sergej Kowaljow und die Menschenrechtsverletzungen im Tschetschenien Krieg“: Ebd., 16/1995; Schneider, E. „Die Moskauer Entscheidung über den Tschetschenien-Krieg“: Ebd., 18,19/1995; Knabe, B. „Tschetschenien-Krise und ‘neue Regionalstrategie’ Russlands“: Ebd., 21/1995; Busygina-Thränert, I. „Der Krieg in Tschetschenien und die Reaktionen der russländischen Regionen“: Ebd., 32/1995; Timmermann, H. „Tschetschenien, Russland und Europa“: Ebd., 33,34/1995.

¹¹² Zu den nationalen Republiken der Föderation siehe: Götz, Roland; Uwe Halbach. *Politisches Lexikon Russland. Die nationalen Republiken und Gebietseinheiten der Russländischen Föderation*. München, 1994; Crosnier, Marie-Agnès. „Multiple Russie: profils socio-économiques des 21 républiques de la Fédération“ in: *Le courrier des pays de l’Est*, Oct. 1994; Vacnadze, Grigorij. *Spravocnik oblastej, respublik, kraev i okrugov Rossijskoj Federacii*. Moskau/Marburg, 1995.

¹¹³ Vgl. Pain, E.; A. Popov. „Rossijskaja politika v Cecne: kak ona zarozdalas’, kak privela k vojne i cem otzovetsja zavtra“ in: *Izvestija* 7., 8. und 10. Februar 1995.

russischsprachige Minderheit (26%), aber auch ein Teil der Tschetschenen selber besonders im Nordteil der Republik gegen den radikalen Flügel der Nationalbewegung unter Dudajew gewesen. Dabei wird übersehen, dass die politische Führung unter Boris Jelzin damals durchaus die polizeilich-militärische Intervention in Tschetschenien versucht und sich mit ihr eine Niederlage bereitet hatte.

Das Schlüsseljahr 1991 verdient Aufmerksamkeit. Im November 1990 hatte die Welt Notiz davon genommen, dass sich die „Tschetscheno-Inguschische ASSR“ zu einer souveränen Republik deklarierte - nichts Besonderes in einer Phase der „Souveränitätsparade“ unter nationalen Gebietseinheiten der Sowjetunion. Erst durch den Augustputsch 1991 bekam der Vorgang politische Bedeutung. In der tschetschenischen Nationalbewegung, im „Allnationalen Kongress des tschetschenischen Volkes“, hatten sich bis dahin die Gewichte zum radikalen Flügel um den Vorsitzenden Dudajew hin verlagert. In keiner anderen Autonomie Russlands führten die politischen Eruptionen in Moskau zu einer derartigen Umwälzung der Machtstrukturen wie hier. Am 1. September erklärte der Allnationale Kongress den Obersten Sowjet in Grosnyj für aufgelöst und liess das Parlament durch seine Truppen besetzen. Dieser Staatsstreich wurde von der Führung in Moskau als „ein Sieg der demokratischen Kräfte über die Parteibürokratie“ gewertet, wobei insbesondere der Einfluss des Tschetschenen Chasbulatow zum Tragen kam. Moskau förderte die Übertragung der legislativen Gewalt vom alten Obersten Sowjet an einen Provisorischen Obersten Rat (Interimsrat). Die Dudajew-Anhänger versuchten nun, den Interimsrat zu dominieren und Angehörige des alten Parlaments aus ihm zu verdrängen. Sie erklärten am 5. Oktober den Interimsrat für aufgelöst.

Mit diesem zweiten Staatsstreich setzte man in Russland den Beginn der „Dudajew-Diktatur“ und der Illegalität in Tschetschenien an. Was lag zwischen dem legitimierten Staatsstreich vom 1. September und dem kriminalisierten vom 5. Oktober? Der zentrale Wendepunkt war offenbar die Anfang Oktober getroffene Entscheidung des Kongresses, eine von Russland unabhängige „tschetschenische Republik“ zu gründen, was auch die Auflösung der bisherigen binationalen Gebietseinheit implizierte.¹¹⁴

Spätestens hier hätte Jelzin, so seine Kritiker, handeln müssen. Doch die russische Führung hatte damals, wenige Wochen nach dem Augustputsch im Kampf mit den Überresten der Unionsstrukturen, andere Sorgen. Vizepräsident Ruzkoj leitete in Grosnyj vergeblich Verhandlungen. Er bezeichnete hernach die separatistischen Kräfte Tschetscheniens als eine kleine „Bande, die die Bevölkerung terrorisiert.“ Diese Einschätzung sollte die Tschetschenienpolitik Moskaus fortan begleiten. Auf Druck Ruzkojs und des Parlaments erliess Jelzin ein Ultimatum über die Entwaffnung der illegal bewaffneten Gruppen und die Durchsetzung neuer Parlamentswahlen in Tschetschenien. Dudajew reagierte mit Generalmobilmachung. In diesem Moment wurde die Eskalation zwischen Moskau und Grosnyj erstmals zum Thema der Medien, die überwiegend vor Gewaltanwendung im Nordkaukasus warnten. Sogar der Vorsitzende des von Dudajew liquidierten tschetschenischen Interimsrats

¹¹⁴ Wassiljewa, Olga. „Konflikte im Nordkaukasus“: *Untersuchungen des FKKS* (Forschungsschwerpunkt Konflikt- und Kooperationsstrukturen in Osteuropa an der Universität Mannheim), 7/1995, S. 9.

sprach sich gegen gewaltsame Methoden der Konfliktlösung aus.¹¹⁵ Durch die ultimative Politik Moskaus wuchs die Unterstützung für Dudajew. Die Medien beleuchteten im Herbst 1991 die sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse der tschetscheno-inguschischen AR. Die *Prawda* leitete damals aus ihrer Unterentwicklung und Verarmung sogar Verständnis für das Sezessionsbegehren ab.¹¹⁶ Regionalexperten bezeichneten Pauperisierung als eine Ursache des Separatismus und die „tschetschenische Revolution“ als eine Mischung aus nationalen und sozialen Motiven.¹¹⁷

Gegen das Verbot aus Moskau wurden in Tschetschenien Präsidentenwahlen abgehalten, deren Legitimität in Russland bestritten wurde. Als Sieger ging daraus General Dudajew hervor. Am 1. November verabschiedete der Kongress die Unabhängigkeitserklärung einer „tschetschenischen Republik.“ Daraufhin verhängte Jelzin den Ausnahmezustand über die Republik - wider Kritik und Warnungen in den Medien. Auch das Innenministerium meldete Bedenken gegen eine ultimative Politik gegenüber Grosnyj an. Gegen die Bedenken versuchte Jelzin, den Ausnahmezustand vor Ort zu erzwingen, und bereitete sich eine empfindliche Niederlage. Die nach Grosnyj entsandten Truppen wurden von der Nationalgarde Dudajews gleich auf dem Flughafen festgesetzt und nach Hause geschickt. Das russische Parlament forderte nun den Präsidenten mit überwältigender Mehrheit auf, den Ausnahmezustand zurückzunehmen. Jelzin tat dies und bekundete, er habe ohnehin einer politischen Konfliktlösung den Vorzug gegeben. Eine westliche Untersuchung wertete den Rückzieher optimistisch: Bei Konflikten mit kritischen Regionen hätte sich Moskau nun endgültig „von seiner totalitären Vergangenheit verabschiedet“ und sich zivilisierten Formen des Konfliktmanagements zugewandt.¹¹⁸ In Wirklichkeit praktizierte Moskau alles andere als Konfliktmanagement gegenüber dem unruhigen Nordkaukasus.

Die Auseinandersetzung mit Moskau hatte die Stellung Dudajews in Tschetschenien gefestigt. Bis Ende 1991 wurden alle Organe der Bundesgewalt in der Republik aufgelöst, die russischen Truppen in den Garnisonen blockiert. Sie wurden im Sommer 1992 abgezogen, und dabei grosse Waffenbestände dem Zugriff der Dudajew-Truppen preisgegeben, was offenbar mit lukrativen Geschäften verbunden war. Die Frage „Wer hat das Dudajew-Regime bewaffnet“ beherrschte die russischen Medien nach der militärischen Intervention vom Dezember 1994.

Nun folgte eine Periode staatsrechtlich ungeklärter Verhältnisse zwischen Moskau und Grosnyj. Was vollzog sich in dieser Zeit in Tschetschenien, was im Zentrum Russlands?

In Tschetschenien vollzogen sich Machtkämpfe und eine Wirtschaftskrise, die man allerdings am niedrigen Ausgangsniveau messen muss. Dazu kam eine in Russland propagandistisch stark herausgestellte Kriminalisierung von Wirtschaft und Staat. Das alles

¹¹⁵ Vgl. Splidsboel-Hansen, Flemming. „The 1991 Chechen Revolution: the Response of Moscow“ in: *Central Asian Survey*, 12/ 1994, S. 395-407.

¹¹⁶ *Prawda*, 4. November 1991.

¹¹⁷ Vasil'eva, O.; T. Mazaev. *Severnyj Kavkaz v poiskach regional'noj ideologii*. Moskau, 1994, S. 60f.

¹¹⁸ Splidsboel-Hansen. S. 405.

muss unter den Bedingungen aussenpolitischer und aussenwirtschaftlicher Isolation des abtrünnigen Föderationssubjekts gesehen werden, über die Moskau wachte. Tschetscheno-Inguschien war vor 1991 eine der am stärksten subventionierten Gebietseinheiten Russlands. Bodenknappheit und wachsende Arbeitslosigkeit hatten in den achtziger Jahren eine erhebliche Abwanderung aus der ASSR bewirkt. Die Hauptstadt füllte sich mit landflüchtigen, marginalisierten Bevölkerungsschichten, die eine soziale Basis für die nationale Bewegung Dudajews bildeten.¹¹⁹ Nach der Unabhängigkeitserklärung gab Dudajew das zukünftige Tschetschenien als ein „zweites Kuwait“ aus, aufgrund einer Erdölindustrie, die zwar zu den ältesten Industrieenklaven im Kaukasus zählte, aber längst enorm rückläufig und zerrüttet war.¹²⁰ In Wirklichkeit verstärkte sich die Abwanderung besonders aus dem russischsprachigen Bevölkerungsteil, fehlten Investitionen für eine Erneuerung des verschlissenen Kapitalstocks. Die Arbeiter des Erdölsektors traten in den Streik, weil ihnen monatelang die Löhne nicht ausgezahlt wurden.

Die abrupte Abwendung von Russland, die Finanz- und Wirtschaftsblockaden aus der Gegenrichtung und die aussenwirtschaftliche Isolation wirkten sich aus. Von den negativen Konsequenzen lenkte das Regime durch nationale Mobilisierung ab; dazu dienten ihm Reminiszenzen und Symbole aus den kolonialgeschichtlichen Beziehungen zwischen Russland und dem Kaukasus, aus dem historischen Hintergrund der zweiten Reichweite, auf die ich noch eingehen werde.

Während das normale Wirtschaftsleben zum Erliegen kam, griff die in Russland und allen GUS-Ländern bekannte Zone der Illegalität auf die Wirtschafts- und Staatsstrukturen Tschetscheniens in einem offenbar hohen Mass aus. Allerdings waren diesbezügliche Informationen fast ausschliesslich russischen Quellen zu entnehmen, die zumeist nicht frei von Vorurteilen, antikaukasischen Ressentiments und Desinformation waren. In Russland prägte Sergej Schachraj den Begriff der „kriminellen Freihandelszone“ für die abtrünnige Republik und ihr Regime, wobei sich die Beschreibungen dieser „Räuberhöhle“ in russischen Medien nur zu perfekt in das Klischee vom „*zloj Cecenec*“, vom bösen Tschetschenen, fügten, das im russischen Kaukasusbild seit dem 19. Jahrhundert etabliert war. Einige russische Kommentatoren traten dieser rassistisch gefärbten Perzeption entgegen: Die Kriminalisierung habe nichts mit dem tschetschenischen Nationalcharakter zu tun, sondern mit der Situation einer „nicht anerkannten Republik“, die sich ähnlich in Transnistrien, Berg-Karabach oder Abchasien zeige. Für solche nicht anerkannten Staatsgebilde seien die relevanten Erwerbsquellen überwiegend illegal. Ausserdem waren kriminelle Transaktionen des Regimes in Grosnyj wie Fälschungen von Finanzdokumenten kaum ohne russische Hintermänner denkbar.¹²¹

¹¹⁹ Zur sozialökonomischen Entwicklung der ASSR in den letzten Jahrzehnten siehe: Centr kompleksnych social'nych issledovanij i marketinga (Hg.). „Cecenskij krizis“ in: *Politologija* Vol. VIII, Moskau, 1995.

¹²⁰ Götz, Roland. „Noch ein Krieg ums Öl? Wirtschaftliche Aspekte der russischen Invasion in Tschetschenien“ in: *Aktuelle Analysen des BIOst*, 11/1995.

¹²¹ Pain, E.; A. Popov. „Kriminal'nyj rezim“ in: *Izvestija*, 8. Februar 1995.

Mit dem Wirtschafts- und Rechtsverfall wuchs die innenpolitische Krise. Gegen Dudajew bildete sich eine Opposition aus Anhängern des alten Regimes und aus ehemaligen Weggefährten des Generals. Tschetschenien hatte im März 1992 eine neue Verfassung angenommen und sich darin als „demokratischer Rechtsstaat“ definiert. Die Opposition warf dem Präsidenten Verletzungen der Verfassung vor, unter anderem durch den Versuch, den Islam zur Legitimierung und Absicherung seiner Macht zu missbrauchen. Der innenpolitische Konflikt spitzte sich im Frühjahr 1993 zu, als Dudajew die neue Verfassung revidieren und auf eine Präsidialautokratie zuschneiden wollte. Im April löste er das Parlament auf. Ganze Wirtschaftsbereiche traten in den Streik. Als das angefochtene Parlament ein Misstrauens-Referendum gegen Dudajew vorbereitete, verhinderten dessen Truppen die Durchführung. Das Protestlager wurde gewaltsam aufgelöst, es kam zu über 50 Todesopfern - in der russischen Darstellung „ein Massaker des Regimes an der friedlichen Bevölkerung.“ Das Dudajew-Regime diskreditierte sich durch diktatorische Anmassungen, Selbstbereicherung und administrative Inkompetenz. Die Opposition wies auf die Diskrepanz zwischen diesem Regime und der Freiheitstradition des tschetschenischen Volkes hin. Tatsächlich hatte dieses Volk in der Kaukasusethnographie des 19. Jahrhunderts als Paradebeispiel urgesellschaftlicher Demokratie gegolten. Die „Durchsetzung demokratischer Verhältnisse“ wurde nun zu einem Legitimationsmittel Moskauer Tschetschenienpolitik. Die Durchführung freier Wahlen galt als Voraussetzung für die Regelung des Konflikts zwischen Moskau und Grosnyj. In der politischen - und nur politischen - Unterstützung der Opposition hätte die langfristige Strategie Moskauer Tschetschenienpolitik liegen müssen. Statt dessen unterstützte man später fragwürdige Oppositionssegmente mit geheimdienstlichen und militärischen Mitteln und produzierte tschetschenische Quislinge. In Russland wuchs ein Missverständnis: Die Fragwürdigkeit des Dudajew-Regimes wurde mit der Unhaltbarkeit des tschetschenischen Unabhängigkeitsvotums gleichgesetzt, das nationale Unabhängigkeitsbestreben auf die Ambitionen des Generals reduziert.

Was geschah im russischen Machtzentrum? 1992/93 entwickelte sich die Innenpolitik in Russland an drei Konfliktachsen: Machtkämpfe zwischen dem konservativen Parlament und der Präsidentenadministration überkreuzten sich mit Machtumverteilungen zwischen Moskau und den Regionen und mit der Konkurrenz zwischen den Föderationssubjekten, die auf ungleichen politischen Stausebenen standen. Die juristische Ausgestaltung einer neuen Russländischen Föderation (RF) traf auf erhebliche Schwierigkeiten. Ein Prozess der Dezentralisierung nahm teilweise chaotische Formen zum Beispiel im Bereich der Finanzinteraktionen zwischen dem Zentrum und den Regionen an. Unausgefüllt blieben in dieser Phase vor allem zwei Politikbereiche, in denen akuter Handlungsbedarf und eine hohe Sensitivitätsanforderung bestanden. Die Regional- und die Nationalitätenpolitik wurden Objekt und Opfer der Apparate- und Personenkonkurrenz. Handlungen in diesen dringlichen Sektoren waren „fast stets rein taktischer Natur, das heisst ein Instrument im Moskauer Machtkampf.“ Besonders bei der russischen Politik im Nordkaukasus kamen „weder ein wirkliches System der Informationssammlung und -auswertung“ noch abgestimmte Entscheidungen zwischen den

verschiedenen Ministerien und Behörden zustande.¹²² Gerade hier explodierten aber die Zeitzunderminen aus der zaristischen und sowjetischen Vergangenheit. Zum Symbol zentralstaatlicher Inkompetenz für Konfliktregelung im Nordkaukasus wurde insbesondere die Sonderverwaltung in der Zone des ossetisch-inguschischen Konflikts nach dem Ausbruch interethnischer Gewalt im Herbst 1992. Hier setzte sich das Föderationszentrum sogar dem Vorwurf aus, sich unter dem Vorwand von *peacekeeping* aktiv an „ethnischen Säuberungen“ gegenüber der inguschischen Minderheit in Nordossetien beteiligt zu haben.

Die Politik gegenüber Tschetschenien bestand im wesentlichen darin, über seine Isolation zu wachen, durch Schaffung einer föderationswilligen „Inguschischen Republik“ sein Territorium zu schmälern und die abtrünnige Republik durch das Ausnahmeregime in der ossetisch-inguschischen Konfliktzone mit militärischer Präsenz Russlands zu konfrontieren. Bezeichnend für den dezentralisierten Zustand Russlands in dieser Zeit war die Tatsache, dass einige Regionen (Stawropol, Krasnodar, Astrachan, Rostow, Wolgograd) entgegen der Politik der Zentralbehörden mit Tschetschenien Wirtschaftsabkommen aushandelten.

Die Wende vom Herbst 1993 verschob die politischen Gewichte in Russland zur präsidentialen Exekutive. Jelzins Schlag gegen das konservative, seinerseits zur Gewaltanwendung bereite Parlament wurde später von der Gewalt des Tschetschenienkriegs in ein neues Licht gerückt. Grigorij Jawlinskij bezeichnete es in diesem Zusammenhang als die „erste Injektion von Gewalt in das politische System Russlands.“ Das Zentrum wurde nun aber gegenüber den Regionen handlungsfähiger und führte 1994 in bilateralen Verträgen mit kritischen Föderationssubjekten wie den Republiken Tatarstan, Baschkortostan und Kabardino-Balkarien einen halbwegs tragfähigen Ausgleich zwischen föderalen und regionalen Machtansprüchen herbei. Dennoch blieben mannigfache Widersprüche zwischen dem zentralen und dem regionalen Verfassungsverständnis bestehen.

Tschetschenien als das abtrünnige Föderationssubjekt geriet nun verstärkt ins Blickfeld russischer Politiker, deren Position sich in vielen Fällen von einem anfänglichen liberal-föderalistischen Pol zur zentralistischen Auffassung „rusländischer Staatlichkeit“ zurück verschoben hatte. Durch die Parlamentswahlen vom Dezember 1993 war das Gewicht des nationalistisch-patriotischen und des linkskonservativen Lagers gewachsen, in dem ohnehin kein Verständnis für Föderalisierung und Dezentralisierung aufkam. Aber auch Politiker, die als „Reformer“ ausgewiesen worden waren, äusserten sich zunehmend im Sinne einer zentralistischen Regionalpolitik. Ein Beispiel dafür war der ehemalige Finanzminister und Wirtschaftsreformer Boris Fjodorow, der 1994 für ein striktes Durchgreifen gegenüber aufsässigen Regionen plädierte.

Die Politik gegenüber Tschetschenien wurde nach der bilateralen Regelung des Verhältnisses zu anderen kritischen Föderationssubjekten 1994 intensiviert. Zunächst gab es noch Verhandlungsoptionen, die allerdings durch das strikte russische Berührungsverbot gegenüber Dudajew verengt wurden. Doch gegen Sommer 1994 schälte sich eine

¹²² Wassiljewa, Olga. Op. cit. S. 16.

Handlungsvariante heraus, die ganz und gar auf die Liquidierung des Dudajewregimes setzte. Man suchte den gewaltsamen Machtwechsel in Grosnyj und unterstützte bestimmte innertschetschenische Oppositionsformationen finanziell und militärisch. Die publizistische Begleitmusik dazu lieferte die Propaganda gegen die „bewaffneten Banditen“ um Dudajew, die sich einem in der russischen Öffentlichkeit weit verbreiteten antitschetschenischen und antikaukasischen Ressentiment anbot. Einer Kette von Gewalt und Vernichtungsaktionen zum Trotz, mit denen der russische und später der sowjetische Staat den Tschetschenen in der Zeit von Zar Nikolaus I. bis zu Stalin gegenübergetreten war, sah sich diesem Bild zufolge das riesige Russland vom winzigen Tschetschenien in seiner Existenz bedroht. Mit dem Übergang zur *covert action* vor Ort, von einem Zeitungsartikel im September als russisches „Schweinebucht-Abenteuer“ kritisiert, war eine Informationssperre verbunden und wurden große Teile der Umgebung Jelzins wie das Analytische Zentrum von Politikberatung ausgeschlossen. Entscheidungen über die Tschetschenienpolitik Moskaus beschränkten sich auf die im Sicherheitsrat vertretenen Führer der Machtapparate, unter denen vor allem der Geheimdienst FSK zu nennen war. Es kam dabei zur radikalen Verengung des Entscheidungsraums.¹²³

Die „indirekte Intervention“ verfiel in einem von Klanfaktoren geprägten innertschetschenischen Machtkampf.¹²⁴ Sie unterlag einer völlig landesunkundigen Einschätzung der lokalen Machtverhältnisse und wurde zum Opfer der eigenen Politik der Desinformation. Offensiven der bewaffneten Oppositionsgruppen mit Unterstützung russischer Militärs und Geheimdienstler erwiesen sich als wirkungslos. Der Welt wurde dadurch aber schon Monate vor dem Einmarsch russischer Truppen in Tschetschenien bewiesen, dass Russland sich in ein Kriegsabenteuer verstrickte. In den Wochen des Engagements auf Seiten der Anti-Dudajew-Truppen steigerte sich die offizielle Desinformation in Russland zu bizarren Lügen über einen bereits flüchtigen Dudajew, über den Sieg der Opposition und grauenhafte Brutalitäten des sich wehrenden Regimes. Gleichzeitig schlossen alle beteiligten Politiker eine direkte militärische Intervention aus, quasi mit dem unausgesprochenen Nachsatz: „Wir wären ja verrückt!“ Und das klang plausibel, denn im öffentlichen Diskurs waren seit Wochen die Risiken militärischer Konfrontation im Kaukasus diskutiert worden. Das „Schweinebucht-Abenteuer“ galt als gescheitert, als Ende November die bis dahin größte Oppositionsoffensive gegen Grosnyj eine Niederlage erlitt, wobei russische Offiziere und Soldaten in tschetschenische Kriegsgefangenschaft gerieten. Kurz darauf soll im russischen Sicherheitsrat die Entscheidung zur direkten militärischen Intervention gefallen sein. Der Truppeneinmarsch erfolgte dann aufgrund eines Präsidentendekrets vom 9. Dezember, in dem Jelzin alle staatlichen Machtmittel gegen den Gegner in Grosnyj aufrief.

Weniger die Militärintervention als solche als ihr baldiges Abrutschen ins Abscheuliche schockierte die Welt. Die Armee ging mit einer so schrankenlosen Gewalt gegen Grosnyj vor,

¹²³ Schneider, E. „Die Moskauer Entscheidung über den Tschetschenien-Krieg“: *Aktuelle Analysen des BIOst*, 18,19/1995.

¹²⁴ Halbach, U. „Russlands Auseinandersetzung mit Tschetschenien“: *Bericht des BIOst*, 61/1994.

als habe ihr Einsatzbefehl wie seinerzeit der Auftrag gelautet, mit dem Zar Nikolaus I. seinen Statthalter Paskewitsch in den Kaukasus geschickt hatte: Befriedung oder Ausrottung der Unbotmässigen! Die Gewalt traf Tschetschenen und Russen, denn Grosnyj war trotz hoher Auswanderung immer noch zu einem grossen Teil eine russische Stadt. Angesichts eskalierender militärischer Gewalt gegen die Zivilbevölkerung - die Bilder aus Grosnyj weckten Erinnerungen an zerstörte Grossstädte des Zweiten Weltkriegs - verlor der staats- und völkerrechtliche Hinweis auf die „innere Angelegenheit“ Russlands zunehmend an Überzeugungskraft. Wenn auch die russische Meinung zu diesem Krieg in ihrer Gesamtheit nicht bekannt ist und von Stellungnahmen in der hauptstädtischen Publizistik nicht auf das Denken und Fühlen in der Provinz geschlossen werden darf, bleibt doch eines feststellbar: Dort, wo sich in Russland eine Meinung zu dem Tschetschenienkrieg artikuliert oder gefragt wurde, stiess man auf eine breite Ablehnungsfront. Dabei sank die Akzeptanz der Präsidial-exekutive auf einen Tiefpunkt.

Wie ist dieser offensichtlich unvorbereitete Krieg zu erklären, der zuvor von allen politischen Akteuren einschliesslich Jelzins als undenkbar bezeichnet worden war? Es gab keinen dringlichen militärischen Handlungsbedarf - jedenfalls nicht zur Wahrung der RF, wie das prioritäre Rechtfertigungsargument hernach lautete. Tschetschenien war seit drei Jahren abtrünnig. Zwar gab es etliche andere kritische Föderationssubjekte, die ein hohes Mass an Autonomie und „nationaler Staatlichkeit“ beanspruchten, aber keines hatte sich vom tschetschenischen Beispiel an die Schwelle der Sezession leiten lassen. Tschetschenien setzte mit seiner unerfüllten und international nicht anerkannten „Eigenstaatlichkeit“ besonders für seine unmittelbaren Nachbarn im Nordkaukasus eher ein abschreckendes als ein nachahmenswertes Beispiel. Ein „Dominoeffekt“, der jeder Sezession von Gliedstaaten automatisch unterstellt wird, ist hier kaum nachzuweisen. Der Krieg selber trug allerdings zusätzliche Beunruhigung in das regionale Gefüge Russlands. Durch die ebenso rücksichtslose wie stümperhafte Gewaltdemonstration konnte das Föderationszentrum sein Verhältnis zu den Föderationssubjekten wohl nicht verbessern, auch wenn es in Russland selber Stimmen gibt, die das Gegenteil behaupten. Andere Rechtfertigungsversuche zielten auf die Verfassungsmässigkeit, ja den Verfassungsauftrag ab, zum Beispiel auf Artikel 80, der Massnahmen zum Schutz der staatlichen Souveränität und Integrität fordert. Er fordert freilich auch, dass die Wahl der Mittel nicht in Widerspruch zur Verfassung treten darf. Die militärischen Handlungen in Tschetschenien taten dies, durch massive Menschenrechtsverletzungen wurden höchste Verfassungswerte verletzt, ebenso eine Reihe internationaler Abkommen und Normen. Ausserdem hatte die Regierung mit ihrer Kriegspolitik das Parlament umgangen, durch die Vermeidung einer Erklärung des Ausnahmezustands in Tschetschenien, die von der Billigung des Föderationsrats abhängig gewesen wäre.

Die „Entwaffnung illegal bewaffneter Formationen“ diente als unmittelbare Begründung des militärischen Eingreifens. Welch ein Argument! - hatte doch der russische Geheimdienst zuvor selber Konfliktseiten im tschetschenischen Machtkampf bewaffnet. Mit der dringend gebotenen Beseitigung der „kriminellen Freihandelszone“ arbeitete ein weiterer Rechtfertigungsversuch. Doch gab es in Russland nicht viele „kriminelle Freihandelszonen“ und autonome Rechts-

räume? Musste mit dem Aufräumen ausgerechnet bei einem Gebietssubjekt begonnen werden, dessen Verhältnis zu Russland mit enormen historischen Altlasten beladen war? Zwar hatten zum Beispiel Übergriffe auf Transitzüge über tschetschenisches Territorium seit 1993 an Massivität und Systematik zugenommen, die daraus entstandenen Kosten für Russland stehen aber in keinem Verhältnis zu den Kriegskosten und den Kosten des Wiederaufbaus. Auf die Rückendeckung der „kriminellen Freihandelszone“ im Kaukasus durch politisch-kriminelle Kräfte in Russland selber wurde mehrfach hingewiesen.

Es bleiben noch einige Erklärungen übrig, die teils mit dem materiellen Wert Tschetscheniens für Russland, teils mit der Vermutung argumentierten, die Gründe für den Krieg seien gar nicht im Kaukasus und im Verhältnis zwischen Moskau und der Peripherie, sondern im Innenbereich russischer Machtkämpfe zu suchen. Über die ausschlaggebenden Motive dieses unerklärten Krieges besteht nach wie vor Unklarheit. Der Entscheidungsprozess, der zu ihm geführt hat, ist allerdings für den politischen Zustand Russlands bezeichnend. Er demonstrierte die Abgehobenheit der Jelzinschen Exekutive von der Gesellschaft, Missachtung historischer Lektionen, Verachtung für demokratisches Prozedere, einen Rückfall in Gewalttraditionen russischer Staatsgeschichte.

Das Gespenst des Kaukasuskrieges

Mich persönlich entsetzte an diesem Entscheidungsprozess besonders die Missachtung historischer Lektionen. Dabei war der innerrussische Diskurs schon monatelang vor der Intervention von historischen Lektionen bestimmt worden, wurde in Zeitungsartikeln unter dem Stichwort „Kaukasuskrieg“ der Risiken eines gewaltsamen Eingriffs in Tschetschenien gedacht. Damit kommen wir zum historischen Hintergrund der grösseren Reichweite. Der russische Militäraufmarsch in Tschetschenien war bei weitem nicht die erste Entscheidung, die „tschetschenische Frage“ militärisch zu lösen. Massive Militäraktionen zur Befriedung Tschetscheniens hatte die Rote Armee im Sommer 1922, Bombardements aus der Luft im Herbst 1925, Aktionen mit Panzer- und Luftwaffe bei der Kollektivierungskampagne 1929, weitere Anti-Guerilla-Aktionen 1932 und 1941 durchgeführt.¹²⁵ Dann kam das Ereignis, das im kollektiven Gedächtnis der Tschetschenen und Inguschen als Genozid fest verbucht ist. Im Februar 1944 wurden an die 480'000 Tschetschenen und Inguschen in Viehwaggons nach Kasachstan und Mittelasien deportiert. In den ersten Deportationsjahren starben über 104'000 Menschen. Diese Kette von Gewalt zur Integration Tschetscheniens in die russische und sowjetische Staatlichkeit zeigt, wie fragwürdig die Bezeichnung Tschetscheniens als eines „integralen Bestandteils“ Russlands war. Wie sehr im Nordkaukasus selber das Verhältnis zu Russland als fortgesetzter Kriegszustand aufgefasst wurde, zeigt ein Kommentar des all-nationalen tschetschenischen Kongresses vom Juni 1991: Verhandlungen zwischen Tschetschenien und Moskau müsse ein Friedensvertrag vorausgehen.¹²⁶ Während sich 1994 die Krise in und um Tschetschenien zuspitzte, wurde auf beiden Konfliktseiten die Erinnerung an die

¹²⁵ „Cecenskij krizis“ S. 8.

¹²⁶ Avtorkhanov, Abdurahman et al. (Hg.). *The North Caucasus Barrier. The Russian Advance towards the Muslim World*. London, 1992, S. IX.

Eingliederung des Nordkaukasus in den russischen Herrschaftsbereich im 19. Jahrhundert beschworen. Für Völker wie die Tschetschenen, die dagestanischen Ethnien oder die Tscherkessen gab es im Unterschied zu einigen Beispielen der Annexion nicht-russischer Regionen, zum Beispiel Armeniens, durch Russland nicht die Erfahrung einer Ambivalenz von Fremd- und Schutzherrschaft. Für sie hatte die russische Kolonialpolitik ausschliesslich repressive Qualität und löste eine Kette demographischer Katastrophen aus, von Vertreibungsaktionen bei der Unterwerfung im 19. Jahrhundert bis zu den Stalinschen Deportationen, von denen ausser Tschetschenen und Inguschen auch andere nordkaukasische Völker betroffen waren. Aus tschetschenischer und nordkaukasischer Sicht präsentiert sich die Entwicklung Russlands primär kolonialgeschichtlich. Ein Artikel in der tschetschenischen Presse hob deshalb die Interpretation des russischen Historikers Kljutschewskij hervor, der Kolonisierung und Expansion zum Hauptfaktor der russischen Geschichte erklärt hatte.

Auch auf russischer Seite hatte sich die Gewalt der Kaukasuskriege tief ins historische Gedächtnis eingegraben. In seiner gesamten Expansionsgeschichte war Russland nie ein so vehementer Widerstand entgegengesetzt worden wie im islamisch begründeten Verteidigungskrieg der Bergvölker zwischen den dreissiger und fünfziger Jahren des 19. Jahrhunderts. Eine Reihe kleiner, im vorstaatlichen und vornationalen Zustand lebender Völker hatte der grössten Militärmacht jahrzehntlang widerstanden und aus dem Widerstandsfunken heraus über alle ethnische und politische Zersplitterung hinweg ein geregelt Staatswesen, einen islamischen Staat, gegründet.¹²⁷ Der Widerstand band rund 300'000 russische Soldaten an den Kaukasus. Die Mühsal dieser Expansion reflektiert ein hochemotionaler Kaukasusaffekt, der sich unter Puschkin, Lermontow und anderen Dichtern, das heisst in der Formationsphase der russischen Literatursprache, bildete. In dieser Zeit etablierten sich in der Belletristik, ethnographischen und politischen Publizistik Russlands kaukasische Ethnostereotype, die das Kaukasusbild bis heute bestimmen: die wilden, unbändigen, freiheitsliebenden Kaukasier, unter denen besonders der „zloj Cecenec“, der „grimme Tschetschene“, herausragt. Die russische Berichterstattung über die „tschetschenische Frage“ 1994 war mit solchen Ethnostereotypen prall gefüllt. Auch die Rechtfertigungen Präsident Jelzins nach der Intervention überschritten wiederholt die Grenze zum Rassismus.

Russlands territoriale Organisation

Kommen wir auf den Dominoeffekt zurück, den man der Sezession Tschetscheniens in Hinsicht auf andere Föderationssubjekte Russlands unterstellt hat. Es muss deutlich herausgestellt werden, dass Tschetschenien unter diesen Föderationssubjekten als ein Sonderfall herausragt. In Analogie zum Begriff des „nahen Auslands“, mit dem man in Russland seit 1992 die übrigen sowjetischen Nachfolgestaaten in einer Weise bezeichnet, die deren Souveränität einschränkt, wird in bezug auf die Föderationssubjekte Russlands mit

¹²⁷ Darüber zuletzt: Gammer, Moshe. *Muslim Resistance to the Tsar. Shamil and the Conquest of Chechnia and Daghestan*. London, 1994; siehe auch: Halbach, Uwe. „Von Mansur zu Dudajew? Widerstandstraditionen der nordkaukasischen Bergvölker“ in: Halbach, Uwe; Andreas Kappeler. *Krisenherd Kaukasus*. Baden-Baden, 1995, S. 196-216.

nichtrussischen Titulnationen gelegentlich der Begriff „inneres Ausland“ verwendet. Auf keine der 22 nationalen Republiken passt dieser Begriff zutreffender als auf Tschetschenien. Dafür seien nur die wichtigsten Gründe aufgeführt:

1. Diese Republik hat unter allen nationalen Gebietssubjekten der RF den höchsten Anteil der Titulnation an der Gebietsbevölkerung: Zwischen 75 und 80% seiner Bevölkerung entfallen heute auf die Tschetschenen. Dabei hat die russische Kriegführung in dem Land das Gewicht der Titulnation noch erhöht. Russen und Russischsprachige haben schon vor, aber erst recht nach der Militärintervention Tschetschenien verlassen.
2. Kein anderer Bestandteil des russischen Reichsterritoriums hat eine mit Tschetschenien vergleichbare Tradition des antikolonialen Widerstands aufzuweisen. Die lange Kette von Gewaltaktionen zwischen Russland und Tschetschenien verdeutlicht die besonders problematische Beziehung zwischen dem Zentrum und der Peripherie in diesem Fall. Auch diese Besonderheit wurde durch den Krieg seit Dezember 1994 noch verstärkt.
3. Eng mit der Widerstandstradition ist das kulturelle Sonderprofil dieses „Föderationssubjekts“ verbunden. Die innenpolitischen Kämpfe vor der russischen Intervention und der Krieg selber haben die traditionellen Strukturen der tschetschenischen Gesellschaft, die zuvor nur einigen Spezialisten bekannt waren, freigelegt. Zu ihnen gehören die Stammes- und Sippenstrukturen, die sich im Machtkampf zwischen dem Dudajew-Lager und seinen Kontrahenten bemerkbar machten, der Rückgriff auf islamische Symbole des kaukasischen Widerstands gegen russische Kolonialpolitik in der Region im 19. Jahrhundert und andere. Schon in der Vergangenheit wurde von sowjetischen und westlichen Autoren darauf hingewiesen, dass Tschetschenien und einige andere Teile des Nordkaukasus zu den am wenigsten „sowjetisierten“ und „russifizierten“ Bestandteilen des sowjetischen Vielvölkerimperiums gehörten.

Die territoriale Organisation der Russischen Föderation ist heute ein Schlüssel zum Verständnis der gegenwärtigen Probleme Russlands.¹²⁸ Die Föderation besteht aus 89 Gebietseinheiten oder „Föderationssubjekten.“ Von Bedeutung ist dabei der Statusunterschied zwischen den Subjekten, der Anlass gibt, von einer „asymmetrischen Föderation“ zu sprechen:

1. 22 Republiken (zuletzt die „Inguschische Republik“) entstanden aus 16 Autonomen Republiken und fünf Autonomen Gebieten der alten RSFSR. Sie haben eigene Verfassungen und betrachten sich als „souverän.“ Mit diesem Souveränitätspostulat geraten sie in Widerspruch zur neuen Verfassung der Russischen Föderation, die nur eine Souveränität, nämlich die des ganzen Russland, anerkennt. Die Verfassungen einiger Republiken widersprechen in substantiellen Punkten dieser 1993 per Referendum angenommenen Föderationsverfassung. Teilweise waren sie zeitlich vor dieser verabschiedet worden.¹²⁹

¹²⁸ Vgl. Busygina, Irina. *Political Crisis in Russia. The Regional Dimension*. Friedrich Ebert Stiftung, Aussenpolitikforschung, Studie Nr. 58, Bonn, 1993.

¹²⁹ Zur Verfassungsdifferenz zwischen der Föderation und ihren nationalen Republiken siehe „Analiticeskij obzor konstitucij respublik, vchodjascich v sostav Rossijskoj Federacii“ in: *Rossijskaja Federacija*, 91/1994.

2. Sechs Regionen (*kraja*), 49 Provinzen (*oblasti*) und zwei Hauptstädte (Moskau, St. Petersburg) bilden 57 territoriale Verwaltungseinheiten ohne nationale Charakteristiken. Ihre Grenzen sind recht willkürlich gezogen. Sie reagierten auf den Souveränitätsanspruch der Republiken teilweise mit der Ambition, ihren eigenen Status dem der Republiken anzugleichen. Dadurch kam es 1993 zur Ausrufung einer Südrural-Republik, einer Republik Wologda oder einer Republik Primorje (Wladiwostok) und zu ähnlichen Bestrebungen in einigen Kosakengebieten.
3. Auf einer dritten Ebene bestehen ein autonomes Gebiet, das jüdische im Fernen Osten, und zehn autonome Kreise (*okrugi*). Diese Einheiten haben wie die Republiken eigene Titularnationen, die aber zumeist nur einen Bruchteil der jeweiligen Gebietsbevölkerung bilden und nicht in der Lage sind, eigene nationale Staatlichkeit zu beanspruchen. Sie sind administrativ den territorialen Verwaltungseinheiten unterstellt und unterstehen sowohl den Gebiets- als auch den föderalen Behörden.

Zu Beginn der neunziger Jahre folgten die autonomen Republiken und Gebiete der RSFSR und einiger Unionsrepubliken der „Souveränitätsparade“, die zuvor von den Unionsrepubliken, den Gliedstaaten der UdSSR, beschritten worden war. Damals unterstützten demokratische Kräfte in Russland diesen Prozess der umfassenden Dezentralisierung. Das berühmteste Zitat in diesem Zusammenhang stammt von Jelzin, der 1991 in Tatarstan dazu aufforderte, sich soviel Souveränität zu nehmen, wie man verdauen könne, und den Rest per Vertrag an eine Bundesgewalt abzugeben. An diesen Ausspruch lässt sich der russische Präsident heute ungern erinnern.

Die nationalen Republiken: „Inneres Ausland“?

Seit dem Zerfall der Sowjetunion entlang den Grenzen ihrer Gliedstaaten wurde in Hinsicht auf Russland die Frage gestellt, ob nationale und politische Bewegungen in den Republiken analog dem Schicksal der UdSSR zum Zerfall Russlands in regionale und ethno-territoriale Partikel führen könne. Die Heraushebung der Republiken unter den Föderationssubjekten beruht auf der Institution der „nationalen Staatlichkeit“, die dem ethno-territorial definierten Sowjetföderalismus und der stalinistischen Nationalitätenpolitik zugrunde gelegen hatte. Die Sowjetunion war danach in eine Reihe nationaler Gliedstaaten (Unionsrepubliken) und nationaler Gebietskörperschaften (Autonome Republiken und Gebiete) untergliedert worden, in der Erwartung, dass sich diese Einteilung letztlich durch die Entwicklung zum Weltsozialismus und durch Völkerverschmelzung selber aufheben würde.

Unter den Republiken bemerken wir erhebliche Unterschiede in Hinsicht auf die geographische Grösse, das wirtschaftliche und politische Gewicht, die ethno-politischen und demographischen Strukturen. Das geographische Grössengefälle reicht vom riesigen Sacha-Jakutien bis zur inguschischen Republik, die auf einer Gesamtkarte Russlands nur noch in mikroskopischen Dimensionen darstellbar ist, eine Relation von 3 Millionen zu 3'000 km². Jakutien, die grösste nationale Gebietseinheit der Ex-Sowjetunion nach der RSFSR selber, hat die Flächenausmasse Indiens mit einer Bevölkerungsgrösse, die in einen Vorort von Bombay

passt. Zusammengenommen bedecken die Republiken einen Drittel des Territoriums Russlands und beherbergen 15,6% seiner Bevölkerung.

Die regionale Differenzierung der Wirtschaftspotentiale begünstigt insgesamt die Republiken nicht. Die meisten gehören zu den unterentwickelten Regionen, die bei der Finanz- und Ressourcenverteilung zwischen Zentrum und Peripherie auf der Nehmerseite stehen. Einige, so die Republiken des Wolga-Ural-Gebiets oder Jakutien, gehören zu den Industrieregionen oder spielen aufgrund bestimmter Naturressourcen eine Rolle in der russländischen Gesamtwirtschaft. Die meisten waren von der wirtschaftlichen Rezession Russlands nach 1991 überdurchschnittlich stark betroffen. Tschetschenien trennte sich von Russland mit wirtschaftlichen Voraussetzungen, die eine eigenstaatliche Existenz kaum ermöglichten. Seine materielle Bedeutung für Russland liegt sicher nicht in seinem Wirtschaftspotential, das heute weitgehend zerstört ist und bereits vor dem Krieg erschöpft war; sie liegt am ehesten in der verkehrstrategischen Bedeutung der Republik, die ein wichtiges Verbindungsglied zwischen Südrussland und dem Transkaukasus darstellt und durch deren Territorium das Pipeline-System verläuft, über das Moskau das Erdöl und Erdgas der kaspischen Region transportieren möchte.

In Hinsicht auf die politische Entwicklung der Republiken und das Auftreten regionaler Eliten ist die Differenzierung geringer. In der Mehrheit werden die Republiken von konservativen, in der Breschnew-Ära geprägten Eliten regiert. Die Zustimmung zu Jelzins Wirtschaftsreformen lag hier auch in der Bevölkerung beim Referendum von 1993 deutlich unter dem russischen Durchschnitt. Nur in den seltensten Fällen kann man von einem Elitenwechsel in den Republiken sprechen. Die stärkste Erschütterung der Machtstrukturen ereignete sich in Tschetschenien und in der kalmückischen Republik.

Grössere Varianz haben wir dann wieder beim nationalen Profil der Republiken, bei ihren ethno-politischen und ethno-demographischen Charakteristiken. Das Spektrum reicht von Republiken mit kaukasischen, türkisch-muslimischen und turko-mongolischen Titularnationen, in denen sich durchaus eine nationale, kulturelle und religiöse Wiedergeburt in Abgrenzung vom Russentum vollzieht, bis zu solchen, in denen der ethnische und kulturelle Faktor eine ganz untergeordnete Rolle spielt und wo ernstzunehmende nationale Bewegungen fehlen. In vielen Fällen ist die Titularnation mit den Russen zum Beispiel über ethnische Mischehen und interethnische Kontakte stark verflochten. Alle Republiken sind ökonomisch und infrastrukturell mit Russland noch stärker verflochten, als es die Unionsrepubliken mit der Sowjetunion waren. Separatismus auf der Basis der nationalen Selbstbestimmung ist für die nationalen Autonomien Russlands viel eingeschränkter als im Falle der ehemaligen Unionsrepubliken. Ich möchte abschliessend die wichtigsten Faktoren dieser Einschränkung aufzählen:

1. Viele Titularnationen sind in ihren Republiken in einer Minderheitenposition: In 14 von 22 Fällen machen sie nur zwischen 10 und 50% der Gebietsbevölkerung aus. Eine deutliche Mehrheit stellen sie nur in vier Republiken (Tschetschenien, Tuwa, Dagestan, Tschuwaschien) und in einem autonomen Kreis (der Komi-Permjaken) dar. Nur in diesen Republiken kann die Eigenart der ethnischen Stammbevölkerung soweit zum Tragen kommen, dass man hier vom

„inneren Ausland“ sprechen kann, um so mehr, wenn diese Gebiete nichtrussischen und nichteuropäischen Kulturkreisen wie dem islamischen oder dem buddhistischen angehören. Aber auch dies lässt noch nicht den Rückschluss auf einen zwangsläufigen Sezessionismus zu. So haben sich in der polyethnischen Republik Dagestan im Ostkaukasus, in der Russen in einer krassen Minderheit sind und die stärker als andere Gebietseinheiten Russlands im Islam und im Traditionalismus der kaukasischen Bergvölker verwurzelt ist, bisher kaum separatistische Bestrebungen geregt. Der brutale Krieg Jelzins in Tschetschenien hat die Dagestaner allerdings in die Pflicht der islamischen und kaukasischen Solidarität mit dem Nachbarvolk genommen.

2. Die Perspektive auf eine eigenstaatliche Existenz wird auch von geographischen Faktoren eingeschränkt. Die Republiken der Wolga-Ural-Region liegen mitten in Russland. Andere sind nach dem Entschwinden der ehemaligen Unionsrepubliken ins sogenannte „nahe Ausland“ an die Staatsgrenze Russlands gerückt. Nur in dieser Peripherie Russlands, besonders im Nordkaukasus und an der russisch-mongolischen Grenze, ist eine Ausgliederung aus dem territorialen Bestand der Föderation theoretisch vorstellbar.

3. Im Unterschied zu einigen ex-sowjetischen Gliedstaaten wie den baltischen und transkaukasischen können die Titularnationen der Republiken Russlands nicht auf eine eigene Staatlichkeit in der neuzeitlichen Vergangenheit zurückblicken. Nur die Republik Tuwa hat zwischen 1921 und 1944 als eine formell unabhängige Volksrepublik existiert, allerdings mit starker Bindung an die Sowjetunion. Auch die Tataren an der Wolga verweisen auf eine eigene staatliche Geschichte, müssen dafür aber ins Mittelalter zurückgreifen.

Diese Einschränkungen lassen den Vergleich der Desintegration Russlands mit dem Zerfall der Sowjetunion nicht zu. Dennoch bleibt zu sagen, dass Russland mit einem beträchtlichen Selbstbestimmungswillen seiner nationalen Föderationssubjekte konfrontiert ist. Der wird zwar auch von nationalen Motiven bestimmt, häufig aber stärker von anderen, zum Beispiel ökonomischen Motiven, die lokale Russen und Nichtrussen im Bestreben nach regionaler Autonomie, aber eben nicht nach Sezession, vereinen. Dies gilt besonders für die regionalen Eliten, die sich von der Autonomie Vorteile für sich selber versprechen. Doch auch bei solcher Relativierung des nationalen und ethnischen Faktors bleibt eines festzustellen: Russland muss sich mit seinem nach wie vor bestehenden multinationalen und restimperialen Charakter auseinandersetzen. Im Falle Tschetscheniens hat es dafür Mittel zaristischer und stalinistischer imperialer Integration gewählt, die Mittel brutaler Gewalt. Paradoxe Weise hat gerade das Beispiel Tschetscheniens in der Geschichte den Beweis geliefert, dass diese Form der Integration langfristig zum Scheitern verurteilt ist.

Roger Bernheim

Nähert sich der irische Konflikt seinem Ende?

Das Thema lautet: „Nähert sich der irische Konflikt seinem Ende?“ Ich hoffe, Sie erwarten von mir keine Antwort auf diese Frage. Ich kann sie nicht geben. Niemand kann sie geben. Die Zeit für Prognosen ist noch nicht gekommen. Vorläufig kann man allenfalls das Umfeld des Konflikts erläutern, seinen Hintergrund, seinen heutigen Stand. Und man kann Fragen stellen. Wodurch unterscheidet sich die jüngste Friedensinitiative von den früheren, die allesamt scheiterten? Welche Faktoren sind ihr förderlich? Welche Hindernisse stellen sich ihr entgegen? Dabei muss man immer die allerwichtigste Frage im Bewusstsein halten: Ist der irische Konflikt überhaupt lösbar? Es geht ja geradezu um die Quadratur des Kreises. Unvereinbare Forderungen stehen einander gegenüber. Die eine Konfliktpartei verlangt die Wiedervereinigung des geteilten Irlands, die andere will die Teilung aufrechterhalten. Die Wiedervereinigung verlangen die irischen Nationalisten oder Republikaner. Sie bilden heute 40% der Bevölkerung. Die andern 60%, die Unionisten oder Loyalisten, wollen die Union mit Grossbritannien erhalten.

Der politische Gegensatz zwischen Unionisten und Republikanern deckt sich weitgehend mit dem der Religion. Die Unionisten oder Loyalisten sind Protestanten, die Republikaner oder Nationalisten sind Katholiken. Man spricht deshalb häufig von einem Religionskrieg. Doch diese Bezeichnung verleiht dem Konflikt eine viel zu enge Begrenzung. Neben dem religiösen Gegensatz wirken andere Triebkräfte: wirtschaftliche, nationalistische, rassistische, atavistische. Zudem Bigotterie, sehr viel Bigotterie.

Was die Religion betrifft, übte der Vatikan bis vor wenigen Jahren in der Republik Irland einen entscheidenden Einfluss auf die Gesetzgebung aus. Dieser Einfluss ist heute geringer, aber die römisch-katholische Doktrin ist dort immer noch bedeutungsvoll. Die Ehescheidung zum Beispiel ist noch verboten. Und in Nordirland selber bleibt die konfessionelle Trennung der Schulen hauptsächlich auf Druck des katholischen Klerus erhalten. Die Protestanten befürchten, dass sie in einem vereinigten Irland dem Willen Roms unterstellt würden.

Ebenso stark wie die Religion wirken die nationalistischen und rassistischen Gegensätze. Die Katholiken fühlen sich nicht als Briten, sondern als Iren. Die Protestanten ihrerseits fühlen sich nicht als Iren, sondern als Briten. Und sie halten sich für eine bessere, höherstehende Spezies von Mensch als die katholischen Iren. Sie betrachten diese als faule, unzuverlässige und trunksüchtige Taugenichtse. Das war so von dem Augenblick an, als im 12. Jahrhundert die ersten Engländer auf die Insel kamen. Es gab Ausnahmen. Der Anglo-Ire Jonathan Swift, Pfarrer in Dublin und Schöpfer des Gulliver, wettete unermüdlich gegen die Ausbeutung der Einheimischen durch die Briten. Ein anderer Pfarrer, der Engländer Sydney Smith, klagte anfangs des 19. Jahrhunderts: „Sobald es um Irland geht, wirft der Engländer alles Mitgefühl und allen gesunden Menschenverstand über Bord und handelt mit der Grausamkeit eines Tyrannen und mit dem Stumpfsinn eines Idioten.“ Aber es half nichts. Die Vorurteile verfestigten sich und dauern heute noch an. Sie haben sicher schon den einen oder andern der unzähligen englischen Witze gehört, in denen die Iren als Trottel dargestellt werden.

Wichtig ist weiter der wirtschaftliche Gegensatz. Es gibt unter den Katholiken proportional mehr Arme, weniger Geschäftsbesitzer und sehr viel mehr Arbeitslose, mehr als doppelt so viele. Zum grossen Teil ist das zurückzuführen auf die einstmalige Vormachtsstellung der Protestanten. Eine weitere Spaltkraft bildet schliesslich die Geschichte. Oder besser gesagt: die mythologisierte Geschichte. Jeder der beiden Volksteile hat seine eigenen Mythen, seine eigenen Legenden, seine eigenen Helden- und Schmählieder. Und da die Schulen in Nordirland konfessionell getrennt sind, werden jeder neuen Generation die alten Vorurteile eingetrichtert, die alten Schmählieder eingeimpft.

Es ist eine traurige Geschichte, die Geschichte Irlands, und sie ist kein Ruhmesblatt für die Briten. Im frühen Mittelalter war die Insel das Zentrum der abendländischen Gelehrsamkeit. Studenten aus ganz Europa gingen zum Studium in irische Klöster, und irische Mönche unterrichteten an den Fürstenhöfen des Kontinents. Sie stellten Äbte von Paris bis Kiew und legten mit Einsiedlerklausen die Grundsteine zu manchen Städten, zum Beispiel zu St. Gallen. Die Schönheit ihrer Handschriften und ihrer Goldschmiedearbeiten war in jener Zeit unübertroffen. Es war eine hohe Kultur mit weitreichender zivilisierender Wirkung.

Dann, im 12. Jahrhundert, begann der Leidensweg. Irische Stammesfürsten bekämpften einander, einer von ihnen rief König Heinrich II. von England um Hilfe an, dieser eignete sich dann dort zusammen mit seinen Baronen mehr Land an, als er mit den Einheimischen vereinbart hatte. Es war der erste von vielen Wortbrüchen. Mehr Engländer gingen hin, liessen sich nieder und entrissen den Iren immer mehr Land. Im 17. Jahrhundert, als in Schottland ein Bevölkerungsdruck entstand, beschlagnahmte London riesige Ländereien im Norden Irlands und siedelte dort landlose schottische Bauern an, die Vorfahren der heute dort lebenden Protestanten. Als die Iren gegen diese Kolonisierung rebellierten, setzte Oliver Cromwell zur Strafe mit einem Heer von England nach Irland über und stürmte mordend und brandschatzend über die Insel hinweg.

Es folgten zweieinhalb Jahrhunderte brutaler Unterdrückung und Ausbeutung. Die englischen und die schottischen, jetzt hauptsächlich protestantischen Gutsherren in Irland bürdeten der alteingesessenen Bevölkerung, also den katholischen Gälen, erdrückende Abgaben auf. Auf diese Weise machten sie ihre gälischen Pächter allmählich zu Knechten und schliesslich zu Tagelöhnern und Bettlern. Man verwehrte ihnen den Zugang zum Staats- und Gemeindedienst, zur Armee und zu allen freischaffenden Berufen. Sie durften kein Land mehr erwerben, keine Waffen besitzen, keine eigenen Schulen mehr unterhalten. Sie mussten, obwohl katholischen Glaubens, der protestantischen Kirche einen Zehntel entrichten. Ihre Bischöfe wurden ins Ausland verbannt. Als 1845 die Kartoffelfäule übers Land brach und eine drei Jahre dauernde Hungersnot verursachte, taten die Briten wenig zur Linderung der Not. Die Kartoffel war damals das wichtigste Nahrungsmittel der Iren, in unzähligen Fällen das einzige. Innerhalb von drei Jahren starben eine Million den Hungertod. Die angesehene englische Wochenzeitschrift *The Economist* bezeichnete dies damals als einen heilsamen Aderlass.

Im Jahr 1921 schliesslich erhielt Irland die Unabhängigkeit. Zumindest der grösste Teil der Insel erhielt sie. Der Nordosten verblieb auf Verlangen der Protestanten im Vereinigten

Königreich. Sie bildeten dort die Mehrheit. Es ist denkbar, dass Nordirland sich nach der Teilung als Bestandteil des Vereinigten Königreichs hätte stabilisieren können. Voraussetzung dazu wäre gewesen, dass die Protestanten die katholische Minderheit geachtet und ihre demokratischen Rechte geschützt hätten. Doch sie taten das Gegenteil. Sie fuhren damit fort, die Katholiken politisch und wirtschaftlich zu unterdrücken und gesellschaftlich als Bürger zweiter Klasse zu behandeln.

Wie konnte das geschehen? Bei der Teilung Irlands im Jahr 1921 erhielt Nordirland mehr Autonomie zugeteilt, als irgendeine andere Region des Vereinigten Königreichs besass. Insbesondere erhielt die Provinz ein eigenes Parlament. Weder Schottland noch Wales haben ein solches. Da jedoch die nordirischen Parteien nicht nach politischen Kriterien voneinander getrennt sind, sondern nach dem Glaubensbekenntnis ihrer Mitglieder, gewannen die Protestanten bei allen Wahlen ins Provinzparlament automatisch die Mehrheit. Und bei den Gemeindewahlen sorgten sie mit Wahlbetrügereien dafür, dass sie sogar in Ortschaften, wo sie sich in der Minderheit befanden, die Mehrheit in den Gemeindebehörden erlangten. So etwa in der Stadt Derry.

Skrupellos missbrauchten sie ihre Vormachtstellung zur Benachteiligung der Katholiken. Benachteiligung etwa bei der Zuteilung von Sozialwohnungen, bei der Zuteilung von öffentlichen Arbeiten und bei der Rekrutierung von Angestellten für die öffentlichen Dienste. Es gab zum Beispiel in ganz Nordirland keinen katholischen Autobuschauffeur. Das gleiche galt in der Privatwirtschaft, die zum grössten Teil in protestantischem Besitz war. In der Schiffswerft von Harland and Wolff gab es keine katholischen Arbeiter und Angestellte; ebensowenig beim Flugzeugbau-Unternehmen Short Brothers. Eine Sondereinheit der Polizei, die ebenfalls ausschliesslich aus Protestanten bestand, schlug jedes Aufmucken der Katholiken nieder, und die Katholiken fanden vor den Gerichten kein Gehör, denn auch diese wurden von den Protestanten kontrolliert. Das will nicht etwa heissen, dass es nicht auch arme Protestanten gab. Es gab und es gibt ihrer viele. Der Unterschied besteht darin, dass die Armut unter den Katholiken zu einem grossen Teil mittels bewusster Diskriminierung geschaffen und aufrecht-erhalten wurde.

Die britische Regierung liess das 50 Jahre lang geschehen. Was 1968 die Welle der Gewalttätigkeit auslöste, war bezeichnenderweise keine republikanische Agitation für die Wiedervereinigung, sondern eine Bürgerrechtsdemonstration. Sie richtete sich gegen das in der Provinz herrschende Unrecht, also gegen die Diskriminierung der katholischen Minderheit durch die protestantische Mehrheit. Sie wurde von Studenten organisiert, hauptsächlich katholischen Studenten, aber viele protestantische machten mit. Die *Irish Republican Army* (IRA) hatte die Hand nicht im Spiel. Sie existierte damals kaum noch. Die Polizei schlug die Demonstranten nieder, und protestantischer Pöbel steckte ganze Häuserzeilen, die von Katholiken bewohnt waren, in Brand.

Dreierlei resultierte aus diesen Ereignissen. Erstens sah sich die britische Regierung gezwungen, ihre Verantwortung für die Provinz wahrzunehmen. Sie liess die dortigen Zustände untersuchen, und die Untersuchung ergab ein verheerendes Bild von der Willkürherrschaft der Protestanten über die Katholiken. London ordnete Remedur an,

suspendierte die Provinzregierung und das Provinzparlament, stellte Nordirland unter die Direktverwaltung Westminsters und schuf anti-diskriminatorische Gesetze. Doch die Massnahmen kamen zu spät und zunächst in unzureichendem Umfang. Zweitens erstarkte die 1919 gegründete, aber später erlahmte IRA zu neuem Leben: Die Katholiken suchten Schutz vor dem protestantischen Pöbel, die Polizei gab ihn nicht, da sprangen alte IRA-Kämpfer in die Lücke und vermochten in dieser Situation junge Rekruten anzuwerben. Doch die paar hundert IRA-Leute reichten nicht aus, um den Schutz der 500'000 Katholiken zu gewährleisten. So geschah drittens, dass die Katholiken London darum ersuchten, zu ihrem Schutz britische Truppen nach Nordirland zu schicken.

Augenblicklich begann die IRA, die Truppen zu bekämpfen. Sie hoffte, im Zweifrontenkampf gegen die Protestanten und gegen die britischen Soldaten die Unruhen dermassen zu intensivieren, dass ein Bürgerkrieg entstehe, der dann die Wiedervereinigung bringen würde. Die Protestanten waren klug genug, sich nicht provozieren zu lassen. Doch die britischen Truppen, die auf Verlangen der Katholiken nach Nordirland gekommen waren, zogen nun allmählich deren Hass auf sich. Die Soldaten waren zum Kriegführen ausgebildet, wurden aber hier zu Polizeidiensten eingesetzt. Davon verstanden sie nichts, sie gerieten in Panik und kämpften schliesslich gegen diejenigen, zu deren Schutz sie hergeschickt worden waren. Sie sahen in jedem Katholiken einen IRA-Kämpfer. Sie drangen im Morgengrauen willkürlich in Wohnungen von Katholiken ein, durchsuchten sie, fanden nichts, aber verhafteten trotzdem zur Vorsorge ein paar Leute, alles auf brutale Weise. Sie missachteten die katholischen Sensibilitäten, die in den jahrhundertealten Erfahrungen der Kolonialzeit wurzelten. Das ermöglichte es der IRA, ihre Gewalttaten als antikolonialistischen Kampf darzustellen.

Wie viele Friedensinitiativen hat London seit 1968 in Nordirland unternommen? Sind es ein Dutzend? Zwei Dutzend? Mehr? Ich habe zu zählen aufgehört. Alle scheiterten, und alle scheiterten an der Intransigenz der Protestanten. Ende der siebziger Jahre besuchte der damalige britische Premierminister Callaghan Nordirland, da rief ihm auf der Strasse ein Passant zu: „Wann werdet ihr endlich etwas für uns tun?“ Ärgerlich entgegnete Callaghan: „Wann werdet endlich ihr selber etwas für euch tun?“ Aber sie taten weiterhin nichts.

Da liegt nun bei der jüngsten Friedensinitiative im Vergleich mit allen früheren ein neuer Aspekt: Zum ersten Mal kam die Initiative nicht von aussen, nicht aus London, sondern eben aus Nordirland. Zwei republikanische Führer der Provinz, der gemässigte John Hume und der Extremist Gerry Adams, hatten sich zusammengesetzt, einigten sich in geheimen Gesprächen auf eine Reihe von Grundsätzen und Vorschlägen und unterbreiteten diese Vorschläge der britischen und der irischen Regierung. Dadurch sahen sich London und Dublin veranlasst, eine eigene gemeinsame Initiative zu lancieren. Sie veröffentlichten im Dezember 1993 ein gemeinsames Schriftstück, die sogenannte Downing Street-Erklärung. Das Dokument enthielt nichts Neues. Insbesondere enthielt es keine Anregungen, wie man das Mischmasch von Gegensätzen zu einer Lösung des Konflikts vereinbaren könnte. Alles, was darin stand, hatten London und Dublin schon öfter verbindlich geschrieben oder gesagt. Es war ein umfassendes Positionspapier, es definierte die Aspirationen und Befürchtungen der beiden Volksteile und

die Haltung der beiden Regierungen. Es war ausschliesslich dazu bestimmt, neue Verhandlungen herbeizuführen.

Der 58jährige John Hume ist der einzige Politiker Nordirlands von Format. Der 47jährige Gerry Adams seinerseits scheint Format zu gewinnen. Hume war bei den Bürgerrechtsdemonstrationen von 1968 einer der Führer. 1970 gründete er zusammen mit andern die Sozialdemokratische Labourpartei, die grösste Partei der Katholiken. Er ist Abgeordneter im Westminster Parlament und im Parlament der Europäischen Union in Brüssel. Er sucht seit jeher stets den Ausgleich und pflegt Kontakte mit Vertretern aller andern Gruppen, auch mit den Unionisten, auch mit der IRA, deren Gewalttätigkeit er vorbehaltlos verurteilt.

Gerry Adams seinerseits kam innerhalb der IRA hoch. Er war in den siebziger Jahren einer ihrer Führer. Er erkannte jedoch frühzeitig, dass die Wiedervereinigung mit Waffengewalt allein nicht zu erreichen war. Er widmete sich mehr und mehr der Sinn Fein, der legalen politischen Frontorganisation der illegalen IRA. Unter ihm übernahm die Sinn Fein das Schlagwort: „In der einen Hand das Sturmgewehr, in der andern den Stimmzettel.“ Die Partei begann, in den katholischen Arbeitervierteln nordirischer Städte eine intensive Sozialarbeit zu leisten. Adams wurde zweimal ins Westminster-Parlament gewählt, nahm aber den Sitz nie ein, weil er dort einen Eid auf die Königin hätte leisten müssen.

John Hume vermochte Adams davon zu überzeugen, dass die Gewalttätigkeit der IRA kontraproduktiv sei. Adams sah ein, dass es zweckdienlicher und wirksamer wäre, anstatt durch die IRA Bombenanschläge verüben zu lassen, die Hilfe Washingtons zu mobilisieren. Schliesslich braucht jeder amerikanische Präsident und Präsidentschaftskandidat die Stimmen der 40 Millionen Amerikaner irischer Abstammung. Präsident Clinton verhalf dann ja auch Adams im letzten Jahr zu den bisher stets verweigerten Amerikabesuchen, die ihm ein internationales Ansehen verschufen. Dieses Ansehen wiederum erleichterte es ihm schliesslich, die IRA zum Waffenstillstand zu bewegen.

Im vergangenen Februar veröffentlichten die britische und die irische Regierung ein weiteres Schriftstück: Es enthält Vorschläge und Anregungen zu einer Lösung des Konflikts. Es soll als Rahmendokument den nordirischen Parteien als Verhandlungsbasis dienen. Die Nationalisten, und zwar sowohl die gemässigten unter John Hume als auch die Sinn Fein, hiessen das Dokument als Gesprächsbasis willkommen. Die unionistischen Politiker dagegen verurteilten es charakteristischerweise schon unbesehen vor der Publikation als unakzeptabel. Überraschenderweise widersprachen ihnen die paramilitärischen Organisationen der eigenen Seite, also der Protestanten. Sie sagten, man dürfe die Vorschläge nicht voreilig verurteilen. Vielmehr müsse man auf dieser Basis einen umfassenden Dialog zur Friedenssuche beginnen. Die protestantische Bevölkerung ihrerseits war der gleichen Meinung. Zum ersten Mal sahen sich die unionistischen Politiker von ihrer Gefolgschaft desavouiert. Warum?

Die gesamte nordirische Bevölkerung geniesst die im September 1994 eingetretene Waffenruhe. Nachdem sie 25 Jahre lang der Bedrohung durch Bomben und Gewehre ausgesetzt gewesen war, erfuhr sie nun, was es heisst, in Frieden zu leben. Sie hat diesen

Frieden schätzen gelernt. Sie möchte nicht, dass er verspielt wird. Die unionistischen Politiker unterschätzten diesen Faktor, als sie das Rahmendokument in Grund und Boden verdamnten.

Was wollen die Unionisten? Auf keinen Fall wollen sie die Wiedervereinigung. In Nordirland bilden sie die Mehrheit; im vereinigten Irland würden sie in der Minderheit sein. Sie befürchten, dass dann die katholische Mehrheit sie politisch und wirtschaftlich genau so benachteiligen würde, wie sie selber in Nordirland zwischen 1921 und 1970 die katholische Minderheit benachteiligt hatten. Im Grunde genommen möchten sie nichts anderes, als die Wiederherstellung eben jenes Hegemonialregimes, das sie damals genossen.

Dem widersetzen sich die Katholiken begreiflicherweise. Aber die meisten Katholiken akzeptieren heute, dass die Wiedervereinigung nur mit der Zustimmung der Protestanten zu erlangen ist. London hat das den Protestanten garantiert. Die Katholiken wissen auch, dass diese Zustimmung der Protestanten noch lange nicht zu erhalten sein wird. Sie sind demzufolge bereit, sich vorderhand mit der Teilung abzufinden. Die Diskriminierung durch die Protestanten hat seit der Suspendierung des Provinzparlaments im Jahr 1972 nachgelassen. Nach wie vor benachteiligt sind die Katholiken am Arbeitsmarkt. Die meisten grösseren Unternehmen sind immer noch in protestantischem Besitz, und sie befinden sich in Stadtvierteln, wo ausschliesslich Protestanten wohnen. Katholische Arbeitnehmer getrauten sich bisher nicht dorthin. Zudem herrscht in Nordirland seit Jahren eine Rezession, und solange die Unternehmen keine Arbeiter anstellen können, sondern Arbeiter entlassen müssen, fehlt ihnen die Möglichkeit, in ihrer Belegschaft ein Gleichgewicht zwischen den beiden Religionsgruppen herzustellen.

Auch in der Republik sieht man die Wiedervereinigung bloss noch als langfristiges Ziel in weiter Entfernung. Man ist dort alles andere als erpicht darauf. Die irische Regierung hat zwar den Anspruch auf Nordirland nie aufgegeben; aber wenn man ihr heute Nordirland auf einem Silbertablett anböte, so würde sie das Geschenk entsetzt zurückweisen. Sie hat genügend eigene wirtschaftliche Sorgen und will sich nicht noch diejenigen des Nordens aufbürden. Sie hätte auch gar nicht die Mittel, um mit diesen Problemen fertig zu werden. London muss jährlich 4 Milliarden Pfund, das sind 7,5 Milliarden Franken, in die Provinz pumpen, um die dortige Verwaltung und Wirtschaft in Gang zu halten.

Was wollen heute denn die Katholiken? Sie wollen Schutz vor den Hegemonieansprüchen der Protestanten. Sie sind bereit, die Wiederherstellung der Provinzautonomie und des Provinzparlaments zu akzeptieren; aber auf Grund ihrer früheren Erfahrungen wollen sie ein verbrieftes Recht, bei der Verwaltung der Provinz mitzubestimmen. Die britische Regierung hat garantiert, dass sie die Provinzautonomie nicht zurückerstatten wird, solange diese Bedingung nicht erfüllt ist. Innerhalb der künftigen Provinzautonomie wollen die Katholiken in der Provinzexecutive vertreten sein, und zwar vertreten nicht im Verhältnis zu ihrem Bevölkerungsteil, sondern paritätisch. Als weiteren Schutz vor dem Vormachtstreben der Protestanten wollen die Katholiken, dass Dublin in Nordirland ein Mitspracherecht oder zumindest ein Kontrollrecht erhält.

Beides verweigern die Protestanten. Das Mitspracherecht Dublins lehnen sie ab, weil sie darin einen ersten Schritt in Richtung Wiedervereinigung erblicken. Die paritätische Vertretung der Katholiken in einer künftigen Provinzexecutive verweigern sie deshalb, weil sie selber eben die alte Vormachtstellung zurückgewinnen wollen. Sie beharren auf dem Mehrheitsrecht. Sie wollen nicht gelten lassen, dass in einer Demokratie, die von inneren Gegensätzen belastet ist, der Wille der Mehrheit allein nicht entscheidend sein kann, dass vielmehr diesem Willen ein Mechanismus des Interessenausgleichs zur Seite gestellt werden muss, der die legitimen Ansprüche der Minderheit schützt. Als winziges Entgegenkommen schlagen sie vor, dass man künftig keine nordirische Gesamtexecutive schaffe, sondern für jedes einzelne Verwaltungsdepartement ein Exekutivkomitee, wobei die Katholiken in jedem dieser Komitees proportional ihres Bevölkerungsanteils vertreten wären. Das ist jedoch für die Katholiken nicht akzeptierbar, denn sie wären dann ja wiederum überall in der Minderheit und schutzlos der protestantischen Mehrheit ausgeliefert.

Doch bevor man über alle diese Belange verhandeln kann, müssen zunächst einmal Verhandlungen überhaupt zustande kommen - Verhandlungen, an denen alle Konfliktparteien beteiligt sind. Dem allein stellen sich enorme Hürden entgegen. Die wichtigste besteht darin, dass die Unionisten nicht mit der Sinn Fein verhandeln wollen. Für sie ist die Sinn Fein nichts anderes als eine Bande von Mördern. Tatsächlich ist die Sinn Fein immer noch eng mit der IRA vernetzt. Dies vor allem an der Führungsspitze. Im Armeerat der IRA, also ihrem obersten Gremium, sitzt immer mindestens ein Führer der Sinn Fein.

Auch ist das demokratische Mandat, auf das sich Gerry Adams gerne beruft, recht bescheiden. Bei Gemeindewahlen und bei Wahlen ins Westminster Parlament erzielte die Sinn Fein 1983 ihr bisher bestes Resultat, nämlich 13% der Stimmen. Seither variiert ihr Stimmenanteil bei solchen Wahlen zwischen 10 und 12%. Das entspricht einem knappen Drittel der katholischen Wählerstimmen. Für die grosse Mehrheit der Katholiken spricht die Sozialdemokratische Labourpartei John Humes. In der Republik erhält die Sinn Fein nie mehr als 2% der Stimmen.

Doch ohne Mitwirkung der Sinn Fein und der IRA ist eine Lösung des Konflikts nicht denkbar. Darüber sind sich London und Dublin schon seit Jahren im klaren. Aber es ist derzeit noch völlig unklar, wie es der britischen Regierung gelingen könnte, die Unionisten an einen Verhandlungstisch zu bringen, an dem auch Vertreter der Sinn Fein sitzen. Ein Balanceakt sondergleichen wird von ihr gefordert. Sie muss ständig beide Konfliktparteien bei der Stange halten. Die geringste Konzession an die eine Seite schreckt die andere ab.

Ein Beispiel dafür ist das derzeitige Gerangel um die Frage der Entwaffnung. Ursprünglich hatten sowohl London wie Dublin erklärt, Verhandlungen könnten erst beginnen, wenn die IRA ihre Waffen abgegeben habe. Man wolle nicht in Verhandlungen eintreten mit Leuten, die mit der Waffe in der Hand damit drohen, den Waffenstillstand aufzukündigen, wenn ihnen der Verlauf der Verhandlungen nicht zusagt. Genau das tat die IRA 1976, als sie den damaligen Waffenstillstand nach neun Monaten beendete, weil sie sich von London hintergangen glaubte. Heute weist die IRA die Forderung zur sofortigen Abgabe der Waffen zurück. Erstens würde das ihrer Ansicht nach dem Eingeständnis einer Kapitulation gleichkommen, und davon kann

tatsächlich keine Rede sein. Die IRA ist nicht besiegt. Sie kann mit Waffengewalt nicht besiegt werden, genauso wenig, wie sie die britischen Truppen besiegen kann. Das anerkennen die britischen Militärkommandanten und die britische Regierung seit langem. Zweitens will die IRA ihre Waffen nicht herausgeben, solange nicht nur die protestantischen paramilitärischen Organisationen illegale Waffen besitzen, sondern darüber hinaus 30'000 Handfeuerwaffen in legalem Besitz von Protestanten sind. Sie will die Waffen erst im Zusammenhang einer Gesamtlösung des Konflikts abgeben, und zwar im Rahmen einer totalen Demilitarisierung der Provinz. Die britische Regierung ist nun bereit, eine bloße Geste der IRA in Richtung Entwaffnung als ausreichend zu akzeptieren. Sie arbeitet gegenwärtig zusammen mit Dublin einen diesbezüglichen Vorschlag aus.

London hat auch schon andere Signale der Kompromissbereitschaft gegeben. 1'000 Soldaten von über 20'000 sind im Lauf der letzten Monaten aus Nordirland abgezogen worden. Die militärischen Patrouillen wurden reduziert. Zahlreiche bisher gesperrte Grenzübergänge zwischen Nordirland und der Republik wurden geöffnet. Das gegen Sinn Fein-Führer erlassene Verbot, am Radio oder Fernsehen zu sprechen und nach England zu reisen, wurde aufgehoben.

All das hat die Unionisten verärgert. Sie misstrauen der britischen Regierung. Sie befürchten seit Jahren, London wolle die Provinz loswerden und arbeite im Bunde mit Dublin insgeheim auf die Wiedervereinigung hin. Die Regierung bestreitet dies. Sie wird nicht müde zu beteuern, dass am Ende die nordirische Bevölkerung selber in einem Referendum über ihre Zukunft entscheiden kann. Doch die Unionisten nehmen der Regierung diese Beteuerungen nicht ab. Ihr Misstrauen ist, wenn nicht begründet, so doch begreiflich. Denn allein schon wegen der 4 Milliarden Pfund, die London jährlich nach Nordirland pumpen muss, wären viele Briten froh, die Provinz loszuwerden.

Es gibt eine weitere Hürde vor dem Verhandlungsbeginn: Was soll mit den Hunderten von Häftlingen geschehen, die wegen Terrorakten im Gefängnis sitzen - übrigens Häftlinge beider Seiten? Die IRA betrachtet sie als Kriegsgefangene, die jetzt, da die Waffen ruhen, amnestiert werden sollten. Für die Briten dagegen sind sie rechtens verurteilte Verbrecher, die keine Amnestie beanspruchen können.

Gerry Adams seinerseits hat eine ebenso schwierige Aufgabe zu bewältigen wie die britische Regierung. Er muss unablässig dafür sorgen, dass die IRA hinter ihm bleibt. Die Gefahr besteht, dass sie sich spaltet in einen Flügel, der die Waffenruhe aufrechterhalten will und einen andern, der die Gewalttätigkeit wieder aufnimmt. Solche Spaltungen kamen in der Geschichte der IRA schon mehrmals vor. Die heutige Organisation ist ja auch das Ergebnis einer solchen Spaltung. Sie löste sich 1970 als sogenannter provisorischer Flügel vom damals grösseren offiziellen Flügel ab, als dieser sich von der Gewalt lossagte. Um dergleichen zu verhindern, muss Gerry Adams Resultate vorlegen können, also Zugeständnisse Londons oder der Unionisten. Doch die Unionisten sind nicht bereit dazu, und für London ist es aus den genannten Gründen schwierig, Konzessionen zu machen.

Es stellen sich also noch viele Probleme. Die heutige Situation ist keineswegs schon der Anfang vom Ende, allenfalls der Beginn eines Anfangs. Eines kann man sagen: Die gegenwärtige Friedenssuche hat eine bessere Aussicht auf Erfolg als alle früheren Versuche. Die Initiative dazu kam zum ersten Mal nicht von aussen, nicht von London, sondern aus Nordirland selber. Die Bevölkerung will den Erfolg, sie will den Frieden, und sie wirkt vorläufig in diesem Sinn auf ihre Politiker ein. Und überraschenderweise zeigen sich die Vertreter der protestantischen paramilitärischen Organisationen im Augenblick gemässiger als die protestantischen Politiker, die sich so stur erweisen wie eh und je. Vieles kann noch schiefgehen, alles kann noch schiefgehen. Doch die Stimmung in der Bevölkerung ist optimistisch. Es ist kein jubelnder Optimismus, er ist sehr gedämpft. Man hat schliesslich in den letzten 25 Jahren seine Erfahrungen gemacht. Aber Zuversicht ist vorhanden.

Wang Qingzhong

Die sicherheitspolitische Lage im asiatisch-pazifischen Raum

1. Überblick

Der asiatisch-pazifische Raum umfasst einen grossen Teil der Erdoberfläche und eine gewaltige Zahl von Einwohnern und ist somit ein wichtiger Bestandteil der internationalen Gemeinschaft. Nach dem Ende des Kalten Krieges sind die wesentlichen Merkmale dieses Raums:

- die relativ stabilen politischen Verhältnisse
- die anhaltend rasche Wirtschaftsentwicklung und
- die verhältnismässig ruhige sicherheitspolitische Lage.

Die Haupttendenz in den zwischenstaatlichen Beziehungen ist eine Verstärkung des Dialogs und der gegenseitigen Konsultation. Alle Länder der Region schenken der Wahrung des Klimas der Sicherheit grosse Aufmerksamkeit. Zur friedlichen Streitbeilegung suchen sie immer intensivere gemeinsame Verständigung. Sie betrachten die Wirtschaftsförderung als ihre eigentliche Hauptaufgabe.

Andererseits gibt es hier auch beachtliche Unsicherheitsfaktoren. Gelegentlich diktieren Machtpolitik und Hegemoniestreben die internationalen Beziehungen. Alte nationale, religiöse und territoriale Streitigkeiten und Ungleichmässigkeit in der wirtschaftlichen Entwicklung existieren immer noch. Aber ein Krisenherd, der die Sicherheit der Region gefährden könnte, existiert zur Zeit nicht. Ein Kreislauf herrscht: Die politische Stabilität fördert die wirtschaftliche Entwicklung, und diese wiederum gewährleistet die Sicherheit. Dadurch befindet sich der asiatisch-pazifische Raum gegenwärtig in der vorteilhaftesten Lage seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Im Detail lässt sie sich folgendermassen umschreiben:

1.1. Die wirtschaftlichen Verhältnisse:

In den letzten Jahren ist die Rolle Asiens in der Weltwirtschaft von Tag zu Tag stärker geworden. Das ist eine auffällige Besonderheit in den heutigen internationalen Beziehungen. Wenn man von der Lage im asiatisch-pazifischen Raum spricht, handelt es sich dabei hauptsächlich um die Lage in Asien selbst. Parallel zum wirtschaftlichen Aufschwung verstärkt sich auch das Bewusstsein um die Selbständigkeit im Gegensatz zur Vergangenheit, als die asiatischen Länder anderen Grossmächten wie zum Beispiel den USA gefolgt sind.

Diesen neuen Verhältnissen schenken fast alle anderen Länder grosse Aufmerksamkeit, sie passen ihre Politik entsprechend an und richten sich je länger, je mehr nach Asien. Die deutsche Regierung hat im September 1993 die „Asien-Konzeption“ gebilligt, mit der der zunehmenden Bedeutung der Staaten im asiatisch-pazifischen Raum bei der Prioritätensetzung in Aussenpolitik und Aussenhandel Rechnung getragen wird. Die japanische Direktinvestition im Ausland betrug 1994 total 41,1 Milliarden US\$, was einen Anstieg von 14% gegenüber dem

Vorjahr bedeutet. Davon stiegen die Investitionen in Europa und Nordamerika „nur“ um 21,5 bzw. 24%, in den anderen asiatischen Ländern jedoch um ganze 47%.

Die Schweiz will auch nicht zurückbleiben. Vor zwei Monaten hat Bundesrat Cotti das Schweizer Generalkonsulat in Schanghai eröffnet, und nicht weniger als drei Bundesräte werden in diesem Jahr China besuchen.

Asien beheimatet 59% der Weltbevölkerung, hat einen Anteil von 25% am Welthandel und erwirtschaftet 27% des Weltbruttosozialprodukts. Letzteres im Vergleich zu nur 4% im Jahre 1960, was vermuten lässt, dass Asien im Jahre 2010 ein Drittel des Weltbruttosozialprodukts bestreiten wird. In den letzten vier Jahren hatte Ostasien ein jährliches Wachstum des Bruttosozialprodukts von 7% zu verzeichnen, hauptsächlich in China, Südkorea und den ASEAN-Ländern. Weltwirtschaftlich ist dieser Raum die dynamischste und entwicklungsfähigste Region, und der anhaltende Boom in Asien die wichtigste Triebfeder der Weltwirtschaft geworden.

Auch innerhalb der Region sind die wirtschaftlichen Beziehungen und die Zusammenarbeit lebhaft. Alle Länder fördern ihre Wirtschaft mit allen Kräften und wahren ihre wirtschaftliche Sicherheit und ihre Interessen gegen aussen.

1.2. Die politischen Verhältnisse:

Seit die Vereinigten Staaten die einzige Supermacht der Welt geworden sind, haben sich die Kräfteverhältnisse in diesem Raum wesentlich verändert. Die USA schenken Asien immer grössere Aufmerksamkeit und versuchen durch Aufrechterhaltung ihrer hiesigen Streitkräfte diesen grossen Markt zu dominieren. Immer grösseren Einfluss bekommt der 1967 gegründete Staatenbund ASEAN, dem die Philippinen, Thailand, Indonesien, Malaysia, Singapur und Brunei angehören. Die Stellung Japans ist auffälliger geworden. Russland ist gegenwärtig noch nicht in der Lage, eine grosse Rolle zu spielen, jedoch wird China, als wichtige Kraft zur Wahrung des Friedens und der Stabilität in der Region, immer aktiver.

Somit haben wir anstelle der bipolaren Machtstruktur USA-Sowjetunion eine neue, Fünf-Kräfte-Struktur, bestehend aus den Vereinigten Staaten, Japan, Russland, China und dem ASEAN. Die Tendenz zum Ausgleich zwischen diesen fünf Kräften zeigt sich besonders in der Gegenwart. Die führende Rolle für die weitere Entwicklung der Lage übernimmt das Dreieck China-Japan-USA.

Dieses Dreieck unterscheidet sich in wesentlichen Punkten von der früheren Triade USA-Sowjetunion-China: Weder ist eine gegenseitige militärische Bedrohung auszumachen noch ein Zweierbündnis gegen den Dritten. Die japanisch-chinesischen Beziehungen sind stabil, dafür sind die amerikanisch-chinesischen Beziehungen manchmal gespannt, manchmal entspannt. Weiterhin wollen sich die USA in die inneren Angelegenheiten Chinas einmischen, um die Entwicklung und die Stärke Chinas einzuschränken, doch scheint auch hier der Wille zur Zusammenarbeit zu überwiegen. In naher Zukunft wird wohl Kommunikation, nicht Konfrontation, den Hauptteil der amerikanischen Chinapolitik ausmachen.

Gegenwärtig wollen die drei Mächte USA, Japan und China die Stabilität und Sicherheit im asiatisch-pazifischen Raum aufrechterhalten. Hier haben sie gemeinsame Interessen. Ein stabiles und ausgewogenes Verhältnis zwischen diesen Mächten ist der Schlüsselfaktor für die Wahrung der Sicherheit.

1.3. Die militärischen Verhältnisse:

Weil im asiatisch-pazifischen Raum keine militärische Konfrontation zwischen zwei Blöcken existiert hat, war die Lage nie so gespannt wie in Europa. Seit dem Ende des Kalten Krieges ist die Gefahr eines Weltkriegs gebannt, die Krisenherde haben sich im grossen und ganzen aufgelöst. Was an regionalen Konflikten noch vorhanden ist, weist keine der Züge einer bipolaren militärischen Konfrontation auf, wie sie den Korea- und den Vietnamkrieg kennzeichneten.

In Kambodscha haben sich die verschiedenen Konfliktparteien immer noch nicht geeinigt, aber der Konflikt wird kleiner, und sein Einfluss ist begrenzt worden. Ein neuer Krieg zwischen zwei Staaten ist nicht in Aussicht. Die nationalen Konflikte sind nicht ausser Kontrolle geraten, und in den meisten Ländern herrscht Ruhe. Im allgemeinen bessern sich die Beziehungen zwischen allen Staaten.

2. Die unsicheren und instabilen Faktoren

Trotz der Stabilität der Entwicklung gibt es einige schwer erfassbare Faktoren, die sie ungünstig beeinflussen könnten. So sind die soziale Ordnung, die wirtschaftlichen Verhältnisse, die religiöse und kulturelle Tradition der asiatisch-pazifischen Länder ganz unterschiedlich, und die Vergangenheit hat eine Anzahl Probleme hinterlassen, die noch einer Lösung harren.

2.1. Langfristige Entwicklung der Grossmächte

Seit dem Zerfall der Sowjetunion verlagert sich der Schwerpunkt der amerikanischen Wirtschaftspolitik allmählich von Europa weg und zum asiatisch-pazifischen Raum hin. Dies ist nicht ganz unproblematisch angesichts der Macht- und Hegemoniepolitik der USA, wie sie im Korea- und Vietnamkrieg und in den politisch motivierten Sanktionen gegen Länder wie China zum Ausdruck gekommen ist.

Auch der politischen Entwicklung in Japan muss Aufmerksamkeit geschenkt werden. Momentan ist noch schwer zu sagen, ob Japan weiterhin friedlich bleiben wird oder erneut aufzurüsten beginnt. In den letzten Jahren haben manche japanische Politiker und andere Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens das Urteil über den Aggressionskrieg zu revidieren versucht. Vor kurzem wurde die Schuldfrage im Weltkrieg im japanischen Unterhaus diskutiert. Die *Neue Zürcher Zeitung* vom 11. Juni 1995 berichtete darüber:

„Der frühere Aussenminister Watanabe löste dieser Tage in Südkorea einen Sturm der Entrüstung aus, als er behauptete, Japan habe [...] auf der Basis eines friedlichen Vertrages die Macht auf der Halbinsel Korea ergriffen. Warum ein erfahrener Diplomat auf die Weise provozieren und historische Tatsachen verhöhnern kann, ist schwierig zu ergründen.“

Die Aussichten der politischen Lage in Russland sind ebenso unklar. Die Wirtschaftsreform, die Sicherheits- und Aussenpolitik befinden sich noch in einem Anpassungsprozess. Die nationalistischen Kräfte werden von Zeit zu Zeit aktiv. Die Vier-Insel-Frage könnte die russisch-japanischen Beziehungen beeinflussen.

2.2. Aufrüstung im asiatisch-pazifischen Raum

Im Gegensatz zur weltweiten Abrüstung ist im asiatisch-pazifischen Raum teilweise eine Aufrüstung und ein Anwachsen der Militärausgaben zu beobachten.

Nach dem Kalten Krieg und der Auflösung der sowjetischen Bedrohung sind auch die traditionellen Feindbilder verschwunden. Die Zukunft ist unklar geworden. Deshalb bereitet man sich auf einen Rückfall in zwischenstaatliche Konflikte und regionale Machtkämpfe vor. Das bedeutet eine Erhöhung des Militärbudgets. Einige Länder rüsten weiter auf, vor allem die Luftwaffe und die Marine. Die Militärausgaben der ASEAN-Länder stiegen 1993 um 13,5%, ohne dass damit eine erhöhte Aggressivität verbunden gewesen wäre. Vor allem Malaysia, die Philippinen und Singapur bauen schwerpunktmässig ihre Luftwaffe und Marine aus. Vietnam hat seine Waffengattungen umstrukturiert und beabsichtigt, den Anteil der Marine und der Luftwaffe um 13% bzw. 16% zu vergrössern.

Auch Japan führt eine aktive Sicherheitspolitik und modernisiert seine Streitkräfte bedenklich. Von den G-7, den sieben grössten Industriestaaten der Welt, ist Japan der einzige, der seine Militärausgaben weiterhin erhöht. Japans Verteidigungsbudget ist mittlerweile das zweitgrösste der Welt!

2.3. Die Lage auf der Korea-Halbinsel

Schon seit einem halben Jahrhundert ist die Situation auf der koreanischen Halbinsel gespannt. Vor einigen Jahren sind sowohl die Demokratische Volksrepublik Korea als auch die Republik (Süd-)Korea der UNO beigetreten. Eine Annäherung zwischen den beiden Seiten hat stattgefunden, und eine gewisse Verständigung ist erreicht worden. Aber die militärische Konfrontation besteht immer noch, und oft ereignen sich neue überraschende Zwischenfälle. Nach wie vor ist die Frage der Versöhnung und Zusammenarbeit nicht gelöst. Die Beziehungen zwischen Nordkorea auf der einen Seite und Japan und den USA auf der anderen sind noch nicht normalisiert. Alle Länder der Welt verfolgen die Entwicklung der empfindlichen Lage auf dieser Halbinsel. Ein Ausbruch der Koreakrise würde bestimmt die Sicherheit und Stabilität in diesem Raum, vielleicht sogar auf der ganzen Welt gefährden.

Am 8. Juli 1994 starb der nordkoreanische Präsident Kim Il Sung überraschend. Eine Zeitlang war man besorgt, dass dies die Lage auf der koreanischen Halbinsel beeinträchtigen könnte. Bis jetzt jedoch hat der Sohn Kim Jong Il erfolgreich die Führungsrolle übernommen, und die Lage ist stabil geblieben. Südkorea sowie China, Russland, die Vereinigten Staaten, Japan und andere Länder begrüssen dies, weil es im Interesse aller liegt.

Was die Nuklearfrage in Nordkorea betrifft, muss man sagen, dass sie ein wichtiges Problem für die Sicherheit des asiatisch-pazifischen Raums ausmacht. Sie ist ein Brennpunkt für die Aufmerksamkeit der ganzen Welt geworden. Seit mehr als einem Jahr ist die Situation

durch mehrmalige Verhandlungen und Gespräche manchmal gespannt, manchmal ruhig. In der ersten Hälfte 1994 war die Lage in Korea gespannt, aber nach dem Besuch des ehemaligen amerikanischen Präsidenten Jimmy Carter und besonders nach der Unterzeichnung des Abkommens zwischen Nordkorea und den USA im Oktober 1994 wurde sie wieder ruhiger. Jetzt ist schon vereinbart, wer die Leichtwasserreaktoren liefern soll. Aber es gibt noch viele Probleme zu lösen. Trotz der Pattsituation meine ich, dass die Nuklearfrage Koreas im wesentlichen eine Frage der Politik und Diplomatie ist. Keines der betroffenen Länder will die Dinge auf die Spitze treiben und die Folgen tragen müssen.

Der chinesische Standpunkt ist die Entspannung und der nuklearwaffenfreie Zustand der Halbinsel Korea. China möchte gerne einen Beitrag zur Lösung der Nuklearfrage in Korea leisten und befürwortet den direkten Dialog zwischen allen betroffenen Parteien, um das Problem richtig und endgültig zu lösen.

2.4. Das Problem im südchinesischen Meer

Im südchinesischen Meer befinden sich vier Inselgruppen: Dongsha, Xisha (Paracel), Zhongsha (Macclesfield Bank) und Nansha. Diese Inselgruppen, besonders die Inselgruppe Nansha (Spratly), haben schon immer zum chinesischen Territorium gehört. Lange Zeit gab dies keinen Anlass zum Streit. Erst Ende der siebziger Jahre stellten die Nachbarländer Ansprüche auf das Territorium und die Hoheitsgewässer. China verhält sich in dieser Sache sehr zurückhaltend und befürwortet „die Beiseitelegung des Streites und eine gemeinsame Entwicklung.“

Im Februar dieses Jahres hat die chinesische örtliche Behörde für Fischerei auf dem Riff Meiji (*Atoll Mischief Shoal*) einige Anlagen zum Schutz gegen den Wind errichtet, welche von den chinesischen Fischdampfern bei der Fischerei auf dem südchinesischen Meer benutzt werden. Diese Anlagen sind überhaupt nicht militärischer Natur und bedeuten auch keine Gefahr für irgendein Land. Über dieses Problem soll das Verständnis durch direkte Verhandlung erreicht werden. Im März dieses Jahres hat darüber eine Verhandlung zwischen den Vize-Aussenministern von China und den Philippinen stattgefunden. Seither ist die Lage ruhig geworden.

Ich möchte hier ganz kurz erwähnen, dass auch die taiwanesischen Behörden darauf beharren; ich zitiere: „Die Inselgruppe Nansha im südchinesischen Meer gehört seit jeher zu China.“ Auf der grössten Insel dieser Inselgruppe, Taiping, sind sogar taiwanesischen Truppen stationiert.

2.5. Die Taiwan-Frage

Taiwan ist ein untrennbarer Bestandteil von China und eine chinesische Provinz. Als China 1895 den chinesisch-japanischen Krieg verlor, ging Taiwan für ein halbes Jahrhundert an die Japaner. Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs wurde Taiwan in der Kairoer Deklaration und dem Potsdamer Abkommen wieder China zugesprochen. 1949 ging der chinesische Bürgerkrieg zu Ende. Die Kuomintang-Leute flohen nach Taiwan. Bis jetzt ist die Wiedervereinigung Chinas noch nicht gelungen.

Die Zentralregierung in Beijing befürwortet das direkte Gespräch mit den taiwanesischen Behörden. Zunächst sollen beide Seiten direkte Verbindungen für Handel, Post und Flugverkehr schaffen, dann werden sie sich Schritt für Schritt nähern, um die Wiedervereinigung Chinas zu realisieren. Zum Zweck der friedlichen Wiedervereinigung hat Beijing die Idee „Ein Land - zwei Systeme“ vorgebracht. Leider sind die chinesischen Annäherungsversuche jedesmal am Widerstand Taiwans gescheitert. Zur Zeit besteht für Konsultationen als einziger Kanal ein Kontakt zwischen zwei inoffiziellen Organisationen auf beiden Seiten.

China beharrt auf einer „friedlichen Wiedervereinigung“, aber das ist kein Versprechen. Ohne die Bereitschaft, im Notfall die Waffengewalt einzusetzen, wird eine friedliche Wiedervereinigung unmöglich sein.

Auf Taiwan sammeln sich die Kräfte, die eine Unabhängigkeit der Insel anstreben. Auch ausländische Kräfte wollen sich in die taiwanesishe Frage einmischen, um eine Wiedervereinigung Chinas zu verhindern. Doch in dieser Frage ist Chinas Standpunkt unerschütterlich, China wird keine Konzessionen machen. Sollte Taiwan eines Tages seine Unabhängigkeit erklären, wird China die Wiedervereinigung mit Gewalt herbeiführen müssen. Falls sich ausländische Kräfte in den Konflikt einmischen, wird es die Lage sicher rapide verschlimmern, möglicherweise eine militärische Auseinandersetzung verursachen. Dies ist eine nicht zu vernachlässigende Bedrohung, die die Sicherheit des asiatisch-pazifischen Raums gefährden könnte.

2.6. Die Hongkong-Frage

Hongkong wurde Mitte des neunzehnten Jahrhunderts von Grossbritannien besetzt. 1898 wurde ein Pachtvertrag für 99 Jahre zwischen China und der englischen Krone geschlossen. Seit nunmehr bald hundert Jahren ist Hongkong eine britische Kolonie. 1984 haben China und Grossbritannien eine gemeinsame Erklärung unterzeichnet. Dieser Erklärung nach wird China ab 1. Juli 1997 die Souveränität über Hongkong ausüben. Nach der Idee „Ein Land - zwei Systeme“ und dem Grundgesetz über eine Hongkong-Sonderzone von 1991 wird Hongkong „maximal autonom“ („Hongkonger verwalten selber Hongkong“), und das bestehende kapitalistische System und die Lebensweise werden mindestens für die nächsten 50 Jahre unverändert bleiben.

Während der ersten Hälfte der Übergangszeit, etwa bis 1992, haben beide Vertragspartner, China und Grossbritannien, gut zusammengearbeitet, aber in den letzten drei Jahren hat die britische Regierung durch ihren Gouverneur in Hongkong, Chris Patten, ihre Politik geändert und viele Schwierigkeiten gemacht. Jetzt hat sie versprochen, mit China gut zusammenzuarbeiten, um den Übergang erfolgreich über die Runden zu bringen. Wir hoffen, dass sie dieses Versprechen auch in die Tat umsetzen wird. Die frühere Premierministerin Frau Thatcher, die im März dieses Jahres auf Einladung unseres Instituts Beijing besucht hat, hat dasselbe Versprechen ausgesprochen. Sie hat sogar ein Hotelzimmer in Hongkong für den 30. Juni 1997 reservieren lassen, damit sie den Übergang Hongkongs persönlich miterleben kann.

3. Wie kann man den Frieden und die Stabilität im asiatisch-pazifischen Raum wahren?

Mit der Veränderung der sicherheitspolitischen Situation im asiatisch-pazifischen Raum haben alle involvierten Länder auch ihre Strategie und Politik geändert.

Die USA spielen nach wie vor eine wichtige Rolle in den Angelegenheiten des asiatisch-pazifischen Raums. Sie sind einer der wichtigsten Faktoren, die die Sicherheit in dieser Region beeinflussen. Die Strategie der Clinton-Regierung ändert sich, von der Abwehr der sowjetischen Bedrohung hat sie ihr Augenmerk auf regionale Konflikte gerichtet, welche die globalen Interessen der USA gefährden könnten. Bestimmt werden die Vereinigten Staaten grosse militärische Kräfte im asiatisch-pazifischen Raum aufrechterhalten wollen, um das Gleichgewicht in dieser Region zu sichern.

Japan vertritt folgende Politik: Mit der Allianz USA-Japan als Kern von Nordasien aus auf die Angelegenheiten im Südosten einzuwirken und dabei die Schaffung eines Sicherheitsmechanismus im asiatisch-pazifischen Raum zu befürworten.

Die ASEAN-Länder wollen auf der Basis der Erweiterten Aussenministerkonferenz (PMC), mit dem Forum des Gebietes ASEAN (ARF) als Bühne, eine aktive Rolle bei den multilateralen Verhandlungen über die asiatisch-pazifische Sicherheit spielen.

Auch Russland will - mit Schwerpunkt Nordostasien - aktiv in den asiatisch-pazifischen Angelegenheiten mitwirken.

Fast alle Länder dieses Raumes haben in den letzten Jahren eine Verständigung darüber erzielt, einen gemeinsamen Sicherheitsmechanismus zu schaffen. Aber in Anbetracht der Verschiedenheit der betroffenen Länder, ihrer unterschiedlichen Interessen und der grossen Unterschiede in ihren Überlegungen hinsichtlich möglicher Sicherheitsstrukturen muss ein asiatisch-pazifischer Sicherheitsmechanismus von den tatsächlichen Umständen im asiatisch-pazifischen Raum ausgehen. Er darf nicht einfach das Muster OSZE übernehmen, sondern muss sich gemäss den konkreten Umständen Schritt für Schritt entwickeln, und zwar mit einer asiatisch-pazifischen Ausprägung.

Solch ein regionaler Sicherheitsmechanismus sollte über mehrere Kanäle sichergestellt werden, das heisst, er sollte über verschiedene Formen verfügen: Bilaterale und multilaterale, subregionale und regionale, inoffizielle und offizielle, zivile und amtliche, regelmässige und unregelmässige Dialoge sind zu ermöglichen, was allmählich auch von allen Ländern des asiatisch-pazifischen Raums anerkannt wird.

Im Juli 1994 hat in Bangkok das ARF, das Forum des ASEAN-Gebietes, stattgefunden, an dem 17 Länder des asiatisch-pazifischen Raums teilgenommen haben. Das ARF spiegelt das gemeinsame Interesse dieser Länder an der Sicherheit und ihren Willen zur Förderung des Dialogs wieder. An dieser internationalen Konferenz haben die beteiligten Länder ihre Meinungen über gemeinsame Fragen ausgetauscht und die gegenseitige Verständigung ausgebaut. Das ist der erste Schritt auf dem Weg zu einem Dialogsystem auf Regierungsebene.

Die USA, Russland, Südkorea sowie einige andere Länder haben verschiedene Pläne zur Schaffung eines subregionalen und regionalen Sicherheitsmechanismus vorgelegt. Einige davon könnten - nach einem sicher komplizierten und lang dauernden Prozess - Wirklichkeit werden.

4. Über China

4.1. Die gegenwärtige Lage

Zur Hauptsache herrscht gegenwärtig in China eine ruhige politische Situation, eine anhaltende rasche Wirtschaftsentwicklung und eine stetige Verbesserung des Lebensstandards. Deng Xiaoping hat 1992 praktisch die höchste Führungsmacht dem Führungskollektiv der dritten Generation mit Jiang Zemin an der Spitze übergeben. Das Ableben Dengs wird die Lage in China nicht verändern, weil seine Politik und sein Denken ungebrochen weiterwirken. Möglich wäre eine Verbesserung oder allmähliche, kleine Veränderung, aber keinesfalls ein Bürgerkrieg wie in Russland und in Ex-Jugoslawien.

In China spielt nicht die Armee, sondern die Partei die entscheidende Rolle in der Politik. Seit dreissig Jahren bemüht sie sich um vier Arten von Modernisierung: der Industrie, der Landwirtschaft, der Wissenschaft und Technologie und der Verteidigung. Der Zweck der Modernisierung der Verteidigung liegt darin, das Staatsterritorium und die Unabhängigkeit zu erhalten und der Bevölkerung den Wirtschaftsaufbau und ein Leben in Frieden zu gewährleisten.

China hat eine ziemlich lange Grenze und Küstenlinie sowie ausgedehnte Territoriumsgewässer, aber die Rüstung ist rückständig. Der Verteidigungsetat beträgt in diesem Jahr 63 Milliarden Yuan (umgerechnet etwa 7,5 Milliarden US\$), das sind 14% mehr als 1994. Wenn man die Inflation von gegenwärtig 15% berücksichtigt, sind also die Militärausgaben real sogar leicht zurückgegangen. Die Armee beanspruchte im vergangenen Jahr nur 1,3% des Bruttosozialprodukts, dieses Jahr gar nur 1,2%. Pro Kopf sind das etwa 6 US\$, verglichen mit 1'100 US\$ in den Vereinigten Staaten und umgerechnet 350 US\$ in Japan.

Die chinesische Armee beschäftigt sich auch mit der Wirtschaft. Viele Unternehmen der Rüstungsindustrie sind in zivile Unternehmen umgewandelt worden. China exportiert sehr wenig konventionelle Rüstungsartikel. Mit Iran hat China 1990 ein Abkommen über Zusammenarbeit in Wissenschaft und Technologie unterzeichnet. China hat sich verpflichtet, keine Nuklearwaffen zu verbreiten. China und Iran haben beide den Atomwaffensperrvertrag unterzeichnet. Die nukleare Zusammenarbeit dieser beiden Länder ist rechtmässig und steht voll und ganz unter der Aufsicht der internationalen Atomenergie-Organisation. Wenn die friedliche Nutzung der Atomenergie gefördert wird, steht das im Einklang mit den Zielen des Atomwaffensperrvertrags.

Die innenpolitischen Probleme Chinas sind: Inflation, Korruption, Arbeitslosigkeit, Landwirtschaft, Staatsunternehmen und andere. Wenn man sie nicht richtig angeht, werden sie die Entwicklung der Situation beeinflussen, wie dies 1989 der Fall war, aber durch das Vorgehen der Regierung am 4. Juni 1989 konnte China ein Abgleiten in Bürgerkrieg und

Chaos, wie wir es in Russland und Ex-Jugoslawien erleben mussten, vermeiden. Was die Menschenrechtsfrage betrifft, so muss man sie von einem universellen Standpunkt aus betrachten: Die obersten Menschenrechte sind sicher das Recht auf Existenz und Entwicklung, auf Nahrung, Kleidung und Behausung. Die Gleichberechtigung ist die Voraussetzung, der Kern und die Grundlage der Menschenrechte. Menschenrechte bedeuten innerhalb eines Landes die Gleichberechtigung aller Menschen und in der internationalen Gemeinschaft vor allem die Gleichberechtigung zwischen allen Ländern.

Die Menschenrechtsfrage gehört ihrem Wesen nach zu den Angelegenheiten, die alle Länder selbst regeln sollen. Alle Länder sollen im Inland die Menschenrechte schützen und fördern und nicht darauf versessen sein, andere Länder zu beschuldigen und zu schulmeistern. Die USA und Asien sind eben sehr verschieden. Jedes Land besitzt sein eigenes Rechtssystem und seine eigenen Umstände. China ist jederzeit zum Dialog über die Menschenrechtsfrage bereit, aber wehrt sich entschieden gegen Einmischungen in die inneren Angelegenheiten, welche die Menschenrechte zum Vorwand nehmen.

4.2. Die Region Tibet

Tibet ist eine Autonome Region Chinas auf Provinzebene. Bis 1959 befand sich Tibet seit langer Zeit in einem Zustand, in dem sich Politik und Religion vermischten und eine Diktatur der Mönche und Adligen herrschte. Die Wirtschaft und das gesellschaftliche Leben waren sehr rückständig. Mönche und Adlige besaßen sehr grosse Privilegien, während auf der anderen Seite das Leben der Leibeigenen äusserst armselig war und jeglicher Menschenrechte entbehrte.

1959 wurde eine Reform durchgeführt und das System der Leibeigenschaft abgeschafft. Aber ein Rest an Einfluss dieses Systems blieb immer noch sehr stark, nicht nur in Tibet, sondern auch im Ausland. Diese Kräfte bemühen sich, ihr „verlorenes Paradies“ wiederherzustellen. Das Problem Tibet ist eine innere Angelegenheit Chinas. Wenn die separatistischen Aktionen eingestellt würden, könnten alle Fragen durch Verhandlung mit der Zentralregierung gelöst werden. Ich bin der Meinung, hier liegt auch kein Krisenherd vor, der die Sicherheit in Asien gefährden könnte.

4.3. Chinas Beziehungen zu den Nachbarländern

Zwischen China und Nordkorea bestehen gutnachbarliche Beziehungen. Zwischen beiden Ländern herrscht traditionelle Freundschaft und Zusammenarbeit. Mit Südkorea hat China 1992 diplomatische Beziehungen aufgenommen. Auf allen Gebieten entwickeln sich die Beziehungen sehr rasch; 1994 betrug das Handelsvolumen 11,7 Milliarden US\$. China betrachtet das 1953 geschlossene Waffenstillstandsabkommen als noch immer gültig und für alle Seiten bindend.

Die Beziehungen zwischen China und den USA sind im letzten Jahr durch die Clinton-Jiang-Gespräche und das Abkommen über geistiges Eigentum etwas vorwärtsgekommen. Die Hauptstreitpunkte sind weiterhin die Zukunft Taiwans und die Menschenrechtsfrage. Momentan sind die Beziehungen zwischen beiden Ländern wegen der Taiwan-Frage und der

Spionageaffäre Harry Wu wieder gespannt. Wir hoffen, dass die amerikanische Regierung die Reibereien beseitigen und die Beziehungen normalisieren kann.

Die chinesisch-russischen Beziehungen entwickeln sich auf allen Gebieten erfolgreich. Die zwei Länder haben 4'300 Kilometer gemeinsame Grenze. 1991 haben sie über den östlichen Teil dieser Grenze (mit Ausnahme einer kleinen Insel), 1994 über den westlichen Teil eine Abmachung unterzeichnet. Chinas Gespräche mit Russland, Kasachstan, Kirgisistan und Tadschikistan über den Abbau der Streitkräfte entlang der Grenzen haben schon 14 Runden gedauert und gewisse Fortschritte erzielt.

Seit der Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen zwischen China und Japan ist die freundschaftliche Zusammenarbeit zwischen beiden Ländern auf allen Gebieten erfolgreich. Ihr Handelsvolumen betrug 1994 47,89 Milliarden US\$. Die hier noch bestehenden Probleme sind, ob Japan die richtige Haltung zu seiner aggressiven Vergangenheit einnehmen kann und die richtigen Beziehungen zu Taiwan findet.

China führt eine selbständige, friedliche Aussenpolitik, unternimmt keine Aggression und Expansion und strebt nicht nach Hegemonie. China bemüht sich, die Sicherheit und Stabilität im asiatisch-pazifischen Raum zu wahren und die dazu nötige Zusammenarbeit aktiv zu fördern. China hat keine Streitkräfte oder militärischen Stützpunkte im Ausland. Die chinesische Regierung wünscht langfristig eine friedliche und stabile Nachbarschaft, um all seine Kräfte auf die Entwicklung der inländischen Wirtschaft und die Steigerung des Lebensstandards ihrer Bevölkerung zu konzentrieren. Ihr Plan sieht vor, bis Ende dieses Jahrhunderts einen mittleren Wohlstand für die ganze Bevölkerung zu erzielen und bis Mitte des nächsten Jahrhunderts das heutige Durchschnittsniveau der entwickelten Länder zu erreichen. China wird diesen Weg entschieden weiterverfolgen.

Auf dem Gebiet der Zusammenarbeit für die Sicherheit in der Region schlägt China folgende Prinzipien und Massnahmen vor:

1. Aufbau zwischenstaatlicher Beziehungen zur Förderung der gegenseitigen Achtung und des friedlichen Zusammenlebens auf der Basis der Charta der Vereinten Nationen und der fünf Prinzipien friedlicher Koexistenz: gegenseitige Achtung der territorialen Integrität und Souveränität, gegenseitiger Nichtangriff, gegenseitige Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten, Gleichberechtigung und gegenseitiger Nutzen sowie friedliche Koexistenz.
2. Aufbau von Wirtschaftsbeziehungen nach dem Prinzip der Gleichberechtigung und des gegenseitigen Nutzens und Zusammenarbeit zwecks gemeinsamer Wirtschaftsförderung.
3. Internationale Verhandlungen zwischen gleichberechtigten Partnern zwecks friedlicher Beseitigung vorhandener Streitpunkte und instabiler Faktoren im asiatisch-pazifischen Raum.
4. Förderung der Sicherheit und des Friedens als einen der obersten Grundsätze. China besteht darauf, dass Rüstung nur der eigenen Verteidigung dienen soll. Wettrüsten jeglicher Art sowie Weiterverbreitung von Kernwaffen ist untersagt. Als einer der Kernwaffenstaaten

verpflichtet sich China, nicht als erstes Land die Kernwaffe zu benutzen, sie nicht gegen kernwaffenfreie Länder und Regionen einzusetzen oder diese mit Kernwaffen zu bedrohen. Der Vorschlag zur Gründung von kernwaffenfreien und friedlichen Zonen wird von China unterstützt.

5. Förderung aller Arten von bilateralen und multilateralen Gesprächen und Konsultationen, um das gegenseitige Verständnis und Vertrauen zu vertiefen.

China verfolgt drei grundlegende Ziele auf dem Gebiet der Sicherheit im asiatisch-pazifischen Raum:

1. Stabilität und Wohlstand im eigenen Land.
2. Langfristig friedliche Nachbarschaft.
3. Dialog und Zusammenarbeit mit anderen Ländern auf der Basis gegenseitiger Achtung und Gleichberechtigung.

Die chinesische Regierung hat mehrmals ihre Absicht bekundet, sich gemeinsam mit allen anderen Ländern des asiatisch-pazifischen Raums um einen aktiven Beitrag zur langfristigen Stabilität und zum Gedeihen der Beziehungen in der Region zu bemühen.

Die Autoren dieses Heftes

Dr. Gerhard Wettig: Seit 1966 am Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien (BIOst), Köln; seit 1988 Leiter des Forschungsbereichs Aussen- und Sicherheitspolitik der osteuropäischen Länder. 1989 Herbert-und-Elsbeth-Weichmann-Preis der Deutschen Vereinigung zur Förderung der internationalen Konfliktforschung. Mitherausgeber der Zeitschriften *Comparative Strategy* und *European Security*, seit 1990 geschäftsführender Herausgeber und Chefredakteur der Vierteljahresschrift *Aussenpolitik*.

Peter Arbenz: 1986-1993 Delegierter des Bundesrates für das Flüchtlingswesen bzw. Direktor des Bundesamtes für Flüchtlinge im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement, Bern. Frühjahr bis Herbst 1994 Generalinspektor der UNPROFOR im ehemaligen Jugoslawien.

Prof. Dr. Hans Werner Tobler: Seit 1979 ordentlicher Professor für Geschichte, 1984-1986 Vorsteher (Dekan) der Abteilung für Geistes- und Sozialwissenschaften, und seit 1974 zusammen mit J.F. Bergier Leiter des Instituts für Geschichte an der ETH Zürich. Seit 1970 hauptsächliches Arbeitsgebiet Mexiko im 19. und 20. Jahrhundert. Hauptpublikation: *Die mexikanische Revolution: Gesellschaftlicher Wandel und politischer Umbruch, 1876-1940*, Frankfurt a.M., 1984, erweiterte Taschenbuchausgabe 1992.

Prof. Dr. Mark Pieth: 1989-1993 Chef der Sektion Wirtschaftsstrafrecht, Strafprozessrecht und internationale Fragen des Strafrechts beim Bundesamt für Justiz. Seit 1989 Vertretung der Schweiz in diversen internationalen Fachgremien. Seit 1990 verschiedene Präsidien, unter anderem von UNO- und OECD-Expertenkommissionen bzw. Arbeitsgruppen. Seit Frühjahr 1993 Ordinarius für Strafrecht, Strafprozessrecht und Kriminologie an der Universität Basel.

Dr. Arnold Hottinger: Seit Ende 1961 bei der *Neuen Zürcher Zeitung* tätig, vorerst als Korrespondent im Nahen Osten. Nach 1968 in Madrid, nach 1982 in Nikosia, Zypern. Langjährige Mitarbeit auch beim Schweizer Radio DRS. Seit 1992 pensioniert, weitere Arbeit bei *Radio Swiss International*, *BBC*, Zeitschriften. Seit 1963 regelmässige Publikationen in *Europa Archiv* über Themen des Nahen Ostens. Neuste Publikationen: *Die Araber vor ihrer Zukunft*, und mit Erich Gysling: *Krisenherd Nahost*, beide Zürich, 1990.

Prof. Dr. Bassam Tibi: Seit 1973 Professor für internationale Beziehungen in Göttingen und seit 1988 Leiter der gleichnamigen Abteilung. Parallel dazu *Research Associate* an der Harvard University. Seit den achtziger Jahren mehrere Gastprofessuren in Asien und Afrika sowie *Fellowships* in den USA. Viele Publikationen vor allem über den Islam und den Nahen Osten, davon die neuste: *Krieg der Zivilisationen: Politik und Religion zwischen Vernunft und Fundamentalismus*, Hamburg, 1995.

Dr. Jürg Dedial: Seit 1977 in der Auslandsredaktion der *Neuen Zürcher Zeitung* tätig, mit den Schwerpunkten südliches Afrika (verantwortlich seit 1980), nordatlantische Beziehungen, auch strategische Fragen, Raumfahrt und Deutschland (verantwortlich seit 1993). Regelmässige Beiträge über das südliche Afrika auch in anderen Organen.

Prof. Dr. Franz Ansprenger: 1958-1992 Lehrtätigkeit an der Freien Universität Berlin. Seit 1968 Leiter der Arbeitsstelle Politik Afrikas im Otto-Suhr-Institut. Nach 1976 ordentliche Professur, 1992 Emeritierung. Neuste Veröffentlichungen: *Politische Geschichte Afrikas im 20. Jahrhundert*, München, 1992, und *Südafrika: Eine Geschichte von Freiheitskämpfen*, Mannheim, 1994.

Dr. Michael Braun: 1992 Promotion zum Dr. sc. pol. mit einer Dissertation über die italienischen Gewerkschaften. 1992-1993 wissenschaftlicher Mitarbeiter für Soziologie an der Universität Essen. 1994-1995 Kommissarischer Geschäftsführer des Instituts für Entwicklung und Frieden der Universität Duisburg. Neuste Publikationen: *Italien: Einwanderungsfrage und Staatskrise*, Duisburg, 1994, und *L'Italia da Andreotti a Berlusconi*, Mailand, 1995.

Dr. Uwe Halbach: Seit 1986 Mitarbeiter am Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien (BIOst), Köln. Arbeitsfelder: Sowjetische Nationalitätenpolitik, Nationen- und Staatenbildung in den südlichen GUS-Ländern, Entwicklungen in Zentralasien. Neuste Veröffentlichungen: *Politisches Lexikon GUS*, (2. Auflage) München, 1993 (zusammen mit Roland Götz) und *Politisches Lexikon Russland*, München, 1994.

Dr. Roger Bernheim: Seit 1957 bei der *Neuen Zürcher Zeitung* tätig mit den Gebieten Indischer Subkontinent, Österreich, Südamerika, Sowjetunion, Grossbritannien und Irland. Seit 1991 pensioniert, aber als freier Journalist weiterhin tätig. Seit 1971 regelmässige Berichterstattung über den Nordirlandkonflikt.

Wang Qingzhong: Nach vielen Jahren als Beamter im Aussenministerium Chinas 1972-1982 Attaché und Sekretär in der chinesischen Botschaft in der Schweiz. 1982-1988 Europa-Abteilungsleiter im Institut des Chinesischen Volkes für Auswärtige Angelegenheiten in Beijing. 1988-1991 Konsul im Generalkonsulat Chinas in Zürich. 1991-1992 Botschaftsrat in der chinesischen Botschaft in der Schweiz. Ab 1992 Vorstandsmitglied des Institutes des Chinesischen Volkes für Auswärtige Angelegenheiten.

Bisher sind folgende Hefte erschienen:

- Nr. 1 Kurt R. Spillmann: Konfliktforschung und Friedenssicherung (1987) **vergriffen**
- Nr. 2 Kurt R. Spillmann: Beyond Soldiers and Arms: The Swiss Model of Comprehensive Security Policy (1987)
- Nr. 3 Kurt R. Spillmann: Die Kubakrise von 1962: geschichtliche, politische und strategische Hintergründe (1987)
- Nr. 4 Beat Näf / Kurt R. Spillmann: Die ETH-Arbeitstagung zur schweizerischen Sicherheitspolitik vom 29. Juni 1987 - Bericht und Auswertung (1987)
- Nr. 5 Beat Näf / Kurt R. Spillmann: Die ETH-Arbeitstagung zur schweizerischen Sicherheitspolitik vom 7. Dezember 1987 - Bericht und Auswertung (1988)
- Nr. 6 Jacques Freymond: La menace et son évolution dans les domaines militaires et civils dans l'optique de la recherche scientifique et universitaire (1988)
- Nr. 7 Christian Kind: Extended Deterrence - Amerikas Nukleargarantie für Europa (1989)
- Nr. 8 Franz Martin Aebi: Der Weg zum Weiterleben - Morphologische Studie zu einer zeitgemässen Planung einer Strategie der staatlichen und gesellschaftlichen Selbstbehauptung (1989)
- Nr. 9 Madeleine Hösli / Kurt R. Spillmann: Demographie und Sicherheitspolitik: Nationale Aspekte - Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 5. Dezember 1988 (1989)
- Nr. 10 Richard D. Challener: John Foster Dulles: The Certainty/Uncertainty Principle (1989)
- Nr. 11 Dominique Wisler: Vers une nouvelle politique de sécurité (1989) **vergriffen**
- Nr. 12 Kurt R. Spillmann und Kati Spillmann: Feindbilder: Entstehung, Funktion und Möglichkeiten ihres Abbaus (1989)
- Nr. 13 Madeleine Hösli / Kurt R. Spillmann: Demographie und Sicherheitspolitik: Rückwirkungen internationaler Entwicklungen auf die Schweiz - Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 8. Juni 1989 (1989)
- Nr. 14 Fred Tanner: Die Schweiz und Rüstungskontrolle: Grenzen und Möglichkeiten eines Kleinstaates (1990)
- Nr. 15 Jacques Hürlimann / Kurt R. Spillmann: Der Bericht 90 zur schweizerischen Sicherheitspolitik im Urteil ausländischer Expertinnen und Experten - Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 6. Dez. 1990 (1991)
- Nr. 16 Urs Roemer: Die Strategie der "Flexible Response" und die Formulierung der amerikanischen Vietnampolitik unter Präsident Kennedy (1991)
- Nr. 17 Michael Fajnor: Die europäische Integration und ihre sicherheitspolitischen Folgen für die Schweiz (1991)
- Nr. 18 Christof Buri / Karl W. Haltiner / Kurt R. Spillmann: Sicherheit 1991 - Ergebnisse einer Repräsentativbefragung (1991)
- Nr. 19 Andreas Wenger: Kontinuität und Wandel in der amerikanischen Nuklearstrategie - Präsident Eisenhowers Strategie der massiven Vergeltung und die nuklearstrategische Neuevaluation der Administration Kennedy (1991)
- Nr. 20 Kurt R. Spillmann (Hrsg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte I - Vorlesung für Hörer aller Abteilungen - Sommersemester 1991 (1991)

(Fortsetzung nächste Seite)

- Nr. 21 Stephan Kux: Decline and Reemergence of Soviet Federalism (1991) **vergriffen**
- Nr. 22 Kurt R. Spillmann (Hrsg.): Europäische Integration und Schweizerische Sicherheitspolitik - Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 25./26. Oktober 1991 (1992)
- Nr. 23 Anton Bebler: The Yugoslav Crisis and the "Yugoslav People's Army" (1992)
- Nr. 24 Sabina Ann Fischer: Namibia Becomes Independent - The U.S. contribution to regional peace (1992)
- Nr. 25 Dominique Wisler: La violence politique en Suisse et les mouvements sociaux: 1969-1990 (1992)
- Nr. 26 Mauro Mantovani: Stand und Perspektiven der Sicherheitspolitik in Europa (1992)
- Nr. 27 Kurt R. Spillmann (Hrsg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte II - Vorlesung für Hörer aller Abteilungen - Sommersemester 1992 (1992)
- Nr. 28 Kurt R. Spillmann und Mauro Mantovani (Hrsg.): Die sicherheitspolitische Integration in Europa als Herausforderung für die Schweiz - Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 26. Oktober 1992 (1993)
- Nr. 29 Günther Bächler: Bosnien-Herzegowina - Friedliche Streitbeilegung zwischen Realität und konkreter Utopie (1993) **vergriffen**
- Nr. 30 Ilja Kremer: Die Sowjetunion und Russland nach 1985: Von der Oktoberrevolution zur Oktoberkrise (1993)
- Nr. 31 Kurt R. Spillmann (Hrsg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte III - Vorlesung für Hörer aller Abteilungen - Sommersemester 1993 (1994)
- Nr. 32 Karl W. Haltiner / Kurt R. Spillmann: Öffnung oder Isolation der Schweiz? Aussen- und sicherheitspolitische Meinungsbildung im Trend (1994)
- Nr. 33 Mauro Mantovani: Nato-Mitglied Schweiz? Voraussetzungen und Folgen einer sicherheitspolitischen Integration der Schweiz (1994)
- Nr. 34 Michael Fajnor: Multilaterale Anstrengungen zur Kontrolle konventioneller Rüstungstransfers und die Schweiz (1994)
- Nr. 35 Kurt R. Spillmann (Hrsg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte IV - Vorlesung für Hörer aller Abteilungen - Sommersemester 1994 (1994)
- Nr. 36 Andreas Wenger und Jeronim Perovic: Das schweizerische Engagement im ehemaligen Jugoslawien (1995)
- Nr. 37 Kurt R. Spillmann (Hrsg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte V - Vorlesung für Hörer aller Abteilungen - Sommersemester 1995 (1995)

Die Hefte können zu einem Preis zwischen Sfr. 10.20 und 20.40 (je nach Umfang) bei der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktsanalyse FSK, ETH-Zentrum SEU, CH-8092 Zürich, Tel. 01/632 40 25, Fax: 01/363 91 96 bezogen werden.