

Arbeitspapiere zur Internationalen Politik 74

Falk Bomsdorf, Marco Carnovale, Stefan Comes,
Roland Freudenstein, Huib Hendrikse, Hanns W. Maull,
Cesare Merlini, Dominique Moïsi, Friedemann Müller,
John Röper, Stefano Silvestri, Hans Stark, Trevor Tylor,
Joris Voorhoeve und Roberto Zandra

Die Risiken des Umbruchs in Osteuropa und die Herausforderungen für die Europäische Gemeinschaft

Forschungsinstitut der
Deutschen Gesellschaft für
Auswärtiges Politik e.V.

FORSCHUNGSINSTITUT DER
DEUTSCHEN GESELLSCHAFT FÜR AUSWÄRTIGE POLITIK E. V.

Adenauerallee 131, Postfach 1425, 5300 Bonn, Fernruf: (02 28) 26 75-0,
Telefax: (02 28) 26 75 173

Erstveröffentlichung im Dezember 1992

Die Übersetzung des vorliegenden Berichtes aus dem Englischen wurde durch den Sprachendienst der Europäischen Gemeinschaften erstellt. Die Veröffentlichung wurde ermöglicht durch einen Druckkosten-Zuschuß der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, der dankbar anerkannt wird.

Allé Rechte der Autoren vorbehalten; 1992. Die Wiedergabe oder Verwendung dieses Berichtes, auch auszugsweise, in jeglicher Form und auf jeglichem Wege, durch elektronische oder mechanische Verfahren, durch Fotokopieren oder elektronische Speicherungs- und Suchsysteme bedarf der vorherigen schriftlichen Genehmigung der Institute.

Dieser Bericht wird in den Landessprachen der beteiligten Institute veröffentlicht. Exemplare der englischsprachigen Fassung sind erhältlich beim Publications Departement, Royal Institute of International Affairs, Chatham House, 10 St James's Square, London SW1Y 4LE.

ISBN 0 905031 60 1

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Die Risiken des Umbruchs in Osteuropa und die Herausforderungen für die Europäische Gemeinschaft / Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. Falk Bomsdorf . . . – Erstveröff. –
Bonn: Europa Union Verlag, 1993

(Arbeitspapiere zur internationalen Politik; 74)

ISBN 3-7713-0442-3

NE: Bomsdorf, Falk; Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik /
Forschungsinstitut; GT

ISBN 3-7713-0442-3

ISSN 0344-9815

Vertrieb: Europa Union Verlag GmbH, Postfach 1529

5300 Bonn 1, Telefon: (0228) 7290010

Druck: Jarschel-Druck, Postfach 1403, W-5210 Troisdorf

**Falk Bomsdorf, Marco Carnovale, Stefan Comes, Roland Freudenstein,
Huib Hendrikse, Hanns W. Maull, Cesare Merlini, Dominique Moisi,
Friedemann Müller, John Roper, Stefano Silvestri, Hans Stark, Trevor
Taylor, Joris Voorhoeve und Roberto Zadra**

**DIE RISIKEN DES UMBRUCHS IN OSTEUROPA UND
DIE HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE EUROPÄISCHE
GEMEINSCHAFT**

**Forschungsinstitut der
Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.**

April 1993

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR AUSWÄRTIGE POLITIK E.V., BONN
Adenauerallee 131, Telefon (0228) 26 75-0

PRÄSIDIUM

GESCHÄFTSFÜHRENDES PRÄSIDIUM

C. PETER HENLE
Präsident

HELMUT SCHMIDT
Stellvertr. Präsident

HANS L. MERKLE
Stellvertr. Präsident

GÜNTHER VAN WELL
Geschäftsführender
stellvertr. Präsident

DR. F. WILHELM CHRISTIANS
Schatzmeister

PROF. DR. HANS-PETER SCHWARZ
Vorsitzender des
Wissenschaftlichen Direktoriums

DR. WOLFGANG WAGNER
Herausgeber
des »Europa-Archiv«

PROF. DR. KARL KAISER

Otto-Wolff-Direktor des Forschungsinstituts

DR. KLAUS VON DOHNANYI – DR. KLAUS GÖTTE – WALTHER LEISLER KIEP

DR. OTTO GRAF LAMBSDORFF – DR. GERHARD LIENER

PROF. DR. RITA SÜSSMUTH – DR. THEODOR WAIGEL – OTTO WOLFF VON AMERONGEN

DEM GESAMTPRÄSIDIUM GEHÖREN AN

PROF. BERTHOLD BEITZ – DR. WOLFGANG BÖTSCH – PROF. DR. HORST EHMKE

BJÖRN ENGHOLM – ULRICH IRMER – PROF. DR. WILHELM KEWENIG

DR. KLAUS LIESEN – HEINZ-WERNER MEYER – ALFRED FREIHERR VON OPPENHEIM

KLAUS PILTZ – DR. WOLFGANG RÖLLER – VOLKER RÜHE

PETER M. SCHMIDHUBER – DR. HANS STERCKEN – DR. MANFRED STOLPE

DR. GERHARD STOLTENBERG – HEINRICH WEISS – DR. PAUL WIEANDT

DR. MARK WÖSSNER – DR. MONIKA WULF-MATHIES – ERNST WUNDERLICH

WISSENSCHAFTLICHES DIREKTORIUM DES FORSCHUNGSINSTITUTS

PROF. DR. HANS-PETER SCHWARZ (VORS.) – PROF. DR. HANS-ADOLF JACOBSEN (STELLVERTR. VORS.)

PROF. DR. GERHARD FELS – PROF. DR. JOCHEN ABR. FROWEIN

PROF. DR. WOLF HÄFELE – PROF. DR. HELGA HAFTENDORN

PROF. DR. THEODOR HANF – PROF. DR. KARL KAISER

PROF. DR. WILHELM KEWENIG – PROF. DR. NORBERT KLOTÉN – PROF. DR. HANNS W. MAULL

PROF. DR. KARL JOSEF PARTSCH – PROF. DR. CHRISTIAN TOMUSCHAT

Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik hat nach ihrer Satzung die Aufgabe, die Probleme der internationalen, besonders der europäischen Politik, Sicherheit und Wirtschaft zu erörtern und ihre wissenschaftliche Untersuchung zu fördern, die Dokumentation über diese Forschungsfragen zu sammeln und das Verständnis für internationale Fragen durch Vorträge, Studiengruppen und Veröffentlichungen anzuregen und zu vertiefen. Sie unterhält zu diesem Zweck ein Forschungsinstitut, eine Dokumentationsstelle und die Zeitschrift »EUROPA-ARCHIV – Zeitschrift für Internationale Politik«. Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik bezieht als solche auf Grund ihrer Satzung keine eigene Stellung zu internationalen Problemen. Die in den Veröffentlichungen der Gesellschaft geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

© 1993 Europa Union Verlag GmbH, Bonn

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, der Funksendung, der Wiedergabe auf photomechanischem oder ähnlichem Wege sowie der Speicherung und Auswertung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben auch bei nur auszugsweiser Verwertung vorbehalten. Werden mit schriftlicher Einwilligung des Verlages einzelne Vervielfältigungsstücke für gewerbliche Zwecke hergestellt, ist an den Verlag die nach §14 Abs. 2 UG zu zahlende Vergütung zu entrichten, über deren Höhe der Verlag Auskunft gibt.

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	V
VORWORT	1
I. EINLEITUNG	3
II. ENTWICKLUNGSTENDENZEN	13
VORBEMERKUNG	13
OST-/MITTELEUROPA	14
Tendenzen bei der politischen Umgestaltung	14
Tendenzen der wirtschaftlichen Umgestaltung	19
SÜDOSTEUROPA	25
Tendenzen der politischen Umgestaltung	26
Tendenzen der wirtschaftlichen Umgestaltung	30
Internationale Gesichtspunkte des Konflikts im ehemaligen Jugoslawien	33
DIE GUS	37
Rußlands Identitätskrise	37
Tendenzen in den Beziehungen zwischen den GUS-Mitgliedstaaten	40
Tendenzen der politischen Umgestaltung	43
Tendenzen der wirtschaftlichen Umgestaltung	48
DIE BALTISCHEN STAATEN	51
Tendenzen der politischen Umgestaltung	52
Die fortdauernde Präsenz russischer Truppen	53
Die Lage der russischen Minderheiten	54
SCHLUSSFOLGERUNGEN	56

III.	KONSEQUENZEN UND GEFAHREN FÜR DEN WESTEN	59
	Politische Konsequenzen und Gefahren	59
	Militärische Konsequenzen und Gefahren	61
	Die Auswirkungen der wirtschaftlichen Umgestaltung	69
	Unterbrechung von Erdgas- und Erdöllieferungen	74
	Die Gefahr der Wanderungsbewegungen	75
	Ökologische Konsequenzen und Risiken	77
	Schlußfolgerungen	81
IV.	POLITISCHE ZIELE: SICHERHEIT UND SOLIDARITÄT	82
	Die Rolle Europas im Gesamtgefüge	83
	Die bisherige Politik der EG	85
	Die Position der einzelnen Länder	88
	Die zentrale Rolle Westeuropas	97
	Die Übernahme sicherheitspolitischer Verantwortung durch die EU	100
	Westliche Solidarität und Lastenteilung	102
	Die Einbeziehung Rußlands	103
	Vorbeugende Diplomatie und Bewältigung der Wirtschaftskrise als Schwerpunkte	105
	Die Übernahme militärischer Verantwortung	107
V.	EMPFEHLUNGEN FÜR DAS POLITISCHE VORGEHEN	111
	Risikobewertung	112
	Risikoverminderung	114
	Krisenmanagement	122
	Instrumente und Mittel der internationalen Politik	127
	Zusammenfassung	129

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

BSP	Bruttosozialprodukt
Clingendael	Niederlands Institut voor Internationale Betrekkingen, Den Haag
CO ₂	Kohlendioxyd
CSFR	Tschechoslowakei
DAC	Development Assistance Committee
DGAP	Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., Bonn
EBWE	Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwick- lung
ECE	Economic Commission for Europe
ECU	European Currency Unit
EG	Europäische Gemeinschaft
EIB	Europäische Investitionsbank
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
EU	Europäische Union
Euratom	Europäische Atomgemeinschaft
EWS	Europäisches Währungssystem
G-7	Gruppe der Sieben
G-24	Gruppe der 24
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
IAEO	Internationale Atomenergie-Organisation
IAI	Istituto Affari Internazionali, Rom
IFRI	Institut Français des Relations Internationales, Paris
IWF	Internationaler Währungsfonds
KPN	Konfederacja Polski Niepodleglej
KSE	Konventionelle Streitkräfte in Europa
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
MEI	Mitteleuropäische Initiative
NACC	North Atlantic Cooperation Council
NATO	North Atlantic Treaty Organization
OECD	Organization for Economic Corporation and Deve- lopment
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries

VI

PHARE	Pologne, Hongrie assistance à la reconstruction économique
RGW	Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe
RIIA	Royal Institute of International Affairs, London
RSFSR	Rossijskaja Sovetskaja Federativnaja Socialisticeskaja Respublika
START	Strategic Arms Reduction Talks
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNO	United Nations Organization
USA	United States of America
WEU	Western European Union, Paris
WPK	Russische Abkürzung für: militärisch-industrieller Komplex

VORWORT

Dies ist der vierte Bericht, der von außenpolitischen Forschungsinstituten aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft gemeinsam vorgelegt wird.^{*)} Dabei handelt es sich um das **Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik**, das **Institut Français des Relations Internationales**, das **Istituto Affari Internazionali**, das **Niederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen - 'Clingendael'**, das **Royal Institute of International Affairs** und die **Stiftung Wissenschaft und Politik**. An der vorliegenden Studie war außerdem das Institut für Sicherheitsfragen der Westeuropäischen Union beteiligt.

Der Bericht wurde von der EG-Kommission angeregt, um die vielfältigen sicherheitsrelevanten Probleme Osteuropas zu analysieren und der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten eine Orientierungshilfe für politische Entscheidungen zu geben. Die früheren Berichte fanden bei den Politikern und in der Öffentlichkeit ein großes Interesse.

An der Erarbeitung dieses Berichts wirkten folgende Mitarbeiter der beteiligten Institute mit: Falk Bomsdorf (SWP), Marco Carnovale (IAI), Stefan Comes (DGAP), Roland Freudenstein (DGAP), Huib Hendrikse (Clingendael), Hanns Maull (DGAP), Dominique Moïsi (IFRI), Friedemann Müller (SWP), John Roper (WEU), Stefano Silvestri (IAI), Hans Stark (IFRI), Trevor Taylor (RIIA), Roberto Zadra (WEU) sowie Joris Voorhoeve (Clingendael), der auch die Ausarbeitung von Empfehlungen initiierte und koordinierte, die weitgehend gemeinsame Standpunkte aller Institute widerspiegeln.

Bei den Vorbereitungstreffen waren mehrere hohe Beamte der EG-Kommission an den Erörterungen beteiligt. Wir sind dankbar für ihren Beitrag und für die materielle Unterstützung, die uns von den Dienststellen

*) Bisher wurden folgende Studien erarbeitet: Karl Kaiser et al., *The European Community: Progress or Decline?* (London: RIIA, 1983); *Europe's Future in Space: A Joint Policy Report* (London: RIIA/Routledge & Kegan Paul, 1988); *The Community and the Emerging European Democracies: A Joint Policy Report* (London: RIIA, Juni 1991).

der Kommission, insbesondere von der Gruppe für prospektive Analysen gewährt wurde.

Unserer besonderer Dank gilt den Mitarbeitern des RIIA. Trevor Taylor und seine Kollegin Margaret May sorgten für die Überarbeitung des Textes. Emma Matanle erstellte mit Geduld und Fleiß eine korrigierte Fassung des Berichts.

Der Inhalt und die Empfehlungen des Berichts geben nicht die offizielle Meinung der beteiligten Institute wieder, sondern unterliegen der Verantwortung der einzelnen Autoren.

November 1992

Cesare Merlini, Projektleiter

I. EINLEITUNG

Anfang der neunziger Jahre bestätigt sich einmal mehr die Erkenntnis General MacArthurs, daß es auf dieser Welt keine Sicherheit, sondern nur Gelegenheiten gibt. Nach dem Kalten Krieg ergeben sich große sicherheitspolitische Herausforderungen und sogar Gefahren für die Europäische Gemeinschaft, die vom Osten gedrängt wird, eine Kursänderung vorzunehmen. Zugleich bietet die Weltordnung nach dem Kalten Krieg der EG beachtliche Perspektiven, insbesondere die Möglichkeit zum Aufbau eines vereinten Europa, das allen Europäern nützt. Somit steht die Gemeinschaft vor der doppelten Herausforderung, die neue Situation zu nutzen, ohne von ihr überrollt zu werden.

Auf der sicherheitspolitischen Tagesordnung Europas stehen Anfang der neunziger Jahre grundlegende und brisante politische Fragen, die eng miteinander verbunden sind. Welche Grundsätze sollten bei der Anerkennung staatlicher Grenzen in Osteuropa gelten? Wie können in den Ländern, die gerade erst ihre Freiheit erlangt haben, stabile und möglichst demokratische politische Systeme etabliert werden? Worin bestehen die Grundzüge der internationalen Beziehungen im einstigen sowjetischen Herrschaftsbereich? Wird der westliche Zusammenhalt auch nach dem Wegfall der äußeren Bedrohung von Bestand sein? Sollte Westeuropa ein einheitliches Sicherheitssystem für ganz Europa ins Auge fassen oder benötigt man zumindest noch in diesem Jahrzehnt getrennte, aber aufeinander abgestimmte Regelungen für den östlichen und den westlichen Teil des Kontinents? Auf dem Lissaboner Gipfel, der am 26. und 27. Juni 1992 stattfand, bekannten sich die Staats- und Regierungschefs der EG-Staaten zu ihrem Ziel, diese Aufgaben durch die Schaffung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik gegenüber Osteuropa, einschließlich der ehemaligen Sowjetunion,¹ gemeinsam zu bewältigen. Ein Scheitern bei der Verwirklichung dieses Ziels wäre für alle Europäer von Nachteil.

Der früher umfassende Charakter der Macht der Sowjetunion hatte zur Folge, daß sich bei ihrer Auflösung viele Unwägbarkeiten ergaben, die das bei den neuen Regierungen in Osteuropa vorherrschende Gefühl der

¹ Communiqué des Lissaboner Gipfels, Anhang 1.

Unsicherheit zusätzlich verstärkte. Einige befürchteten, daß Moskau erneut seine Stärke demonstrieren und eine Vormachtstellung anstreben könnte. Bei anderen resultierte das Gefühl der Verunsicherung nicht aus einer unmittelbaren Bedrohung, sondern aus der Angst vor den weltweiten Veränderungen. Schließlich waren auch bestimmte gesellschaftliche Gruppen mit der politischen Lage unzufrieden. Einige Bewegungen und selbst Regierungen wagten den Versuch, die politische Situation mit Waffengewalt zu ändern. Tragischerweise war ein derartiges Vorgehen nicht nur im ehemaligen Jugoslawien zu verzeichnen, sondern auch im Dnjestr-Gebiet, in und um Nagorny-Karabach sowie in verschiedenen Teilen Georgiens.

Während die EG als Modell für die Zusammenarbeit und Entwicklung den Wandel in Osteuropa positiv beeinflusst hatte, blieben die Regierungen Westeuropas zunächst nur Beobachter der Geschehnisse im Osten. Für den Zusammenbruch des Sowjetimperiums waren innere Ursachen und nicht äußerer Druck verantwortlich. Möglicherweise ging es den Westeuropäern hauptsächlich darum, Streit mit Moskau zu vermeiden, das aufgrund des schnellen Machtverfalls zu Verzweiflungsakten fähig schien. Dabei ließ sich eine entscheidende Frage nicht umgehen: die Wiederherstellung der deutschen Einheit, deren Bedingungen bei den im Herbst 1990 abgeschlossenen "Zwei-plus-vier"-Verhandlungen festgelegt wurden.

Es war aber von Anfang an klar, daß Westeuropa den Osten nicht vernachlässigen konnte, weil es von den dortigen Ereignissen unmittelbar betroffen sein würde. Zumindest hätte die Verarmung eines von bewaffneten Auseinandersetzungen zerrütteten Osteuropas eine große Zahl von Flüchtlingen zur Folge, die ihre Heimat aus politischen und wirtschaftlichen Gründen verlassen. Im schlimmsten Falle würde das Ende der sowjetischen Bedrohung den Zerfall der westlichen Solidarität und das Auseinanderbrechen der westlichen Sicherheitsgemeinschaft bewirken (in der die Androhung und Anwendung von Gewalt in den zwischenstaatlichen Beziehungen keine Rolle spielte). Auf eine Kurzformel gebracht, bedeutete dies die Erkenntnis, daß die Sicherheits- und Verteidigungspolitik des Westens "renationalisiert", also außerhalb des Rahmens multilateraler Organisationen konzipiert werden könnte.²

² Statement on the Defence Estimates, 1992, Band 1 (London: HMSO, 1992).

Doch Westeuropa konnte sich in seinem Umgang mit den Unsicherheitsfaktoren im Osten nicht allein vom reinen Interessenkalkül, also von den möglichen Rückwirkungen auswärtiger Konflikte, leiten lassen. Die Integration wurde bezeichnenderweise schon seit den Anfängen der europäischen Bewegung nach dem Zweiten Weltkrieg nicht nur als allein für Westeuropa erstrebenswert angesehen, sondern sollte als Beispiel für die ganze Welt dienen. Das Ziel war stets die Einheit ganz Europas.

Dabei waren auch eine emotionale und eine moralische Seite zu berücksichtigen. Bis 1990 waren die Völker Osteuropas mehr als vier Jahrzehnte weitgehend vom Westen abgeschnitten, ohne daß sie hierfür die Schuld trugen. In materieller und geistiger Hinsicht mußten sie dafür einen hohen Preis zahlen. Diese Erfahrung konnte aber nicht die in Jahrhunderten gewachsenen sozialen und kulturellen Gemeinsamkeiten auslöschen, die Europa prägten. Zwar gingen die Meinungen darüber auseinander, wo eigentlich Europa endet, aber, daß Städte wie Prag, Budapest und Warschau dazugehörten, war unbestreitbar. Die Westeuropäer konnten sich mit allen Europäern identifizieren und forderten insbesondere im Rahmen des 1973 eingeleiteten Prozesses der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) mit Nachdruck freiheitliche Verhältnisse für alle, darunter Reisefreiheit, Demokratie und Wohlstand. Der Westen setzte sich seit langem für offene Grenzen in einem einheitlichen Europa ein, was seiner Vorstellung von sozialer Gerechtigkeit und seiner Interessenlage entsprach. Mit dem Umbruch in Osteuropa waren die Westeuropäer aus Gewissensgründen und aufgrund ihrer eigenen Interessen gezwungen, sich der ehemals kommunistischen Welt zuzuwenden. Derartige Wertungen müssen jedoch vor dem Hintergrund der äußerst eingeschränkten Kontakte betrachtet werden, die zwischen den westeuropäischen Völkern und ihren östlichen Nachbarn bestanden. Diese Kontakte zwischen der Bevölkerung, die durch Städtepartnerschaften, Tourismus und kulturelle Öffnung gefördert werden, müssen umfassend erneuert werden.

Auf globaler Ebene eröffnete das Ende des Kalten Krieges die Möglichkeit einer neuen Weltordnung, die durch den faktischen Verzicht auf das Vetorecht im UNO-Sicherheitsrat gekennzeichnet war. Die Vereinten

Nationen waren durch die Ereignisse des Jahres 1992³ jedoch eindeutig überfordert und erhofften sich Unterstützung durch regionale Organisationen. Die Weltöffentlichkeit ging im wesentlichen davon aus, daß die Verantwortung für Osteuropa, mit Ausnahme der ehemaligen Sowjetunion, naturgemäß Westeuropa zufiel. Das Scheitern der EG-Bemühungen zur Lösung der äußerst schwierigen Probleme Jugoslawiens wurde durch diese Betrachtungsweise noch deutlicher. Die Fähigkeit Westeuropas, einen Beitrag zur Aufrechterhaltung der Weltordnung zu leisten, wurde in Zweifel gezogen, weil nicht einmal die Probleme des eigenen Kontinents bewältigt werden konnten.

Auf zwei Begriffsbestimmungen muß noch näher eingegangen werden. In diesem Bericht wird "Osteuropa" als Sammelbezeichnung für die gesamte ehemalige Sowjetunion und die früher zu ihrem Machtbereich gehörenden Länder verwendet. Diese praktische Kurzformel bringt zum Ausdruck, daß die in der KSZE und im Nordatlantischen Kooperationsrat (NACC) vertretenen östlichen Staaten in ihrer Gesamtheit oder mehrheitlich mit ähnlich gelagerten Problemen konfrontiert sind. Damit ist nicht gemeint, daß Aserbaidshan zu Europa gehört, die Verhältnisse in der gesamten Region gleich sind oder überall dieselben Maßstäbe angelegt werden sollten. Vielmehr ist gerade die unterschiedliche Behandlung der einzelnen Regionen des ehemaligen Sowjetimperiums für den Westen eine sehr wichtige Frage.

Mit der Bezeichnung "Osteuropa" ist weder eine ideologische Wertung verbunden, noch soll damit angedeutet werden, daß Rußland eher ein "europäisches" als ein "eurasisches" Land ist. Sie beruht auf der Erfahrung, daß es aufgrund des Charakters der Sicherheitsproblematik wenig sinnvoll ist, die asiatischen Teilrepubliken der ehemaligen UdSSR aus der KSZE-Organisation auszuklammern. Es besteht völlige Klarheit darüber, daß Europa nur bei gebührender Berücksichtigung der Interessen und Belange Rußlands in Sicherheit leben kann, und Rußland als Staat, der von St. Petersburg und Moskau regiert wird, historisch und kulturell zu Europa gehört. In der vorliegenden Studie wird Osteuropa in vier Regionen (baltische Staaten, ehemalige Sowjetunion, Südosteuropa und Ost-/Mitteleuropa) unterteilt, wobei jedoch berücksichtigt wird, daß sich der

3

Siehe beispielsweise Boutros *Boutros Ghali*, *An Agenda for Peace* (New York: United Nations, 1992).

"strategische Schauplatz" Europa in mancher Hinsicht auch bis zum Fernen Osten sowie bis zum Mittelmeer und zum Nahen Osten erstreckt.

Die zweite Definition betrifft den Begriff "Sicherheit". Bei herkömmlicher Betrachtungsweise geht es dabei hauptsächlich um die Androhung und Anwendung von Gewalt. Da aber Gewalt stets aus unterschiedlichen Gründen, auch aus wirtschaftlichen Erwägungen, eingesetzt wird, konnten Sicherheitsexperten die Anwendung von Gewalt niemals losgelöst von anderen Fragen betrachten.

Heute wird jedoch davon ausgegangen, daß der Begriff der internationalen Sicherheit viel breiter gefaßt werden sollte, und ökonomische und umweltpolitische Probleme oft zu Sicherheitsfragen werden, wenn sie die Lebensweise oder gar den Fortbestand ganzer Gesellschaften bedrohen. Somit ist eigentlich jedes "gravierende" Problem ein Sicherheitsproblem.

Zwar bestehen einige prinzipielle Meinungsunterschiede in der Frage, welcher Sicherheitsbegriff zur Anwendung kommen sollte, doch liegen die beiden Auffassungen in der Praxis gar nicht so weit auseinander. Werden Probleme von einer Gesellschaft als bedrohlich empfunden, so nimmt man unter Umständen die Kosten und Risiken der Anwendung militärischer Gewalt in Kauf, um die Probleme einzudämmen oder zu lösen. Ist beispielsweise in einem Land ein Reaktorunglück und damit die nukleare Verseuchung der Bevölkerung in den Nachbarstaaten zu befürchten, könnten diese durchaus den Einsatz ihrer Streitkräfte zur Schließung dieser als bedrohlich empfundenen Reaktoren in Erwägung ziehen. Die Existenz grenzüberschreitender Probleme im Bereich der Umwelt, Kultur, Migration und anderer nichtmilitärischer Fragen behindert zweifellos die Herausbildung des für eine Sicherheitsgemeinschaft erforderlichen Vertrauensverhältnisses und gegenseitigen Verständnisses zwischen den Völkern. Das Vorhandensein derartiger Probleme in Osteuropa erschwert die Bemühungen, die internationalen Beziehungen dort ebenso wie im Westen auf das Fundament friedlicher Zusammenarbeit zu stellen und eine gesamteuropäische Sicherheitsgemeinschaft zu schaffen.

Diese Studie befaßt sich mit den unterschiedlichsten Problemen. Es besteht jedoch in allen Fällen durchaus die Möglichkeit, daß sie im schlimmsten Falle zur Androhung oder Anwendung von Gewalt durch einige der Beteiligten führen und selbst im günstigsten Falle die Entstehung einer

echten Sicherheitsgemeinschaft in Osteuropa verhindern, bei der die Androhung und Anwendung von Gewalt in den zwischenstaatlichen Beziehungen keine Rolle spielt.

Es ist an dieser Stelle sinnvoll, an einige Grundpositionen zu erinnern. Politik besteht darin, das Verhalten der anderen in die gewünschte Richtung zu lenken. Im Hinblick auf Osteuropa mußten die Westeuropäer feststellen, daß ihnen verlässliche Informationen über die Region fehlten, weil allenthalben noch Verwirrung herrschte, da das kommunistische System vieles vor der Welt geheimgehalten hatte und die von der alten Ordnung unterdrückten Gefühle und Regungen erst wieder in das Bewußtsein der Menschen dringen mußten. Für die Westeuropäer war und ist daher ein besseres Verständnis der Vorgänge im Osten vonnöten.

Es muß aber auch zum Ausdruck kommen, welcher Art die Veränderungen sind, die durch die Politik gefördert werden sollen. Im Westen hat man eine ungefähre Vorstellung davon, wie sich die osteuropäischen Völker und Regierungen im Bereich der Sicherheit verhalten sollen. Wir würden es gern sehen, daß die internationalen Beziehungen ohne Androhung und Anwendung von Gewalt gestaltet werden und daß sich demokratische politische Systeme herausbilden, in denen weder Minderheiten unterdrückt noch Menschenrechte mißachtet werden.

Da politische Stabilität und friedliche internationale Beziehungen ohne wirtschaftlichen Fortschritt schwer vorstellbar sind, ist uns auch einer funktionierenden Marktwirtschaft gelegen. Möglicherweise lassen sich einige dieser Ziele nicht realisieren. In diesem Fall muß die Politik von der Annahme ausgehen, daß die angestrebten Veränderungen nicht eintreten. So könnte zum Beispiel eine drastische Schlußfolgerung lauten, daß bis zum Ende des Jahrzehnts eine wirtschaftliche Stagnation in Rußland unvermeidlich ist und der Westen dies in seiner Wirtschafts- und Sicherheitspolitik ernsthaft berücksichtigen muß. Kurz gesagt müssen sich die Westeuropäer darüber verständigen, welche Ziele innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens erstrebenswert und erreichbar sind.

Weitere Probleme ergeben sich bei der Festlegung geeigneter Maßnahmen, die die gewünschten Veränderungen herbeiführen können. Der Westen möchte im Osten einen spürbaren Wandel herbeiführen, hat aber keine klaren Vorstellungen darüber, wie sich dies am besten bewerkstelli-

gen läßt. Somit erklärt sich das Dilemma der Jugoslawien-Krise, das auch in anderen Bereichen deutlich wird. Würde es beispielsweise die westliche Sicherheit erhöhen, wenn Polen, Ungarn, die Tschechische und die Slowakische Republik in die NATO aufgenommen werden? Viele Polen würden diese Frage bejahen, doch im Westen sehen viele die Dinge ganz anders.

Die Westeuropäer müssen sich darüber klar werden, mit welchen politischen Instrumenten und taktischen Varianten sie ihre sicherheitspolitischen Vorstellungen gegenüber den östlichen Nachbarn am besten durchsetzen können. Wie diese Studie deutlich macht, besteht eine Schwierigkeit beim Umgang mit dem Osten darin, daß der Westen wenig Vertrauen in die ihm zur Verfügung stehenden politischen Instrumente setzt.

Die vorliegende Studie befaßt sich mit den drei genannten Grundfragen: Welche sicherheitsrelevanten Entwicklungen vollziehen sich im Osten, welche erreichbaren Ziele sollte der Westen verfolgen und welche Instrumente hierfür einsetzen? Ein viertes Problem wird ebenfalls angesprochen: Wer bezahlt was? Wie sollen die finanziellen und sonstigen Lasten der Aufgaben im Osten verteilt werden? Die NATO führte endlose Debatten über die Verteilung der "Aufgaben, Risiken und Zuständigkeiten" zur Abwehr der damaligen sowjetischen Bedrohung. Heute sind ähnliche Diskussionen über die Ausgestaltung des Sicherheitsrahmens im neuen Europa erforderlich.

Bei der Untersuchung der Institutionen liegt der Schwerpunkt dieses Berichts auf der Europäischen Gemeinschaft. In der Vergangenheit spielte die EG in Sicherheits- und Verteidigungsfragen nur eine begrenzte und dabei umstrittene Rolle. Doch bereits vor Abschluß des Maastrichter Vertrags engagierte sie sich in Bereichen, die Sicherheitsfragen berühren, vor allem bei der Koordinierung der Hilfsmaßnahmen der 24 OECD-Staaten (G-24) für Osteuropa. Der Vertrag von Maastricht weist den Weg einer weiteren Ausgestaltung der sicherheitspolitischen Rolle der EG. Dabei ist ganz offensichtlich, daß die Gemeinschaft keine neue Sicherheitsordnung ohne Einbeziehung anderer Organisationen anstrebt und daß sich wichtige Fragen der Koordinierung der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (für die der Europäische Rat zuständig ist) mit Handels- und anderen Wirtschaftsfragen (dem eigentlichen Aufgabebereich der Gemeinschaft) ergeben. Deshalb geht es abschließend um

die Frage, wie die EG ihre Tätigkeit mit anderen internationalen Gremien wie der NATO abstimmt, die selbst über einen größeren Mitarbeiterstab und ein eigenes Profil verfügen.

In der vorliegenden Studie werden zunächst Informationen über die Risiken in vier sicherheitsrelevanten Bereichen zusammengetragen. Hierbei handelt es sich um den politischen Umbruch in den existierenden Staaten, die Wirtschaft, den militärischen Bereich und die Umwelt. Haben die Risiken bereits ein größeres Ausmaß angenommen, müssen sie als Bedrohung und als vorrangiges Handlungsfeld für den Westen eingestuft werden. Nach einer Aufzählung und Bewertung der bisher vom Westen eingeleiteten Maßnahmen werden die Probleme Osteuropas in den Gesamtrahmen der globalen Probleme und Interessen Westeuropas eingeordnet. Hieran schließen sich einige Empfehlungen an.

Es ist zu berücksichtigen, daß Westeuropa und seinen Verbündeten in einigen Fällen mehrere Möglichkeiten offenstehen, um ein Problem einzugrenzen, einzudämmen oder sogar zu lösen. Andererseits darf sich der Osten nicht darauf verlassen können, durch Anwendung von Gewalt die Aufmerksamkeit und Unterstützung des Westens zu erlangen. Das Ziel Westeuropas sollte und wird darin bestehen, Gewalt und Chaos mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln zu verhindern, sich jedoch aus innenpolitischen Wirren herauszuhalten, wenn dies nicht gelingt. Kosten und Risiken entstehen dabei in jedem Falle.

Eine 1991 von den sechs Instituten vorgelegte Studie behandelte vornehmlich wirtschaftliche Probleme.⁴ Auch wenn einige Fortschritte zu verzeichnen sind, beispielsweise der Abschluß von Assoziierungsabkommen mit mitteleuropäischen Staaten, wurden die Empfehlungen der Studie 1992 nicht mit der erhofften Konsequenz aufgegriffen. Leider wird der Westen mit den Herausforderungen und Chancen im Osten zu einer Zeit konfrontiert, da die EG durch die Rezession gezwungen ist, sich vorrangig mit ihren eigenen wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu befassen. Der vorliegende Bericht konzentriert sich auf die Fragen von Sicherheit und Ordnung in Osteuropa, weil dort die Lage auf absehbare Zeit durch Unsi-

⁴ The Community and the Emerging European Democracies: A Joint Policy Report, vorgelegt von sechs europäischen Instituten für internationale Angelegenheiten (London: RIIA, 1991).

cherheit und Unübersichtlichkeit gekennzeichnet sein wird. Da es im ehemaligen sowjetischen Herrschaftsbereich Rückschläge geben wird, muß die EG bereit sein, nachhaltige und vermutlich auch kostspielige Anstrengungen zu unternehmen, um mit dem Osten eine internationale Zusammenarbeit zu entwickeln und ein gesamteuropäisches Sicherheitssystem zu schaffen, das keine Zweiteilung mehr kennt. In den nächsten vier oder fünf Jahren werden die EG-Staaten entweder als Weise und Helden dastehen, die mit einer langfristig konzipierten Politik den Blick über enge nationale Interessen hinaus richten, oder aber als ohnmächtige Heuchler, die nur Betroffenheit vorgeben und das sicherheitspolitische Fernziel kurzzeitigem Opportunitätsdenken opfern. Zudem sind die Probleme so geartet, daß einzelne Staaten nur selten etwas ausrichten können und somit nur das zählt, was die Europäische Gemeinschaft als ganzes unternimmt.

II. ENTWICKLUNGSTENDENZEN

VORBEMERKUNG

Die unerwartete Auflösung der UdSSR zum Ende des Jahres 1991 ist wohl als zweite und abschließende Phase der antikommunistischen Revolutionen in Europa anzusehen, die im Sommer 1980 in Polen ihren Anfang nahmen. Die Entwicklung in Osteuropa nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Herrschaft hatte bereits erkennen lassen, daß die permanente Krise, die diese Diktaturen ins Wanken gebracht hatte, selbst nach dem Machtwechsel und der Einleitung von Maßnahmen zur Umgestaltung der politischen und wirtschaftlichen Strukturen unvermindert anhielt. Die nach der Befreiung vom Kommunismus einsetzende Euphorie erwies sich in ganz Osteuropa als von sehr kurzer Dauer. Angesichts der ethnischen Kriege in Südosteuropa, der Schwierigkeiten der wirtschaftlichen und politischen Erneuerung in Mitteleuropa und der beängstigenden Ungewißheit in der ehemaligen UdSSR ist die Hochstimmung seit Anfang 1992 einem Gefühl tiefer Frustration gewichen. Die einst kommunistisch regierten Länder haben sich zumeist für den schwierigsten Ausweg aus dieser Situation entschieden, nämlich die Einführung der westlichen Demokratie mit den dazugehörigen politischen und wirtschaftlichen Institutionen in einem sozialen Umfeld, in dem die schwerkgeprüfte Bevölkerung ihre politischen Führer als Gauner oder aber als Wundertäter ansieht. Zur Beseitigung der zahlreichen Überreste des kommunistischen Systems müssen alle Aufbauprogramme notwendigerweise Elemente der Zerstörung enthalten. Erfolge lassen sich nur mit umfassender und aktiver Unterstützung der Bevölkerung erreichen. Bei der Überwindung des Kommunismus stellt sich das grundlegende Problem, daß die Verantwortlichen der neuen Demokratien zunächst Maßnahmen ergreifen müssen, durch die die Lebensverhältnisse der überwiegenden Mehrheit des Volkes zumindest kurzfristig verschlechtert werden. Die immer schlechter werdenden Lebensbedingungen erschüttern das Vertrauen in die Fähigkeiten der demokratischen Ordnung zur Lösung der drängendsten Probleme. Hinzu kommt, daß die politische und wirtschaftliche Führung in den postkommunistischen Staaten auf absehbare Zeit nicht die Kompetenz der westlichen Führungsschicht erreichen kann.

Das folgende Kapitel enthält eine Bewertung der gegenwärtigen Entwicklungstendenzen des in Osteuropa stattfindenden zweifachen Übergangsprozesses von der Plan- zur Marktwirtschaft und vom marxistisch-leninistischen System zur pluralistischen Demokratie. Dabei nehmen wir eine Unterteilung in vier Ländergruppen vor: Ost-/Mitteleuropa, Südosteuropa, GUS und baltische Staaten.

OST-/MITTELEUROPA

Offensichtlich haben zumindest Ungarn, Polen und die Tschechische Republik bei der politischen und wirtschaftlichen Umgestaltung vorzeigbare Erfolge erzielt. Von den vier Regionen des einstigen kommunistischen Herrschaftsbereichs in Europa scheint Ost-/Mitteleuropa die größten Fortschritte beim Aufbau einer freiheitlichen Demokratie und marktwirtschaftlicher Strukturen erreicht zu haben. Dennoch geben die gegenwärtigen Entwicklungstendenzen Anlaß zu Sorge. Die Erneuerung erweist sich in diesem Bereich jedenfalls komplizierter und langwieriger als man in West und Ost wahrhaben wollte. Die Slowakei wird nach der Erlangung ihrer Unabhängigkeit ein Sonderfall sein. Dort hatte sich bereits ein Mehrparteiensystem herausgebildet, als das Land noch Bestandteil der CSFR war, doch lassen die politischen Tendenzen jetzt eine eher autoritäre Regierungsform erwarten. Die wirtschaftliche Umgestaltung wird dort nicht im gleichen Tempo wie in den anderen Staaten Ost-/Mitteleuropas betrieben werden. Dadurch unterscheidet sich die Slowakei von Polen, Ungarn und der Tschechischen Republik.

Tendenzen bei der politischen Umgestaltung

Die Einführung der Demokratie und Rechtstaatlichkeit ist noch nicht abgeschlossen. Es besteht weiterhin die ernste Gefahr einer Wiederherstellung undemokratischer Verhältnisse.

Alle Länder der Region sind nunmehr formell pluralistische Demokratien, deren Regierungen nach freien Wahlen gebildet wurden. Die Einführung von Rechtssystemen, die die Grundrechte garantieren und dem Standard westlicher Demokratien entsprechen, ist weit vorangeschritten, am stärksten wohl in Ungarn. Doch die mangelnde Erfahrung der neuen Führungsschichten mit demokratischen Prozessen sowie die verschwommenen und oft widersprüchlichen Vorstellungen der Bevölkerung Ost-/Mitteleuropas von der parlamentarischen Demokratie, die sich in der

Zeit des Kommunismus gebildet haben, sind nach wie vor als Hemmnisse zu betrachten. Maßnahmen zur Beseitigung der neuen demokratischen Strukturen in Ost-/Mitteleuropa könnten durchaus Erfolg haben. Die "mildeste" Form einer antidemokratischen Umkehr wäre die zeitweilige Ausstattung der Regierungen mit Sondervollmachten. Im schlimmsten Falle käme es zu einer gewaltsamen Außerkraftsetzung der demokratischen Verfassung und zur Errichtung einer Diktatur mit brutaler Unterdrückung der Menschenrechte. Ein Sonderfall würde dann eintreten, wenn autoritäre, populistische oder neokommunistische Parteien nach einem Wahlsieg die demokratische Ordnung beseitigen. Die wahrscheinlichste Form einer anti-demokratischen Umkehr wäre das Eingreifen der Exekutive bei schweren Unruhen, massiven Streiks oder einem plötzlichen Zusammenbruch der öffentlichen Ordnung.

Denkbar ist auch eine anderen Variante, bei der undemokratische Maßnahmen (wie der Putsch des peruanischen Präsidenten Alberto Fujimori) zunächst mit der notwendigen Fortsetzung des wirtschaftlichen Umgestaltungsprozesses (und dem Argument, daß die Demokratie dazu nicht imstande ist) begründet und dann als Antwort auf die vermeintliche oder wirkliche Forderung der Bevölkerung nach "energischem Durchgreifen" (gegen Korruption oder andere Formen "struktureller Entropie" - s.u.) dargestellt werden.

Ein demokratiefeindlicher Umsturz, der gegen den Erneuerungsprozeß gerichtet ist, würde wohl eher einem traditionellen ideologischen Muster folgen und von neokommunistischen oder nationalistisch-autoritären Strömungen getragen werden. Da aber die politische Führungsschicht Ost-/Mitteleuropas mehrheitlich für Demokratie und Marktwirtschaft eintritt, sind solche Veränderungen nur langfristig vorstellbar, (wenn man einmal von der unabhängigen Slowakei absieht). Sie würden voraussichtlich die Beziehungen zu den Geberländern, von denen die Volkswirtschaften in Ost-/Mitteleuropa in hohem Maße abhängig sind, abbrechen und den Prozeß der EG-Assoziierung jäh beenden.

Eine Wiederherstellung undemokratischer Verhältnisse würde nur Bestand haben, wenn drei eng miteinander verbundene Voraussetzungen gegeben sind: das (stillschweigende oder offene) Einverständnis der Bevölkerungsmehrheit, die Duldung durch westliche Regierungen/Organisationen und die zur Durchsetzung erforderlichen polizeili-

chen/militärischen Strukturen. Man kann darüber streiten, ob hierbei die Zustimmung und Mitwirkung der Elite erforderlich ist, aber wenn man sich das peruanische Beispiel vor Augen hält und sich an die Untergrundstrukturen in den kommunistischen Staaten erinnert, ist in einem solchen Fall durchaus mit der Entstehung neuer Untergrundbewegungen in Ost-/Mitteleuropa zu rechnen. Diese könnten die Versuche zur Verfestigung der anti-demokratischen Umkehr deutlich behindern. Insgesamt gesehen ist es ohnehin unwahrscheinlich, daß alle drei Voraussetzungen erfüllt sind. Der vermutlich geringe Zusammenhalt von Polizei und Streitkräften bei einer solchen Entwicklung und ihre zunehmende Schwächung durch einschneidende Sparmaßnahmen stellen für Putschversuche schier unüberwindliche Hindernisse dar. Außerdem wird bei einem gewaltsamen Umsturz der demokratischen Ordnung immer die Gefahr eines Bürgerkriegs heraufbeschworen.

Alle osteuropäischen Länder erleben so etwas wie eine "strukturelle Entropie".

Dieser Terminus wird hier als zusammenfassende Bezeichnung für alle Erscheinungen verwendet, die mit der Auflösung, Schwächung und Zersplitterung politischer, administrativer und gesellschaftlicher Strukturen (ob präkommunistisch, kommunistisch oder postkommunistisch) im Zusammenhang stehen. Zu den größten politischen Gefahren gehört die weitere Aufspaltung der demokratischen Parteien, die in allen Ländern Ost-/Mitteleuropas weder über eine feste Organisationsstruktur noch über ein stabiles Wählerpotential verfügen. Das polnische Parlament ist bereits durch eine erhebliche Zersplitterung gekennzeichnet, wobei die beiden stärksten Parteien nur jeweils 12 Prozent der Mandate innehaben. In der ehemaligen Tschechoslowakei erbrachten die Wahlen im Juni 1992 ähnliche, wenn auch etwas weniger gravierende Ergebnisse. Lediglich Ungarn kann zur Zeit auf ein relativ stabiles Sechsparteiensystem verweisen.

Es besteht die Gefahr, daß der Staat angesichts des organisierten Verbrechens und der Aktivitäten politischer Organisationen mit paramilitärischen Abteilungen immer weniger in der Lage ist, die Anwendung von Gewalt zu kontrollieren. In Polen könnten Organisationen wie die leicht bewaffneten Freiwilligengruppen der nationalistischen Partei KPN oder die Bauernorganisation Samoobrona (Selbstverteidigung) in Konkurrenz zu Polizei und Militär treten. In der gesamten Region haben die Revolutionen des Jahres 1989 die Streitkräfte und die Polizei in zweifacher Hin-

sicht geschwächt. Umfassende Haushaltskürzungen haben zu einem Personalabbau geführt und bestimmte Gruppen werden auch künftig nicht die Demokratie unterstützen. Die Unsicherheit über die neuen Aufgaben und die Erfahrungen der Vergangenheit (etwa in Polen, wo die Verhängung des Kriegsrechts im Jahre 1981 zu einer traumatischen Erfahrung für die Armee wurde) können besonders in Belastungssituationen die vorhandenen Schwächen und den Mangel an Zusammenhalt noch verstärken.

Zur strukturellen Entropie gehört auch die Schwächung anderer staatlicher Strukturen und Institutionen. In wirtschaftspolitischen Fragen könnte sich die wirkliche Entscheidungsgewalt von der Exekutive und den Parlamenten auf die Gewerkschaften oder andere Organisationen verlagern, zumal wenn die demokratischen Institutionen durch geringe Wahlbeteiligung ihre Legitimität in den Augen der Öffentlichkeit einbüßen (58 Prozent der Wahlberechtigten blieben den polnischen Parlamentswahlen im Oktober 1991 fern).

Ein wichtiges Element der strukturellen Entropie ist auch die Zunahme der Korruption und der "Geschäfte im Grauzonenbereich", worunter wirtschaftliche Aktivitäten zu verstehen sind, die nicht unbedingt illegal sind, aber bestehende Gesetzeslücken und institutionelle Schwächen des Wirtschaftssystems ausnutzen. Wie jüngst der Skandal um das Unternehmen Art-B in Polen zeigte, dürften Korruption und Grauzonengeschäfte autoritäre Tendenzen in der Gesellschaft und Teilen der Führungsschicht fördern. Zudem untergraben sie das Vertrauen der Öffentlichkeit in das demokratische System.

Ein weiteres Voranschreiten der strukturellen Entropie wird in den drei Ländern nicht gleichmäßig verlaufen. Die Landeshauptstädte und die an den Westen grenzenden Regionen können unter Umständen mit einer Verbesserung der Wirtschaftslage und der institutionellen Strukturen rechnen, während andere Regionen und ein Teil der Städte mit der Auflösung der gesellschaftlichen Strukturen zu kämpfen haben werden.

In allen ost-/mitteleuropäischen Staaten sind Erscheinungsformen struktureller Entropie als unvermeidliche Nebenwirkungen der Revolution von 1989 aufgetreten. Dieser Prozeß wurde bereits in den letzten Jahren der kommunistischen Herrschaft deutlich und war nach dem Zusammenbruch der aufgeblähten kommunistischen Apparate auf gewisse Weise unver-

meidlich. Die Kardinalfrage besteht darin, an welchem Punkt die Schmerzgrenze für größere Teile der Bevölkerung (die möglicherweise rebelliert bzw. abwandert) oder für die politische Führungsschicht (die gegebenenfalls radikale Gegenmaßnahmen ins Auge faßt) erreicht ist. Langfristig gesehen besteht die Möglichkeit, daß die strukturelle Entropie zu einem plötzlichen Zusammenbruch der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Strukturen führt und die anarchischen Zustände eine unkontrollierte Massenabwanderung zur Folge haben werden.

Die "Immaterielle Versuchung" als Mittel der osteuropäischen Politik

Politische Kräfte, die vor oder nach dem Ende des Kommunismus bzw. während des Umbruchs entstanden, sind dazu übergegangen, von wirtschaftlichen und sozialen Problemen abzulenken, indem sie an bestimmte Wertvorstellungen appellieren. Die Instrumentalisierung moralischer und nichtmaterieller Fragen kann aber, wenn sie der Ablenkung von Schwierigkeiten dient, ethnische Probleme verschärfen und die internationale Zusammenarbeit gefährden. Sie kann sehr schnell einen ideologischen Charakter annehmen. Beispiele für derartige Tendenzen sind die nationalreligiöse Rechte in Polen mit ihren gegen Deutschland, Rußland und Litauen gerichteten Parolen und der slowakische Nationalismus angesichts der erdrückenden sozialen und ökonomischen Probleme des Landes nach der Auflösung der CSFR. In Polen, Ungarn und in der Tschechischen Republik fordern vornehmlich rechtsgerichtete Gruppen, die Entfernung von Angehörigen der ehemaligen kommunistischen Führungsschicht aus allen wichtigen Positionen und ihre Bestrafung. Sie räumen dieser Frage in ihren politischen Programmen eine höhere Priorität ein als Strategien zur gesellschaftlichen Umgestaltung.

Das Auseinanderbrechen von Staaten infolge regionaler Abspaltungsbestrebungen

Diese Gefahr hat bereits zur Entstehung zweier unabhängiger Staaten auf dem Territorium der CSFR geführt. Während die Ereignisse des Jahres 1989 auf tschechischem Gebiet als Befreiung von totalitärer Herrschaft betrachtet wurden, empfand man die Revolution in der Slowakei vornehmlich als Chance zur nationalen Selbstverwirklichung. Gegenseitige Mißverständnisse und gezielte Provokationen sowie die deutlichen Unterschiede der wirtschaftlichen und politischen Strukturen führten letztendlich zur Auflösung des Bundesstaates. Auch wenn ein gewaltsamer Konflikt nicht sehr wahrscheinlich ist, dürften sich die Spannungen zwischen

den beiden neuen Staaten noch verschärfen. Zumindest in der von Slavomir Meciar geführten Slowakei ist wohl mit einer anhaltenden Talfahrt in die wirtschaftliche Rückständigkeit, mit dem Schüren von Emotionen und der permanenten Gefahr eines Rückfalls in undemokratische Zustände zu rechnen.

Es besteht die Möglichkeit, daß sich strukturelle Entropie, demokratiefeindliche Tendenzen und die "immaterielle Versuchung" gegenseitig verstärken oder zumindest gleichzeitig auftreten. Die strukturelle Entropie könnte die Führungsschichten und/oder größere Teile der Bevölkerung von der Notwendigkeit überzeugen, demokratische Strukturen zeitweilig oder auf Dauer zu beseitigen. Dann aber wird sich zeigen, daß die Rückkehr zu undemokratischen Verhältnissen nicht die erhofften Ergebnisse zeitigt, sondern vielmehr selbst zu einem Problem wird, das die Aushöhlung des Gesellschaftsgefüges noch beschleunigt. Durch die strukturelle Entropie kann es zur Instrumentalisierung emotionsgeladener Themen kommen, wodurch sich wiederum die Akzeptanz undemokratischer Maßnahmen erhöht.

Mehr noch als all diese Fragen der politischen Umgestaltung wird der ökonomische Erfolg oder Mißerfolg über das Schicksal der neuen Demokratien entscheiden. Für die Mehrheit der Bevölkerung in allen Staaten Ost-/Mitteleuropas waren für die Unzufriedenheit mit dem Kommunismus wirtschaftliche Gründe ausschlaggebend, und so war die Hoffnung auf bessere Lebensverhältnisse eine wesentliche Triebkraft der Revolutionen des Jahres 1989.

Tendenzen der wirtschaftlichen Umgestaltung

Für die Umstellung einer zentralen Planwirtschaft auf die Marktwirtschaft Verhältnisse gibt es kein Patentrezept. Die bisherige Entwicklung in den drei Ländern Ost-/Mitteleuropas erfordert eine differenzierte Betrachtung. In allen vier Staaten haben sich die anfangs großen Hoffnungen der Bevölkerung auf eine sofortige Verbesserung der Wirtschaftslage nicht erfüllt. Der Lebensstandard hat sich weiter verschlechtert. Andererseits wurde die Währungsstabilität, die Liberalisierung des Handels und das Konsumgüterangebot wesentlich verbessert. Weitgehend ungelöst sind die Probleme der Privatisierung und des Aufbaus eines tragfähigen sozialen Netzes. Obwohl sich die Aktivitäten neugegründeter Privatunternehmen

und die "Schattenwirtschaft" günstig auf den Umgestaltungsprozeß auswirken, werden sie von der Wirtschaftsstatistik kaum erfaßt und somit von den Bürgern und politischen Organisationen nicht anerkannt.

Die Strategien der wirtschaftlichen Erneuerung reichen von der eher vorsichtigen Konzeption der Ungarn (schrittweise Liberalisierung des Handels und der Binnenmärkte) bis zum polnischen Balcerowicz-Plan (mit schlagartiger Liberalisierung im Jahre 1990). Trotz dieses unterschiedlichen Vorgehens haben sich die Volkswirtschaften Ost-/Mitteleuropas mit den gleichen Grundproblemen auseinanderzusetzen.

Makroökonomische Stabilisierung und Eindämmung der Inflation

Nach den revolutionären Ereignissen 1989 wandten sich die Regierungen in Ost-/Mitteleuropa als erstes diesen Problemen zu. In Polen kam es durch die radikalen Liberalisierungsmaßnahmen und den weitgehenden Wegfall der Preissubventionen zunächst zu einer Hyperinflation. 1991 pendelte sich die Inflationsrate bei 60 bis 70 Prozent ein. Ungarn und die ehemalige Tschechoslowakei gingen bei der Liberalisierung ihrer Märkte behutsamer vor und verzeichnen zur Zeit Inflationsraten von 30 bis 40 Prozent. Die Freigabe der Preise galt als grundlegende Voraussetzung für den Übergang zur Marktwirtschaft, denn damit erfolgte eine Umstellung von den verzerrten Preisen der Zentralverwaltungswirtschaft auf die realen Preise des Marktes. Durch diese Veränderungen und die Aufhebung der Einfuhrbeschränkungen waren aber zahlreiche inländische Produzenten nicht mehr wettbewerbsfähig, so daß viele von ihnen in Konkurs gerieten oder Entlassungen vornehmen mußten. Die in den vier Ländern nach wie vor rückläufige Inlandsproduktion ist Hauptursache für die anhaltende Rezession. Einigen Prognosen zufolge ist Ende 1992/Anfang 1993 in allen Ländern Ost-/Mitteleuropas mit einem geringen Wachstum zu rechnen. Wenn aber die allgemeine Abwärtsentwicklung 1993 noch ein drittes Jahr andauert, dürfte der Widerstand der Bevölkerung gegen die wirtschaftliche Umgestaltung zunehmen.

In der Haushaltspolitik bestand das Ziel in der Einhaltung der Regel des IWF, derzufolge das jährliche Defizit einen bestimmten Anteil des BSP nicht überschreiten sollte (in Polen 6 Prozent). Wenn dieses Ziel deutlich verfehlt wird und man sich entschließt, die Haushaltsprobleme mit Hilfe der Notenpresse zu "lösen" (was in Polen und der Slowakei möglich

scheint), wäre wohl eine Neuauflage der Hyperinflation die logische Folge.

Die Zerrüttung des Außenhandels

Diese Frage ist zu einem wesentlichen Hemmnis für den reibungslosen Übergang geworden. Dadurch, daß der im RGW übliche Transferrubel bei allen Transaktionen innerhalb Osteuropas durch den US-Dollar ersetzt wurde, kam es zunächst zu einem abrupten und drastischen Anstieg der Rohstoffpreise, die Ost-/Mitteleuropa für russisches und ukrainisches Erdgas und Erdöl zu entrichten hat. Die Tschechoslowakei, die noch Anfang 1990 hoffte, die Umgestaltung ohne größere Kreditaufnahme im Ausland bewältigen zu können (und zu diesem Zeitpunkt kaum Auslandsschulden hatte), sah sich zum Jahresende mit einer Schuldenlast von sieben Milliarden Dollar konfrontiert. Da andererseits die Exportgüter der Staaten Ost-/Mitteleuropas kaum preisgünstiger als westliche Erzeugnisse waren, aber eine wesentlich schlechtere Qualität aufwiesen, gaben die sowjetischen/russischen Einkäufer westlichen Produkten den Vorzug. Dies hatte zur Folge, daß die Ostexporte der Länder Ost-/Mitteleuropas um 60 bis 80 Prozent zurückgingen. Das Auseinanderbrechen der Sowjetunion mit den daraus resultierenden Problemen der Kompetenzaufteilung zwischen Moskau, den souveränen Staaten, den Banken und einzelnen Betrieben löste erneut eine ganze Reihe handelspolitischer Schwierigkeiten aus. Der Verlust dieser Absatzmärkte wird nunmehr als Hauptursache der Arbeitslosigkeit in Ost-/Mitteleuropa angesehen.

Vor allem in der Slowakei stellt die Rüstungsindustrie ein besonderes Problem dar. Durch die verringerte Nachfrage im Inland (aufgrund von Kürzungen der Verteidigungsausgaben) und die seit der Revolution bestehenden politischen Hindernisse für den Rüstungsexport in Nahoststaaten droht nun Zehntausenden von Beschäftigten der Verlust des Arbeitsplatzes. Der Widerstand der Arbeitnehmer hat die Regierung der ehemaligen CSFR veranlaßt, ihr anfängliches Versprechen einer totalen Einstellung der Rüstungsexporte zu brechen. In den Staaten Ost-/Mitteleuropas ist man zunehmend der Auffassung, daß die Rüstungsindustrie zu den am weitesten entwickelten Wirtschaftszweigen und zu den wenigen Sektoren zählt, mit denen sich Einnahmen in harter Währung erwirtschaften lassen. Somit wird die Produktion (und Ausfuhr) von Rüstungsgütern wohl noch jahrelang andauern. Der internationale Waffen-

markt ist allerdings hart umkämpft und birgt politische Risiken. Auf einen baldigen Erfolg der Konversionsprogramme (mit oder ohne westliche Hilfe) besteht aber wenig Aussicht.

Privatisierung und Modernisierung der Industrie

Zwar ist in allen vier Ländern die Privatisierung von Kleinbetrieben erfolgreich verlaufen oder zumindest im Gange, doch steht die Privatisierung der großen staatlichen Unternehmen in Ost-/Mitteleuropa noch aus. Die Frage der Rückgabe des einst von den kommunistischen Behörden beschlagnahmten Eigentums erschwert den Privatisierungsprozeß vor allem deshalb, weil Interessenten sich abwartend verhalten, solange die Möglichkeit besteht, daß ehemalige Eigner ihre Ansprüche erfolgreich durchsetzen.

Für den größten Teil der Industrie ist aber die Rückgabe nicht das Problem. Das ungarische Modell der sukzessiven Privatisierung hat sich als zu langwierig erwiesen, während das tschechoslowakische Konzept der Ausgabe von Anteilsscheinen wenig praktikabel erscheint, da es Betrügereien und undurchsichtigen Geschäften Vorschub leistet und dabei keineswegs klar ist, ob das zur industriellen Modernisierung erforderliche Kapital und Managementpotential wirklich beschafft werden kann. Auch das polnische Massenprivatisierungsprogramm, das mit Hilfe westlicher Investmentgesellschaften und Finanzmanager durchgeführt wird, weist Lücken in den gesetzlichen Bestimmungen auf und hat keine finanziell solide Grundlage. Aus diesem Grunde bleibt es weit hinter den Zielvorgaben zurück. Zudem wäre selbst die erfolgreiche Privatisierung lediglich eine, aber nicht die alleinige Voraussetzung für eine funktionsfähige Marktwirtschaft.

Wenn es nicht gelingt, die notwendige Modernisierung der Industrie rasch voranzutreiben, werden Schlüsselbereiche der Volkswirtschaften in Ost-/Mitteleuropa nicht im Wettbewerb bestehen können, den Staatshaushalt belasten und somit die Produktivitäts- und Qualitätsunterschiede zwischen Ost und West noch vertiefen. Selbst wenn die Privatisierung und die Modernisierung der Industrie schnell erfolgt, wird bei der Orientierung auf globale Wettbewerbsfähigkeit ein starker Abbau von Arbeitsplätzen unvermeidlich sein. Sollten die Länder Ost-/Mitteleuropas ihre Umgestaltungsstrategien ändern und von der Öffnung der Märkte zur Er-

richtung neuer Schranken gegen westliche Importe übergehen, so könnte möglicherweise eine größere Zahl von Unternehmen überleben.

Soziale Sicherheit, öffentliche Dienstleistungen und Infrastruktur

Angesichts steigender Arbeitslosigkeit (6 bis 10 Prozent) und abnehmender Kaufkraft sind in den Staaten Ost-/Mitteleuropas zumindest Ansätze eines Systems der sozialen Absicherung notwendig. Bisher ist man allerdings über Suppenküchen nicht hinausgekommen (lediglich in Ungarn wird eine großzügige Arbeitslosenunterstützung gewährt). Unter jenen, die bereits ohne Beschäftigung sind, macht sich Verzweiflung breit, und die Angst der noch Erwerbstätigen um den Verlust des Arbeitsplatzes greift immer weiter um sich. Zur Schaffung ausgereifter sozialer Sicherungssysteme, wie sie im Westen bestehen, wird man Jahre oder gar Jahrzehnte benötigen. Dabei ist sogar die Möglichkeit gegeben, daß die Sozialleistungen aufgrund der enormen Belastungen für den Staatshaushalt vielmehr gekürzt werden. Dies wiederum könnte bei der Bevölkerung unkontrollierbare Reaktionen auslösen und die Kriminalität begünstigen. Die vom IWF und der Weltbank auferlegte Sparpolitik hat bereits dazu geführt, daß in Polen 1992 weniger Arbeitslosengeld gezahlt wird als 1991.

Am wahrscheinlichsten sind Haushaltskürzungen allerdings bei den öffentlichen Dienstleistungen wie Gesundheitsfürsorge und Volksbildung, die bereits jetzt schlechter als unter dem kommunistischen Regime dastehen. Eine weitere Verschlimmerung der Zustände in Krankenhäusern und Schulen wird die Unzufriedenheit unter der Bevölkerung weiter erhöhen und möglicherweise eine verstärkte Abwanderung, insbesondere von Fachkräften, nach sich ziehen. Eine zunehmend marode Infrastruktur im Bereich des Verkehrs, der Kommunikation und des Wohnungswesens behindert den Umgestaltungsprozeß und schreckt mögliche westliche Investoren ab. Sollten die Haushaltskürzungen auch die Infrastrukturprogramme betreffen, würde es noch schneller bergab gehen.

Rechtliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Die Schaffung des rechtlichen Rahmens für wirtschaftliche Transaktionen ist ein weiteres Hauptproblem bei der Umgestaltung und bei der Gewinnung ausländischer Investoren. Da es den neuen Führungsschichten an Erfahrung mangelt und in den Parlamenten die vielfältigsten politischen Gruppierungen vertreten sind, verläuft der Gesetzgebungsprozeß bisher in allen Ländern sehr schleppend. Die Besteuerungssysteme, die Rege-

lungen für ausländische Kapitalanlagen und andere Rechtsordnungen einer funktionierenden Marktwirtschaft sind noch unvollständig, und dies wird wohl noch auf Jahre hinaus so bleiben. Zudem bildet sich eine funktionsfähige wirtschaftliche Infrastruktur mit Banken und Versicherungswesen gerade erst heraus, der jedoch der Ruf von Korruption und Geschäftemacherei anhaftet. Nur Ungarn ist es gelungen, die notwendigen gesetzlichen Voraussetzungen für eine Marktwirtschaft zu schaffen, so daß es für westliche Investoren mit Abstand am interessantesten ist. Die anderen Länder, vor allem Polen, haben bei der Erfüllung dieser Aufgabe beträchtliche Schwierigkeiten. Wenn diese Situation weiter andauert, wird sich die strukturelle Entropie noch verstärken, wodurch Investoren aus dem Westen abgeschreckt werden.

Tendenzen in den internationalen Beziehungen

Das Ende der sowjetischen Vorherrschaft hat zum Wiederaufleben nationalistischer Bestrebungen geführt. Möglicherweise besitzen die neuen Führungsschichten nicht den für eine internationale Zusammenarbeit erforderlichen Willen, um alte Streitigkeiten beizulegen. Besonders beunruhigend sind die folgenden Tendenzen:

Die Unterdrückung ethnischer Minderheiten, wie sie etwa die Behandlung der Ungarn in der Slowakei deutlich macht.

Eine übertriebene Fürsorge gegenüber im Ausland lebenden Landsleuten. Der Druck rechtsgerichteter Gruppierungen in Polen und Ungarn, die aggressiv mehr Rechte für Polen in Litauen bzw. für Ungarn in Rumänien fordern, ist ein Beleg für diese Gefahr.

Rückschläge bei der regionalen Zusammenarbeit. Der im Februar 1991 durch den Visegrad-Dreibund eingeleitete Prozeß der regionalen Zusammenarbeit, der psychologisch und politisch eine Reihe bemerkenswerter Fortschritte gebracht hat, könnte durch das Auseinanderbrechen der CSFR völlig zum Erliegen kommen. Fraglich ist, ob die neue tschechische Regierung im Rahmen des Visegrad-Prozesses zur Zusammenarbeit mit einer nationalistischen Slowakei bereit ist. Wenn man bedenkt, daß mit dem Visegrad-Prozeß vor allem erreicht werden sollte, daß sich die ost-/mitteleuropäischen Staaten in ihrem "Drang nach Westen" nicht gegenseitig den Rang ablaufen, könnte das Ende dieses bisherigen Dreiebunds zu einem Wiederaufleben der Rivalitäten zwischen den ost-

/mitteleuropäischen Staaten in der Frage der Einbeziehung in die EG führen. Langfristig gesehen würde sich dadurch selbst in den führenden Reformstaaten der ehemals kommunistischen Welt das Gefühl der nationalen Isolierung vertiefen. Dies wiederum könnte der politischen Destabilisierung in der Region Vorschub leisten.

Spannungen zwischen den ost-/mitteleuropäischen Staaten und ihren östlichen oder südlichen Nachbarn. Vor allem für Ungarn ergibt sich das Problem, daß große Minderheiten außerhalb des Landes leben (insgesamt 4,5 Millionen). Serbien hat eine fast mit Kosovo vergleichbare Situation für die ungarische Minderheit in Vojvodina heraufbeschworen, und zudem verletzte die (immer noch so bezeichnete) jugoslawische Bundesarmee wiederholt den ungarischen Luftraum und gab Schüsse auf ungarisches Gebiet ab. Da Ungarn nur über begrenzte militärische Mittel verfügt, hat es bisher nicht versucht, solche Verstöße zu unterbinden. Jedoch hat der Krieg an seiner Westgrenze Befürchtungen Auftrieb gegeben, daß es in der Region zu weiteren Konflikten kommen könnte, an denen ungarische Minderheiten beteiligt sind.

SÜDOSTEUROPA

In Südosteuropa bestanden ebenso wie in den vier Ländern Ost-/Mitteleuropas sowohl vor als auch während der Revolutionen des Jahres 1989 deutliche Unterschiede. Dem Warschauer Pakt gehörten zum Zeitpunkt seiner Auflösung nur zwei der kommunistisch regierten Staaten auf dem Balkan an: Bulgarien und Rumänien. Allerdings hob sich dort der prosovjetsche Kurs Bulgariens deutlich von der eher nationalistischen Politik ab, die Rumänien seit Ende der sechziger Jahre unter Führung Ceausescus betrieb. Die heutigen politischen Strukturen in Bulgarien sind denen in Ost-/Mitteleuropa nicht unähnlich, wohingegen die Verhältnisse in Rumänien mit denen in Serbien, Montenegro und Mazedonien vergleichbar sind. Slowenien und Kroatien hatten sich 1989 in ihren Erneuerungsbestrebungen schon am weitesten den Staaten Ost-/Mitteleuropas angenähert. Seit dem Frühjahr 1990 versucht auch Albanien, ihrem Modell zu folgen, hatte dafür jedoch eine wesentlich ungünstigere wirtschaftliche Ausgangslage. Da aber die Entwicklung Südosteuropas nicht nur von der eigenen politischen Umgestaltung, sondern auch vom Zerfall des jugoslawischen Bundesstaats bestimmt wird, ist auch die sicherheits-

politische Rolle Griechenlands und der Türkei auf dem Balkan zu erwähnen.

Die postkommunistische Staaten Südosteuropas teilen jedoch einige grundlegende Gemeinsamkeiten. Es lassen sich zwei lose Gruppierungen unterscheiden: zum einen die labilen, aber pluralistisch ausgerichteten Demokratien Bulgarien, Albanien, Kroatien und Slowenien und zum anderen die noch halbkommunistischen Staaten Rumänien, Serbien, Montenegro und Mazedonien, die von "sozialistischen" Parteien und der gleichen Nomenklatura wie vor 1989 regiert werden. Allen Balkanstaaten gemeinsam ist ein besonders starker Widerstand gegen den demokratischen Wandlungsprozeß auf dem Lande, wo die einstige kommunistische Führungsschicht noch ein gewisses Maß an Unterstützung genießt. Die Stadtbevölkerung hingegen ist überwiegend antisozialistisch und reformfreundlich eingestellt. Die Balkanstaaten müssen zudem mit einer dramatischen Verschlechterung der Lebensverhältnisse fertig werden oder stehen sogar - wie Albanien - vor dem wirtschaftlichen Kollaps. Obwohl in einigen Ländern (wie Slowenien und Bulgarien) Fortschritte bei der Stabilisierung der Volkswirtschaft und der Privatisierung der Industrie zu verzeichnen sind, könnte sich die Bevölkerung aufgrund unrealistischer Vorstellungen über die Wirtschaftslage gegen die von den Reformpolitikern geforderten Maßnahmen wenden. Da der Zusammenbruch des Kommunismus auch ein ideologisches Vakuum hinterlassen hat, bewirkt das Zusammenspiel von Nationalismus, sozialer Frustration und alten Grenzstreitigkeiten eine Zunahme der Spannungen. Im ehemaligen Jugoslawien führten sie zum ersten größeren Krieg in Europa seit 1945. Die Probleme der ethnischen Minderheiten könnten ein Wiederaufleben der "Balkankriege" verursachen, wie sie vor 1914 in Europa an der Tagesordnung waren.

Tendenzen der politischen Umgestaltung

Demokratisierung und strukturelle Entropie

Eine besorgniserregende Tendenz ist die anhaltende Zersplitterung der regierenden demokratischen Parteien, die sich weder auf eine gefestigte Organisationsstruktur noch auf eine ausreichende soziale Basis oder ein stabiles Wählerpotential stützen können. Besonders stark davon betroffen ist Bulgarien, in dem die politische Umgestaltung auf den ersten Blick am weitesten gediehen ist. Seit dem Wahlsieg der Union Demokratischer

Kräfte im Herbst 1991 (mit 34,5 Prozent der Stimmen) wird Bulgarien von einer heterogenen, aus fast zehn Parteien (Sozialdemokraten, Liberalen, Konservativen und Grünen) bestehenden Koalition regiert, die sehr leicht auseinanderbrechen kann, zumal man sich über das Tempo der wirtschaftlichen Erneuerung nicht einig ist. Die Koalition ist auf die indirekte Unterstützung der Bewegung für Rechte und Freiheiten (7,5 Prozent), die die insgesamt 10 Prozent der Bevölkerung ausmachenden türkischen und pomakischen Minderheiten vertritt, sowie der einflußreichen Gewerkschaft Podkrepa angewiesen. Die Sozialistische Partei verfügt zwar noch über 33 Prozent der Stimmen, doch fehlt ihr für die Rückkehr an die Macht die nötige Unterstützung. Auch zerreibt sie sich in Fraktionskämpfen zwischen orthodoxen Kommunisten, Reformsozialisten und antitürkischen Nationalisten.

Weniger unübersichtlich ist die politische Landschaft in Albanien, wo sich nach einem Jahr halbdemokratischer Reformen ein recht stabiles Zweiparteiensystem herausgebildet hat. Die Demokratische Partei verfügt im Parlament über eine deutliche Mehrheit (92 von 140 Sitzen) und genießt in allen größeren Städten breite Unterstützung. Hingegen ist eine soziale Zersplitterung zu beobachten, die aus der katastrophalen Wirtschaftslage auf dem Lande resultiert und bereits zu blutigen Unruhen und mehreren Flüchtlingswellen geführt hat. Verschlimmert wird diese gesellschaftliche Instabilität durch ethnische Faktoren wie den sich zuspitzenden Konflikt zwischen Albanern und der griechischen Minderheit in Nordepirus und die immer schwierigere Lage der ethnischen Albaner im benachbarten Restjugoslawien (in Kosovo und Mazedonien).

Rumänien leidet insbesondere unter struktureller Entropie und politischer Zersplitterung. Die regierende Nationale Heilsfront zerfällt in eine Roman und eine Ilescu-Fraktion. Die Opposition hat es bisher nicht vermocht, eine gemeinsame politische Plattform zu konzipieren und ist weiterhin in zwei politische Hauptströmungen gespalten: die Liberalen und Kleinbauern, die eine konstitutionelle Monarchie befürworten, und die Bürgerallianz (der städtischen Intellektuellen), die eine westlich orientierte Politik verfolgt. Diese Gegensätze und Richtungskämpfe könnten zu einer gravierenden Zersplitterung der politischen Kräfte führen, wodurch Rumänien so "unregierbar" wird, wie es Polen gegenwärtig zu sein scheint. Der gesamte Umgestaltungsprozeß in Rumänien wird zudem durch einen Verfall der öffentlichen Ordnung behindert. Als Folge eines drastischen

Absinkens des Lebensstandards erlebte Rumänien Massenstreiks und schwere Unruhen sowie ein mehrfaches Zusammenbrechen der öffentlichen Ordnung. Verantwortlich dafür waren Bergarbeiter sowie militante Nationalisten in Siebenbürgen, die ungarische Forderungen nach regionaler Autonomie kategorisch ablehnen. Aus diesem Grunde ist Rumänien zur Zeit stärker von politischer Instabilität und sozialen Unruhen bedroht als Bulgarien oder Albanien.

Im ehemaligen Jugoslawien kann man wohl eher von einem "strukturellen Kollaps" als von "struktureller Entropie" sprechen. Nach dem Auseinanderbrechen des jugoslawischen Bundesstaats haben sich die staatlichen Strukturen und die föderativen Institutionen völlig aufgelöst. Nach den Kommunalwahlen von 1990 (den letzten im einheitlichen Bundesstaat) war das Land in drei politische Lager geteilt: konservativ und marktwirtschaftlich orientiert im Norden, nationalistisch in der Mitte und kommunistisch im Süden. Dies war offenbar einer der Hauptgründe für den Beginn des Bürgerkriegs nach der Unabhängigkeitserklärung Sloweniens und Kroatiens. Die relative Schwächung der Bundesarmee und die Entstehung zahlreicher paramilitärischer Organisationen in serbisch beherrschten Landesteilen sowie in Kroatien und Bosnien-Herzegowina trugen gleichfalls zum Verfall der öffentlichen Ordnung und Sicherheit bei, die dann in den Kampfgebieten infolge des Bürgerkriegs völlig zusammenbrachen. Die politischen Parteien waren hingegen weniger für eine politische Zersplitterung empfänglich als in den anderen ehemals kommunistischen Staaten, da der Bürgerkrieg in jeder Republik die Bildung einer "heiligen Koalition" förderte und ein einheitliches politisches Vorgehen als nationale Pflicht empfunden wurde. Die relative starken Positionen eines Milosevic (zumindest anfänglich) in Serbien und eines Tudjman in Kroatien sind in diesem Zusammenhang zu sehen.

Langfristig gesehen kann man natürlich nicht ausschließen, daß es auf der gesamten Balkanhalbinsel zur Aushöhlung und zum Zusammenbruch der bestehenden Strukturen kommt, wenn die militärischen Auseinandersetzungen nicht auf Kroatien und Bosnien-Herzegowina beschränkt bleiben, wo Serbien eine Politik der "ethnischen Säuberung" zur Vertreibung der fast zwei Millionen Moslems aus ihrer Heimat verfolgt, sondern sich zu einem allgemeinen Bürgerkrieg oder gar länderübergreifenden Konflikt ausweiten. Falls Serbien mit dieser Politik Erfolg hat, könnte es in ähnlicher Weise gegen die Moslems im Sandschak und gegen die Albaner in

Kosovo vorgehen, was eine Massenflucht von über vier Millionen Menschen zur Folge hätte.

Demokratiefeindliche Bestrebungen

Obwohl sich auf dem Balkan Ansätze eines Parteiensystems herausgebildet haben, sind die demokratischen Strukturen und Einstellungen dort generell weitaus weniger entwickelt als in Ost-/Mitteleuropa. Da die politischen Führungen der Balkanstaaten in ihrer großen Mehrheit aus ehemaligen Kommunisten bestehen, die für einen langsamen Wandel eintreten, ist von einer Rückkehr (oder Fortsetzung) autoritärer Verhältnisse auszugehen. Es geht nicht darum, ob die demokratischen Verfassungen abgeschafft werden, sondern, ob sie überhaupt wirksam durchzusetzen sind. Besonders im ehemaligen Jugoslawien wird sich die Frage der bürgerlich/demokratischen Kontrolle über die Streitkräfte und die paramilitärischen Kräfte als entscheidend für die Schaffung demokratischer Strukturen erweisen. In den meisten Ländern sind wohl in der Übergangsphase "Mischformen" wahrscheinlich, etwa die Kombination eines autoritären Regierungsstils mit Wirtschaftsreformen (wie in Rumänien) oder einer relativ liberalen Politik mit erheblichen staatlichen Eingriffen in die Wirtschaft (wie in Kroatien).

Die "immaterielle Versuchung"

Vor dem historischen Hintergrund der ethnischen und internationalen Konflikte in der Region unterliegen politische Kräfte in den Balkanstaaten augenscheinlich der Versuchung, nach dem Sturz des Kommunismus Ersatzideologien zu entwickeln, um die Bevölkerung von den wirtschaftlichen und sozialen Problemen abzulenken und öffentliche Massenproteste zu verhindern. Sehr verbreitet sind die Berufung auf ethnische, nationale und religiöse Werte und die Vorstellung, daß die Nation von "inneren und äußeren Feinden bedroht" sei, was den Einsatz bewaffneter Macht - wie in Milosevics Serbien - rechtfertigt. Parolen, in denen an die vermeintliche nationale oder kulturelle Überlegenheit der Bevölkerung appelliert wird, bewirken eine spürbare Verschärfung der ethnischen Auseinandersetzungen in der Region und beschwören die Gefahr regionaler Abspaltung und militärischer Konfrontation herauf.

Tendenzen der wirtschaftlichen Umgestaltung

Neben der politischen Entwicklung hat auch die Wirtschaftslage maßgeblich zur tiefen Krise beigetragen, von der Südosteuropa gegenwärtig heimgesucht wird. Da die Balkanstaaten ohnehin zu den am wenigsten entwickelten Staaten Europas zählen, dürfte die Verelendung dort weiter voranschreiten. Die Wirtschaftsdaten der einzelnen Länder ergeben ein sehr ähnliches Bild: starker Rückgang der Industrieproduktion, Absinken des Lebensstandards, Zusammenbruch des Außenhandels, steigende Arbeitslosenzahlen, Verlangsamung des Privatisierungsprozesses und zunehmende Schädigung der Umwelt. Da sich die Länder aber hinsichtlich ihrer Größe, Entwicklung und politischen Lage voneinander unterscheiden, werden sie hier einzeln analysiert.

Albanien

In Albanien, das bis 1989 als das rückständigste und "stalinistischste" Land Europas galt, ist die wirtschaftliche Situation seit 1990 als katastrophal zu bezeichnen. Die Industrieproduktion verzeichnete 1991 einen Rückgang um 50 Prozent. Nach den ersten offiziellen Schätzungen sind zehn Prozent der Erwerbsbevölkerung ohne Arbeit. Ein gravierender Mangel an Lebensmitteln, Medikamenten und Treibstoff verursacht soziale Spannungen. Streikmaßnahmen und Unruhen sowie Massenauswanderungen haben zu einem Zusammenbruch gemeinschaftlicher Strukturen wie Kooperativen und Vertriebsnetzen geführt. Die Auslandsverschuldung hat die Höhe von 400 Millionen Dollar erreicht und ist damit fünfmal höher als der Wert der Ausfuhr von Gütern und Dienstleistungen. Wirtschaftliche Reformmaßnahmen wie die Zulassung von Privateigentum und die Schaffung eines Kreditsystems haben sich bisher als unwirksam erwiesen. Es herrscht weiterhin Anarchie auf dem Lande, wo zwei Drittel der Bevölkerung leben. Die Umverteilung und Privatisierung von Grund und Boden haben zu Fehden zwischen Familienclans und zu größeren Unruhen geführt. Obwohl Albanien wenig industrialisiert ist, leidet das Land unter dem Raubbau an seinen natürlichen Ressourcen und unter einer erheblichen Umweltverschmutzung.

Bulgarien

Auch in Bulgarien ist die Lage kritisch. Das BIP ist im Vergleich zu 1989 um 25 Prozent zurückgegangen, und die Arbeitslosenquote beträgt 10 Prozent. Die Inflationsrate konnte im November 1991 auf 3 bis 5 Prozent

zurückgeschraubt werden, nachdem zuvor die Einzelhandelspreise als Folge der Preisliberalisierung im Februar um 200 Prozent (und im März um 150 Prozent) in die Höhe geschnellt waren. Dies hatte gravierende Auswirkungen auf den Konsum, denn das Nettoeinkommen sank um 60 Prozent und die Währung wurde um 300 Prozent abgewertet. Der Rückgang von Produktion und Verbrauch steht auch mit dem Zusammenbruch der offiziellen Handelsorganisation Bulgariens im Zusammenhang, die durch die Auflösung des RGW verursacht wurde. Der Wert der Ausfuhren und Einfuhren verringerte sich 1991 um 54 bzw. 64 Prozent. Nach Angaben der Regierung Dimitrow, die ein weiteres Absinken der Produktion, eine Inflationsrate von etwa 65 Prozent und einen Anstieg der Arbeitslosigkeit auf 12 Prozent voraussagt, wird die Gesamtbilanz der Wirtschaft 1992 sehr schlecht ausfallen. Die Auslandsverschuldung hat sich seit 1985 verdreifacht und beläuft sich gegenwärtig auf zwölf Milliarden Dollar. Bulgarien hat mit dem Pariser Klub eine Umschuldung der öffentlichen Kredite ausgehandelt, doch die Verhandlungen mit den privaten Banken, auf die 85 Prozent der Verbindlichkeiten des Landes entfallen, sind noch im Gange. Die größten Gefahren für die bulgarische Demokratie sind eindeutig wirtschaftlicher Art.

Rumänien

In Rumänien setzten die Wirtschaftsreformen viel früher als in Bulgarien und Albanien ein, jedoch verliefen sie in langsamerem Tempo. Ab Oktober 1990 wurden die Preise schrittweise freigegeben, bis die staatlich vorgegebenen Preise nur noch 20 Prozent der Marktpreise ausmachten. Die Konvertierbarkeit der Landeswährung war im November 1991 abgeschlossen. Dieses schrittweise Vorgehen war auch für gesetzgeberische Maßnahmen kennzeichnend, so die Einführung eines zweistufigen Bankwesens, die Privatisierung des Primärsektors (mit einem Drittel aller Beschäftigten) und die Verabschiedung eines umfassenden Privatisierungsgesetzes im August 1991. Bei einem jährlichen Rückgang der Industrieproduktion um etwa 20 Prozent in den Jahren 1990 und 1991 und einer jährlichen Inflationsrate von 160 Prozent (teilweise als Folge von Lohnerhöhungen zum Ausgleich von Kaufkraftverlusten) erwies sich die wirtschaftliche Umgestaltung in Rumänien als schwierig. Trotz einer mehrfachen Abwertung der Währung ist das Außenhandelsdefizit immer noch beträchtlich. Die amtlichen Arbeitslosenzahlen sind relativ niedrig (4 bis 6 Prozent), doch hängt der Wandlungsprozeß in Rumänien von einem wirtschaftlichen Aufschwung ab, der sich noch nicht abzeichnet. Nur eine

Verbesserung der Wirtschaftslage oder die Errichtung eines autoritäreren Regimes könnten den Ausbruch größerer sozialer Spannungen verhindern.

Ehemaliges Jugoslawien

Anders als in den übrigen Balkanstaaten sind die ökonomischen Probleme des ehemaligen Jugoslawien eine unmittelbare Folge des Bürgerkriegs. Die akuteste Gefahr ergibt sich aus der galoppierenden Inflation, die in allen jugoslawischen Nachfolgestaaten mit Ausnahme Sloweniens vorherrscht. Der Handel zwischen den einstigen Teilrepubliken ist weitgehend zum Erliegen gekommen, und die Währungsreserven sind aufgebraucht. Während die Agrarproduktion nach 1990 anstieg, sank die Industrieproduktion um 20 Prozent. Unter anderem als Folge der gegen Serbien verhängten Sanktionen gingen die Ausfuhren und Investitionen im ersten Quartal 1992 um über 30 Prozent zurück. Die Arbeitslosenquote beträgt 20 Prozent. Es handelt sich hierbei um Zahlen auf "Bundesebene", doch ist die Lage in Kroatien und Bosnien-Herzegowina wesentlich ungünstiger als in den anderen Landesteilen. Wenn man einmal von Slowenien absieht, herrscht im ehemaligen Jugoslawien eine "Kriegswirtschaft" mit umfangreichen staatlichen Eingriffen und ohne nennenswerte Privatisierung. Früher "selbstverwaltete" Unternehmen unterliegen jetzt staatlicher Kontrolle, besonders in Serbien und Montenegro. Somit entwickeln sich die Wirtschaftsstrukturen in eine völlig andere Richtung als in den übrigen postkommunistischen Staaten Osteuropas.

Es besteht die weitverbreitete Ansicht, daß die wirtschaftliche Entwicklung und die von Teilen der serbischen Führungsschicht daraus gezogenen politischen Schlußfolgerungen in starkem Maße zum Auseinanderbrechen Jugoslawiens und zu den kriegerischen Auseinandersetzungen beitrugen. Als die Wirtschaft Jugoslawiens Mitte der achtziger Jahre in eine schwerwiegende Krise geriet, begann eine einflußreiche Gruppierung in der serbisch dominierten Kommunistischen Partei, ethnisch gefärbte Parolen auszugeben und die zwei vergleichsweise wohlhabenden Republiken Kroatien und Slowenien für die allgemeine Misere verantwortlich zu machen. Dies führte dazu, daß nach 1989 der ohnehin vorhandene Wunsch dieser Landesteile nach Abspaltung vom Bundesstaat neue Nahrung erhielt. Wenn die Zerrüttung der Wirtschaft und die ethnischen Auseinandersetzungen auf andere Länder Osteuropas übergreifen, ist auch dort mit gewaltsamen Konflikten zu rechnen. Auch könnte der bevorstehende

Kollaps der serbischen Wirtschaft eher eine friedliche Lösung erschweren. Bereits jetzt sind Milosevic und die serbische Führung Massenprotesten ausgesetzt. Bei einer Beendigung des Krieges wäre die (vom Krieg verursachte) Wirtschaftskatastrophe das wichtigste Alltagsproblem der Serben und hätte vermutlich schwerwiegende Erschütterungen zur Folge. Die serbische Führung hat daher kaum ein Interesse an der Beendigung des Konflikts.

Internationale Gesichtspunkte des Konflikts im ehemaligen Jugoslawien

Die Hauptgefahr besteht in der "Balkanisierung" des jugoslawischen Konflikts, denn die Beteiligten sind bemüht, die Nachbarstaaten in die Auseinandersetzungen hineinzuziehen. Zumindest zu Beginn der jugoslawischen Krise hofften Griechenland, Bulgarien, Rumänien und Albanien (allerdings vergeblich), daß die territoriale Integrität Jugoslawiens erhalten bleiben könnte, da ein Auseinanderbrechen unweigerlich Folgen für sie selbst haben würde. Nach der internationalen Anerkennung Sloweniens und Kroatiens als unabhängige Staaten und der Aufteilung Bosnien-Herzegowinas haben die Nachbarstaaten ihre Haltung allerdings radikal geändert. Drei Hauptfaktoren bestimmen diesen Sinneswandel. Erstens ergibt sich aus dem Zerfall Jugoslawiens das Problem des künftigen Status von mindestens zwei weiteren Regionen: Kosovo und Mazedonien. Die Möglichkeit, daß diese beiden Gebiete den Anschluß an Albanien bzw. Bulgarien vollziehen, führt unter Umständen zu einer allgemeinen Neubewertung der Grenzen zwischen den Balkanstaaten. Zweitens belastet die Frage der ethnischen Minderheiten zunehmend die Beziehungen zwischen sämtlichen Staaten der Region. Der dritte Faktor ist religiöser Natur. Die Gegensätze zwischen den drei wichtigsten Religionsgemeinschaften auf dem Balkan vertiefen sich und haben nicht zu unterschätzende Auswirkungen auf das Wiederaufleben des Nationalismus. Die Moslems sind allesamt gegen die Bevölkerungsgruppen orthodoxen Glaubens eingestellt, die allerdings in sich gespalten sind. Belgrad und Athen wiederum treten gegen die Orthodoxe Kirche Bulgariens auf.

Für die Verschlechterung der Beziehungen unter den Balkanstaaten sind verschiedene Ursachen und Faktoren maßgeblich: ein gegenseitiges Hochschaukeln religiöser und nationalistischer Stimmungen, Veränderungen der gegenwärtigen Grenzen, die Entstehung neuer, aber schwächer und verärmerter Staaten, die Unterdrückung ethnischer Minderheiten

und der daraus resultierende innenpolitische Druck in einzelnen Staaten. Da die Zukunft des Kosovo und Mazedoniens den Dreh- und Angelpunkt der Balkanproblematik darstellt, werden an künftigen Konflikten vier Hauptprotagonisten beteiligt sein: das sozialistische Serbien/Montenegro und das pluralistische Griechenland auf der einen und die ehemals sozialistischen Staaten Albanien und Bulgarien auf der anderen Seite. Dabei darf nicht übersehen werden, daß Bulgarien (das sich unter Umständen Mazedonien einverleiben könnte) seine diplomatische Haltung durch Abrücken von Griechenland und Annäherung an die Türkei und somit an die islamische Welt grundlegend geändert hat. Dies ist dadurch zu erklären, daß die Bevölkerung Mazedoniens zu einem Drittel aus Moslems albanischer Herkunft besteht. Das weitere Schicksal Mazedoniens und des Kosovo hängt weitgehend von der Entwicklung der Beziehungen zwischen Bulgarien und Albanien ab.

Die Türkei, die die Rolle einer Schutzmacht für die annähernd sieben Millionen Moslems auf dem Balkan anstrebt, wird vermutlich den antiserbischen Kurs Bulgariens, Albaniens und Ungarns unterstützen. Die ungarische Haltung gegen Serbien ist erstens eine Reaktion auf die Unterdrückung der ungarischen Minderheit in der Vojvodina durch Belgrad, zweitens ein Zeichen der traditionellen Beziehungen Ungarns zu Kroatien und drittens eine Antwort auf die außenpolitische Annäherung zwischen Serbien und Rumänien, dessen Beziehungen zu Ungarn aufgrund der Minderheitenfrage in Siebenbürgen gespannt sind. Ein Zusammengehen von Ungarn und Bulgarien ist umso wahrscheinlicher, als Bukarest gegenüber Sofia Gebietsansprüche auf die Süddobrukscha geltend macht.

Somit stehen sich zwei lose Koalitionen gegenüber. Serbien und Rumänien (mit gewissen Ähnlichkeiten in den politischen Strukturen) sowie Griechenland (aus taktischen Gründen) bilden das eine Lager, Ungarn, Bulgarien, Albanien und die Türkei das andere. Da Griechenland, also ein EG-Mitglied, direkt an den Streitigkeiten auf dem Balkan beteiligt ist, ergibt sich für die Zwölfergemeinschaft eine besonders schwierige Lage. Im folgenden wird kurz auf die bereits ausgebrochenen und die potentiellen Konflikte auf dem Balkan eingegangen.

Bosnien-Herzegowina

Der Krieg der "Bundesarmee" und der Tschetniks gegen die Moslems und Kroaten in Bosnien-Herzegowina nach der Unabhängigkeitserklärung

Anfang 1992 hat zu den bisher heftigsten Kampfhandlungen auf dem Balkan geführt. Die "ethnische Säuberung", die nach Feststellung des KSZE-Beobachters Tadeusz Mazowiecki von allen Beteiligten - jedoch von den Serben in der radikalsten Form - praktiziert wird, schafft zunehmend eine Lage mit weitreichenden Konsequenzen für ganz Europa. Die Entwurzelung von Millionen Menschen und die dadurch ausgelöste Welle von Angst und gegenseitigem Haß hat die Atmosphäre bereits in einem solchen Maße vergiftet, daß man sich selbst bei einem Rückzug der Bundesarmee in naher Zukunft keinen Frieden in Bosnien vorstellen kann.

Serben und Kroaten

Der serbisch-kroatische Konflikt dürfte solange andauern, wie Serbien an den eroberten kroatischen Gebieten festhält. Im Bestreben, alle Serben des ehemaligen Jugoslawien in einem "Großserbien" zusammenzufassen, plant Belgrad die Annektierung von mehr als der Hälfte des kroatischen Territoriums, einschließlich (der überwiegend von Serben besiedelten) Krajina, Slawoniens und eines großen Teils von Dalmatien (in dem überwiegend Kroaten leben).

Serben und Moslems in Serbien/Montenegro

Die Lage der etwa 2,5 Millionen Moslems in Serbien (2 Millionen Albaner im Kosovo und 500 000 Türken im Sandschak, Südserbien) wird immer schwieriger. Die Unterdrückungsmaßnahmen der Belgrader Behörden werden sicher auch auf die zwei Millionen Moslems in den von serbischen Kräften eroberten Teilen Bosnien-Herzegowinas ausgedehnt. Die Verschlechterung des Verhältnisses zwischen Serben und Moslems könnte verstärkte Forderungen nach Eigenstaatlichkeit für Kosovo und Sandschak auslösen. Es ist damit zu rechnen, daß eventuell neu entstehende islamische Staaten ebenso wie Albanien und die Türkei weiterhin antiserbisch eingestellt sind.

Serben, Griechen und Bulgaren

Belgrad und Athen ziehen gegenwärtig in der Frage eines unabhängigen Mazedoniens an einem Strang, da beide an der Aufrechterhaltung des Status quo interessiert sind. Die Serben betrachten jedoch die Mazedonier als Südserben, die Tito zu Mazedoniern erklärte, um innerhalb des alten Bundesstaates die Serben zu schwächen. Auch Griechenland leugnet die Existenz einer mazedonischen Nation, da es befürchtet, daß die griechische Provinz gleichen Namens den Anschluß an ein unabhängiges Ma-

zedonien anstreben könnte. Athen und Belgrad übten heftige Kritik an Sofia, das Mazedonien im Januar 1992 diplomatisch anerkannte. Dabei geht Bulgarien zwar vom Bestehen eines mazedonischen Staates, nicht aber von der Existenz einer mazedonischen Nation aus, da es den mazedonischen Staat als Teil der bulgarischen Nation ansieht. Die Mazedonier, deren Sprache dem Bulgarischen ähnlich ist, könnten sich letztendlich für einen Anschluß an Bulgarien aussprechen.

Serben, Griechen und Albaner

Die Albaner sind gegenwärtig eine geteilte Nation, wobei 2 Millionen in Kosovo und 750 000 in Mazedonien leben. Tirana fordert offiziell die Vereinigung Kosovos mit Albanien und verfolgt offenbar auch Ansprüche auf Westmazedonien, dessen Bevölkerung überwiegend aus Albanern besteht, aber im politischen Leben Skopjes keine Rolle spielt. Belgrad hingegen betrachtet Kosovo als historische Wiege der serbischen Nation und ist entschlossen, dieses Gebiet nicht aufzugeben.

Die zahlreichen "Wirtschaftsflüchtlinge" aus Albanien, die illegal nach Griechenland ausreisen, sowie das Schicksal der griechischen Minderheit in Südalbanien, einer 1923 von Griechenland abgetretenen Region, haben eine weitere Verschlechterung des ohnehin durch den serbisch-kroatischen Konflikt belasteten Verhältnisses zwischen Tirana und Athen zur Folge. Die Albaner beschuldigen die in Albanien lebenden Griechen (deren Zahl laut Tirana 60 000 und laut Athen 350 000 beträgt), daß sie faktisch die einzigen Nutznießer der offiziellen Wirtschaftshilfe sind, die Griechenland Albanien gewährt. Jedesmal wenn die griechischen Behörden albanische Flüchtlinge zur Rückkehr in ihr Heimatland zwingen, verschlechtert sich die Lage der Griechen in Albanien. Ebenso wie die mazedonische Frage schafft auch die albanische Problematik eine breitere Grundlage für ein Zusammengehen von Serbien und Griechenland.

Ungarn, Rumänen und Bulgaren

Die ungarische Minderheit in Siebenbürgen ist weiterhin ein Zankapfel zwischen Budapest und Bukarest. Da Ungarn die internationale Kodifizierung einer "Charta der Rechte nationaler Minderheiten" nicht durchsetzen konnte, betrieb es eine Zeitlang die internationale Isolierung Rumäniens. Auch wenn diese Phase der ungarischen Diplomatie nunmehr vorbei ist und Budapest sich um eine Verbesserung der Beziehungen zu Bukarest bemüht, kann man den bestehenden Konfliktstoff nicht völlig

außer acht lassen, zumal die rumänische Führung oder einzelne politische Bewegungen jederzeit die Emotionen anheizen können. Außerdem ist es zwischen Belgrad und Bukarest zu einem Zweckbündnis gekommen, das potentiell gegen Ungarn und Bulgarien gerichtet ist. Sowohl Rumänien als auch Serbien üben an Bulgarien Kritik, weil es die Mazedonier unterstützt und im Jahre 1940 die (einst zu Rumänien gehörende) Süddobrudscha annektierte.

DIE GUS

Die plötzliche Entmachtung der von Lenin gegründeten Kommunistischen Partei und ihres hochmilitarisierten Überstaates verlief in erstaunlich geordneten Bahnen. Unmittelbar nach dem gescheiterten Putschversuch im August 1991 wurden die drei baltischen Republiken vom Präsidenten der UdSSR und den Führern aller Teilrepubliken als unabhängige Staaten anerkannt. Im Dezember 1991 beschlossen die Staats- und Regierungschefs Rußlands, Weißrußlands und der Ukraine die Auflösung der Sowjetunion und die Bildung einer Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, die allen ehemaligen Staaten der UdSSR offenstand. Acht von ihnen - Moldawien, Armenien, Kasachstan, Usbekistan, Kirgisien, Tadschikistan, Turkmenien und Aserbaidschan - traten der GUS bei, die den größten Teil des Territoriums der einstigen UdSSR umfaßt. Im Osten wie im Westen verband sich damit die Hoffnung, daß die Bildung der GUS eine stabilisierende Wirkung haben und chaotische Verhältnisse verhindern würde. Jedoch erwies sich die Gemeinschaft selbst als Problem.

Rußlands Identitätskrise

Zwischen Rußland und der GUS bestand von Anfang an ein problematisches Verhältnis. Als mächtigster der neugegründeten Staaten hatte Rußland stolz den Platz der UdSSR als ständiges Mitglied des UNO-Sicherheitsrats eingenommen und das nukleare Arsenal der UdSSR unter seine operative Kontrolle gestellt. Zudem stand der mit Abstand größte Teil der Streitkräfte der ehemaligen Sowjetunion (etwa vier Millionen Mann) unter dem direkten Oberbefehl Moskaus. Innerhalb der GUS sah sich aber Rußland ständig zu Beteuerungen veranlaßt, daß es keine Wiederherstellung des russischen Reiches anstrebe. Diese Rücksichtnahme gegenüber dem "nahen Ausland", wie es im jetzigen Moskauer Sprachgebrauch heißt, führte unter der politischen Führungsschicht Rußlands zu

beträchtlichen Irritationen. Es verstärkte sich das Gefühl, daß Rußland bei der Liquidierung der UdSSR zum eigentlichen Verlierer geworden war, obwohl doch der Widerstand in Rußland das Scheitern des Putschversuchs im August und den Zusammenbruch des kommunistischen Systems verursacht hatte.

Die Gosudarstwenniki

Viele russische Intellektuelle, darunter auch progressiv gesinnte, beschuldigten daraufhin Jelzin, durch die Zerstörung der Sowjetunion (die faktisch die Fortführung des Zarenreiches unter anderem Namen war) der Großmacht Rußland einen tödlichen Schlag versetzt zu haben. Der Zerfall der Sowjetunion hat unter den 150 Millionen Russen, der größten Bevölkerungsgruppe in der GUS, Beunruhigung und Verzweiflung ausgelöst. Diese Stimmung führte letztendlich zu einer Spaltung der demokratischen Bewegung und rückte den alten und zugkräftigen Gedanken der historischen Mission Rußlands in den Mittelpunkt der politischen Diskussion. Es geht dabei um Rußlands vermeintliche Verpflichtung, die Europa und Asien verbindende gewaltige Landmasse zu "organisieren". Die Gosudarstwenniki, die dieser Vorstellung anhängen, treten in der Debatte über Rußlands Identität als die wichtigste und lautstärkste Gruppe in Erscheinung. Nach ihrer Auffassung kann Rußland nur als starker eurasischer Staat bestehen. Am bedenklichsten dabei ist, daß sie die gegenwärtigen Grenzen der russischen Föderation in Frage stellen und somit von einem Rußland ausgehen, das weitaus größer als die jetzige Föderation ist. Man ist sich allerdings unter den Gosudarstwenniki nicht einig, wo eigentlich Rußlands sogenannte historische Grenzen verlaufen. Besonders der Ukraine und Kasachstan wird für den Fall ihres völligen Bruchs mit Rußland durch Austritt aus der Gemeinschaft damit gedroht, daß ihnen gegenüber dann Gebietsansprüche geltend gemacht werden.

Der einflußreichste Sprecher der Gosudarstwenniki in Rußlands jetziger Machtstruktur ist Vizepräsident Ruzkoi, ein Veteran des Afghankrieges, der aufgrund seines tapferen Verhaltens während des gescheiterten Putschs zum General avancierte und jüngst zu Moskaus Sonderbevollmächtigtem für die Krisengebiete auf der Krim und in Moldawien ernannt wurde, wo er mit seiner kompromißlosen Linie anscheinend der russischen Position in der Gemeinschaft Schaden zufügte. In Rußland selbst findet er hingegen immer mehr Anklang, und dies gilt in einer Zeit

quälender Suche nach Rußlands Selbstverständnis auch für die Vorstellungen der Gosudarstwenniki.

Die Pragmatiker

Auf die zweite Gruppierung, die sich an der Debatte über Rußlands Identität beteiligt, trifft wohl am besten die Bezeichnung "Pragmatiker" zu. Ihr wichtigster Sprecher ist Boris Jelzin. Sie lehnen jeden Gedanken an einen neuen russischen Imperialismus ab und sind der festen Überzeugung, daß die russische Föderation nicht größer als die RSFSR im Jahre 1991 sein sollte. Nach ihrer Ansicht ist es für die Zukunft aller Staaten der GUS unbedingt erforderlich, keine der bestehenden Grenzen zu ändern. Dies gilt vor allem für die drei slawischen Nationen Rußland, Weißrußland und die Ukraine. Die "Pragmatiker" erklären, daß die Grenzen zwischen diesen drei Kernländern nur offen bleiben können, wenn sie als unverletzlich anerkannt werden natürlich unter der Voraussetzung, daß die Gemeinschaft auch weiterhin Bestand hat. In diesem Punkt können sie möglicherweise sogar mit der Zustimmung der gemäßigten Gosudarstwenniki rechnen.

Die antiimperiale Fraktion

Für eine kleine Gruppe russischer Intellektueller ist klar, daß der Ausbruch nationaler Leidenschaften in Gebieten wie Tatarstan, Baschkirien und dem Nordkaukasus lediglich das erste Anzeichen einer Entwicklung ist, die unvermeidlich zur Auflösung der Russischen Föderation selbst führen wird. Nach ihrer Ansicht wird die territoriale Ausdehnung eines wirklich freien und demokratischen Rußlands in erster Linie von all jenen Völkern bestimmt, die jahrhundertlang unter russischer Herrschaft leben mußten und nun endlich frei sein wollen.

Da sich die Beziehungen innerhalb der GUS verschlechtern und die Krise in Rußland zunehmend den Alltag bestimmt, sind offenbar die Gosudarstwenniki auf dem Vormarsch und die Pragmatiker in der Defensive. Neben der von den Gosudarstwenniki, den Pragmatikern und der antiimperialen Fraktion geführten Debatte über Rußlands Zustand, Bestimmung und Außenpolitik erlebt man auch eine Art Neuauflage der im 19. Jahrhundert geführten Diskussion zwischen den Slawophilen und den westlich orientierten Sapadniki über den wahren Charakter Rußlands. Dabei geht es vor allem darum, ob Rußland seinem Wesen nach eine europäische Nation ist oder ob es nach dem Ende des Kommunismus

einen anderen Weg beschreiten muß. Die Fronten in dieser Debatte verlaufen etwas anders als in der Auseinandersetzung zwischen Gosudarstwenniki und Pragmatikern. Der Streit zwischen Slawophilen und Sapadniki wird aufgrund seiner Bedeutung für die nahe Zukunft durch soziale Unruhen neue Nahrung erhalten.

Tendenzen in den Beziehungen zwischen den GUS-Mitgliedstaaten

Als die GUS ins Leben gerufen wurde, konnte man noch keine Aussagen zu ihrem organisatorischen Aufbau treffen. Anders als andere Zusammenschlüsse entsprang dieser hastig zusammengezimmerter Staatenbund keinem Wunsch nach enger Zusammenarbeit, sondern hatte vielmehr zum Ziel, die Beziehungen zwischen den beteiligten Staaten in geordneter Weise zu lockern. Als Sowjetrepubliken waren die fünfzehn neuen Staaten nichts weiter als administrative, wirtschaftliche und militärische Kettenglieder in einem von der Zentrale streng kontrollierten Machtgefüge. Voraussetzung für ihre Entwicklung zu völlig souveränen Staaten war eine Organisation, mit deren Hilfe sie die zahlreichen gemeinsamen Probleme erörtern und gegebenenfalls lösen konnten.

Die Zukunft der GUS

Die Führer Rußlands und der Ukraine, der beiden wichtigsten Gründerstaaten der GUS, verfolgten mit diesem Zusammenschluß fraglos die unausgesprochene Absicht, sich eines gemeinsamen Gegners (der UdSSR) zu entledigen. Die Gegensätze zwischen ihnen bestimmen weiterhin den allgemeinen Zustand der Gemeinschaft und haben verheerende Auswirkungen auf die innere Entwicklung der beiden neuen Staaten. Auch wenn man der GUS langfristig keine günstige Prognose stellen kann, so haben doch alle Republiken ein lebhaftes Interesse daran, auch weiterhin wichtige Fragen zu erörtern, die mit der Auflösung und der Hinterlassenschaft der Union im Zusammenhang stehen. Es ist daher wohl damit zu rechnen, daß die GUS noch einige Jahre als Koordinierungszentrum Bestand hat, es sei denn, daß Rußland sie in eine Art Bundesstaat umzuwandeln versucht. Bisher sind alle Bemühungen zur Schaffung eines Krisenbewältigungsmechanismus auf dem Territorium der GUS gescheitert. Auf Gipfeltreffen der GUS sind zwar bereits über siebzig Dokumente unterzeichnet worden, doch handelt es sich dabei um bloße Absichtserklärungen und nicht um verbindliche Verträge. Der ukrainische Präsident

Krawtschuk beklagte im März, daß eigentlich keine einzige Vereinbarung umgesetzt wurde.

Gebietsansprüche und aufbegehrende Minderheiten

Die Sowjetunion war ein in der Weltgeschichte einzigartiges Imperium, das einen äußerst mächtigen Einheitsstaat mit einer föderalen Struktur verband und rücksichtslos jegliche nationalistische Bewegung im Namen des Internationalismus unterdrückte, gleichzeitig jedoch die ethnische Zugehörigkeit institutionalisierte, indem es auf der Ebene der Bevölkerungsgruppen ethnisch-territoriale Einheiten schuf und auf individueller Ebene ein inneres Paßsystem mit eindeutiger Bezeichnung der Nationalität einführte. Unter den größten ethnischen Gruppen einer aus über 130 Völkern bestehenden Bevölkerung wurde der ethnische Nationalismus somit gleichzeitig gefördert und unterdrückt. Als sich dann die Kommunistische Partei in den letzten Jahren ihrer Herrschaft immer weniger in der Lage sah, ethnische Fragen zu manipulieren, kam es zu einem Aufschwung ethnischer Bewegungen und zu Spannungen zwischen den Volksgruppen. Seit Auflösung der UdSSR hat sich zwischen ihnen eine gewaltige Menge an Zündstoff angehäuft, der zu größeren kriegerischen Auseinandersetzungen führen kann. Für gewaltsame Konflikte wären vor allem zwei Gründe ausschlaggebend: Gebietsansprüche auf der Grundlage sogenannter historischer Rechte und das Vorhandensein unzufriedener und/oder unerwünschter Minderheiten.

Die Grenzen der Sowjetrepubliken wurden oft willkürlich gezogen, und somit sind alle neuen Staaten, die aus der UdSSR hervorgingen, in ihrem gegenwärtigen territorialen Bestand in gewisser Weise Schöpfungen des Kommunismus. Wenn die politische Führungsschicht und große Teile der Bevölkerung in diesen Staaten bereit sind, diese Grenzen anzuerkennen, lassen sich Kriege zwischen ihnen vermeiden. Es ist ein durchaus ermutigendes Zeichen, daß die GUS dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung der auf den Verwaltungseinheiten der Sowjetära beruhenden Grenzen verpflichtet ist. Der einzige Staat, in dem Forderungen nach einer Revision der jetzigen Grenzen laut werden und der zugleich auch über die militärischen Möglichkeiten zur Ausdehnung des eigenen Hoheitsgebiets verfügt, ist Rußland selbst. Bisher jedoch hat Moskau deutlich gemacht, daß es die vorhandenen Grenzen respektieren wird, solange die GUS besteht.

Schwieriger stellt sich das Problem der Minderheiten dar, die eine eigene ethnisch-territoriale Einheit anstreben. Dramatischstes Anzeichen dieses Konflikts ist der Kampf der Armenier in Nagorny-Karabach um den Status eines nach ihrer Meinung armenischen Gebiets innerhalb Aserbaidshans. Seit Auflösung der UdSSR sind die Feindseligkeiten zwischen Armenien und Aserbaidshan zu einem regelrechten Krieg eskaliert. Die ethnischen Konflikte in Georgien (Osseten, Abchasier), Moldawien (Russen in der von ihnen ausgerufenen Dnjestr-Republik) und in Rußland selbst (Tschetschenen) gehören sämtlich zu dieser Kategorie, und in den Staaten Mittelasiens muß mit vielen ähnlichen Konflikten gerechnet werden.

Eine sehr brisante Situation kann entstehen, wenn die Russen in der Ukraine und in Kasachstan mit ihrem Status in den neuen Staaten unzufrieden sind. Angesichts der Tatsache, daß in der Ukraine 11,3 Millionen Russen (21 Prozent der Bevölkerung) und in Kasachstan 6,3 Millionen Russen (41 Prozent) leben, werden diese sich wohl kaum mit der Rolle einer nationalen Minderheit begnügen, sondern eine besonderes Status verlangen. Wenn sie ihre politischen, wirtschaftlichen oder kulturellen Rechte mißachtet sehen, ist die Bildung radikaler Bewegungen zum Anschluß an Rußland sehr wahrscheinlich. Moskau will eine Art Obhutspflicht gegenüber den 25 Million Russen in den anderen Staaten der einstigen Sowjetunion wahrnehmen, doch besteht über die Ausfüllung dieser Rolle noch keine Klarheit. Sollten große Teile der russischen Bevölkerungsgruppe in der Ukraine oder Kasachstan Hilfe erbitten, so würden sich Rußland und seine wichtigsten Nachbarn möglicherweise am Rande eines Krieges befinden.

Reibungspunkte und mögliche Konflikte zwischen Rußland und der Ukraine

Die russisch-ukrainischen Beziehungen sind und bleiben für die GUS ein entscheidender Faktor. Auch wenn es bisher nie zu einem bewaffneten Konflikt zwischen diesen beiden Nationen gekommen ist und sie durch Geschichte und Kultur eng miteinander verbunden sind, hat sich ihr Verhältnis seit dem Ende der Sowjetunion auf bedenkliche Weise unablässig verschlechtert.

Der erste Streitpunkt ergab sich aus der allgemeinen Problematik des Umgangs mit der Hinterlassenschaft der Union. Während die Frage der landgestützten Atomwaffen verhältnismäßig schnell abgehakt werden

konnte (nicht zuletzt durch starken westlichen Druck), wurde der Disput um die Schwarzmeerflotte schon bald für beiden Seiten zu einer Frage des nationalen Prestiges. Die eilig ausgehandelten Kompromisse der Präsidenten Jelzin und Krawtschuk wurden in der Folgezeit durch innenpolitische Kritik und Aktionen einzelner Flotteneinheiten in Frage gestellt. Auch wenn es jetzt den Anschein hat, daß beide Seiten sich auf die Ver-tagung des Problems verständigt und dieses somit entschärft haben, ist die Teilung der Flotte nach wie vor ein Streitpunkt, der viel Zündstoff enthält.

Noch gravierender ist die Auseinandersetzung über den künftigen territorialen Status der Krim. Die Mehrheit der dortigen Bevölkerung tritt für die Unabhängigkeit oder gegebenenfalls sogar den Wiederanschluß an Rußland ein. Die russischen Nationalisten fordern die Rückgabe der Halbinsel, während die Ukraine jegliche Veränderung der jetzigen Grenzen kategorisch ablehnt.

Es ist auch zu Streitigkeiten in wirtschaftspolitischen Fragen gekommen. Der ukrainische Drang nach Eigenständigkeit - beispielsweise nach Einführung einer eigenen Währung - erklärt sich nicht nur aus nationalistischen Bestrebungen, sondern auch aus Kiews Unzufriedenheit mit dem von der russischen Regierung angeschlagenen Tempo der wirtschaftlichen Umgestaltung. Da die Regierung Krawtschuk wesentlich langsamer vorgehen will, besteht ein umso größeres Interesse an wirtschaftlicher Unabhängigkeit. Schließlich könnte auch die starke russische Minderheit in der Ukraine Anlaß zu Streitigkeiten geben.

Solange in Moskau und Kiew gemäßigte Führungen das Sagen haben, kann man einen Krieg zwischen Rußland und der Ukraine vorerst ausschließen. Sollte es aber mittelfristig dazu kommen, wären die Folgen für die Region und ganz Europa schlichtweg katastrophal.

Tendenzen der politischen Umgestaltung

Drei Staatengruppierungen

Obwohl sich Rußland in einer tiefen Krise befindet, ist die russische Führung gegenwärtig die Haupttriebkraft des antitotalitären Wandlungsprozesses in der GUS. Nach der Art der politischen und wirtschaftlichen Umgestaltung lassen sich die drei folgenden Staatengruppierungen unterscheiden:

(a) Staaten unter der Führung von Reformern. Zur Zeit handelt es sich dabei um Rußland, die Ukraine, Weißrußland, Kasachstan und Kirgisien. Ihre Zielstellungen sind von freiheitlich-demokratischen und marktwirtschaftlichen Vorstellungen geprägt, auch wenn es im einzelnen unterschiedliche Auslegungen gibt. Die Reformer stehen hier vor ungleich schwierigeren Problemen als die Führer der Staaten Ost-/Mitteleuropas. Auf Jahre hinaus wird die Zahl derer, die sich in diesen Ländern als "Verlierer" des inneren Zusammenbruchs des Kommunismus sehen, wesentlich größer sein als die Zahl der "Gewinner". Daraus ergibt sich die Gefahr heftiger sozialer Erschütterungen und für die nächste Zukunft auch die Möglichkeit faschistoider Gegenreaktionen.

(b) Staaten unter der Führung ehemaliger kommunistischer Traditionalisten. Die Machthaber in Usbekistan und Turkmenien haben die totalitären Strukturen aus der Zeit des Kommunismus unverändert übernommen und hätten es lieber gesehen, wenn die UdSSR weiterbestanden hätte. Sie waren in keiner Weise darauf eingestellt, auf den politischen und bisweilen auch wirtschaftlichen Schutz zu verzichten, den die zentrale Kontrolle durch Moskau gewährleistete. Nach der erzwungenen Eigenstaatlichkeit machten sie sich das Vokabular der demokratischen Reformer zu eigen und verliehen ihrem System eine "islamisierte" Fassade. Solange der repressive Charakter dieser Regime anhält, dürfte sich dieser wenig entwickelte, aber stark umweltbelastete Teil der ehemaligen Sowjetunion als relativ stabil erweisen, doch langfristig gesehen ist das ethnische und religiöse Konfliktpotential ganz beträchtlich. Tadschikistan, das noch vor kurzem ebenfalls dieser Kategorie zuzurechnen war, erlebte einen gewaltsamen Machtwechsel und befindet sich jetzt im Bürgerkrieg. Dies zeigt, wie brüchig die Machtstrukturen selbst im südlichen Teil der GUS geworden sind.

c) Staaten, in denen bewaffnete Konflikte Reformen verhindern, sich die Führer aber als antikommunistische Reformer verstehen. Zu dieser Kategorie zählen Moldawien, Georgien, Armenien und Aserbaidshan. Hier besteht die akute Gefahr, daß äußere Mächte - auf staatlicher oder nicht-staatlicher Ebene - zunehmend in bereits gewaltsame Auseinandersetzungen verwickelt werden. Seit Auflösung der UdSSR scheinen die Türkei und Iran geneigt, auf irgendeine Weise zu intervenieren. Da Rußland es für ein strategisches Erfordernis hält, die direkte Beteiligung Dritter an Konflikten in der GUS zu verhindern, könnte sich plötzlich wieder die

drohende Gefahr einer internationalen kriegerischen Auseinandersetzung abzeichnen.

Die politischen Systeme der postsowjetischen Gesellschaft.

Auf den Zusammenbruch des Machtapparats der Kommunistischen Partei folgte nicht die Schaffung des verfassungsrechtlichen und politischen Rahmens, der für den Aufbau der Demokratie so entscheidend ist. In einer von Konfusion und Verzweiflung geprägten Zeit befürworteten selbst einige führende Reformpolitiker den Erhalt bestehender staatlicher Institutionen, deren Anpassung an die neuen Gegebenheiten und eine Vertagung tiefgreifender Maßnahmen zur politischen Erneuerung. Die weitere Entwicklung der postsowjetischen Systeme läßt sich überhaupt nicht voraussagen. Eine Rückkehr zum Kommunismus im eigentlichen Sinne ist definitiv auszuschließen, doch werden noch viele Dinge "auf kommunistische Art" gehandhabt. Aus überkommenen oder erneuerten Elementen des totalitären Systems könnten neue Formen der Diktatur erwachsen. Diese Möglichkeit wird noch dadurch verstärkt, daß die politischen Akteure der GUS es immer mehr vorziehen, an "nichtmaterielle Werte" zu appellieren, anstatt sich um einen Konsens über konsequente Umgestaltungsmaßnahmen zu bemühen. In vielen Teilen der ehemaligen UdSSR ist andererseits eine Form der strukturellen Entropie zu beobachten, die weit über die allgemeine Schwächung der Strukturen in Ost-/Mitteleuropa hinausgeht. In vielen Bereichen der Gesellschaft könnten das organisierte Verbrechen und Stammesbeziehungen den Staat als Machtfaktor ablösen.

In Rußland, dessen weitere Entwicklung die anderen Reformstaaten maßgeblich beeinflussen wird, erschwert die Identitätskrise die Schaffung eines demokratischen Verfassungsrahmens, der ja Voraussetzung für alle anderen grundlegenden Veränderungen ist. Die gegenwärtige Verfassung Rußlands ist in mancher Hinsicht ebenso ein Relikt der kommunistischen Vergangenheit wie der Kongreß der Volksdeputierten, der Oberste Sowjet und die lokalen Sowjets. Es handelt sich dabei durchweg um Institutionen, in denen die demokratiefeindlichen Traditionen der "Sowjetdemokratie" fortbestehen. In Rußlands Verfassung wird noch die UdSSR erwähnt, so daß sich die radikalsten Gosudarstwenniki darauf berufen könnten. Die ständigen Gerüchte über einen möglichen Putsch gegen Präsident Jelzin sind ein deutlicher Beleg dafür, daß die Auseinandersetzung um die künftige Struktur des politischen Systems noch lange nicht beendet ist.

Es bestehen keine starken Bewegungen zur Organisierung und Artikulierung massenhafter Unterstützung für politische und wirtschaftliche Umgestaltungsmaßnahmen. Die Demokraten haben sich in verschiedene, einander feindlich gesinnte Gruppierungen gespalten, denen es oft an Verständnis für die Erfordernisse eines demokratischen Systems mangelt. Es ist ein glücklicher Umstand für sie, daß ihre einen autoritären Kurs befürwortenden Widersacher ebenfalls zerstritten sind. Alle postsowjetischen Staaten vermitteln den Eindruck eines politischen Niemandslands, in dem zwischen den Verantwortlichen aller Ebenen und den einzelnen Mitgliedern der Gesellschaft eine gewaltige Kluft besteht. Das Wirken einer freien Presse in Rußland und einigen anderen neuen Staaten gehört zu den wenigen spürbaren Fortschritten, doch lassen auch hier Gruppen mit autoritären Vorstellungen nichts unversucht, um (teilweise mit wirtschaftlichen Mitteln) die gerade erst errungene Pressefreiheit wieder zu beschneiden. Den entscheidenden Einfluß auf die Konzipierung und Verwirklichung der Politik üben zunehmend "konservative Modernisierer" aus, die fest etablierte Interessengruppen vertreten. Am wichtigsten in diesem Zusammenhang sind die Direktoren großer Industrieunternehmen und die Befehlshaber der Streitkräfte.

Die Rolle des militärisch-industriellen Komplexes und die Streitkräfte

Unter allen Elementen des alten Systems bereitet wohl der militärisch-industrielle Komplex (russische Abkürzung WPK) bei der politischen und wirtschaftlichen Umgestaltung die größten Probleme. Folglich muß insbesondere in Rußland und der Ukraine die Gesellschaft entmilitarisiert werden, wenn die Umgestaltung von Erfolg gekrönt sein soll. Russische Intellektuelle haben die alte Sowjetunion gar als "militärisch-feudale Tyrannei" charakterisiert. Bezeichnenderweise gibt es noch immer keine Angaben über die wirkliche Größe des militärischen Sektors in der einstigen UdSSR. Alexei Jablokow, der zu Präsident Jelzins Beratern zählt, ließ verlauten, daß in der Rüstungsindustrie bis zu 16,4 Millionen Menschen beschäftigt sind und daß etwa ein Drittel der russischen Bevölkerung direkt oder indirekt vom Verteidigungssektor abhängig ist. In der alten UdSSR hatte der WPK "geschlossene Städte" errichtet, die ausschließlich für seine Bedürfnisse produzierten, aber daneben gibt es auch viele "ganz normale" Städte, in denen 60 bis 90 Prozent aller Industriearbeiter in der Rüstungswirtschaft tätig sind.

Der bei weitem größte Teil des WPK ist in Rußland und der Ukraine konzentriert. In Rußland stößt jede radikale Maßnahme zur wirtschaftlichen Umgestaltung, die der Vormachtstellung des militärischen Sektors ein Ende bereiten würde, auf den heftigen und gut organisierten Widerstand der führenden Vertreter des WPK. Diese treten zwar nicht gegen eine Erneuerung an sich auf, warnen aber immer wieder vor der Gefährdung der sozialen Stabilität, die durch Massenentlassungen in der Rüstungsindustrie ausgelöst würde. Die Demontage der - um mit Jelzin zu sprechen - "ökonomischen Basis des Totalitarismus" wird durch ihr Verhalten sehr schwierig oder gar unmöglich.

Zum Zeitpunkt des Zusammenbruchs der Sowjetunion gab es in den sowjetischen Streitkräften eine Million Berufsoffiziere, von denen 70 Prozent Russen waren. Zwar existierte eine kleine Gruppe reformfreudiger junger Offiziere, doch die Mehrheit wollte sich nicht mit der Auflösung der UdSSR abfinden und hoffte, mittels der GUS die Sowjetunion - wenn auch ohne rote Fahne wiederherstellen zu können. Der beabsichtigte Personalabbau in den Streitkräften, der Abzug der Truppen aus Mittel- und Osteuropa und die enormen Schwierigkeiten bei der Beschaffung von geeignetem Wohnraum für die "Heimkehrer" und von Arbeitsplätzen für die aus dem Dienst Entlassenen können sich als sozialpolitischer Sprengstoff erweisen, wenn man bedenkt, über welches Waffenarsenal diese einst gehätschelte Institution gebietet. Militärische Einheiten, die sich verselbständigen, könnten auf lokaler Ebene zu einer ernststen Bedrohung für die Umgestaltung werden und den inneren Frieden in den ehemaligen Sowjetrepubliken gefährden.

Durch die starke Position der führenden Vertreter des WPK hat sich die Haltung der reformistisch eingestellten Generäle zum Wandlungsprozeß in Rußland verhärtet. Sie sind über das zunehmend negative Bild, das sich die Bevölkerung und besonders die Jugend von den Streitkräften macht, zutiefst verbittert. Der erst 44jährige russische Verteidigungsminister Pawel Gratschow, der zu den Gosudarstwenniki zählt, vertrat die Ansicht, daß "das militärische Prestige eines Landes nicht nur eine politische, sondern auch eine wirtschaftliche und moralische Kategorie darstellt." Junge und dynamische Generäle wie Gratschow haben das Militär bereits zu einer politischen Kraft in Rußland werden lassen. Zusammen mit den führenden Vertretern des WPK werden sie vermutlich beträchtlichen Einfluß auf den weiteren Verlauf des Umgestaltungsprozesses sowie auf

Rußlands Verhalten gegenüber anderen ehemaligen Staaten der Sowjetunion geltend machen. Gratschew hat bereits mit dem Einsatz militärischer Gewalt gedroht, um notfalls die "Würde" russischer Minderheiten zu schützen. Einige Anhänger Jelzins, darunter Außenminister Kosyrew, befürchten, daß das Militär (oder bestimmte Gruppierungen in den Streitkräften) den Versuch unternehmen könnten, den Erneuerungsprozeß zu behindern oder die demokratische Regierung zu stürzen.

Tendenzen der wirtschaftlichen Umgestaltung

Anders als in den Ländern Ost-/Mitteleuropas und auf dem Balkan herrschte in den GUS-Staaten während eines Großteils dieses Jahrhunderts eine Zentralverwaltungswirtschaft. Das zaristische Rußland war 1917 gerade erst dabei, die in Mittel- und Westeuropa bereits weitverbreiteten Strukturen einer Marktwirtschaft zu schaffen. Deshalb kann man wohl davon ausgehen, daß die Herausbildung marktwirtschaftlicher Verhältnisse in den GUS-Staaten - ganz abgesehen von den gewaltigen politischen Hindernissen - eine Aufgabe ganz anderer Größenordnung darstellt als in den anderen Gebieten des ehemaligen Ostblocks.

Die anhaltende Interdependenz der GUS-Staaten

Die zentralistische Struktur der Sowjetwirtschaft brachte es mit sich, daß die GUS-Staaten (und die baltischen Staaten) wirtschaftlich in hohem Maße aufeinander angewiesen sind. Seit Dezember 1991 ist unübersehbar, daß der alte "Wirtschaftsraum" der Vergangenheit angehört. Würde man ihn erhalten wollen, blieben zentralistische Strukturen bestehen, die letztendlich jede Umgestaltungsmaßnahme behindern. Ein gemeinsamer Wirtschaftsraum ließe sich auch nicht mit den in vielen GUS-Staaten unternommenen Schritten zur nationalen Unabhängigkeit vereinbaren. Andererseits bestehen zwischen den Volkswirtschaften der einzelnen GUS-Mitgliedstaaten noch immer enge Verbindungen, so daß alle Maßnahmen einzelner Staaten zur Einführung einer eigenen Währung und zur Konzipierung einer eigenen Währungs-, Finanz- und Zollpolitik kurzfristig gesehen nur eine Vertiefung der Rezession bewirken können. Ein völliger Zusammenbruch der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den Nachfolgestaaten der Sowjetunion (mit dem kaum zu rechnen ist) hätte ein Absacken der Produktion und der Beschäftigungszahlen um 30 bis 50 Prozent zur Folge.

Nur Rußland könnte bei einem Wegfall des GUS-Wirtschaftsraums relativ ungeschoren davonkommen. Anfang 1991 machte sein Handel mit den anderen Unionsrepubliken 18 Prozent des materiellen Nettoprodukts aus. In allen anderen Republiken lag der Anteil über 30 Prozent. Am höchsten war er in den baltischen und transkaukasischen Republiken (etwa 60 Prozent) und in Weißrußland (etwa 70 Prozent). Zudem verfügt nur Rußland mit seinen gewaltigen Naturschätzen über die Möglichkeit, auf dem Weltmarkt Exportgüter gegen harte Währung abzusetzen. Damit auch die anderen Staaten zu solchen Deviseneinnahmen kommen, müßte der Westen seine Einfuhrbeschränkungen (z.B. bei Agrarerzeugnissen) spürbar lockern. Da sich die Marktpreise zunehmend auf den Handel innerhalb der GUS auswirken, verändert sich das Handelsvolumen beträchtlich zugunsten Rußlands und zu Lasten der anderen Staaten.

Die Frage, ob die gesamte ehemalige Sowjetunion in der "Rubelzone" verbleiben sollte, wird durch den Gang der Ereignisse beantwortet. Estland hat bereits offiziell die "Rubelzone" verlassen, und andere werden diesem Beispiel folgen. Es geht dabei zum einen um nationale Eigenständigkeit, zum anderen aber auch um das Bemühen, die von der russischen Föderation ausgehenden inflationären Tendenzen einzudämmen und die wirtschaftliche Bedeutung von lokalen russischen Militärstützpunkten und Elementen des militärisch-industriellen Komplexes zu vermindern. Dies heißt natürlich nicht, daß die Einführung einer eigenen Währung für die betreffenden Staaten keine negativen Folgen hat, zumal die Bevölkerung und sogar die Entscheidungsträger in den nichtrussischen Staaten von der unrealistischen Vorstellung ausgehen, damit ließen sich makroökonomische Probleme lösen.

Makroökonomische Stabilisierung

Von allen Mitgliedstaaten der GUS hat bisher nur Rußland ein umfassendes und radikales Programm zur wirtschaftlichen Umgestaltung vorgelegt. In der ersten Hälfte des Jahres 1992 kam es zu einer in zwei Etappen erfolgenden Freigabe der Preise und daraufhin zu einer Hyperinflation, die in den ersten fünf Monaten eine Rate von 740 Prozent erreichte. Bei dieser Zahl ist ebenso wie bei allen anderen Angaben in diesem Abschnitt Vorsicht und sogar Skepsis geboten, da die für Rußland verfügbaren statistischen Daten (und erst recht jene für die anderen GUS-Staaten) alles andere als zuverlässig sind.

Es gibt Anzeichen für eine Verbesserung des Warenangebots, doch ist dies angesichts der Tatsache, daß die Realeinkommen seit 1991 um die Hälfte gesunken sind, für die wenigsten ein Lichtblick. Die Krise, in der sich Rußland befindet, läßt sich am Rückgang des BSP um schätzungsweise 40 Prozent im Zeitraum von 1990 bis 1993 ablesen. Hinzu kommen ein Absinken der Exporte um 29 Prozent und der Importe um 46 Prozent sowie eine Auslandsverschuldung in Höhe von etwa 40 Milliarden Dollar. Die Krise ist deshalb so tiefgreifend, weil in Rußland die Abkehr von der Kommandowirtschaft bereits lange vor der Schaffung neuer Strukturen vollzogen wurde. Es wird nun frühestens für 1994 mit den ersten Zeichen eines Aufschwungs gerechnet. Allerdings stehen die Chancen für Rußland langfristig gesehen gar nicht so schlecht, da das Land über große Reserven an natürlichen Ressourcen verfügt und somit als einziger GUS-Staat heute und künftig einen deutlichen Exportüberschuß zu erzielen vermag.

Die Massenarmut, die sich überall in der GUS ausbreitet, behindert die Einführung marktwirtschaftlicher Strukturen. Es fehlen die Nachfrage der privaten Haushalte und die erforderliche Kapitalakkumulation zur Förderung von Investitionen. Im Jahre 1992 ist das Investitionsniveau in der GUS nur noch halb so hoch wie 1990.

Die anderen GUS-Staaten haben kaum damit begonnen, Strategien für den Übergang zu marktwirtschaftlichen Verhältnissen auszuarbeiten. Einige von ihnen - darunter die Ukraine, Weißrußland und Kasachstan - wollen die Umgestaltung (allerdings nicht so rasch wie in Rußland), andere hingegen (darunter die meisten Staaten in Mittelasien) halten bis auf weiteres an zentralisierten Wirtschaftsstrukturen fest. Weißrußland hat starke Bindungen an die russische Volkswirtschaft und vorerst wenig Aussicht auf Handel mit dem Westen. Die ebenfalls stark von russischen Energielieferungen abhängige Ukraine betrachtet die wirtschaftliche Eigenständigkeit als untrennbaren Bestandteil ihrer politischen Unabhängigkeit und erhofft sich eine Verbesserung der Beziehungen zum Westen. Dies könnte sich aber als gefährliche Illusion erweisen. Die Staaten in Mittelasien weisen die geringste Wirtschaftskraft aller GUS-Staaten, aber einen starken Bevölkerungszuwachs auf. Durch eine Umorientierung auf den Iran und die Türkei ließe sich die Abhängigkeit der mittelasiatischen Staaten von Rußland mildern, aber nicht völlig beseitigen.

Konversion

Die Umstellung der Rüstungswirtschaft von militärischer auf zivile Produktion gilt als bedeutsamer Schritt auf dem Weg zu marktwirtschaftlichen und demokratischen Verhältnissen in den GUS-Staaten, namentlich in Rußland und der Ukraine mit ihrem riesigen militärisch-industriellen Komplex. Wenn es gelingen würde, diese Industriezweige mit ihren kompetenten Führungskräften, ihrem geschultem technischen Personal und ihrer hochwertigen Ausrüstung auf die Herstellung von Konsum- und Investitionsgütern umzustellen, dann könnten die GUS-Staaten - so die Überlegung - im Hinblick auf ihre globale Wettbewerbsfähigkeit (von der bei zivilen Industrieerzeugnissen gegenwärtig kaum die Rede sein kann) einen qualitativen Sprung vollziehen. Die Konversion erfordert jedoch eine gewaltige Menge an Kapital, das innerhalb der GUS nicht vorhanden ist. Es ist auch nicht sicher, ob es sich im Westen beschaffen ließe. Um sinnvolle Konversionsprogramme durchführen zu können, muß der WPK daher weiterhin Gewinne erwirtschaften. Dies ist nur denkbar, wenn noch auf Jahre hinaus Waffensysteme entwickelt, hergestellt und verkauft werden (möglichst gegen harte Währung auf dem Weltmarkt). Dadurch aber wird im Wirtschaftsgefüge der GUS die Stellung des WPK in seiner alten Form gestärkt.

DIE BALTISCHEN STAATEN

Innerhalb der GUS, aber auch im Westen war die Ansicht weitverbreitet, daß die drei baltischen Staaten nach Erlangung der Unabhängigkeit im Gefolge des gescheiterten Putschs vom August 1991 als eine Art "Versuchslabor" für die Umgestaltung des sowjetischen Systems fungieren könnten. Russische Demokraten bezeichneten Litauen, Lettland und Estland als "nasch sapad" (unseren Westen) und erhofften sich von dieser Region eine Brückenfunktion zwischen Europa und Rußland. Die Führer der großen Reformbewegungen in den baltischen Staaten verwiesen gern auf die (noch recht junge) demokratische Tradition ihrer Länder und nährten damit die Illusion, daß ihr Übergang zum "europäischen System" nicht schwieriger als in Ländern wie Polen und Ungarn zu bewerkstelligen wäre. Im Vergleich zu Ost-/Mitteleuropa steckt ihr politisches System allerdings noch in den Anfängen, ihre Wirtschaft ist weitaus stärker von den Entwicklungen in der GUS abhängig, und innerhalb der neuen politischen Führungsschicht kommt es zunehmend zu scharfen Auseinandersetzungen über Grundfragen. Die wirtschaftliche Erneuerung hat eine ebenso desta-

bilisierende Wirkung wie in den anderen postkommunistischen Staaten. Es besteht also wenig Anlaß zu Optimismus.

Außenwirtschaftlich gesehen sind die baltischen Republiken in einer günstigeren Lage als die anderen Gliedstaaten der ehemaligen Sowjetunion. Sie bemühen sich um enge Beziehungen zu ihren skandinavischen Nachbarn im Europäischen Wirtschaftsraum. Dennoch ist die Industrieproduktion im Baltikum weiterhin auf Absatzmöglichkeiten in der GUS angewiesen, so daß man von dauerhaften Wirtschaftsverbindungen zwischen den baltischen Staaten und der GUS ausgehen kann.

Eine sehr gefährliche Entwicklung ist die Verschlechterung des Verhältnisses zu Rußland, dem wichtigsten und möglicherweise unersetzbaren Handelspartner. Zumindest bei den russischen Demokraten, die bereits vor dem August 1991 für die Unabhängigkeit der Balten eingetreten waren, löste dies Überraschung und Enttäuschung aus. Während die baltischen Staaten gute Beziehungen zu fast allen EG-Ländern und zu den USA hergestellt haben, ist das "besondere Verhältnis" zu Rußland mittlerweile so problematisch und von gegenseitigem Mißtrauen gekennzeichnet, daß man gewaltsame Auseinandersetzungen nicht ausschließen kann. Die Hauptfragen dabei sind innenpolitische Probleme der Umgestaltung, die fortwährende Anwesenheit russischer Truppen und die Stellung der russischen Minderheit.

Tendenzen der politischen Umgestaltung

Mehr noch als in anderen Staaten der ehemaligen Sowjetunion und in Ost-/Mitteleuropa besteht in allen drei baltischen Staaten eine weite Kluft zwischen den Erwartungen der Bevölkerung im Jahre 1991 und der realen Situation im Jahre 1992. Es wurde wohl vielfach angenommen, daß Unabhängigkeit und Souveränität an sich schon die Lösung der in den drei Ländern bestehenden politischen, sozialen, wirtschaftlichen und ethnischen Probleme ein ganzes Stück näherbringen würden. Auch sah man in staatlichen Maßnahmen wie der Einführung einer eigenen Währung häufig so etwas wie ein Zaubermittel. Die Erkenntnis, daß viele dieser Hoffnungen auf Sand gebaut waren, hat daher zu einem tiefen Gefühl der Enttäuschung oder gar Verzweiflung unter den Bürgern der baltischen Staaten geführt.

Die Entwicklung pluralistischer politischer Strukturen ist in der Regel nicht so weit gediehen wie in Ost-/Mitteleuropa. Die Bildung politischer Parteien steckt noch in den Anfängen, und die neue politische Führungsschicht kann sich nicht wie in Ost-/Mitteleuropa oder in großen Teilen Südosteuropas auf bestehende Strukturen und Verwaltungen von Staaten stützen, die zumindest der Form nach unabhängig waren.

Die fortdauernde Präsenz russischer Truppen

Unmittelbar nach der formellen Anerkennung der Unabhängigkeit Litauens, Lettlands und Estlands durch die UdSSR im September 1991 forderten die Repräsentanten der baltischen Staaten den Abzug aller sowjetischen Truppen bis spätestens Ende 1992.

Nach vorsichtigen Schätzungen ist die Nordwestgruppe der Streitkräfte (ehemals der Baltische Militärbezirk) etwa 130 000 Mann stark und stellt somit in einem 174 000 km² großen Gebiet mit annähernd acht Millionen Einwohnern einen beträchtlichen Faktor dar. Zu diesen 130 000 Mann zählen etwa 35 000 Offiziere und Unteroffiziere. Genaue Zahlenangaben über die Stärke und Zusammensetzung der militärischen Einheiten im Baltikum wurden selbst nach Aufnahme der Verhandlungen über den Truppenabzug nicht bekannt. Es gibt keinerlei Vereinbarungen zur Regelung der Truppenpräsenz. Vielmehr sind schwerbewaffnete Kontingente über die gesamte Region verteilt und in fast jeder größeren Stadt anzutreffen. Alle unter direkter militärischer Kontrolle stehenden Gebiete sind nicht zugänglich, auch nicht für die Behörden der baltischen Staaten. Der litauische Präsident Vytautas Landsbergis erklärte unlängst: "Diese Armee bestimmt selbst, wo und wann Truppenbewegungen stattfinden. Sie verhält sich wie eine Besatzungstreitmacht, nicht wie eine Armee in einem souveränen Staat."

Von Anfang an behaupteten die sowjetischen Militärbehörden, daß nur ein ganz allmählicher Abzug möglich sei und dieser erst 1994 nach Abschluß der Truppenrückführung aus Deutschland und Polen beginnen könne. Ihr mangelnder Eifer läßt sich zum Teil durch die Bedeutung bestimmter militärischer Einrichtungen in den baltischen Staaten für die globalstrategische Konzeption der Sowjetunion und jetzt Rußlands erklären. Nach der Gründung der GUS und der Schaffung eines russischen Verteidigungsministeriums erlangten die bislang sowjetischen Einheiten in

den baltischen Republiken offiziell den Status russischer Streitkräfte. Doch damit änderte Moskau nicht seine Haltung zur Abzugsproblematik. Der russische Verteidigungsminister erklärte im Mai 1992, daß im Zeitraum von 1992 bis 1994 nur 40 Prozent der stationierten Truppen abgezogen werden könnten. Der in den baltischen Hauptstädten vorgebrachte Einwand, daß die fortdauernde Anwesenheit dieser ausländischen Streitkräfte völkerrechtswidrig sei, ließ ihn offensichtlich unbeeindruckt. Unter starkem internationalen Druck versprach Präsident Jelzin, den Abzug zu beschleunigen, doch konnte er keinen genauen Zeitplan vorlegen. Die Anfang September 1992 zwischen Litauen und Rußland ausgehandelte (aber nicht sofort unterzeichnete) Vereinbarung über den Truppenabzug ist ein Hoffnungsschimmer.

Nach zuverlässigen Berichten sind die russischen Truppen im Baltikum stark demoralisiert. Die Bevölkerung verhält sich ihnen gegenüber zu meist feindselig, und es kommt immer häufiger zu schweren Zwischenfällen, an denen baltische Radikale und russische Soldaten beteiligt sind. Generaloberst Waleri Mironow, der Befehlshaber der Nordwestgruppe der Streitkräfte, warnte von seinem Hauptquartier in Riga aus vor der Gefahr, daß derartige Vorkommnisse zu bewaffneten Zusammenstößen führen können, wie dies in Moldawien bereits der Fall war. Beunruhigend ist auch das aufrührerische Verhalten gewisser Gruppen von russischen Offizieren in den baltischen Staaten. Sie haben Moskau ultimativ aufgefordert, vor ihrem Abzug konkrete Zusicherungen über ihre künftige soziale Absicherung zu geben.

Je länger die Präsenz russischer Truppen andauert, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, daß die noch relativ friedlichen baltischen Staaten durch diese Anwesenheit zu einem instabilen Konfliktgebiet werden. Daraus ergeben sich nicht nur für die baltischen Staaten selbst Gefahren, sondern auch für die reformorientierte russische Regierung, da jegliche Zunahme der Spannungen den nationalistischen Kräften in Moskau Vorschub leistet.

Die Lage der russischen Minderheiten

In Lettland und Estland macht die russische Minderheit 48 bzw. 38 Prozent der Bevölkerung aus. In Litauen beträgt der Anteil 10 Prozent. Die Angst der Letten und Esten, im eigenen Land in eine Minderheitenrolle

gedrängt zu werden, spielte im Kampf um nationale Unabhängigkeit eine bedeutsame Rolle. In den Hauptstädten Riga und Tallinn waren und sind die Letten und Esten bereits in der Minderheit. In beiden Ländern werden einige Städte völlig von Russen dominiert. Bei den Volksbefragungen stimmten die dort ansässigen Russen zu großen Teilen ebenso wie die baltische Bevölkerungsmehrheit für die Unabhängigkeit, da sie sich einen rascheren Übergang zu Demokratie und Marktwirtschaft außerhalb der Sowjetunion erhofften. Die von den neuen baltischen Behörden eingeleiteten Maßnahmen waren für sie aber schnell ernüchternd. In Estland und Lettland werden den Russen die vollen Bürgerrechte verwehrt. Durch die Entscheidung aller drei baltischen Staaten, Russisch nicht länger als Amtssprache anzuerkennen, wurde den Russen ein weiterer Schlag versetzt, da sie während der Sowjetära nie genötigt waren, die Sprache der einheimischen Bevölkerung zu erlernen. Eine besonders mißliche Lage ergibt sich in stark "russifizierten" Gebieten wie der Narva-Region im Nordosten Estlands, die zu 90 Prozent von Russen bewohnt ist und ein Zentrum der Schwerindustrie darstellt. Die wirtschaftliche Umgestaltung wird gerade in diesen Regionen zu Massenentlassungen führen, so daß Nationalitätenkonflikte vorprogrammiert sind. Die dort lebenden Russen haben bereits damit gedroht, eine "Narvaflußrepublik" auszurufen und sich der Russischen Föderation anzuschließen. Dadurch wurde der estnische Nationalismus zusätzlich geschürt.

Die russische Regierung bemüht sich, die Lage der Russen im Baltikum zu verbessern, allerdings nur mit geringem Erfolg. Moskau hat ein Memorandum zu "Menschenrechtsverletzungen" in Litauen, Lettland und Estland an den Europarat gerichtet. Fortschrittliche russische Intellektuelle protestierten gegen die ihrer Meinung nach gegen unschuldige Russen praktizierte Diskriminierung. Sie weisen mahnend darauf hin, daß eine aggressive Variante des baltischen Nationalismus, den sie selbst während des Unabhängigkeitskampfes unterstützten, der Sache der Demokratie in der gesamten ehemaligen Sowjetunion großen Schaden zufügt und nur die Position reaktionärer und imperialistischer Kräfte in Rußland stärkt. Litauen hat mit der russischen Minderheit anscheinend weniger Probleme, durchlebte aber eine Phase ernster politischer Spannungen mit Polen. Da die in Litauen lebenden Polen, die acht Prozent der Bevölkerung ausmachen, sich vor der Unabhängigkeitserklärung kulturell in einer besseren Lage befanden als danach, entstand ein polnisch-litauisches Problem, dessen Lösung noch nicht in Sicht ist.

Die Lage der russischen Minderheiten diene bestimmten russischen Politikern und Generälen als Argument für eine Verschiebung des Truppenabzugs, woraufhin Präsident Jelzin im Oktober 1992 dessen Unterbrechung verkündete. Die größte Gefahr besteht darin, daß russische Soldaten in der Region den bewaffneten Schutz ihrer Landsleute übernehmen und damit in einen offenen Konflikt mit den baltischen Behörden geraten könnten. Zudem sehen es nun in Lettland und Estland einflußreiche politische Gruppierungen als ihre Hauptaufgabe an, die Landesgrenzen von 1920 wiederherzustellen. Sie erheben auf einige nicht sehr bedeutende Gebiete Anspruch, die 1940 bei der Annexion durch Stalin an Rußland fielen. Moskau weigert sich aber, diese Ansprüche zu erörtern und wird dabei von Litauen unterstützt, das die bei der Auflösung der UdSSR bestehenden Grenzen erhalten sehen möchte. Radikale Elemente der politischen Führung in Rußland und noch mehr in den baltischen Staaten sehen nun aufgrund dieser Nationalitätenkonflikte ihre Stunde gekommen. Das Problem der russischen Minderheiten wird mit großer Wahrscheinlichkeit zur Ablenkung von der wirtschaftlichen und sozialen Krise hochgespielt werden, was gefährliche Folgen haben dürfte.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

In allen vier Regionen des ehemaligen Ostblocks vollzieht sich die Abkehr vom Kommunismus keineswegs so reibungslos wie erwartet. Erstens ist die allgemeine Zustimmung oder gar Euphorie einer weitverbreiteten Enttäuschung gewichen, und das Vertrauen in die Fähigkeit der demokratischen Strukturen zur Lösung der akuten Probleme des postkommunistischen Osteuropas ist geschwunden. Dies ist weitgehend darauf zurückzuführen, daß zweitens der Übergang zu marktwirtschaftlichen Verhältnissen - unabhängig vom eingeschlagenen Kurs der einzelnen Regierungen - wesentlich länger dauert, als man dies vorhersah. Drittens sieht sich die neue Führungsschicht bei der Anpassung an die Erfordernisse institutioneller und administrativer Reformen mit schwerwiegenden Problemen konfrontiert. Viertens haben es die politischen Parteien in den meisten Ländern nicht vermocht, stabile Strukturen aufzubauen und damit die Funktion der Parteien in westlichen Demokratien auszufüllen. In manchen Ländern kann man kaum von Parteien sprechen. Überdies ist bisher kein dauerhafter gesellschaftlicher Konsens über die Grundlagen der demokratischen Strukturen und der Marktwirtschaft erzielt worden.

Bei der in diesem Kapitel vorgenommenen geographischen und politischen Unterteilung ergibt sich im einzelnen ein differenzierteres Bild. In Ost-/Mitteleuropa ist die politische und wirtschaftliche Umgestaltung eindeutig am weitesten fortgeschritten. In diesen beiden Punkten haben die Länder der Region schon soviel geleistet, daß Assoziierungsabkommen mit der EG gerechtfertigt sind. Aber selbst in diesem Fall enthalten die politischen und wirtschaftlichen Probleme reichlich Konfliktstoff. Daher kann nicht völlig ausgeschlossen werden, daß nationalistische/populistische Kräfte die Oberhand gewinnen und der Übergang zur Marktwirtschaft gestoppt wird.

Teile Südosteuropas werden gegenwärtig von einem Krieg heimgesucht, der in den direkt beteiligten Ländern den Umgestaltungsprozeß fast zum Erliegen brachte und die gesamte Region erfassen könnte. Selbst in den bisher nicht unmittelbar betroffenen Staaten verläuft die Umgestaltung wesentlich langsamer als in Ost-/Mitteleuropa. Das Wiederaufleben von einander feindlich gesonnenen Staatenkoalitionen im Zusammenhang mit dem Krieg im ehemaligen Jugoslawien könnte eine neue "Balkanisierung" der Region zur Folge haben. Südosteuropa wird also auf Jahre hinaus ein Krisengebiet bleiben.

Die GUS sieht einer ungewissen politischen Zukunft entgegen und befindet sich am Rande des wirtschaftlichen Zusammenbruchs. Angesichts der Hinterlassenschaft von 70 Jahren Kommunismus wird die Umgestaltung dort ungleich schwieriger sein als in allen anderen Regionen des einst kommunistischen Teils Europas, und dabei hat sie im Vergleich zu diesen kaum begonnen. Die weitere Entwicklung Rußlands ist für die gesamte GUS von ausschlaggebender Bedeutung. Der wirtschaftliche und soziale Kollaps oder eine Rückkehr zu autoritären Herrschaftsformen würde ein Krisengebiet riesiger Ausdehnung entstehen lassen, auch wenn Westeuropa von diesem durch eine Reihe reformfreudigerer Staaten getrennt ist. Deren eigene Stabilität könnte aber durch Kriege oder andere dramatische Ereignisse in der GUS gefährdet werden. Die Möglichkeit weiterer Kriege innerhalb der GUS-Staaten und zwischen diesen ist unübersehbar.

Die baltischen Republiken verfügen über bessere Voraussetzungen für den Erneuerungsprozeß als die meisten GUS-Staaten, aber auch sie befinden sich in einer schweren Wirtschaftskrise. Durch ihre noch auf absehbare Zeit bestehende ökonomische Abhängigkeit von Rußland und die

akute Gefahr ethnischer Konflikte ergeben sich dort für die Umgestaltung spezielle Probleme. Wenn sich diese Probleme als lösbar erweisen, könnten die baltischen Staaten mittelfristig den gleichen Stand der Erneuerung wie Ost-/Mitteleuropa erreichen.

Die Gesamtbilanz 1992 der Entwicklungstendenzen in Osteuropa ist nicht gerade ermutigend. Trotz mancher Fortschritte beim Übergang zu Demokratie und Marktwirtschaft nimmt die Gefahr weiterer Krisen und Auseinandersetzungen ständig zu. Die Auswirkungen wären nicht auf die östliche Hälfte Europas begrenzt, sondern würden die Stabilität und Prosperität des gesamten Kontinents gefährden. Die Risiken und Gefahren, die sich für Westeuropa aus den gegenwärtigen Tendenzen ergeben, werden im nächsten Kapitel näher beleuchtet.

III. KONSEQUENZEN UND GEFAHREN FÜR DEN WESTEN

Die Folgen des Zusammenbruchs der kommunistischen Regime in Osteuropa sind wohl kaum zu überschätzen. Häufig bergen sie Risiken in sich, denen nicht nur die unmittelbar betroffenen Länder, sondern auch ihre europäischen Nachbarn ausgesetzt sind. In bestimmtem Umfang ergeben sich daraus auch direkte oder indirekte Gefahren für den Westen. Zum einen kommt es zu einer Verschärfung von Problemen, die bereits zu Zeiten des Kommunismus bestanden. Zum anderen ergeben sich die Gefahren unmittelbar aus dem Zusammenbruch der staatlichen und gesellschaftlichen Strukturen in Osteuropa. Diese betreffen den politischen und militärischen Bereich, wirtschaftliche Fragen, die Energieversorgung, die Wanderungsbewegungen und ökologische Probleme.

Politische Konsequenzen und Gefahren

Durch den Wegfall der besonderen Art von Stabilität, den die kommunistische Herrschaft dem östlichen Teil Europas aufnötigte, wurden soziale Energien freigesetzt, die dem ganzen Kontinent politischen Schaden zufügen können, wenn sie nicht in die richtigen Bahnen gelenkt werden. Der Krieg in Kroatien und jetzt in Bosnien-Herzegowina hat deutlich gemacht, daß mit der bestehenden europäischen Sicherheitskultur einem brutalen Krieg nicht beizukommen ist, und dies zu einem Zeitpunkt, da Europa im Begriff ist, die westlichen Sicherheitsinstitutionen zu vertiefen und zu erweitern. Dadurch erhöht sich die Gefahr einer Aushöhlung der europäischen Institutionen, die eine Abnahme und nicht eine Zunahme der Sicherheit zur Folge hätte.

Die gleiche Konsequenz ergibt sich möglicherweise aus künftigen Konflikten in Osteuropa und auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion. Wenn die Konfliktparteien - und dies wird die Regel, nicht die Ausnahme sein - sich im Verlaufe solcher Konflikte über grundlegende Normen der europäischen Sicherheitsstruktur, vor allem der KSZE, hinwegsetzen, gefährdet eine Politik der Gleichgültigkeit das europäische Sicherheitsgefüge zusätzlich. Auch wenn diese Auseinandersetzungen zunächst Westeuropa nicht direkt berühren, haben sie in mehrfacher Hinsicht weitreichende Folgen für die Sicherheitsinteressen des Westens: durch die unvermeidlichen Nebeneffekte osteuropäischer Konflikte in

Form von Flüchtlingsströmen und Wanderungsbewegungen nach Westeuropa, die Gefahr der Nachahmung gewaltsamen Vorgehens und die allgemeine Untergrabung der Bereitschaft zur friedlichen Beilegung von Konflikten. Vor diesem Hintergrund ist nicht klar, wie die EG eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik konzipieren, geschweige denn umsetzen will.

Angesichts des Verfalls der Sicherheitskultur gerät möglicherweise Europa als Ganzes in ein immer ärgeres Dilemma. Zum einen läßt sich der so hoch im Kurs stehende Grundsatz der Selbstbestimmung immer weniger mit dem westlichen Interesse an Stabilität vereinbaren. Zum anderen könnte die Nichtahndung von Verstößen gegen die in der neuen europäischen Sicherheitsordnung verankerten Prinzipien zu einer Schwächung der KSZE führen, während energische Maßnahmen und empfindliche Sanktionen möglicherweise nicht zum gewünschten Ergebnis führen, wenn damit die Konflikte angeheizt und nicht eingedämmt werden. Sollte kein Ausweg aus diesem Dilemma gefunden werden, ist eine weitere Destabilisierung der GUS-Staaten nicht auszuschließen. Diese wiederum kann sich auch weiter westlich bemerkbar machen und Osteuropa politischen Schaden zufügen. Für Mittel- und Westeuropa ergäben sich dann gleichfalls ernste Konsequenzen.

Die Machtübernahme durch autoritäre Regime in Osteuropa könnte Krisen und Konflikte auslösen, deren Folgen nicht auf die jeweiligen Länder beschränkt blieben. Hierdurch kommt es gegebenenfalls zu einer Destabilisierung des ganzen strategische Umfelds (z.B. wenn Rußland und die Ukraine oder Rußland und Kasachstan betroffen wären) sowie zu einer offenen Mißachtung von Verträgen, Normen und Verhaltensregeln. Denkbar sind auch länderübergreifende Auswirkungen wie Massenfluchtbewegungen, die Ausweitung der Konflikte auf Minderheiten in anderen Ländern, schädliche Folgen für die Nachbarstaaten und die Auslösung eines Prozesses, der zu einer direkten Aggression gegen angrenzende Länder führt. In diesem Kontext sind zwei Fragen zu untersuchen. Erstens: Wie lassen sich europäische Sicherheitsregelungen erfolgreich durchsetzen? (Darauf gibt es keine Optimismus erweckende Antwort). Zweitens: Wie gewährleistet man im Umgang mit autoritären Regimen das Recht der Nachbarstaaten auf eine sichere Umwelt und speziell den Schutz vor havarieanfälligen Industrieanlagen und Einrichtungen wie Atomreaktoren?

Schließlich könnte die ganze Europäische Gemeinschaft ernsten politischen Schaden nehmen, da sie nicht darauf vorbereitet ist, sich mit diesen beunruhigenden demokratiefeindlichen Tendenzen auseinanderzusetzen.

Im übrigen kann Europa durch seine Haltung auch die Entstehung autoritärer Regime begünstigen. Die Länder Osteuropas haben sich nach der Befreiung von der kommunistischen Herrschaft nicht zuletzt deshalb für einen demokratischen Weg entschieden, weil sie erwarteten, von ihren neuen westlichen Partnern die für den Anschluß an Europa notwendige Unterstützung zu erhalten. Da sich in den Augen der osteuropäischen Staaten und Völker diese Hoffnungen nicht erfüllt haben, wächst neben den wirtschaftlichen und politischen Schwierigkeiten auch die Enttäuschung. Dies kann sehr wohl zu einer weiteren Schwächung der jungen Demokratien führen, deren soziale Basis ohnehin sehr brüchig ist. Das gleiche gilt für die Nachfolgestaaten der Sowjetunion, die sich westliche Hilfe zur Überwindung der Krise erhofften. Die Bürger dieser Staaten haben ebenso wie große Teile der politischen Führungsschicht das Gefühl, daß ihre Hoffnungen nicht erfüllt wurden. Eine politische Neuorientierung könnte sehr wohl die Folge sein. Vor allem Rußland könnte einen neuen Kurs einschlagen und entweder eine Isolationspolitik betreiben oder sich stärker nach Süden und Osten orientieren, d.h. eine eurasische Linie verfolgen, die ihrem Wesen nach antiwestlich ist.

Militärische Konsequenzen und Gefahren

Die verbleibende Bedrohung des Westens durch die ehemalige Sowjetarmee
Mitte 1992 war die von der GUS ausgehende unmittelbare militärische Bedrohung des Westens (die neben dem notwendigen Potential auch bestimmte Absichten voraussetzt) als minimal einzuschätzen. Offen bleibt dabei allerdings die Möglichkeit, daß Rußland einen Kurswechsel vollzieht und erneut versucht, die Staaten Mitteleuropas oder des Baltikums, für die der Westen (bisher) keine direkte sicherheitspolitische Verantwortung hat, militärisch zu dominieren. Rußland wird daneben auf absehbare Zeit über ein mächtiges Kernwaffenpotential verfügen, das weiterhin eine mögliche militärische Bedrohung für Westeuropa darstellt. Vorstellbar ist auch, daß die Russische Föderation nach einer Phase der Veränderung, Reorganisation und Aufwärtsentwicklung in einigen Jahrzehnten wieder zu einer militärischen Großmacht wird, die sich erneut ihre Nachbarn untertan machen will. Aus diesen Gründen hat der Westen ein ein-

deutiges Interesse an der Ratifizierung und Verwirklichung der bestehenden Vereinbarungen zur Rüstungskontrolle, insbesondere des Vertrags über die Reduzierung der konventionellen Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) und des Vertrags über die Begrenzung der strategischen Waffen (START). Die Ratifizierung dieser Verträge wird den Weg für weitere Schritte zur Rüstungskontrolle sowie für vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen ebnen.

Die Weitergabe von Kernwaffen innerhalb der GUS gefährdet ernsthaft die weitergehenden Interessen des Westens. Die Möglichkeit des Aufstiegs der Ukraine und Kasachstans zu Atomwaffenmächten stellt zwar für den Westen ein Risiko dar, dürfte aber eher die Beziehungen innerhalb Osteuropas beeinträchtigen, da beide Republiken deutlich gemacht haben, daß ihre Befürchtungen nicht dem Westen, sondern Moskau gelten. Eine weitere ernsthafte Bedrohung für den Westen ist die indirekte Weitergabe nuklearen Materials durch Atomexperten der GUS, die ihre Fachkenntnisse anderen interessierten Ländern verkaufen. Das gleiche gilt für die riesigen Mengen (70 bis 80 Tonnen) Plutonium aus Atomwaffen, die im Rahmen von Abrüstungsmaßnahmen verschrottet werden. Gegenwärtig besteht keine Möglichkeit, größere Mengen davon für Brennelemente zu verwenden. Wer ein Interesse an spaltbarem Material für nukleare Waffen hat, könnte daher versucht sein, sich dieses gewaltsam aus Zwischenlagern für Atommüll zu beschaffen.

Die Weitergabe von chemischen Waffen ist gleichfalls mit Risiken verbunden. Im Verlauf eines offenen Konflikts oder Krieges in der GUS oder in Rußland könnten solche Waffen zum Einsatz gelangen, was letztendlich Auswirkungen auf ganz Europa hätte. Dabei liegt auch hier die Gefahr vornehmlich im personellen Bereich, also in der Bereitschaft von Chemiewaffenexperten, ihr Know-how an Regime in der Dritten Welt zu verkaufen.

Im Hinblick auf das Nuklearpotential der ehemaligen Sowjetunion bedürfen noch zwei weitere Risiken der Erwähnung. Sie ergeben sich aus der zunehmenden politischen Entropie, die Gegenstand des vorangegangenen Kapitels war, und nicht aus bewußtem politischen oder militärischen Kalkül Rußlands oder der GUS gegenüber dem Westen. Die erste Gefahr besteht darin, daß zahlenmäßig kleine, aber verzweifelte oder gar unzurechnungsfähige Elemente in den GUS-Streitkräften ein Chaos aus-

zulösen versuchen könnten, indem sie ohne Ermächtigung strategische Kernwaffen zum Einsatz bringen. Die zweite Problematik betrifft den eventuellen Verlust der Kontrolle über die mehr als 9 000 taktischen Kernwaffen auf dem Gebiet der ehemaligen UdSSR. Diese Möglichkeit läßt sich nicht ausschließen, zumal wenn Rußland im Chaos versinkt. Eine besondere Art des Kontrollverlusts könnte sich ergeben, wenn der physische Verschleiß der Waffen zum Austritt radioaktiver Strahlung führt, was Folgen für den Westen wie auch für Osteuropa selbst hätte. Zur Demontage des Kriegsgeräts stehen nicht genügend Fachleute zur Verfügung, und so kann es zu Explosionen mit der Freisetzung radioaktiven Materials kommen. Auch die Entsorgung der flüssigen und festen Treibstoffe, die sich in den laut START-Vertrag zu vernichtenden ehemals sowjetischen Raketen befinden, ist sehr schwierig und zudem umweltbelastend.

Militärische Probleme und politische Risiken

Sollten sich die GUS und die übrigen Staaten Osteuropas zu Ländern mit blühender Marktwirtschaft und pluralistischer Demokratie entwickeln, haben sie eine Reihe von Problemen zu bewältigen, die sich aus der einstigen Nutzung der Ressourcen für den militärischen Bereich ergeben. Diese Probleme sind in allen früheren Ostblockstaaten Europas besonders gravierend.

Zunächst müssen in ganz Osteuropa die Streitkräfte und Verteidigungseinrichtungen unter zivile und möglichst demokratische Kontrolle gestellt werden, worunter die Einrichtung ziviler Stäbe (mit Kompetenzen in Bereichen wie Gestaltung der Verteidigungspolitik, Beschaffung und Militärdoktrin) und die Gewährleistung einer angemessenen parlamentarischen Kontrolle oder auch Orientierung der Verteidigungspolitik zu verstehen ist. Wenn man davon ausgeht, daß die GUS militärisch gesehen keinen Bestand hat und die einzelnen Republiken sich um die Aufstellung eigener Streitkräfte bemühen, bedarf es einer Reorganisation der einstigen Sowjetarmee. Die Truppen müssen umgruppiert und untergebracht werden. Mit oder ohne KSE-Vertrag sind in den GUS-Staaten und in ganz Osteuropa neue militärische Strukturen erforderlich. Überall in Osteuropa besteht die Notwendigkeit, den Rüstungshaushalt zu beschränken und umzugestalten. Die aus demographischen, technologischen und wirtschaftlichen Gründen notwendige Umwandlung der russischen Streitkräfte in eine Berufsarmee erfordert gewaltige organisatorische Anstren-

gungen und ein völliges Umdenken. Rußland benötigt keine wesentlich größere Zahl von Berufssoldaten als jetzt, wird aber nicht umhinkönnen, einen Teil der derzeitigen Militärs zu entlassen und durch andere zu ersetzen. Für die Unterhaltung und Entwicklung von Streitkräften in den neuen Republiken und den anderen osteuropäischen Staaten müssen erst einmal Strategien und Doktrinen ausgearbeitet werden. Diese sollten möglichst mit den Zielen des KSZE-Prozesses und dem KSE-Vertrag im Einklang stehen, so daß die sicherheitspolitischen Beziehungen innerhalb Osteuropas durch gegenseitigen Rückhalt und nicht durch Provokationen und Ängste gekennzeichnet sind, die einen Rüstungswettlauf und Konflikte auslösen. In der ehemaligen Sowjetunion machten die Verteidigungsausgaben wahrscheinlich über 20 Prozent des Gesamtbudgets aus. Aus wirtschaftlichen Gründen müssen die Nachfolgestaaten diesen Haushaltsposten entsprechend den Bemühungen des Westens auf vier Prozent oder weniger reduzieren. Darüber hinaus müssen die früher militärisch genutzten Ressourcen effektiv für zivile Zwecke eingesetzt werden, darunter auch die nicht mehr benötigten Angehörigen der Streitkräfte und das zuvor für die Rüstungsproduktion eingesetzte Humanvermögen und Kapital.

Die Umstellung der Wirtschaft und der Gesellschaften Osteuropas von militärischen auf zivile Bedürfnisse ist mit zahllosen Problemen verbunden. Auch die ungemein schwierige Aufgabe der Umschulung von Offizieren für Tätigkeiten im zivilen Bereich muß bewältigt werden. Möglicherweise müssen allein im Jahre 1992 etwa 600 000 Offiziere und Unteroffiziere aus der Roten Armee entlassen werden. Bis 1992 waren die Konversionsbemühungen in der Industrie der ehemaligen Sowjetunion zwar selten von Erfolg gekrönt, jedoch können es sich die GUS-Staaten nicht leisten, das Kapital der über 2 000 rüstungsorientierten Produktionsunternehmen einfach abzuschreiben. Die Umstellung der Rüstungsindustrie war auch ein Schwerpunktthema in der CSFR, besonders in der Slowakei. In den anderen osteuropäischen Staaten hatte die Rüstungsproduktion einen geringeren Umfang, war aber auch dort nicht ohne Bedeutung.

Wenn es nicht gelingt, diese Probleme in der GUS und in Osteuropa vernünftig zu regeln, wird sich der militärische Sektor auf staatlicher Ebene als große Belastung erweisen. Die Rüstungsunternehmen in Rußland und der Ukraine werden ihre Absatzbemühungen auf dem internationalen Waffenmarkt intensivieren und vor allem versuchen, ihre Produkte an

Länder der Dritten Welt zu verkaufen. Der militärisch-industrielle Komplex wird aus seiner ökonomischen Schwäche eine politische Tugend machen und weiterhin staatliche Subventionen verlangen, wobei für den Fall der Nichterfüllung dieser Forderung unterschwellig Massenentlassungen angedroht werden. Angesichts des weiter sinkenden sozialen Status, des Wegfalls des Feindbildes, der teilweisen Demobilisierung und neuer Etat-kürzungen setzen in den Streitkräften Auflösungserscheinungen ein. Die Soldaten treiben mit allem Handel, was Käufer findet, und die Offiziere beteiligen sich zunehmend an den überall stattfindenden Privatisierungsmaßnahmen. Zudem bemühen sich die politischen Führer der neuen regionalen Machtzentren um militärischen Rückhalt für ihre politischen Aktivitäten, vor allem für die Unabhängigkeitsbestrebungen ihrer Regionen, wodurch sich der Auflösungsprozeß beschleunigt.

Das Fazit lautet also, daß sich speziell in Rußland die Streitkräfte kaum als Instrument der Stabilität in den Händen einer demokratisch gewählten Regierung erweisen dürften, sondern eher zur zunehmenden Instabilität und Auflösung Rußlands beitragen werden.

Politische Probleme und militärische Risiken

Wie bereits dargelegt, leidet Osteuropa unter zahlreichen Problemen im Zusammenhang mit der strukturellen Entropie und der Instrumentalisierung emotionsgeladener Themen, die bereits zu Gewaltanwendung geführt haben oder in nächster Zeit dazu führen werden. Hierdurch können sich auch indirekte Risiken für den Westen ergeben. Einige dieser Probleme resultieren aus dem Widerspruch zwischen dem vielbeschworenen abstrakten Recht auf nationale Selbstbestimmung durch Eigenstaatlichkeit und der Realität, daß Vorschläge zu Grenzkorrekturen in der Regel auf heftigen Widerstand stoßen und Osteuropa nicht eindeutig in Gebiete eingeteilt werden kann, die jeweils von Angehörigen der gleichen "Nation" bewohnt werden.

Unter dem Gesichtspunkt möglicher Gewaltanwendung ist wohl der ukrainisch-russische Konflikt in der GUS das gravierendste "internationale" Problem. In der zweiten Hälfte des Jahres 1992 war man zwar auf beiden Seiten bemüht, den Streit unter Kontrolle zu halten, aber eine künftige kriegerische Auseinandersetzung wurde immer wahrscheinlicher. Ein Konflikt ähnlicher Größenordnung könnte bei einer Machtübernahme nationalistischer und/oder islamischer Kräfte in Kasachstan

entstehen, das bisher ein strategischer Verbündeter Rußlands war und geographisch wie bevölkerungspolitisch eine Pufferfunktion wahrnimmt. Solche Veränderungen könnten sehr wohl zur Abspaltung des hauptsächlich von Russen bewohnten Nordteils von Kasachstan führen, was wiederum heftige Reaktionen auf kasachischer Seite auslösen würde. Möglich wäre dann die Eskalation zu einem Krieg von beträchtlichen Ausmaßen und mit unkalkulierbaren Folgen.

Die 25 Millionen Russen, die nun im Ausland, d.h. in den früheren Sowjetrepubliken, leben, stellen ein weiteres Problem dar, das unter Umständen den Einsatz militärischer Gewalt nach sich zieht. Rußland sieht sich in der Rolle des Beschützers und beansprucht ein Mitspracherecht überall dort, wo man den Angehörigen der alten Kolonialmacht eine tiefe Abneigung entgegenbringt. Bis für diese Russen ein besonderer Status geschaffen und ihre Sicherheit garantiert wird, besteht vor allem in den mittelasiatischen Staaten ständig die Gefahr einer militärischen Intervention russischer Streitkräfte, die ernste politische Konsequenzen für die betreffenden Staaten hätte. Ein solcher Triumph russischer Großmannsucht wäre ein gefundenes Fressen für die nationalistischen Kräfte in Rußland, die in einer solchen Situation sogar an die Macht gelangen könnten.

Daneben sind aber auch Probleme mit nichtrussischen Minderheiten zu nennen. Bis 1992 war es bereits zu gewalttätigen Auseinandersetzungen in Nagorny-Karabach, Südossetien, Abchasien und Moldawien gekommen, doch sind weitere Konflikte schon vorprogrammiert. In Osteuropa gibt es ebenfalls Minderheitenprobleme. Die Grenzen Ungarns verdeutlichen auch heute noch, daß das Land zu den Verlierern des Ersten Weltkriegs gehörte und durch den Vertrag von Trianon große Teile seines Territoriums verlor. Rund 40 Prozent derjenigen, die sich als Ungarn betrachten, leben in Nachbarstaaten, darunter in Serbien und Bulgarien.

Vorstellbar ist, daß Konflikte aus regionalen Abspaltungsbewegungen innerhalb der Russischen Föderation selbst erwachsen, denn es besteht keine Klarheit darüber, welche Bevölkerungsgruppen Anspruch auf den Status einer "Nation" mit dem Recht auf Eigenstaatlichkeit erheben können. Erschwerend kommt hinzu, daß die einzelnen Gruppen unterschiedliche Vorstellungen von "Autonomie" oder "Unabhängigkeit" gegenüber Moskau haben. Mitte 1992 kämpften die Tschetschenen und Inguschen

für die Errichtung zweier Republiken in der autonomen Region. In Tatarstan setzte sich eine starke nationalistische Bewegung für einen unabhängigen Staat innerhalb der GUS ein. In der ölreichen Region Tjumen wurde überlegt, ob nicht die Eigenstaatlichkeit günstiger wäre als die Zugehörigkeit zu Rußland. Das Gebiet Wladiwostok könnte ebenfalls die Unabhängigkeit anstreben, da durch immer engere Beziehungen zu China, Südkorea, Japan und andere asiatische Staaten die psychologische Distanz zu Moskau ständig zunimmt. Nach Meinung von Sachverständigen befand sich die Russische Föderation 1992 trotz des Föderationsvertrags ebenso am Rande der Auflösung wie die UdSSR im Jahre 1989. Nach anderer Auffassung wurde 1992 ein Modus vivendi vereinbart, wonach die Regionen die Rechte der Zentrale in begrenzten Bereichen akzeptieren, aber ansonsten ihre Geschicke selbst bestimmen. Dieses Modell ähnelt fast dem Osmanischen Reich im 19. Jahrhundert. Zwar ist durchaus denkbar, daß sich Moskau mit Gebietsverlusten abfindet (es hat 1991/92 seine Streitkräfte aus einigen Konfliktgebieten abgezogen), doch ist fraglich, ob es auch die Abspaltung von Territorien tolerieren würde, wenn dadurch der eigene Großmachtstatus verloren ginge.

Im Gegensatz zur Auflösung der Sowjetunion, die zumindest bis Mitte 1992 größtenteils friedlich verlief, wurde die Auflösung Jugoslawiens durch anhaltendes Blutvergießen gekennzeichnet. Historisch begründete ethnische und religiöse Gegensätze verschärfen sich durch wirtschaftliche Probleme und nationalistische Stimmungsmache. Ohne Bevölkerungsbewegungen riesigen Ausmaßes besteht keine Möglichkeit, das Jugoslawienproblem so zu lösen, daß souveräne Territorialstaaten mit homogener ethnischer Struktur entstehen. Die Europäische Gemeinschaft ging deshalb in ihren Bemühungen zur Befriedung der Region von dem Grundsatz aus, die alten Binnengrenzen des jugoslawischen Bundesstaats in unveränderter Form als künftige völkerrechtlichen Grenzen der neuen Staaten beizubehalten und umfassende Minderheitenregelungen zum Schutz der Serben in Kroatien und Bosnien, der Kroaten in Bosnien und Serbien usw. zu treffen. Sollten diese Leitlinien von den Hauptkonfliktparteien akzeptiert werden, so müßten sie voraussichtlich mit Hilfe von Friedenstruppen der Vereinten Nationen und eines europäisch-atlantischen Gremiums, beispielsweise der KSZE im Zusammenwirken mit der NATO oder Westeuropäischen Union, durchgesetzt werden.

Aus den kriegerischen Auseinandersetzungen im ehemaligen Jugoslawien ergeben sich für die Staaten der Gemeinschaft vier Gefahren. Erstens besteht die Möglichkeit, daß Nachbarstaaten in die Kampfhandlungen verwickelt werden. So könnte Ungarn versucht sein, die ungarische Bevölkerung in der Vojvodina zu schützen, Albanien im Kosovo aktiv werden oder ein unabhängiges Mazedonien danach trachten, griechisches Territorium an sich zu bringen (siehe auch Kapitel 2). Zweitens könnten die in Europa, vor allem aber in Deutschland, lebenden Serben danach trachten, den Krieg in den Westen hineinzutragen. Drittens könnten die Entwicklungen im ehemaligen Jugoslawien auf intellektueller, emotionaler und politischer Ebene Konflikte in anderen Teilen Europas hervorrufen. Verleiht die Bildung eines souveränen Staats in Slowenien nicht dem katalanischen Nationalismus neuen Auftrieb? Könnten nicht auch die Korsen das Recht auf Eigenstaatlichkeit einfordern? Wenn die Bewohner des Kosovo den Anschluß an Albanien vollziehen, wie werden dann die Türken in Bulgarien reagieren? Nur wenige Staaten in Europa dürften erfreut darüber sein, daß mit dem Recht auf nationale Selbstbestimmung so oberflächlich und hemmungslos umgegangen wird. Einer wichtigen (und zumindest diskussionswürdigen) These zufolge wird die Forderung laut werden, den im ehemaligen Jugoslawien angewandten Prinzipien auch in der GUS Geltung zu verschaffen. Viertens ist zu befürchten, daß die Lage im ehemaligen Jugoslawien als Nagelprobe für den Zusammenhalt und die Effektivität der EG angesehen wird und daß die Gemeinschaft dabei versagt und damit unter den eigenen Mitgliedstaaten wie auch in der übrigen Welt an Glaubwürdigkeit verliert.

Die Folgen eines Scheiterns im gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bereich der GUS dürfen nicht vernachlässigt werden. Wenn Rußland oder andere Republiken in Chaos und Aufruhr geraten, droht auch eine Machtübernahme durch die Armee. Gelingt es Politikern nicht, einen Staat erfolgreich zu regieren, glaubt das Militär in der Regel, diese Aufgabe besser wahrnehmen zu können. Einmal an die Macht gelangt, könnte die militärische Führung dann eine ausgesprochen nationalistische und aggressive Haltung gegenüber der übrigen Welt beziehen. Wer kann angesichts der Paralyse des politischen Systems in Polen eine Machtübernahme durch das Militär ausschließen?

Zusammenfassung

Von Moskau geht auch weiterhin eine militärische Bedrohung des Westens aus, die zu berücksichtigen ist. Im wesentlichen aber sind die militärischen Risiken und Gefahren für die westliche Sicherheit, die ihren Ursprung in Osteuropa haben, nicht so unmittelbar greifbar wie in der Vergangenheit. Dennoch sind sie sehr ernst zu nehmen. Die sozio-ökonomischen und politischen Verwerfungen, die von riesigen militärisch-industriellen Komplexen verursacht werden, sind ein großes Hemmnis bei der Schaffung einer pluralistischen Demokratie und einer wettbewerbsorientierten sozialen Marktwirtschaft. Die politische Entropie in ihren vielfältigen Erscheinungsformen, die Versuchung der Instrumentalisierung von Ideologien wie Nationalismus, völkischem Denken oder religiösem Fundamentalismus, die Schwäche der neuen demokratischen Strukturen und die regionalen Abspaltungsbestrebungen - all diese negativen Entwicklungstendenzen begünstigen möglicherweise politische Gewalt und den Einsatz von Waffen. Unter diesen Umständen erwachsen aus der Anhäufung riesiger Mengen von Kriegsgerät, darunter Zehntausende von Massenvernichtungswaffen, massive direkte Gefahren für die Sicherheit Westeuropas.

Die Auswirkungen der wirtschaftlichen Umgestaltung

Osteuropa

Im vorangegangenen Kapitel war von beunruhigenden Tendenzen bei der Umgestaltung der osteuropäischen Planwirtschaften in international lebensfähige und sozial stabile Marktwirtschaften die Rede. Auch wenn zwischen den vier Teilregionen, den verschiedenen Ländern und sogar einzelnen Landesteilen deutliche Unterschiede bestehen, ist selbst in den Staaten Ost-/Mitteleuropas, die vergleichsweise über die besten Voraussetzungen verfügen, der Übergang zu international wettbewerbsfähigen und im sozialen Bereich stabilen marktwirtschaftlichen Ordnungen noch keineswegs gesichert. Bestenfalls vollzieht sich dieser Prozeß mit Unterbrechungen, Kompromissen und wachsenden Belastungen. Im schlimmsten Falle kommt es zu einer allgemeinen Krise der Marktwirtschaft und Demokratie, die in ganz Europa eine bedrohlich instabile Situation hervorruft.

Weder Ost-/Mitteleuropa noch Südosteuropa - von der ehemaligen Sowjetunion ganz zu schweigen - dürften in der Lage sein, aus eigener Kraft

die innere und gegebenenfalls zwischenstaatliche Stabilität zu gewährleisten, die für die europäische Sicherheit unerlässlich ist. Zudem ist auch ein supraregionales Engagement erforderlich, das zur Modernisierung und damit zu größerer innerer und regionaler Sicherheit führt. Eine erneute Orientierung auf den Osten kommt auf absehbare Zeit nicht in Frage. Aus diesem Grunde ist die Europäische Gemeinschaft trotz der gegenwärtigen Verunsicherung über die weitere Integration ein Faktor von ausschlaggebender Bedeutung für die Stabilisierung der Verhältnisse in Osteuropa. Dies läßt sich nicht nur an der Ausrichtung der Außenhandelsbeziehungen der Reformstaaten ablesen. Der gescheiterte Versuch, der NATO beizutreten, und die psychologischen Folgen des Konflikts im ehemaligen Jugoslawien haben die Hoffnung gesteigert, daß die Europäische Gemeinschaft bei der Förderung der regionalen Stabilität eine größere Rolle übernimmt.

Ein wirtschaftlicher Aufschwung in Osteuropa wäre ohne den EG-Markt undenkbar, was die Bedeutung der Assoziierungsabkommen unterstreicht. Doch trotz der Vorteile, die diese Länder genießen, können sie das aus dem Systemwechsel resultierende Bedürfnis nach Modernisierung und den Wunsch nach politischer Stabilität und einer psychologischen Zukunftsorientierung nur teilweise befriedigen. Unverbindliche Bemerkungen über eine mögliche Vollmitgliedschaft osteuropäischer Staaten lösen nicht den notwendigen psychologischen Effekt aus. Handelsschranken bestehen auch jetzt noch gerade in jenen Bereichen, in denen diese Länder etwas anzubieten haben und wettbewerbsfähig sind. Die finanzielle Zusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft mit den assoziierten Staaten wurde nur vage umschrieben. Die Liberalisierung der Einfuhr von Waren der Gemeinschaft in die ost-/mitteleuropäischen und südosteuropäischen Länder fällt zeitlich mit einem Produktionsrückgang und raschen Anstieg der Arbeitslosigkeit zusammen. Dadurch könnte es letztendlich zu einer weniger positiven Haltung Osteuropas gegenüber der Europäischen Gemeinschaft kommen.

Da die Konsolidierung der Gemeinschaft Vorrang genießt und die Staaten Ost-/Mitteleuropas und Südosteuropas den strengen Anforderungen an eine EG-Mitgliedschaft nicht gerecht werden, ist vorerst nicht mit einem Beitritt zu rechnen. Dies ist nicht allzu problematisch, solange die politische und wirtschaftliche Entwicklung Osteuropas unter Kontrolle bleibt, was aber eher unwahrscheinlich ist. Würde die Europäische Ge-

meinschaft zumindest in Ost-/Mitteleuropa über die in den Assoziierungsabkommen definierte Rolle hinausgehen (ohne dabei unbedingt die Vollmitgliedschaft auf die Tagesordnung zu setzen), so wäre dies ein Beitrag zur Stabilisierung der Lage in Osteuropa und zu einem entscheidenden Durchbruch im Modernisierungsprozeß.

Sollte das politische Engagement der EG auf das jetzige Niveau beschränkt bleiben, bestehen nur geringe Aussichten, die westeuropäische Stabilitätszone auf Ost-/Mitteleuropa und Südosteuropa auszudehnen. Die daraus für die Gemeinschaft und die europäische Ordnung erwachsenden Risiken lassen sich wie folgt umreißen:

- Die permanente Instabilität Osteuropas würde außerordentliche Hilfsmaßnahmen erforderlich machen, wodurch die Aufmerksamkeit des Westens von anderen wichtigen Aufgaben abgelenkt würde.
- Zwischen Ost- und Westeuropa käme es zu einer neuen Teilung. Im Osten würden die politischen Konflikte zunehmend unter ideologischen, nationalistischen und ethnischen Vorzeichen ausgetragen und gewaltsam gelöst, während Westeuropa bemüht wäre, seinen gemeinschaftlichen Ansatz bei der Behandlung wirtschaftlicher und politischer Differenzen beizubehalten. Längerfristig gesehen wäre diese Zweiteilung ebensowenig stabil wie die alte Teilung Europas und führte auch in Westeuropa zu einer stärker national ausgerichteten Politik.
- Die wirtschaftliche, soziale und politische Instabilität der Region hätte zuerst Auswirkungen auf Deutschland. Anstatt im Rahmen einer gemeinsamen europäischen Ostpolitik vorzugehen, müßte die Bundesrepublik bilaterale Maßnahme ergreifen oder nach einem Interessenausgleich suchen. Die Chance zur Einbindung der deutschen Osteuropapolitik in die Politik der Europäischen Gemeinschaft wären damit vertan.
- Da Deutschland die Aufgabe der Stabilisierung übernehmen müßte, wären die Möglichkeiten zur Lösung der bestehenden Entwicklungsprobleme in Osteuropa noch begrenzter.

Die ehemalige Sowjetunion

Mit dem wirtschaftlichen Umgestaltungsprozeß in der ehemaligen Sowjetunion sind zwei Hauptrisiken verbunden.

- Der Übergang zu einer wettbewerbsorientierten Wirtschaft hat eine Krise ausgelöst, die durch ein Absacken von Investitionstätigkeit, Kaufkraft und Nachfrage sowie durch Betriebsschließungen gekennzeichnet ist. Es läßt sich nicht vorhersagen, wie lange diese Krise andauern und welche sozialen und politischen Folgen sie nach sich ziehen wird.
- Das homogene Wirtschaftsgebiet der nicht mehr bestehenden Sowjetunion und des einstigen russischen Zarenreiches ist in Auflösung begriffen. Möglicherweise ergeben sich daraus langfristig gesehen keine Gefahren. Doch gegenwärtig ist es so, daß Verfallserscheinungen jeglicher Art die sozioökonomische Destabilisierung in der Umgestaltungsphase verstärken würden. Auch würden sie eine mehr nationalistisch oder ethnisch orientierte Wirtschaftspolitik begünstigen oder notwendig machen und damit in den betreffenden Gebieten die Spannungen verschärfen.

Im Kontext der wirtschaftlichen Entwicklung in der GUS erwächst die Hauptgefahr für den Westen aus der Tatsache, daß die Umwandlung einer Planin eine Marktwirtschaft hohe soziale Kosten (Arbeitslosigkeit, sinkender Lebensstandard und geringere Investitionstätigkeit) verursacht und der Bevölkerung und den Politikern der GUS sehr viel abverlangt. Es ist keineswegs sicher, daß die in der Nachfolge der Sowjetunion entstandenen Gesellschaften diese Belastung aushalten können. Die gewaltigen Probleme beim Übergang zu marktwirtschaftlichen Verhältnissen haben bereits zu weitverbreiteter Unzufriedenheit mit den politischen Entscheidungsprozessen der parlamentarischen Demokratie und zu mangelndem Vertrauen in ihre Institutionen geführt. Auch ist durchaus ein Umschwung in Richtung auf einen autokratischen Populismus vorstellbar. Möglich erscheint sogar die Machtübernahme durch rechtsgerichtete nationalistische Kräfte, die dem Westen eher feindselig gegenüberstehen.

Wenn es nicht gelingt, die aus der Zeit der Planwirtschaft herrührenden Probleme der wirtschaftlichen Umstrukturierung zu lösen und den Übergang zu einer funktionierenden demokratischen und marktwirtschaftli-

chen Ordnung zu vollziehen, wozu auch neue Formen der Koexistenz und Kooperation zwischen den Nachfolgestaaten der Sowjetunion gehören, dann ist gegebenenfalls mit den folgenden bedrohlichen Entwicklungen zu rechnen:

- Bei der Auflösung des Wirtschaftsverbunds kommt Rußland am besten davon (siehe Kapitel 2). Die mögliche Folge ist die Teilung Eurasiens in einen Nord- und einen Südteil, bei der es im Kaukasus zu Chaos und in Mittelasien zu Massenelend kommt. Durch die chaotische Wirtschaftslage und das Scheitern liberaler Reformen gelingt es autoritär gesinnten Politikern, den Reformern die Macht zu entreißen.
- Selbst bei der optimistischen Annahme, daß sich die Produktion in einigen Jahren stabilisiert, wird die Arbeitslosigkeit dramatisch ansteigen (und bis zu 30 Prozent der arbeitsfähigen Bevölkerung erfassen). Die gegenwärtigen Bemühungen, diese Entwicklung sozialverträglich zu gestalten, reichen nicht aus. Die sozialen Spannungen nehmen zu, und die bessergestellten Regionen versuchen, sich von den ärmeren zu trennen. Dadurch kommt es wiederum zu einer Verschärfung der Spannungen zwischen den Staaten und Nationalitäten.
- Aus wirtschaftlichen und politischen Gründen ist eine wirtschaftliche Anbindung der GUS-Staaten und insbesondere Rußlands an den Westen erforderlich. Für eine solche Anbindung wäre ein westlicher Kapitaltransfer in gewaltigem Umfang (etwa in Höhe von 10 bis 20 Prozent der russischen Investitionsausgaben) nötig. Die wirtschaftlichen und politischen Voraussetzungen für einen derartigen Zustrom ausländischen Kapitals sind aber nicht gegeben. Damit fehlt eine umfassende politische und wirtschaftliche Verknüpfung der GUS mit dem Westen und somit auch ein Rettungsanker, der vor allem Rußland vor einem Rückfall in autoritäre Regierungsformen bewahren könnte.

Die möglichen Konsequenzen der wirtschaftlichen Umgestaltung in den GUS-Staaten könnten in ihrer Gesamtheit dazu führen, daß die ehemalige Sowjetunion zu einem permanenten Krisenherd gigantischen Ausmaßes wird und die Aussicht auf eine Partnerschaft demokratisch und marktwirtschaftlich orientierter Staaten in ganz Europa in weite Ferne rückt.

Unterbrechung von Erdgas- und Erdöllieferungen

Die in Teilen Europas bestehende Abhängigkeit von sowjetischer Energie ist zu einer Abhängigkeit von russischer Energie und turkmenischem Erdgas und von der Ukraine und der CSFR als den Haupttransitländern geworden. Der Ausfall von turkmenischem Erdgas ließe sich ohne weiteres kompensieren. Somit beschränkt sich für Europa das Problem der Abhängigkeit auf Rußland und die beiden Transitländer Ukraine und Tschechoslowakei.

Der Bedarf Westeuropas, d.h. der europäischen OECD-Länder, an Primärenergie wird zu 40 Prozent aus Einfuhren gedeckt. Ein Viertel dieser Importe, also etwa 10 Prozent der Gesamtlieferungen, kommt aus der Sowjetunion in Form von Erdgas und Erdöl. Der Anteil der Erdölbezüge aus der Sowjetunion am Gesamtverbrauch betrug 1989 in Westeuropa 14 Prozent, in der Europäischen Gemeinschaft 13 Prozent und in der Bundesrepublik Deutschland 10 Prozent. Im Jahre 1990 stiegen die deutschen Ölimporte stark an und lagen im nunmehr vereinten Deutschland doppelt so hoch wie ein Jahr zuvor in der alten Bundesrepublik. Dies ist ein Zeichen für die zunehmende Flexibilität des Ölmarktes, die vor allem nach dem dramatischen Preisverfall Mitte der achtziger Jahre einsetzte. Wenn es auf der Angebotsseite zu einer Abschwächung des Wettbewerbs kommt, könnte sich der Ölmarkt allerdings auf längere Sicht wieder zu einem Verkäufermarkt entwickeln. Nach einer von der Internationalen Atomenergiebehörde vorgelegten Studie müssen die Nahostländer ihre Ölproduktion bis zum Jahre 2005 fast verdoppeln, d.h. auf 32,5 Million Barrel pro Tag steigern (im Vergleich zu 16,9 Millionen Barrel im Jahre 1989), damit der Weltbedarf von 85 Millionen Barrel befriedigt werden kann. Dies bedeutet eine immer stärkere Marktstellung der OPEC-Länder und eine größere Abhängigkeit von Lieferungen aus Ölförderländern außerhalb der OPEC.

Beim Erdgas ergibt sich ein anderes Bild. Westeuropa bezieht sein Gas zu etwa 20 Prozent über Rohrleitungen aus Rußland und Turkmenenien, Deutschland sogar zu fast 40 Prozent. Es ist für Europa nicht ohne weiteres möglich, für sämtliche Erdgaslieferungen aus den GUS-Staaten Ersatz zu finden, doch wäre ein zeitweiliger Ausfall durchaus zu verkraften. Die Ausnutzung der mittelfristig bestehenden Abhängigkeit hätte für Rußland kaum Vorteile. Realistischer wäre die Möglichkeit eines terrori-

stischen Anschlags oder einer sehr aggressiven Politik in der Ukraine oder Slowakei.

Ein besonderes Problem ist die Situation in den Ländern Osteuropas, die bis 1990 völlig auf sowjetische Energielieferungen angewiesen waren. Erst in einigen Jahren wird sich diese Abhängigkeit so vermindert haben, daß sie nicht höher als in Westeuropa ist. Eine Unterbrechung der Versorgung osteuropäischer Länder würde die Sicherheitsvorräte in Europa stark beanspruchen, und die betreffenden Staaten bemühen sich bereits um die Einbeziehung in das westliche System zur Gewährleistung einer sicheren Energieversorgung.

Die osteuropäischen Staaten streben eine Verringerung ihrer Abhängigkeit von Energielieferungen aus der ehemaligen Sowjetunion an. Unglücklicherweise konzentrierten sie sich 1990 in ihrer Politik zur Diversifizierung der Bezugsquellen auf Verträge mit dem Irak und Kuwait, die nicht verwirklicht werden konnten. Es kam jedoch zu Geschäftsbeziehungen mit dem Iran (1992 Lieferung von 3,6 Millionen Tonnen an Polen), Saudi-Arabien, Venezuela und anderen Staaten. In Osteuropa besteht aber nach wie vor ein vorrangiges Interesse an Verträgen mit russischen Erdöl- und Erdgasproduzenten, weil sich hierbei größere Möglichkeiten für Kompensationsgeschäfte ergeben.

Kriege oder schwerwiegende politische Auseinandersetzungen zwischen Mitgliedstaaten der GUS, namentlich zwischen Rußland und der Ukraine, aber auch Konflikte innerhalb Rußlands könnten sehr wohl eine Unterbrechung der Lieferungen zur Folge haben. Ein solcher Ausfall würde die wirtschaftliche Sicherheit und folglich auch die politische Stabilität von Energieimporteuren und -exporteuren in Osteuropa gefährden. Somit könnten Gefahren und Risiken für die Energieversorgungssicherheit bestimmter osteuropäischer Länder letztendlich zu einer Bedrohung der Sicherheit in Europa werden.

Die Gefahr der Wanderungsbewegungen

Durch den Zusammenbruch des Kommunismus wurden zugleich die Barrieren beseitigt, die im wahrsten Sinne des Wortes all jenen den Weg versperrten, die der Unterdrückung und Knechtschaft in ihrem Lande entfliehen wollten. Nachdem nun weitgehend Reisefreiheit besteht, erhebt

sich die Frage, ob auf Westeuropa eine riesige Welle von Zuwanderern aus Osteuropa und der GUS zurollt. Die Frage ist vor allem deshalb nicht leicht zu beantworten, weil keine verlässlichen Informationsquellen vorhanden sind.

Festzustellen ist in jedem Falle eine schleichende Einwanderung aus Osteuropa, vor allem aus Rumänien und Bulgarien, aber auch aus Polen. Zudem machen der Ansturm albanischer Flüchtlinge auf Italien und die Welle von Bürgerkriegsflüchtlingen aus Kroatien und Bosnien deutlich, daß eine massenweise Abwanderung durchaus denkbar ist, wenn eine oder mehrere der folgenden Voraussetzungen eintreten:

- eine tiefgreifende innenpolitische Krise, die zur Verelendung großer Bevölkerungsteile führt,
- keine Aussicht auf Wirtschaftsreformen oder westliche Hilfe,
- kriegerische Auseinandersetzungen,
- eine ökologische Katastrophe,
- die offensichtliche Bereitschaft westlicher Länder, Flüchtlinge aufzunehmen, unterzubringen und zu ernähren.

Durch die Verwerfungen in den Staaten der ehemaligen Sowjetunion ist eine deutlich erkennbare strukturelle Basis für große Wanderungsbewegungen innerhalb der GUS und unter gewissen Bedingungen für eine massenhafte Auswanderung entstanden. Wie eine solche Entwicklung zustande käme und welchen Verlauf sie nehmen könnte, bedarf allerdings noch einer näheren Untersuchung.

Bei einer nüchternen Analyse der in der GUS möglicherweise einsetzenden Binnen- und Auswanderung sollte man zwischen verschiedenen Arten der Bevölkerungsbewegung unterscheiden. Dabei muß deutlich zwischen Binnen- und Auswanderung unterschieden werden. Bei den in Westeuropa geführten Debatten sollte man der Binnenwanderung größere Aufmerksamkeit als bisher schenken nicht nur, weil diese in eine Auswanderungswelle umschlagen kann, sondern auch, weil sie destabilisierende Auswirkungen auf die Zielregionen hat. Was die Abwanderung nach

Westen anbelangt, so ist zwischen "normalen" Bevölkerungsbewegungen, die durch materielle und ethnische Faktoren ausgelöst werden, und den Flüchtlingsbewegungen, die ihre Ursache in Naturkatastrophen, Havarien, Kriegen und Pogromen haben, zu unterscheiden. Die "normale" Zuwanderung aus den GUS-Staaten erscheint nicht sehr bedrohlich, doch ist stets mit der Möglichkeit einer von Kriegen und Umweltkatastrophen verursachten Flüchtlingswelle zu rechnen, wobei weder deren Zeitpunkt noch deren Umfang und Richtung genau kalkulierbar sind. Aus dieser Eventualität ergibt sich für den Westen die größte Gefahr. Er muß daher unbedingt für einen solchen Fall gewappnet sein.

Ökologische Konsequenzen und Risiken

Der Kommunismus hat den Staaten Ost-/Mitteleuropas und der ehemaligen Sowjetunion im Umweltbereich ein furchtbares Erbe hinterlassen. Umweltbelastende Produktionsverfahren, die weitgehend ohne Rücksicht auf die ökologischen Kosten der Wirtschaftstätigkeit praktiziert wurden, hatten zur Folge, daß natürliche und soziale Lebensräume schwer beeinträchtigt und bisweilen irreparabel geschädigt wurden. Der sorglose Umgang mit Abfällen (Giftmüll wurde häufig bewußt mit Haushaltsabfällen "versetzt") ließ zahlreiche ökologische Zeitbomben entstehen, die das Grundwasser bedrohen. Durch lasche und nachlässig durchgesetzte Umweltschutznormen befinden sich viele Industrieanlagen (darunter Kernkraftwerke, Wiederaufbereitungsanlagen und chemische Werke) in einem solchen Zustand, daß die Produktion auf lokaler, regionaler und sogar globaler Ebene nur unter ernster Gefährdung der menschlichen Gesundheit betrieben werden kann. Hinzu kommen noch militärische Einrichtungen für Massenvernichtungswaffen, die bereits schwere Umweltschäden hervorgerufen haben und von denen auch künftig erhebliche Gefahren ausgehen. Als Folge davon sehen sich die betreffenden Länder und die ganze Völkergemeinschaft seit dem Ende des Kommunismus mit zwei großen Herausforderungen konfrontiert: der Beseitigung von Umweltschäden in der ganzen Region und der Verminderung des bisweilen äußerst hohen Risikos von Störfällen.

Wie wird an diese beiden Aufgaben herangegangen? Die allgemeine Tendenz ist nicht sehr ermutigend. In dem Maße, wie der riesige Umfang der Probleme des wirtschaftlichen Umbaus offenkundig wurde und die Industrieproduktion absank, kam es durch den Rückgang der Wirt-

schaftstätigkeit zu einer gewissen Verminderung des Schadstoffausstoßes. Doch verlaufen die Neuinvestitionen in den betreffenden Regionen so schleppend, daß bei den Bemühungen, der andauernden Umweltzerstörung Einhalt zu gebieten, nur geringe Fortschritte erzielt wurden. Somit werden die Umweltprobleme immer bedrohlicher. Im Osten hat man eigentlich nirgendwo damit begonnen, die ökologischen Altlasten zu beseitigen, denn andere Bereiche genießen Vorrang, was zwar verständlich, aber sehr gefährlich ist. Auch wurde wenig oder gar nichts zur Entschärfung der zahlreichen "ökologischen Zeitbomben" unternommen. Gemeint sind damit Atomreaktoren, Standorte der Rüstungswirtschaft, Giftmülldeponien, Zwischenlager für radioaktive Abfälle sowie Emissionen von Blei, Kadmium, Quecksilber, Schwefeldioxid und Stickoxiden.

Wie bereits erwähnt, sind die mit diesen ökologischen Zeitbomben verbundenen Gefahren zum Teil struktureller Art, d.h. sie ergeben sich aus Mängeln wie fehlerhafter Konstruktion, niedrigem Sicherheitsstandard und schlechter Bauausführung, wie sie in einer Zentralverwaltungswirtschaft an der Tagesordnung waren. Zum Teil werden diese Risiken aber jetzt durch zusätzliche Faktoren noch bedrohlicher:

- Durch den Zerfall des alten sowjetischen Staates und der zentralen politischen Strukturen verlagerte sich die rechtliche und administrative Zuständigkeit auf neue Staaten. Diese Staaten haben damit begonnen, die Anlagen auf ihrem Territorium unter ihre eigene Kontrolle zu stellen. Die Folgen davon sind eine Schwächung der administrativen Kontrolle insgesamt, nicht klar abgegrenzte Kompetenzen und unklare Vorstellungen über künftige Maßnahmen zur Gewährleistung einer wirksamen administrativen und technischen Überwachung.
- Die sozioökonomische Krise in Ost-/Mitteleuropa und vor allem in der GUS hat zu einer allgemeinen Lockerung des gesellschaftlichen Gefüges geführt, das letztendlich für die Sicherheit komplexer und gefährlicher Industrieanlagen und militärischer Einrichtungen ausschlaggebend ist. Qualität, Motivation und Engagement des Personals leiden natürlich unter den Auswirkungen der Krise, wodurch die Gefahr von Störfällen noch weiter zunimmt.

- Parallel zur Aushöhlung der gesellschaftlichen und politischen Kontrolle ist es bereits überall zu einem dramatischen Anstieg von sozialen Gewaltakten gekommen, die vom organisierten Verbrechen über Nationalitätenkonflikte bis zu zwischenstaatlichen Spannungen und Kriegen reichen. In einer derartigen Situation könnten hochsensible Anlagen gewollt oder unabsichtlich zur Zielscheibe von Gewaltakten werden und damit eine Katastrophe auslösen.

Es wäre ein aussichtsloses Unterfangen, diese Risiken genau quantifizieren zu wollen. Unbestreitbar ist jedoch, daß die Wahrscheinlichkeit schwerer umweltbelastender Zwischenfälle schon vor 1989 besorgniserregend hoch war und in den letzten drei Jahren noch beträchtlich zugenommen hat. Auch wenn ein Unfall vor allem das Leben, die Gesundheit und Sicherheit der Bevölkerung in der näheren Umgebung bedroht, ist in bestimmten Fällen auch mit gravierenden Folgen für die weiter entfernt lebende Bevölkerung zu rechnen, wofür Tschernobyl ein deutlicher Beleg ist. Ähnlich verhält es sich mit der Zerstörung und Verschmutzung von Boden, Wasser, Luft und Atmosphäre in der ehemaligen UdSSR sowie in anderen Teilen Osteuropas. Diese Umweltschäden gefährden nicht nur die Biosphäre in den verseuchten Gebieten, sondern haben möglicherweise auch eine internationale Dimension. Das auffälligste, aber keineswegs einzige Indiz dafür ist der hohe Anteil der Staaten Ost-/Mitteleuropas und der GUS an der globalen Erwärmung. Wenn nicht rechtzeitig Gegenmaßnahmen eingeleitet werden, bekommt die gesamte Menschheit die Folgen zu spüren. Ein weiteres Beispiel ist der saure Regen, der große Teile West- und Nordeuropas in Mitleidenschaft zieht und hauptsächlich durch Schadstoffemissionen aus Osteuropa, darunter der GUS, verursacht wird.

Die gegenwärtigen Entwicklungstendenzen sind daher nicht nur eine Bedrohung für die Sicherheit der Bewohner dieser Regionen, sondern für die gemeinsame Sicherheit Westeuropas. Die größten Risiken im zivilen Bereich lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Als erstes sind die Atomreaktoren sowjetischer Bauart in der GUS und in Ost-/Mitteleuropa zu nennen. Am gefährlichsten sind die elf in der ehemaligen Sowjetunion betriebenen Reaktoren des in Tschernobyl verwendeten Typs (RBMK 1000/1500). Grund zur Besorgnis geben auch die Leichtwasserreaktoren der ersten Generation (WWER

440/230). Zehn dieser Reaktoren in der ehemaligen UdSSR und in Ost-/Mitteleuropa wurden von der Internationalen Atomenergiebehörde in die höchste Gefährdungskategorie eingestuft. Seit Tschernobyl ist es zu mehreren Zwischenfällen gekommen, die sich glücklicherweise als nicht so schwerwiegend erwiesen. Dennoch ist das Risiko eines neuen größeren Störfalls außerordentlich hoch.

- Die globale Klimaerwärmung stellt langfristig gesehen eine Gefahr für die globale Sicherheit dar. Die Auswirkungen der globalen Erwärmung sind vermutlich nicht genau kalkulierbar, aber die notwendigen Korrekturmaßnahmen stellen für die Völkergemeinschaft eine so hohe und zudem noch ungleich verteilte - Belastung dar, daß alles unternommen werden sollte, um dieser Entwicklung vorzubeugen. Auf die GUS-Staaten allein entfallen 17 bis 19 Prozent des weltweiten Ausstoßes von CO₂, dem wichtigsten Treibhausgas. Die Emissionen pro Kopf der Bevölkerung liegen in Osteuropa und der GUS um etwa 50 Prozent höher als in Westeuropa. Wenn man das BSP zugrunde legt, betragen sie sogar mindestens das Vierfache. Der geschätzte Anstieg der CO₂-Emissionen in der GUS um 24 bis 48 Prozent bis zum Jahre 2020 würde allein schon eine weltweite Zunahme des Ausstoßes um 5 bis 10 Prozent bewirken, was mit dem erklärten Ziel der 1988 in Toronto abgehaltenen Weltklimakonferenz unvereinbar ist, denn dort wurde eine 20prozentige Reduzierung der globalen CO₂-Emissionen bis zum Jahre 2005 empfohlen. Es wird unmöglich sein, die globalen Ziele zu erreichen, wenn die westlichen Industriestaaten den Anstieg in Osteuropa und der GUS (sowie in China und der Dritten Welt) ausgleichen müssen.
- Die Verschmutzung der Ostsee ist ein drastisches Beispiel dafür, wie sich die Kontaminierung des Grundwassers von einem lokalen zu einem größeren regionalen Problem ausweiten kann. So befördert allein die Weichsel jährlich 1,4 Millionen Tonnen an Ablagerungen in die Ostsee, die zu einem erheblichen Teil stark verseucht sind. Die zunehmende Umweltschädigung ist zu einer starken Belastung für die künftige wirtschaftliche Entwicklung im Ostseebereich geworden.
- Schließlich müssen auch die mittelbaren Folgen von Umweltschäden und örtlichen Störfällen als Bedrohung für die gemeinsame und die westeuropäische Sicherheit angesehen werden. Sie könnten größere

Wanderungsbewegungen und sozioökonomische Verwerfungen auslösen, mit denen die ohnehin schwachen Grundlagen für wirtschaftlichen Aufschwung und politische Stabilität weiter ausgehöhlt werden. Für die sozioökonomische und politische Stabilität ist im wahrsten Sinne des Wortes eine gesunde Umwelt erforderlich.

Schlußfolgerungen

Die in diesem Kapitel dargestellten beunruhigenden Tendenzen der ökonomischen Entwicklung deuten darauf hin, daß eine erfolgreiche wirtschaftliche Umgestaltung in ganz Osteuropa mit ernstesten Risiken verbunden ist, auch wenn diese differenziert zu betrachten sind. Die Wirtschaftskrise könnte zu sozialen Unruhen und politischer Destabilisierung führen sowie Spannungen und gewaltsame Auseinandersetzungen zwischen Staaten, Nationalitäten und Regionen schüren. Umgekehrt gefährdet natürlich eine unübersichtliche politische Lage den Erfolg der wirtschaftlichen Erneuerung. Die Auswirkungen von Wirtschaftskrisen und sozialem Chaos werden mit Gewißheit nicht vor politischen Grenzen haltmachen. Die Möglichkeit, daß es zu gewaltigen Flüchtlings- und Wanderungsbewegungen, zu Umweltkatastrophen und zur Auflösung der internationalen Beziehungen in ganz Europa kommen könnte, stellt eine ernst zu nehmende Gefahr für die Sicherheit in West- wie in Osteuropa dar.

IV. POLITISCHE ZIELE: SICHERHEIT UND STABILITÄT

Wie bereits ausgeführt, ist die europäische Politik aufgrund der neuen "Ostproblematik" einem Wandel unterworfen. Nach dem Abdanken des Kommunismus wurde der Osten von seiner Geschichte eingeholt, kamen alte ethnische Konflikte wieder zum Ausbruch, die von den totalitären Machthabern unterdrückt, aber nicht gelöst worden waren. Dem noch ungefestigten sozialen Gefüge der jungen Demokratien droht eine Wirtschaftskatastrophe, die zuvor durch die völlige gesellschaftliche und finanzielle Abschottung nicht erkennbar war. Die sicherheitspolitische Lage wird durch die Fehleinschätzung ökologischer Risiken, durch politisch und wirtschaftlich motivierte Wanderungsbewegungen sowie Unwägbarkeiten im militärischen Bereich weiter verschärft.

Aber auch auf positive Faktoren muß hingewiesen werden. Die militärische Bedrohung durch den ehemaligen Warschauer Pakt ist verschwunden. Fast in ganz Europa sind nun demokratisch gewählte Regierungen im Amt. Der wirtschaftliche und soziale Austausch zwischen Ost und West nimmt ständig zu. Man ist sich des gemeinsamen Erbes und des gemeinsamen Schicksals bewußt. Die traurige Hinterlassenschaft des Kommunismus kann diese erfreulichen Entwicklungen zwar bremsen und hemmen, aber nicht völlig aufhalten.

Auf die daraus resultierenden Umwälzungen ist Westeuropa nicht vorbereitet, und dies in einer Situation, in der geographische, kulturelle, politische und wirtschaftliche Unterschiede zu einer jeweils anderen Bewertung von Risiken und Chancen führen und die Divergenzen zwischen den westeuropäischen Staaten deutlich machen. Auch die Forderung nach Investitionen und Kapitalanlagen in erheblichem Umfang sowie nach einfallsreichen Konzepten für die Entwicklung im Osten führt zu Konflikten bei der Festlegung der Prioritäten.

Damit kommen wir zur Frage der Solidarität, die im sicherheitspolitischen Bereich von großer Bedeutung ist. Wenn sich die Westeuropäer vom Gedanken der sozialen Gerechtigkeit und Gleichheit leiten lassen, kann dies zu der Verpflichtung führen, das gemeinsame Schicksal von Ost- und Westeuropa in die Hand zu nehmen. Doch der Grad des westlichen Engagements wird davon abhängen, wie Risiken und Gefahren für West-

europa eingeschätzt werden. Solidarität ist nur eine mögliche Reaktion auf die Osteuropa-Problematik. Weitere Möglichkeiten sind Abschottung und Eingrenzung. Das Ziel besteht darin, die Sicherheit in einem vereinigten Europa zu gewährleisten.

Die Rolle Europas im Gesamtgefüge

Westeuropa muß seine lebenswichtigen Interessen definieren, die Kosten der vorgesehenen Maßnahmen abwägen und die Leistungsfähigkeit seiner Institutionen überdenken. Es sollte besonderen Wert darauf legen, leere Schlagworte zu vermeiden und knappe Ressourcen im wirtschaftlichen und militärischen Bereich nicht über Gebühr zu beanspruchen. Durch überzogene Erwartungen geraten wir bereits jetzt zunehmend in eine Zwickmühle. Benötigt wird ein neues sicherheitspolitisches Konzept, das ein kompliziertes Geflecht von Interessen und Maßnahmen beinhaltet. Es muß auf einem umfassenden Europa-Begriff beruhen und sollte darauf abzielen, durch Mobilisierung der verschiedenen zur Verfügung stehenden institutionellen und operativen Instrumente in Europa und seinem Umfeld eine stabile Sicherheitsordnung zu schaffen.

Von der EG und anderen internationalen Institutionen wurden gemeinsame Initiativen eingeleitet. Zur Bewältigung der Probleme wurde ein übergreifender institutioneller Rahmen geschaffen, dem in erster Linie die EG und die Westeuropäische Union (WEU) als künftige Bestandteile der Europäischen Union, die NATO, der Nordatlantik-Kooperationsrat, die KSZE und der Europarat angehören. Kennzeichnend für die Struktur der internationalen Politik in Europa ist gegenwärtig ein Netz von Organisationen mit einander überschneidenden Kompetenzen, mit Unterschieden in der Zusammensetzung und den Entscheidungsverfahren und mit jeweils anderer Akzentsetzung.

Auf globaler Ebene fungieren die Vereinten Nationen als ein allumfassendes Gremium. In Europa versteht sich die KSZE als Organisation, die alle Republiken der ehemaligen Sowjetunion einschließt und durch den Japan eingeräumten Sonderstatus auch dem pazifischen Raum offensteht. Die Kompetenzen und Funktionen der UNO und der KSZE überschneiden sich in erheblichem Umfang, da beide an Fragen wie Krisenbewältigung, Konfliktlösung, staatlichen Befugnissen und Menschenrechten interessiert sind. Charakteristisch für die KSZE sind ein konkreteres

Herangehen an Menschenrechtsfragen, demokratische Institutionen, ein ständiges System zur Überwachung von Konflikten und Krisen, vertrauensbildende Maßnahmen und darauf basierende Vereinbarungen zur Rüstungsbegrenzung sowie der Themenbereich "wirtschaftliche Zusammenarbeit". Die UNO hat ihre Wirksamkeit in wirklichen Krisensituationen unter Beweis gestellt, da ihr Entscheidungsmechanismus im Sicherheitsrat nicht so schwerfällig wie die KSZE ist und den Realitäten in der Welt besser entspricht. Dennoch sind beide Institutionen nicht in der Lage, der jugoslawischen Krise wirksam zu begegnen, und erweisen sich auch gegenüber Auseinandersetzungen in und zwischen ehemaligen Sowjetrepubliken als hilflos.

Der Europarat, dem alle europäischen Demokratien angehören, kann vor allem auf folgende Stärken verweisen:

- Er verleiht eine demokratische Legitimität, die auf Dauer oder vorübergehend wieder aberkannt werden kann, und trägt damit zur Aufstellung von Regeln und Normen sowie von demokratischen Grundsätzen bei.
- Zu seinen Organen gehört eine parlamentarische Versammlung, die (wenn auch in begrenzten Maße) als Beispiel dienen kann.
- Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte kann für die Durchsetzung von Menschenrechten in konkreten Fällen und im allgemeinen Sinne sorgen.
- Der Europarat unternimmt offenbar als einzige Institution überhaupt den Versuch, durch die Vorgabe bestimmter Mindestnormen für Rechte und Pflichten auf die Probleme der nationalen Zersplitterung, des Regionalismus und der Rechte von Sprachgemeinschaften einzugehen.

Der nicht auf Europa beschränkten OECD gehören nur wirtschaftlich entwickelte Länder an. Im Hinblick auf die Staaten Osteuropas bestand ihre politische Hauptfunktion bisher darin, die Vergabe von Mitteln zu kontrollieren. Sollten die G-7-Staaten aktiver werden oder die Zukunft der NATO es gegeben erscheinen lassen, könnte diese Organisation durchaus eine größere Rolle als bisher spielen.

Die Einrichtung des Nordatlantik-Kooperationsrats (NACC) bedeutete die Ausdehnung der atlantischen Gemeinschaft nach Osten. Dieser Schritt ist sowohl nachdrücklich befürwortet als auch kritisiert worden. Die Länder Ost-/Mitteleuropas sehen darin eine Vorstufe zur Mitgliedschaft in der NATO und eine erste institutionalisierte Form der sicherheitspolitischen Anbindung an die USA, wodurch bei ernststen Zwischenfällen in der Region möglicherweise ihre nationale Sicherheit erhöht wird. Die Republiken der ehemaligen Sowjetunion sind vornehmlich an der multilateralen Ausrichtung ihrer neuen Beziehungen zu den USA interessiert. Aus westlicher Sicht liegt der Wert des NACC vor allem in der Möglichkeit, Rußland und die anderen Staaten der früheren UdSSR unter ein gemeinsames sicherheitspolitisches Dach für Ost und West zu bringen.

Die bisherige Politik der EG

Die Tätigkeit der EG war bisher von ehrgeizigen Zielen, unzureichenden Mitteln und unklaren Konzepten geprägt. Die Gemeinschaft ist nach wie vor der wichtigste internationale Akteur auf der europäischen Bühne, doch hat das politische Ansehen etwas unter den relativ erfolglosen Bemühungen in Jugoslawien und dem endlosen Gerangel um die Ratifizierung des Maastrichter Vertrags gelitten. Wenn es nicht bald zur Ratifizierung des Vertrages kommt, wird die EG kaum noch als bedeutender sicherheitspolitischer Faktor auf internationaler Ebene gelten.

Grundlagen der gemeinsamen Europapolitik gegenüber den Ländern des Ostens waren die gemeinsame Erklärung von EG und RGW (25. Juni 1988), die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu allen Mitgliedstaaten und der Abschluß von Handels- und Kooperationsabkommen mit zehnjähriger Laufzeit zwischen der EG und den Ländern Mittel- und Osteuropas zwischen Oktober 1988 und März 1991 (nur das Abkommen mit Polen hat eine Laufzeit von fünf Jahren). Die EG hat das Allgemeine Präferenzsystem auf Einfuhren aus osteuropäischen Staaten, darunter auch Albanien und die baltischen Republiken, ausgedehnt, aber die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten sowie Ausfuhren nach Spanien und Portugal davon ausgenommen. Die gleichen osteuropäischen Staaten profitieren auch vom PHARE-Programm, mit dem die Wirtschaftsreformen und die Errichtung einer freien Marktwirtschaft unterstützt werden soll. Das Budget des PHARE-Programms belief sich 1990 auf 500 Millionen ECU und 1991 auf 785 Millionen ECU und sollte bis Ende 1992 auf eine

Milliarde ECU aufgestockt werden. Für Sonderprogramme zur Umstrukturierung der Montanindustrie steht ein eigener Haushalt in Höhe von 200 Millionen ECU zur Verfügung. Außerdem hat die Gemeinschaft Sonderdarlehen zur Verbesserung der Zahlungsbilanzen in den Staaten Mittel- und Osteuropas mit einem Gesamtumfang von 2 090 Milliarden ECU, d.h. rund 50 Prozent des Gesamtbeitrags der G-24, bewilligt.

Am 15. April 1991 wurde die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) von den 24 OECD-Staaten ins Leben gerufen, wobei die EG 51 Prozent des Kapitals zur Verfügung stellte. Zudem hat die Europäische Investitionsbank (EIB) ihre Aktivitäten auf Polen, Ungarn, die CSFR, Rumänien und Bulgarien ausgedehnt. Die EIB rechnet damit, daß bis Ende 1992 Darlehen in Höhe von 1,7 Milliarden ECU gewährt werden.

Wertmäßig verzeichnete der Handel mit den fünf größten Ländern Mittel- und Osteuropas 1991 einen Zuwachs (um 23 Prozent bei den Importen und um 52 Prozent bei den Exporten). Die Handelsbilanz ist für die EG positiv (über eine Milliarde ECU für den Zeitraum Januar bis September 1991). Im November 1991 schloß die EG Assoziierungsabkommen (sogenannte Europaabkommen) mit Polen, Ungarn und der CSFR. Diese enthalten Bestimmungen über den politischen Dialog und über kulturelle Zusammenarbeit sowie Finanzhilfe und haben die Schaffung einer Freihandelszone zum Ziel. Diese "speziellen" Assoziierungsabkommen sehen nicht den automatischen Beitritt der betreffenden Staaten zur EG vor, eröffnen aber diese Möglichkeit und sollen einen möglichen Beitritt erleichtern. Ähnliche Vereinbarungen werden zur Zeit mit Bulgarien und Rumänien ausgehandelt.

Die EG spielt bereits international bei der Koordinierung der westlichen Hilfe für die GUS eine wichtige Rolle und hat ihr Interesse an der Stabilität dieser Region dadurch zum Ausdruck gebracht, daß sie einen Beitrag zum neugegründeten Internationalen Zentrum für Wissenschaft und Technologie leisten will, mit dem der Abwanderung von Fachkräften, vor allem von Nuklearexperten, aus der ehemaligen Sowjetunion entgegen gewirkt werden soll.

Im Dezember 1989 unterzeichnete die EG mit der damaligen UdSSR ein Abkommen über handelspolitische und wirtschaftliche Zusammenarbeit mit einer Laufzeit von zehn Jahren. Die Vereinbarung enthält Punkte (Kernforschung und vor allem Reaktorsicherheit), die für die Europäische Atomgemeinschaft (Euratom) von besonderem Interesse sind. Neuverhandlungen zu diesem Abkommen, die eigentlich nach 1990 aufgenommen werden sollten, haben bisher wegen der Ereignisse in der ehemaligen Sowjetunion und der Gründung der GUS nicht stattgefunden. In dieser völlig veränderten Situation strebt die EG-Kommission eine ganz neue Art von Vereinbarungen an. Sie hätten Ähnlichkeit mit den Europa-Abkommen, auch wenn nicht ausdrücklich von einem Assoziierungsstatus die Rede ist. Die Gemeinschaft hat Sonderhilfen gewährt, z.B. Lebensmittelsoforthilfe (in Höhe von 45 Millionen ECU) für die GUS und die Regionen Moskau und St. Petersburg. Die EG hat zudem für ein Darlehen eines Bankenkonsortiums in Höhe von 500 Millionen ECU die Bürgschaft übernommen und für alle mittel- und osteuropäischen Staaten, darunter die GUS, weitere Kredite mit einem Gesamtumfang von 1,25 Milliarden ECU genehmigt. Schließlich wurde auch ein Sonderfonds für technische Hilfe in Höhe von 450 Millionen ECU eingerichtet.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die EG bei ihrer Assoziierungspolitik zwischen den mittel- und osteuropäischen Ländern und den ehemaligen Sowjetrepubliken eine politische Unterscheidung vornimmt. Erstere sind mögliche Kandidaten für eine EG-Mitgliedschaft, während letztere in eine andere Kategorie eingestuft werden. Schwierig dürfte sich die Zuordnung der baltischen Staaten zu einer der beiden Gruppen erweisen. Diese "politische" Differenzierung bietet den Vorteil, daß sie den EG-Rahmen eindeutig auf den europäischen Kontinent im engeren Sinne begrenzt und ihn nicht auf Asien (oder die gesamte eurasische Landmasse) ausdehnt. Dennoch stellt sich die Frage, ob nicht entsprechend dem politischen und sicherheitspolitischen Raum, der durch die Erweiterung der KSZE und der Institutionalisierung des NACC geschaffen wurde, ein "eurasischer" Wirtschaftsraum gebildet werden sollte, dem letztendlich auch Japan angehören könnte. Dieses Thema war Gegenstand der vom WEU-Rat im Juni 1992 auf dem Petersberg getroffenen Entscheidung, mit einer Anzahl mittel- und osteuropäischer Staaten, zu denen das Baltikum, aber nicht Rußland zählen, Konsultationen zu außen- und verteidigungspolitischen Fragen aufzunehmen. Diese kleinere europäische Variante des NACC macht deutlich, daß Westeuropa gegenüber

Rußland ein anderes sicherheitspolitisches Konzept verfolgt als gegenüber den anderen osteuropäischen Staaten. Dies könnte in Rußland zu gefährlichen Isolationsbestrebungen führen und die Zersplitterung der ehemaligen Sowjetunion beschleunigen, was sicherlich nicht dem Gedanken eines einheitlichen europäischen Sicherheitsraums entsprechen würde.

Die EG spielt im wirtschaftlichen Bereich eine zentrale Rolle, nimmt aber im sicherheitspolitischen Bereich ihre Verantwortung gemeinsam mit der NATO und der KSZE sowie der WEU wahr. Obwohl eine ganze Reihe von bedeutenden Programmen und politischen Entscheidungen des Westens in die Tat umgesetzt wurden, hat sich die Krise im Osten insgesamt weiter vertieft, wodurch das partnerschaftliche Verhältnis zwischen den Westeuropäern getrübt und belastet wird. Die Krise Osteuropas ist somit zu einem wichtigen Thema für Westeuropa selbst geworden.

Für die EG besteht das Hauptproblem darin, daß einzelne Initiativen zwar für sich genommen ihren Wert haben, aber eine sicherheitspolitische Gesamtstrategie gegenüber dem Osten nicht ersetzen können. Der vom Europäischen Rat im Juni 1992 in Lissabon angenommene Bericht über die voraussichtliche Entwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) bekräftigte die in Maastricht eingegangenen Verpflichtungen. Somit entstand ein zwiespältiger Eindruck. Zum einen wurde mutig auf die besondere Verantwortung der Europäischen Union verwiesen, andererseits zögerte man, die notwendigen Konsequenzen in Form konkreter Verpflichtungen zu ziehen. Hierdurch werden mehr Erwartungen geweckt als eingelöst werden können. Zur besseren Veranschaulichung der Grenzen der EG soll im folgenden kurz auf die Politik und Haltung der einzelnen Mitgliedstaaten eingegangen werden.

Die Position der einzelnen Länder

Deutschland

Es erscheint angebracht, sich bei der Betrachtung der unterschiedlichen nationalen Standpunkte und Vorgehensweisen zunächst Deutschland zuzuwenden. Dieses Land sieht sich dem zweifachen Problem der wiedererlangten Einheit und der Ausweitung seiner Ostpolitik gegenüber. Zwar ist die Wiederherstellung der deutschen Einheit eine "innere" Angelegenheit Westeuropas, doch wirkt sie sich auf Europas "auswärtige" Beziehun-

gen zum Osten insgesamt aus. Der Grund dafür ist vor allem in der deutschen Einigungspolitik zu suchen, bei der schnelles Handeln, die Beibehaltung eines innenpolitischen Konsens, marktwirtschaftliche Grundsätze und orthodoxe Maßnahmen zur Geldwertstabilisierung Hand in Hand gingen.

Diese Politik beinhaltet die Mobilisierung gewaltiger finanzieller Mittel bei antiinflationärer Geldpolitik, doch liegt ihr keine in sich schlüssige steuerpolitische Strategie zugrunde. Sie führt zur Umgestaltung und Schrumpfung der ostdeutschen Wirtschaft, zu wachsender Arbeitslosigkeit, sozialen Spannungen und einer Binnenwanderung von Ost nach West. Auf europäischer Ebene verstärkt sie den bereits erheblichen Kapitalabfluß zur D-Mark und setzt das Europäische Währungssystem (EWS) einer enormen Belastung aus. Auch wenn diese negativen Auswirkungen voraussichtlich nur vorübergehender Natur sind, könnte die Übergangsphase weitaus länger dauern als ursprünglich angenommen und die Verwirklichung der westeuropäischen Wirtschafts- und Währungsunion erschweren.

Deutschlands Ostpolitik wurde zu einer Zeit konzipiert, als das Land noch geteilt und die Einheit ein weit entferntes Ziel war, das nur in einem versöhnten und vereinigten Europa zu erreichen war. Die deutsche Einheit kam jedoch zuerst zustande. Bonn hat es daraufhin für notwendig gehalten, eine Politik mit zwei sich ergänzenden Komponenten zu verfolgen: die Intensivierung der westeuropäischen Integration und die aktive Unterstützung der politischen und wirtschaftlichen Umgestaltung in Osteuropa und der ehemaligen Sowjetunion. Entgegen der landläufigen Meinung ist man in Deutschland der Auffassung, daß die Vertiefung und Erweiterung der EG parallel angestrebt werden sollte.

Das deutsche Engagement für den Osten ist sowohl eine freie Entscheidung als auch eine Frage der Notwendigkeit. Durch die wiedererlangte Einheit rückte Deutschland in vielfacher Hinsicht näher an Mittel- und Osteuropa heran, zumal die neuen Bundesländer wirtschaftlich eng mit den ehemaligen RGW-Staaten, vor allem der UdSSR, verflochten waren. Deutschland bemühte sich daher, diese Verbindungen weitgehend zu erhalten, um die Kosten der Einheit zu verringern. Hinzu kommt, daß der "Zwei-plus-Vier"-Vertrag sowie das deutsch-sowjetische Abkommen von 1990 die Zukunft Deutschlands in gewissem Grade mit dem Schicksal der

Sowjetunion und ihrer Nachfolgestaaten verknüpfen. Da schließlich Artikel 116 des Grundgesetzes besagt, daß die in Osteuropa lebenden sogenannten Volksdeutschen das Recht haben, ihren Wohnsitz in Deutschland zu nehmen, muß sich die deutsche Regierung um ihre Lebensverhältnisse in den Aufenthaltsländern kümmern. Aufgrund dieser Verbindungen erkannte Deutschland schon bald die Chancen der Perestroika-Politik Gorbatschows, übersah aber zum Teil die Gefahr eines inneren Kollaps der Sowjetunion.

Auch die deutsche Politik in der Jugoslawienfrage litt unter Fehleinschätzungen. Zwar war es richtig, davon auszugehen, daß der Bundesstaat keinen Bestand haben würde, doch unterschätzte man die negativen Folgen einer frühzeitigen und fast bedingungslosen internationalen Anerkennung der neu entstandenen Staaten.

Deutschland sieht sich durch die Auswirkungen der Veränderungen und Krisen in Ost- und Mitteleuropa über Gebühr beansprucht und wird mit Forderungen konfrontiert, die seine Möglichkeiten und seinen Handlungsspielraum überschreiten. Um diese Nachteile auszugleichen, suchte es Rückhalt in Europa und war über die Reaktionen enttäuscht. In Deutschland besteht die weitverbreitete Meinung, daß nicht der eigene Einfluß im Osten zu groß, sondern die Unterstützung anderer Länder bei der Umwandlung der postkommunistischen Gesellschaften zu gering ist.

Da Deutschland zudem innenpolitisch, bilateral und multilateral enorme finanzielle Verpflichtungen zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in Osteuropa (und in den eigenen neuen Bundesländern) übernommen hat, verstärkte sich weithin der Eindruck, daß Deutschland einen unverhältnismäßig großen Beitrag zur Umgestaltung Europas leistet, der das Land überfordert. Zudem wird die auf friedlichem Wege vollzogene Einheit mittlerweile nicht mehr als große Leistung, sondern als kostspielige und lästige Verpflichtung angesehen.

So entschlossen sich Deutschland auch sonst zeigt, so vorsichtig verhält es sich, sobald die Frage eines direkten militärischen Engagements aufgeworfen wird. Durch die verfassungspolitischen Bedenken gegen einen militärischen Einsatz außerhalb des Bündnisses, die sich aufgrund der bisherigen Auslegung des Grundgesetzes ergeben, besteht die Notwendigkeit, jeden Widerspruch zwischen Wort und Tat zu vermeiden, zumal wenn die

politischen Entscheidungen Deutschlands von anderen Ländern in die Tat umgesetzt werden müssen.

Deutschland ist jetzt nicht mehr der zentrale Pfeiler eines geschlossenen westlichen Blocks in Europa, sondern die äußerste westliche Randzone entlang einer tiefen Kluft, die sich durch den Zusammenbruch der Sowjetunion aufgetan hat. Deutschland hielt es für unumgänglich, dringend erforderliche Entscheidungen zu treffen, auch wenn es sich dabei bisweilen über die unterschiedliche Betrachtungsweise und zögerliche Haltung seiner EG-Partner hinwegsetzen mußte. Es hat einerseits die Notwendigkeit erkannt, das inhaltliche und operative Defizit der europäischen Ostpolitik zu überwinden, aber andererseits durch Verlagerung dieser schweren Bürde auf die schwachen Schultern Europas die Mängel in den Entscheidungsprozessen der europäischen Institutionen deutlich gemacht und zugleich die Meinungsunterschiede zwischen den Verbündeten stärker hervortreten lassen.

Frankreich

Ein charakteristisches Beispiel ist Frankreich, das auf den Zerfall des Ostblocks mit einer Mischung aus Hoffnung und Besorgnis reagierte. Es hoffte, daß sich durch eine neue gesamteuropäische Perspektive die Rolle Europas (und Frankreichs) in der Welt verändern würde, und befürchtete, daß das Gleichgewicht und die Rollenverteilung, die sich in Europa herausgebildet hatten, zu Ungunsten Frankreichs umgestoßen werden könnten. Die traditionelle Unabhängigkeit des Landes in sicherheitspolitischen Fragen wurde durch die Notwendigkeit der Krisenbewältigung in Osteuropa und durch den Ruf der Osteuropäer nach einem stärkeren Eintreten des Westens für ihre Sicherheit auf eine harte Probe gestellt. Um eine Ausrichtung des neuen europäischen Sicherheitsrahmens auf die NATO - die "Otanisation" - zu verhindern oder zumindest zu begrenzen, betonte Frankreich die Vorrangigkeit gemeinsamer europäischer Initiativen im Sicherheitsbereich, darunter die Stärkung der WEU (im Einklang mit dem Maastrichter Vertrag) und der KSZE, unter der Voraussetzung, daß es nicht zur Herstellung von Sonderbeziehungen zwischen KSZE und NATO kommt. Zwar wurde dieser Wunsch bei den meisten Entscheidungen dieser internationalen Organisationen (beispielsweise in Oslo auf der Tagung des Atlantischen Rates im Juni 1992) respektiert, doch wird Frankreich erst dann zufriedengestellt sein, wenn die GASP und die gemeinsame Verteidigung der Europäischen Union verwirklicht sind. Die Er-

reichung dieses Ziels hängt von der aktiven Mitarbeit der wichtigsten europäischen Partner, vor allem Deutschlands, ab.

Wie alle anderen westeuropäischen Länder verfolgt Frankreich nur begrenzte wirtschaftliche Interessen in den Ländern Ost- und Mitteleuropas, auf die nur 2 Prozent seiner Ausfuhren und 2,4 Prozent seiner Einfuhren entfallen (was dem OECD-Durchschnitt entspricht), doch könnte einer stärkere Öffnung des europäischen Binnenmarktes gegenüber diesen Ländern die französische Landwirtschaft vor neue schwerwiegende Probleme stellen. Auch fehlt im Falle Frankreichs die geographische Nähe zu Osteuropa, die weitgehend Deutschlands Sichtweisen und Prioritäten bestimmt.

Deshalb betont die politische Strategie Frankreichs stärker die "inneren" als die "äußeren" Erfordernisse der EG-Ostpolitik, d.h. die Vertiefung der europäischen Integration genießt deutlich Vorrang gegenüber der Ausdehnung der EG auf die ost- und mitteleuropäischen Staaten. Demzufolge würde es vorerst ausreichen, wenn die Länder des Ostens mit der EG auf der Grundlage von Assoziierungsabkommen kooperieren, von Fall zu Fall durch Finanzhilfe und multilaterale Instrumente unterstützt werden, Rückhalt durch die KSZE und Maßnahmen sicherheitspolitischer Organisationen des Westens erhalten oder auch in einer lockeren, allumfassenden europäischen Konföderation zusammengefaßt werden. Auf einem 1991 in Prag durchgeführten Forum über die Möglichkeiten einer gesamt-europäischen Konföderation wurde jedoch deutlich, daß zwischen den Organisatoren (François Mitterrand und Vaclav Havel) tiefe Meinungsverschiedenheiten bestanden. Während die Franzosen sich gegen eine Beteiligung der USA aussprachen, vertraten alle osteuropäischen Länder aus Besorgnis über die Möglichkeit eines wiedererstarkenden russischen Reiches die entgegengesetzte Auffassung und würdigten die Bedeutung des NACC.

Zwischen der französischen und der deutschen Position besteht zwar kein grundsätzlicher Gegensatz, aber auch keine völlige Übereinstimmung. Politisch gesehen liegt der Unterschied vor allem im zeitlichen Bereich. Deutschland betrachtet die Fragen, um dies es hier geht, als sehr dringlich, während Frankreich alles etwas gelassener sieht. Der entscheidende Schwachpunkt der französischen Haltung besteht darin, daß Paris seine Politik ohne Bonn nicht durchsetzen kann, wohingegen Deutschland auch

im Alleingang oder mit anderen Verbündeten zu handeln vermag. Trotz dieser Probleme hat die französische Politik bisher die Handlungsmöglichkeiten Deutschlands und Europas nachhaltig geprägt und eingeengt und damit eine stärkere europäische Sicherheits- und Verteidigungsoption wahrscheinlicher werden lassen sowie eine Vertiefung des bilateralen Verhältnisses zu Deutschland bewirkt.

Längerfristig gesehen ist Frankreich anscheinend überzeugt, daß ein zu starkes militärisches Engagement mit großen Risiken verbunden ist und es ein aussichtsloses Unterfangen ist, die Krisen in Osteuropa durch ständige Erhöhung der Wirtschaftshilfe beilegen zu wollen. Abgesehen von dem Bemühen um eine verstärkte sicherheitspolitische Rolle der WEU (im Gegensatz zur NATO) befürwortet es daher keine rasche Ausweitung der gemeinsamen europäischen Verantwortung nach Osten. Es hat im Gegenteil eher bescheidene bilaterale Kontakte zu den meisten mittel- und osteuropäischen Länder (mit Ausnahme des ehemaligen Jugoslawiens und Albaniens) aufgenommen. In Bosnien und Kroatien wurde ein großes französisches Truppenkontingent dem UNO-Kommando unterstellt, und französische Streitkräfte beteiligten sich an humanitären Aktionen Europas. Auf diese Weise bekräftigt Frankreich sein Interesse und Engagement, bewahrt sich aber zugleich einen größeren Handlungsspielraum - möglicherweise in der Hoffnung, daß noch überzeugendere Strategien vorgelegt werden.

Vereinigtes Königreich

Die britische Position gegenüber der NATO und Europa ist größtenteils anders, aber ebenfalls von Vorsicht geprägt. Obwohl das Vereinigte Königreich keine nennenswerten Wirtschaftsbeziehungen zu den früheren RGW-Staaten unterhält, erachtet es die Förderung der dortigen wirtschaftlichen und politischen Entwicklung aus Gründen der westeuropäischen Sicherheit für notwendig. Da es nicht über die Mittel für massive Hilfsprogramme verfügt, konzentriert es sich auf weniger kostspielige und weniger spektakuläre technische Hilfe. Damit will man den Osteuropäern dabei helfen, die Wirtschaft wirksam in den Griff zu bekommen und ein demokratisches politisches System aufzubauen, und hofft zugleich, daß sich durch den Einsatz relativ bescheidener Mittel große Erfolge erzielen lassen. Ein Grund für die Zurückhaltung ist die Tatsache, daß die britische Regierung nur begrenzt auf die Entscheidungen der Privatwirtschaft Einfluß nehmen kann.

Zugleich hält es das Vereinigte Königreich traditionell für die Aufgabe der NATO, dem Westen direkte Sicherheitsgarantien zu bieten, während dem Osten nur indirekt Rückhalt gewährt werden soll. London ist noch nicht bereit, die NATO von einem kollektiven Verteidigungsbündnis in eine Organisation zur Gewährleistung kollektiver Sicherheit umzuwandeln. Vor allem sind die Briten der Auffassung, daß sich die amerikanische Truppenpräsenz in Europa bei jedem denkbaren Szenario als Vorteil erweisen dürfte und das atlantische Bündnis vor allem diese Präsenz sicherstellen soll.

Im Hinblick auf Fragen der nationalen Selbstbestimmung und der gewaltsamen Grenzveränderung vertritt Großbritannien eine vorsichtigere Position als Frankreich und insbesondere Deutschland. Vor allem lehnt es den Gedanken ab, der Grundsatz der Selbstbestimmung könne in Osteuropa oder andernorts als Grundlage der internationalen Ordnung dienen, und befürwortet stattdessen Regelungen mit Hilfe multilateraler KSZE-Mechanismen. Man ist zwar prinzipiell gegen die Anwendung von Gewalt zur Lösung internationaler Grenzstreitigkeiten, will aber nicht unbedingt einen hohen Preis zahlen, um vorgenommene Korrekturen wieder rückgängig zu machen. Die britische Regierung ist über die Aussicht, in einen anhaltenden Krieg hineingezogen zu werden, sehr besorgt.

Die britische Haltung zu friedenserhaltenden Missionen orientiert sich an einer sehr engen Auslegung dieses Begriffs. Friedenstruppen sollen nur bei Aussicht auf Friedenserhaltung und auch dann nur mit dem Einverständnis der wichtigsten Konfliktparteien eingesetzt werden. Friedensstiftende oder gar friedenserzwingende Maßnahmen gehören in eine ganz andere Kategorie, denn sie erfordern ein wesentlich stärkeres militärisches und politisches Engagement, da sie wirkliche kriegerische Handlungen voraussetzen. In der Praxis zwingt die Verschärfung der Jugoslawien-Krise das Vereinigte Königreich zu "humanitären" Einsätzen, aus denen ohne weiteres militärische Operationen größeren Umfangs entstehen können, die zwischen friedenserhaltenden und friedensstiftenden Maßnahmen einzuordnen sind.

Die britische Haltung in der Frage Erweiterung oder Vertiefung der EG läßt sich noch schwerer bestimmen. Großbritannien befürwortet eine relativ schnelle Erweiterung der EG, der Anfang des nächsten Jahrhunderts auch einige mitteleuropäische Länder angehören könnten. Zugleich

möchte man nicht, daß die wirtschaftliche Zusammenarbeit automatisch auf den Bereich der Politik und der Sicherheit ausgedehnt wird. Doch diese britische Haltung steht in deutlichem Gegensatz zum Geist und Inhalt des Maastrichter Vertrages, demzufolge alle EG-Mitglieder Anspruch auf Vollmitgliedschaft in der WEU haben. Auch wenn in der Petersberger Erklärung des WEU-Rates von verschiedenen möglichen "Ebenen" der sicherheits- und verteidigungspolitischen Zusammenarbeit die Rede ist, kann jedes neue Mitglied der Europäischen Union sich souverän für eine dieser "Ebenen" entscheiden. Das Vereinigte Königreich erkennt somit an, daß es gegebenenfalls Veränderungen hinnehmen muß, möchte diese aber beispielsweise dadurch soweit wie möglich in Grenzen halten, daß die WEU-Mitgliedschaft nur Staaten offensteht, die bereits Mitglied der NATO sind. Diese Position dürfte sich nur schwer beibehalten lassen, wenn Nicht-NATO-Staaten wie Schweden, Finnland, Österreich oder die Schweiz der EG beitreten und anschließend einen Antrag auf Aufnahme in die WEU stellen.

Italien

Für das Interesse Italiens an Osteuropa sind wirtschaftliche Gründe und die geographische Nähe maßgeblich. Die wirtschaftlichen Interessen des Landes konzentrieren sich mehr auf die GUS (speziell Rußland) und weniger auf die anderen Länder Mittel- und Osteuropas, auch wenn gegenwärtig in Polen und den anderen mitteleuropäischen Staaten umfangreiche private Investitionen getätigt werden. Um den Beziehungen zu anderen Staaten der Region einen multilateralen Charakter zu verleihen, rief die italienische Regierung die Mitteleuropäische Initiative (MEI) ins Leben, der neben Italien auch Österreich, Polen, die Tschechische und vermutlich auch die Slowakische Republik, Ungarn und Slowenien angehören. Besondere Verbindungen bestehen auch zur Schweiz, Kroatien, Bosnien, der noch als Mazedonien bezeichneten Republik und Bayern (dem einzigen Akteur, der kein selbständiger Staat ist). Die MEI hat die Beziehungen zum serbischen Restjugoslawien "eingefroren".

Die Initiative ist als "Ergänzung" zu den Beziehungen dieser Länder zur EG gedacht und soll die Investitionstätigkeit in verschiedenen Bereichen - vor allem auf dem Gebiet der Infrastruktur und der Kommunikation - verbessern sowie die Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Partnern fördern. Die MEI spielte auch eine begrenzte politische Rolle, vor allem während der ersten Phase der Jugoslawienkrise. In der Praxis

besteht das Hauptziel wohl darin, den geopolitischen und wirtschaftlichen Begriff Mitteleuropa durch Ausdehnung auf die Apennin- und Balkanhalbinsel möglichst konfliktarm neu zu gestalten. Dies bietet den spürbaren Vorteil, daß eine überwiegend von bilateraler Politik geprägte Region einen multilateralen Rahmen erhält. Die Nichteinbeziehung Deutschlands wird je nach Blickwinkel als Vorzug oder Mangel betrachtet, schränkt aber in jedem Falle die wirtschaftlichen Möglichkeiten der Gruppierung ein. Durch die Eskalation des Krieges zwischen den ehemaligen jugoslawischen Republiken hat sie wirtschaftlich und politisch an Bedeutung verloren.

Legt man die im November 1991 zur Auszahlung gelangten Mittel zugrunde, so lag Italien bei den direkten Hilfsleistungen an die GUS-Staaten hinter Deutschland (auf das 52 Prozent entfallen) an zweiter Stelle. Der italienische Anteil, der 8,7 Prozent des Gesamtbeitrags aller Staaten betrug, lag über dem der USA (6,1 Prozent), Japans (4 Prozent) und der EG (4,5 Prozent). Italiens Kreditzusagen gegenüber Osteuropa gelten überwiegend der GUS (etwa 4,5 Milliarden Dollar) und vor allem Rußland, doch ist Italien auch weiterhin der größte Investor bei Joint Ventures in der Ukraine (gefolgt von den USA und Deutschland), auch wenn die Gesamtsumme dieser Investitionen sich noch recht bescheiden ausnimmt. Das Hauptproblem dabei ist die tiefe Wirtschafts- und Verwaltungskrise in der ehemaligen Sowjetunion, die jegliche Investitions- und Handelstätigkeit bremst.

Politisch gesehen neigt Italien eher zur Vertiefung als zur Ausweitung der Gemeinschaft, wenn man einmal von den Staaten (insbesondere den EFTA-Staaten) absieht, die unmittelbar für den Beitritt in Frage kommen. Die italienische Regierung hat allerdings wiederholt zum Ausdruck gebracht, daß die Mitgliedschaft in der EG ein politisches Bekenntnis zu den langfristigen föderativen Zielen der Gemeinschaft voraussetzt, wie sie in den Verträgen dargelegt sind und jüngst in Maastricht bekräftigt wurden.

Niederlande

Die Niederlande haben spezielle Hilfsmaßnahmen für Osteuropa beschlossen, um im wesentlichen die Entwicklung demokratischer Rechtsstaaten, den Übergang zur Marktwirtschaft und die Einbeziehung Osteuropas in das Weltwirtschaftssystem zu fördern. Die von den Niederlanden

auf bilateraler Ebene gewährte Unterstützung umfaßt Maßnahmen und finanzielle Mittel zur Export- und Investitionsförderung sowie Hilfsprogramme für die Bereiche Management, Bildung, Verwaltung und Infrastruktur.

Die Kriterien für langfristige Hilfsprogramme sind offenbar besonders schwer zu erfüllen, und so hatten auch die Niederlande (wie alle anderen westlichen Geberländer) mit erheblichem Zeitverzug, bürokratischen Hemmnissen und steigenden Betriebskosten zu kämpfen. Um diesen negativen Faktoren entgegenzuwirken, plant die niederländische Regierung eine Verlagerung der Mittel von bilateralen Hilfsvereinbarungen auf Kofinanzierung und multilaterale Programme.

Ebenso wie die anderen Geberländer sehen sich die Niederlande mit dem Problem konfrontiert, daß sowohl der Süden als auch der Osten Hilfe beanspruchen. Die niederländischen Hilfsleistungen für die Entwicklungsländer liegen über den Zielvorgaben der OECD (0,93 Prozent des BSP bei einer Vorgabe von 0,7 Prozent). Somit stellte sich die Frage, in welchem Umfang Mittel für Osteuropa zusätzlich bereitgestellt oder aus dem bestehenden Haushalt für Entwicklungshilfe abgezweigt werden sollten.

Ähnlich umstritten sind die Mittel auch in allen größeren Staaten Europas, deren Entwicklungshilfe unter der Zielmarke der OECD liegt. Durch die gegenwärtige Rezession haben die Verteilungskämpfe noch an Schärfe zugenommen.

Die zentrale Rolle Westeuropas

Europa wird bisweilen wirtschaftlich oder politisch als Gebiet definiert, das sich vom Atlantik bis zum Pazifik erstreckt und der nördlichen Halbkugel entspricht. Institutionell betrachtet bildet die Europäische Union das Zentrum, allerdings im Zusammenwirken mit anderen Organisationen wie KSZE und NATO. Sicherheitspolitisch gilt Europa entweder als Bollwerk der USA, als gemeinsame Festung der Europäer, als künftiger Eroberer des wehrlosen Ostens oder als zerstrittenes und schwaches Objekt der Begierde für neue asiatische Mächte in ihrem Drang nach Westen. Diese Begriffsbestimmungen sind zu unterschiedlich, als daß man daraus eine klare gemeinsame Strategie ableiten könnte. Europa ist in Wirklichkeit ein Prozeß und keine feste Realität, und daher differieren

die unterschiedlichen Modelle je nach Zeitrahmen ganz beträchtlich. Ein funktions- und problembezogenes Herangehen kann Europa aus dieser Schwierigkeit heraushelfen.

Es ist sehr wahrscheinlich, daß sich Westeuropa politisch viel stärker als erwartet nach Osten orientieren muß - bis hin zum Pazifik und nach China. In gewissem Umfang ist mit Hilfe aus Japan zu rechnen, auch wenn diese weitgehend auf den asiatischen Teil Rußlands beschränkt bleibt (immer vorausgesetzt, daß sich der Streit um die Kurilen nicht weiterhin als Hindernis erweist). Die USA werden der Erhaltung der militärischen Stabilität großes Interesse und Engagement entgegenbringen, aber auch künftig nur einen bescheidenen wirtschaftlichen Beitrag leisten.

Somit wird die Last vor allem auf den Schultern der Westeuropäer ruhen. Es ist nun an Westeuropa, nach der besten Möglichkeit zu suchen, um Osteuropa, einschließlich der ehemaligen Sowjetunion, in den Weltmarkt einzubinden und die innenpolitische Stabilität durch verbesserte internationale Zusammenarbeit abzusichern. Dies ist eine wirklich schwierige Aufgabe, vor allem wenn die GASP nicht über bloße Absichtsbekundungen hinauskommt.

Funktionell betrachtet sollte es bei einer glaubhaften europäischen Reaktion um GASP-Maßnahmen gehen, die nicht auf den traditionellen europäischen Raum beschränkt sind, aber deren Institutionen, Entscheidungsmechanismen und politische Verantwortlichkeiten auf einer klar definierten europäischen Grundlage beruhen. Um die neuen Herausforderungen bewältigen zu können, muß man zunächst festgestellt werden, wer sie bewältigen wird. Europa sollte als Ganzes umgewandelt werden, aber die Europäische Union muß zum Motor dieses Prozesses werden. Ihre Leistungsfähigkeit und Solidarität muß eine harte Probe bestehen.

Wie wir gesehen haben, verfügen eine Reihe internationaler Organisationen über wichtige Kompetenzen und Mittel, die für ein gemeinsames Krisenmanagement zu nutzen sind. Im sicherheitspolitischen Bereich werden UNO, KSZE und NATO eine vorrangige Rolle spielen, doch eine Wirtschaftsstrategie hat nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn der IWF dabei mitwirkt oder die G-7 ihre Zustimmung geben. Der Westen verfügt über eine Vielzahl von Möglichkeiten, in unterschiedlichen institutionellen und rechtlichen Formen entweder als NATO, Amerika oder Europa tätig

werden zu können. Dies zeigte sich sowohl in der Golf- als auch in der Jugoslawienkrise. Im ersten Fall engagierten sich hauptsächlich die USA mit praktischer Rückendeckung durch die NATO und andere westliche Verbündete. Im zweiten Fall sehen wir Ansätze einer westeuropäischen Führungsrolle, die ebenfalls das Engagement und die Hilfe der USA und des Atlantischen Bündnisses erfordert.

In einigen Szenarien des künftigen westlichen Engagements liegt der Schwerpunkt auf der Entwicklung des NACC. So wurde vorgeschlagen, unter Nutzung der Erfahrungen mit dem Marshallplan einen neuen europäischen Raum der wirtschaftlichen und militärischen Stabilität und Sicherheit unter Führung des Westens und vor allem der USA zu schaffen. Dazu würden die gemeinsame Steuerung der Wirtschaftshilfe (nach dem OECD-Modell) sowie Sicherheitsgarantien (nach dem NATO-Modell) gehören. Ein anderes Konzept sieht den Ausbau der Beziehungen zwischen NATO und KSZE zur Stabilisierung der Lage auf dem gesamten Kontinent vor.

Das Hauptproblem bei der Umsetzung dieser Konzepte ist die starke Belastung der NATO, der eine Verantwortung zukommen würde, die weit über die ursprünglichen vertraglichen Verpflichtungen hinausgeht. Darüber hinaus wäre eine radikale Änderung der vereinbarten Strategie (und letztlich auch der militärischen Struktur) erforderlich. Beide Konzepte gehen davon aus, daß sich ein europäisches und Atlantisches Bündnis nachdrücklich um die Lösung der osteuropäischen Probleme bemüht und die USA dabei weiterhin eine starke und unangefochtene Führungsrolle übernehmen, mit deren Hilfe die wirtschaftliche Unterstützung der Europäer und Japaner mobilisiert werden kann. Eine solche Betrachtungsweise dürfte aber mit den innenpolitischen Erwägungen und Prioritäten sowohl der Amerikaner als auch der Westeuropäer schwer in Einklang zu bringen sein.

Die EU hat die Verpflichtung, eine größere Verantwortung für die europäische Sicherheit im weiteren Sinne des Wortes zu übernehmen. Sie ist dazu in der Lage, weil sie die grundlegenden wirtschaftlichen und politischen Funktionen der Mitgliedstaaten durch einen "Subsidiaritätsmechanismus" integriert, um auf diese Weise die Voraussetzungen für das Erreichen gemeinsamer Ziele zu verbessern. Vor dem Hintergrund der jetzigen verworrenen Lage ist die EU als einzige europäische Institution

potentiell imstande, ihre Strukturen und Befugnisse so zu verändern, daß zwei verschiedene, aber miteinander im Zusammenhang stehende Problemkreise angegangen werden können: die übergeordneten Probleme der "internationalen Ordnung" und die innenpolitischen Probleme.

Die Übernahme sicherheitspolitischer Verantwortung durch die EU

Das Hauptziel Westeuropas ist die Sicherstellung stabiler und friedlicher Verhältnisse mit und in Osteuropa. Dazu werden unterschiedliche Maßnahmen sowie vorläufige und funktionelle Ziele verfolgt, die zum Teil auf den KSZE-Prinzipien beruhen und zum Teil die gesamteuropäische Integration und Solidarität verstärken sollen. Bei diesen Zielen geht es zwar in erster Linie um die Frage der Sicherheit, doch wird sich die EU auf absehbare Zeit stärker im zivilen als im militärischen Bereich engagieren und sich dabei mit vielschichtigen Krisen auseinandersetzen müssen, die beide Bereiche berühren. Langfristig strebt die EU nach einer Gestaltung der internationalen Beziehungen unter rein zivilen Vorzeichen, doch bleibt die legitime Anwendung von Gewalt auch ein wesentliches Element jeder zivil ausgerichteten Gesellschaft. Dies bedeutet nicht unbedingt, daß die EU ein umfassendes militär- und verteidigungspolitisches Profil benötigt, aber sie sollte doch in der Lage sein, sich mit allen denkbaren Aspekten der Politik auseinanderzusetzen. Andernfalls wäre ihre Effektivität stark beeinträchtigt.

Das Problem ist sowohl institutioneller als auch inhaltlicher Art. Auf der institutionellen Ebene schwächt die eindeutig funktionsbezogene Betrachtungsweise des Maastrichter Vertrags die Möglichkeiten und Befugnisse der Gemeinschaftsinstitutionen zur Krisenbewältigung, da deren Kompetenzen eng begrenzt sind und darüber hinaus zu sehr zwischen nationalen und europäischen Mitteln unterschieden wird. Der Grundsatz der Subsidiarität, der einen sinnvollen Ausgleich zwischen einzelstaatlicher Souveränität und zunehmendem Supranationalismus schaffen soll, kann sich unter Umständen lähmend auswirken.

Was die inhaltliche Seite anbelangt, so können schwache gemeinsame Institutionen weder die großen Belastungen, die sich auf dem Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion ergeben, geschweige denn größere internationale Krisen erfolgreich bewältigen. Die Unfähigkeit der internationalen Sicherheitsordnung, die Jugoslawienkrise in den Griff zu be-

kommen, hat sich bereits negativ auf die bestehenden Bündnissysteme und die internationale Ordnung ausgewirkt.

Ein praktisches Herangehen der Europäer an die neue Situation erfordert die volle Einbeziehung der verschiedenen internationalen Institutionen. Die UNO kann kollektiven Maßnahmen die nötige internationale Legitimität verleihen und zur Eindämmung globaler Gefahren wie der Weitergabe von Atomwaffen einen nützlichen Beitrag leisten. Ein konsequentes und geschlossenes Auftreten der EG/EU in den Entscheidungsgremien der UNO könnte die Effektivität beider Organisationen verbessern.

Die Veränderungen der internationalen Lage lassen eine effektivere Nutzung der UNO in den verschiedensten Bereichen geboten erscheinen: Konsensbildung, Unterstützung der Supermacht USA bei der Zusammenarbeit mit anderen Großmächten, Einräumung von Möglichkeiten, das Gesicht zu wahren, Schaffung eines Rahmens für diplomatische Kontakte und Verhandlungen, Bereitstellung von Friedenstruppen und Beobachtern, unparteiische Erkundungsmissionen und Bewertung von Verantwortlichkeiten.

Daraus ergibt sich die Frage, wie Westeuropa am besten im UNO-Sicherheitsrat vertreten werden kann. Durch die Mitgliedschaft Frankreichs und Großbritanniens kann Europa nur indirekt seine Stimme abgeben. Andere europäische Staaten könnten jedoch nicht damit einverstanden sein, die Zahl der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats zu erhöhen. Zwar sind zahlreiche Veränderungen denkbar, doch könnte eine Verstärkung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) in Fragen, die den Sicherheitsrat betreffen, die Beschränkungen des gegenwärtigen Systems etwas abmildern.

Die KSZE und die NATO, die stärker auf Europa ausgerichtet sind, entwickeln zunehmend eine sich gegenseitig ergänzende sicherheitspolitische Rolle. Die KSZE bietet allen am Geschehen in Europa beteiligten Mächten ein Forum, verschiedene Probleme und Krisen zu erörtern, ohne bereits vorgegebene Verpflichtungen eingehen zu müssen. Sie könnte selbst in den schlimmsten Krisensituationen daran mitwirken, Kommunikationskanäle zur eröffnen und die Art des Vorgehens festzulegen. Die NATO hingegen ist zu militärischer Solidarität verpflichtet. Sie bietet eine direkte und indirekte Sicherheit, die über die in der UNO-Charta und den

KSZE-Vereinbarungen verankerten allgemeinen Garantien hinausgeht. Die Mitglieder der EG bilden in der NATO eine deutliche Mehrheit und könnten nach einem Beitritt der EFTA-Staaten zur Gemeinschaft etwa ein Drittel aller KSZE-Mitglieder stellen. Die EG-Staaten haben sich darauf verständigt, eine gemeinsame Verteidigungspolitik zu entwickeln, die auf längere Sicht zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte. Auch wenn eine Trennung zwischen der operativen Kontrolle der Streitkräfte und den politischen Befugnissen zur Entscheidung über den Zeitpunkt des Einsatzes militärischer und sicherheitspolitischer Bündnisse möglich ist, kann ein einheitliches europäisches Sicherheitssystem ohne den aktiven Beitrag der EU nicht verwirklicht werden.

Es wäre vielleicht sinnvoll, bei der GASP dementsprechend zwischen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik zu unterscheiden. Im Rahmen der GASP könnte die Verteidigungspolitik sich den grundlegenden militärischen Problemen des EU-Raums (Abwehr von Angriffen und Gefahren, die sich gegen das Territorium und die Bevölkerung Europas richten, auch beim Einsatz nichtkonventioneller Mittel) zuwenden. Aufgabenbereiche der Sicherheitspolitik wären die Bewältigung äußerer Krisen und militärische Interventionen sowie globale Fragen wie die Nichtweitergabe von Atomwaffen. Eine solche Unterscheidung könnte die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Institutionen, die sich mit der Sicherheit und Verteidigung Europas befassen, erleichtern.

Westliche Solidarität und Lastenteilung

Jede ausgewogene Betrachtungsweise der atlantischen Partnerschaft setzt ein gemeinsames Vorgehen Amerikas und Europas bei der Festlegung von Strategien und Grundsätzen zur Krisenbewältigung voraus. Es müssen tragfähige Konzepte zur Lastenteilung entwickelt werden, weil eine einseitige Orientierung auf die USA dazu führen könnte, daß die Bündnispartner ihre Verantwortung allein auf Washington abwälzen. Die internationale Ordnung kann nicht auf der Annahme beruhen, daß die Amerikaner bei jeder Krise allein die Führungsrolle übernehmen. Eine Lastenteilung setzt die Schaffung eines neuen, multilateralen Sicherheitssystems voraus, in dem die Verantwortung zwar aufgeteilt, die Solidarität jedoch gewährleistet ist. Das Problem der Lastenteilung gilt auch für die Beziehungen innerhalb der EU, wenn es um die Krisenbewältigung, Sicherheitsfragen oder internationale Wirtschaftsverpflichtungen geht.

Ein wesentliches Ziel der Westeuropäer besteht darin, die wirtschaftliche Talfahrt Osteuropas zu stoppen und zugleich den Regeln einer freien Marktwirtschaft zum Durchbruch zu verhelfen. Wirtschaftshilfe ist ein Mittel, um dieses Ziel zu erreichen. Die hohen Kosten und die verzögerte Wirkung wirtschaftlicher Hilfsmaßnahmen verlangen ein hohes Maß an multilateraler Abstimmung und Kontinuität. Bilaterale "Ausnahmeregelungen" oder Vorzugsbedingungen könnten die gesamten Anstrengungen beeinträchtigen oder das Eintreten der gewünschten Ergebnisse verzögern. Besonders wichtig ist es, eventuelle Probleme mit Drittländern zu berücksichtigen, die an ähnlichen Hilfeleistungen des Westens interessiert sind und möglicherweise zu Recht Verteilungskämpfe um begrenzte Mittel und politische Diskriminierung befürchten. Bei wirtschaftlichen Maßnahmen, die auf ein bestimmtes Land zugeschnitten sind oder mit denen ein konkretes politisches Ziel verfolgt wird, sind stets die globalen Auswirkungen zu bedenken. Entwicklungspolitische Maßnahmen sollten nicht ohne Rückendeckung aller wichtigen Länder des Westens durchgeführt werden. Dies bedeutet nicht, daß "punktuelle" Strategien zur wirtschaftlichen Entwicklung zwangsläufig kontraproduktiv sind; sie sollten jedoch so angelegt sein, daß sie für alle Beteiligten akzeptabel sind.

Zudem erscheint es sinnvoll, bei der Vergabe von Wirtschaftshilfe einen Anreiz für die betreffenden Länder zu schaffen und sich künftig weniger auf bilaterale Beziehungen (die negative politische Reaktionen auslösen können) als vielmehr auf Programme zur regionalen Zusammenarbeit zu orientieren. In der Regel sollte die wirtschaftliche Entwicklung Osteuropas zunehmend auf dem Wege des freien Handels erfolgen, auch wenn in bestimmten Bereichen noch zeitlich begrenzte Ausnahmeregelungen zulässig sein können.

Die Einbeziehung Rußlands

Die EU muß zunächst einige grundlegende Weichenstellungen vornehmen. Als erstes muß man sich darauf verständigen, daß die EU im Gegensatz zu einem gemeinsamen Markt nicht beliebig erweitert werden kann. Es geht vielmehr um die Entwicklung von Integrationsformen, die die EU mit anderen internationalen Gremien verbinden. Diese Frage steht in logischem Zusammenhang mit einer strategischen Entscheidung über die Grenzen der sicherheitspolitischen Verpflichtungen Europas.

Das Ausmaß dieser Verpflichtungen wird vom Grad der angestrebten Integration zwischen EG/EU und den jeweiligen Ländern beeinflusst.

Der GUS kommt dabei eine grundlegende Bedeutung zu. Man kann weiterhin zwischen ihr und den Staaten Mittel- und Südosteuropas unterscheiden, aber es wäre aus wirtschaftlichen und politischen Gründen ein Fehler, die GUS völlig getrennt von den einstigen europäischen Mitgliedsstaaten des Warschauer Pakts und des RGW zu behandeln. Die EG/EU sollte ausgewogenere Beziehungen anstreben, die eine Einbeziehung Mittel- und Südosteuropas in die EU gegenstandslos werden lassen könnten.

Besonders gegenüber der GUS könnte eine vorrangige Orientierung Westeuropas auf Rußland wünschenswert sein. Weder die EU noch die NATO dürften in der Lage sein, wirksame Sicherheitsgarantien für GUS-Republiken zu übernehmen, aber im Falle Rußlands wäre dies denkbar. Es wäre ratsam, eine multilaterale Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen anzustreben, deren Schwerpunkt Rußland und die GUS-Staaten bilden, um auf diese Weise zur Lösung oder zumindest Eindämmung nationalistischer Konflikte und Krisen beizutragen. Rein sicherheitspolitisch gesehen sollte die Beibehaltung der strategischen Stabilität gegenüber der Unabhängigkeit und Sicherheit der baltischen Staaten Vorrang haben. Der Westen sollte zwar keinen Zweifel daran lassen, daß er den ungerechtfertigten Einsatz von Gewalt durch Rußland oder andere Mächte nicht gutheißen wird, aber er muß auch damit rechnen, daß es zu Gewaltanwendung kommt und der Westen weder fähig noch willens ist, militärisch einzugreifen.

Die EU sollte generell deutlich machen, daß Selbstbestimmung und Unabhängigkeit keine absoluten Rechte darstellen und nicht automatisch Unterstützung finden. In einer von Atomwaffen und gegenseitiger Abhängigkeit geprägten Welt kann von unbegrenzter Souveränität und Handlungsfreiheit keine Rede sein. Eine zeitgemäße Betrachtungsweise und globale Sicht auf die gemeinsamen Interessen und grundlegenden Menschenrechte legt den Schluß nahe, daß eine gewisse Einschränkung des Grundsatzes staatlicher Souveränität unvermeidbar ist.

Um Unklarheiten zu vermeiden, wäre es angebracht, durch gemeinsame Vereinbarungen zu klären, in welchen Fällen gegen Staaten rechtmäßig

Zwangsmittel angewendet werden können, selbst wenn es sich um sogenannte innere Angelegenheiten handelt. Vor allem drei mögliche Interventionsformen bedürfen der Klarstellung:

- humanitäre Interventionen zur Verhinderung oder Unterbindung umfangreicher Verstöße gegen die Menschenrechte;
- sicherheitspolitische Interventionen als Maßnahme gegen den drohenden oder fortgesetzten Einsatz von Massenvernichtungswaffen;
- umweltpolitische Interventionen zur Beendigung oder Eindämmung der Freisetzung von Stoffen, die schwere und ausgedehnte Schädigungen des Klimas, des Bodens oder der Meere verursachen.

Es geht um einen Ausgleich zwischen den Persönlichkeitsrechten, staatlichen Befugnissen und den Vorrechten des internationalen Sicherheitssystems. Die EG/EU sollte sich für einen solchen Interessenausgleich einsetzen.

Vorbeugende Diplomatie und Bewältigung der Wirtschaftskrise als Schwerpunkte

Sicherheitspolitisch betrachtet erstreckt sich die neue Strategiezone bis nach Mittelasien, wobei auch Verbindungen zum Nahen Osten bestehen und dem Mittelmeergebiet größere Aufmerksamkeit gebührt. Diese Ausdehnung erfordert ein höheres Maß an strategischer Flexibilität und Unterscheidungsfähigkeit.

Das einfache Erkennen eines Risikos oder Problems erfordert noch keine konkreten Schritte. Deshalb sollte das erste europäische Ziel darin bestehen, Verunsicherung und nicht klar abgegrenzte Verpflichtungen zu vermeiden. Auf die Beilegung von Krisen ausgerichtete Strategien des Krisenmanagements, sind äußerst kostspielig und mit Unwägbarkeiten behaftet. Die gegenwärtige Situation verlangt eine Krisenverhütungspolitik zur Bewältigung unterschiedlichster Risiken (Umweltprobleme, Weitergabe von Massenvernichtungswaffen, Wanderungsbewegungen u.ä.), bevor sie ein kritisches Ausmaß erreichen. Sollte dieses Vorgehen fehlschlagen, kann eine Politik zur Risikoverminderung entwickelt werden, die verschiedene Hilfsmaßnahmen sowie die Ausarbeitung internationaler

Normen und Verfahren beinhaltet. Hierzu gehört die Kontrolle der Einhaltung völkerrechtlicher Verträge und Abkommen und die Festlegung von Normen im Zusammenhang mit den Menschenrechten sowie der persönlichen Verantwortung und Verantwortlichkeit. Durch ein vorher festgelegtes System von Anreizen und Sanktionen ließe sich das Verhalten lokaler Entscheidungsträger positiv beeinflussen.

Um Risiken handhaben und bewältigen zu können, muß man jeweils für den Einzelfall den richtigen Grad des Engagements bestimmen und zudem erkennen, daß Krisenmanagement keine rein militärische Angelegenheit ist. Zu den Stärken Europas gehören seine wirtschaftliche Bedeutung und seine Fähigkeit, internationale Koalitionen reicher und relativ mächtiger Verbündeter zusammenzubringen. Diese recht vorteilhafte Ausgangsposition sollte in einer sinnvollen Strategie zur Krisenbewältigung zum Ausdruck kommen.

Wirtschaftssanktionen können als politisches Signal dienen, das die Haltung des Westens deutlich macht, seinen inneren Zusammenhalt bekräftigt und die Bereitschaft unterstreicht, unakzeptables Verhalten nicht zu tolerieren. Noch nachhaltiger ließe sich das Verhalten bestimmter Länder durch eine Politik von Zuckerbrot und Peitsche im wirtschaftlichen Bereich beeinflussen. Die internationale Wirtschaftspolitik kann mit politischen Auflagen leben, ohne daß das reibungslose Funktionieren der Marktwirtschaft darunter leidet.

Erstens geht es darum, neue Wirtschaftskräfte schrittweise in das internationale Wirtschaftssystem einzubeziehen, ohne dabei die traditionellen Spielregeln wesentlich zu verändern. Zweitens erhebt sich die Frage, ob lokale Krisen mit wirtschaftspolitischen Maßnahmen zu verhindern oder einzudämmen sind. Die beiden Problemkreise stehen miteinander im Zusammenhang. Eine neue Wirtschaftskraft, die in den westlichen Mechanismus globaler Wirtschaftslenkung fest integriert ist, weist in der Regel viele gemeinsame Interessen mit dem Westen auf und dürfte daher eher zu Mäßigung und Mitwirkung bereit sein. Die wirtschaftliche Integration kann natürlich nicht mit völliger Sicherheit die Anpassung lokaler Mächte garantieren, aber fraglos dazu beitragen. Umgekehrt gilt aber auch, daß wirtschaftliche Isolierung ein verantwortungsloses Verhalten begünstigt.

Die zweite Frage läßt sich aufgrund der Erfahrung beantworten. Zur Krisenbewältigung werden unter anderem folgende wirtschaftspolitische Maßnahmen eingesetzt:

- Wirtschaftshilfe (vor, während oder nach der Krise);
- (fast oder völlig) unentgeltlich gewährte militärische Hilfe;
- Handelsbeschränkungen in bestimmten Bereichen wie Rüstungsexportregelungen, der Koordinierungsausschuß für Ausfuhrkontrollen (CoCom) oder das Kontrollregime für Raketentechnologie (MTCR);
- Wirtschaftssanktionen;
- Handelsembargos.

Europa muß verstärkt wirtschaftliche Mittel des Krisenmanagements einsetzen und sie auf erreichbare Ziele ausrichten. Ist ein Krieg erst einmal im Gange, können Wirtschaftssanktionen wenig ausrichten. Es ist aber möglich, das Verhalten lokaler Entscheidungsträger durch Wirtschaftssanktionen und Anreize zu beeinflussen. Wirtschaftspolitische Instrumente eignen sich unter Umständen ebenfalls gut zur Eindämmung von Konflikten und zur Krisenverhütung.

Ein wirtschaftliches Eingreifen im "positiven" Sinne läßt sich vielleicht leichter bewerkstelligen. Die EG hat beispielsweise vorgeschlagen, Israel und die Palästinenser wirtschaftlich zu unterstützen und Israel die Einbindung in den neuen europäischen Wirtschaftsraum zu ermöglichen, wenn der Friedensprozeß zu greifbaren Ergebnissen führt. Ein ähnliches Vorgehen wird in der Zypernfrage angestrebt.

Die Übernahme militärischer Verantwortung

Wenn Wirtschaftssanktionen erfolglos bleiben, kann die Fortsetzung des unakzeptablen Verhaltens die Glaubwürdigkeit der Initiatoren solcher Maßnahmen beeinträchtigen. In diesem Fall sind weitergehende Entscheidungen und Maßnahmen in Erwägung zu ziehen. Daher sollten Wirtschaftssanktionen nicht ohne eine klare Vorstellung über die Folgeschritte ergriffen werden.

Zuerst bietet sich die Möglichkeit von Hilfeleistungen an, die in einer unmittelbaren friedlichen Einflußnahme zum Ausdruck kommen (humanitäre Hilfe, Friedenstruppen, Beobachter u.ä.). Dabei ist die Möglichkeit der Eindämmung von Konflikten und Kriegen durch direkte militärische Intervention, Abschreckung oder andere Mittel offen zu halten. Der letzte Schritt einer glaubwürdigen Politik der Krisenbewältigung ist dann ein militärisches Eingreifen im eigentlichen Sinne.

Wenn die EU in der Praxis auf dieses gesamte Instrumentarium zurückgreifen will, muß sie ihre militärische Organisation festigen und reformieren, da die europäischen Mächte gegenwärtig nur über eine sehr begrenzte Transportkapazität zum Einsatz militärischer Kräfte außerhalb des Kontinents und selbst in Ost-/Mittel- und Südosteuropa verfügen. Es fehlen auch Kapazitäten im Bereich der Kommunikation und Aufklärung.

Eine moderne und effektive Militärstrategie erfordert ein komplexes Managementsystem, das sich die technischen Errungenschaften der Elektromagnetik, Optik und Raumfahrt sowie bei fortgeschrittenen Werkstoffen zunutze macht. Die bisherige Erfahrung zeigt, daß eine zahlenmäßig geringe Zahl gut ausgebildeter und technisch gut ausgerüsteter Spezialisten einem zahlenmäßig weitaus stärkeren, aber weniger gut ausgebildeten und ausgerüsteten Gegner überlegen sind. Zugleich ergeben sich aber aus der stärkeren Zentralisierung und der Abhängigkeit vom reibungslosen Funktionieren eines komplexen Geflechts hochentwickelter Technologien neue Schwachpunkte. Der bloße Umfang des Kriegsgeräts und der Software, die im Golf vor dem Ausbruch der Krise in Stellung gebracht wurden, die Zeitspanne bis zur Herstellung der Gefechtsbereitschaft und die damit verbundenen Kosten weckten Zweifel an der Fähigkeit des Westens, derartige Operationen zu wiederholen.

Auch die nukleare Abschreckung ist Veränderungen unterworfen. Das Kernwaffenpotential der GUS rechtfertigt zwar nach wie vor eine Art erweiterter nuklearer Abschreckung für Westeuropa, aber die Möglichkeit der Weiterverbreitung nuklearer (und chemischer) Waffen und die zunehmende militärische Instabilität im Osten und Süden machen es notwendig, verstärkt "punktuell" ausgerichtete Formen der nuklearen Strategie ins Auge zu fassen.

Eines der denkbaren Szenarien geht davon aus, daß kaum mit der Notwendigkeit eines nuklearen Gegenschlags zu rechnen ist. Anderen Szenarien zufolge könnte es sich aber sehr rasch als notwendig erweisen, an einer absolut glaubwürdigen (und somit funktionierenden) nuklearen Abschreckung festzuhalten und sich rationale Möglichkeiten der Eskalation offen zu lassen. Es sind mehrere Varianten vorstellbar, bei denen es um unterschiedliche Formen der nuklearen Bedrohung geht, denen entweder die schon länger bestehenden Gefahren oder die neuen Risiken der Weitergabe von Kernwaffen zugrunde liegen. In einer klar umrissenen Situation und einem stabilen politischen und strategischen Umfeld kann Abrüstung der richtige Weg sein. Wenn sich aber das Umfeld verändert, müssen neue Antworten gefunden werden. Besonders alarmierend sind die Veränderungen bei den Massenvernichtungstechnologien. Die EU kann diese Problematik in ihrer Sicherheitspolitik nicht aussparen, auch wenn die Hauptverantwortung weiterhin auf den Schultern der Atommächte lastet.

Die EU wird im nuklearen Bereich eine Rolle spielen, da zwei ihrer Mitglieder Kernwaffen besitzen, die Mehrzahl der Mitglieder über nukleare Technologien verfügt und sie selbst Eckpfeiler eines mit Kernwaffen ausgerüsteten Bündnisses ist. Es ist daher nur folgerichtig, daß die EU versucht, entsprechend dem Vorschlag von Präsident Mitterand Inhalt und Formen der neuen Atomwaffenstrategie für Westeuropa zu bestimmen und nach 1995 einen neuen Sperrvertrag zu erarbeiten, dessen Verhaltensregeln, Verpflichtungen und Kontrollmechanismen der veränderten Lage angepaßt sind. Von besonderer Bedeutung ist dies für die Frage der Einbeziehung Rußlands und der anderen GUS-Staaten in ein gemeinsames Sicherheitssystem. Gleichzeitig gilt es, sich dem Problem der Aufrechterhaltung und Verstärkung der Abschreckung zuzuwenden, um ein ausgewogenes Verhältnis von Risiken und Verantwortlichkeiten innerhalb des atlantischen Bündnisses und unter den Mitgliedern der EU zu gewährleisten.

Dringend erforderlich ist eine neue multilaterale Politik zur Krisenbewältigung, die alle Zusammenhänge zwischen regionalen Krisen und globalen Problemen (Ost-West-Verhältnis, Handel, Finanz- und Wirtschaftspolitik, Ressourcen, Technologie, Bevölkerungsentwicklung usw.) gebührend berücksichtigt und ein besseres Funktionieren des westlichen Bündnissystems voraussetzt. Ein neuer Zusammenhalt und eine gerechte Vertei-

lung von Befugnissen und Aufgaben zwischen den USA und ihren Hauptverbündeten in Europa und anderen Teilen der Welt sind unerlässlich. Dies bedeutet, daß auch ein stärkerer Zusammenhalt des westlichen Systems auf politischer Führungsebene notwendig ist, wozu auch eine gemeinsame Sicherheits- und Außenpolitik und eine gemeinsame militärische Planung gehören. Ein variabel einsetzbares System, das auf den verschiedensten Schauplätzen mit äußerst unterschiedlicher Strategie und unterschiedlich zusammengesetzten nationalen und multinationalen Kräften auf Krisen aller Art reagieren und diese somit bewältigen kann, würde sich grundlegend von dem gegenwärtigen Atlantischen Bündnis unterscheiden, das geographisch abgegrenzt, strategisch einseitig ausgerichtet und rein defensiv orientiert ist. Anzustreben ist eine wirkliche Gemeinschaft, ein neuer Akteur auf der internationalen Bühne, der in der Welt mit der gleichen Entschlossenheit und Flexibilität agiert wie normalerweise ein Nationalstaat.

Die Notwendigkeit, mehrere Arten der Einflußnahme miteinander zu verbinden, die Fähigkeit, gleichzeitig mit den Supermächten und den lokalen Mächten zu verhandeln, und die Notwendigkeit, die Bündnispartner für eine gemeinsame Strategie zu gewinnen, die lokal und international mit militärischen und anderen Mitteln durchzusetzen ist - all dies kann zusammenfassend als Fähigkeit zur Verfolgung einer "Koalitionsstrategie" bezeichnet. Hierzu bedarf es einer verstärkten Integration der verschiedenen an der Krisenbewältigung beteiligten Entscheidungsmechanismen auf nationaler und europäischer Ebene. Will man wirklich die kollektive Fähigkeit Europas zum Krisenmanagement verbessern, müssen die europäischen Mechanismen grundlegend umgestaltet werden. Um die Probleme zu bewältigen, sollte Westeuropa einen Entscheidungsprozeß entwickeln, der die Mobilisierung einer Vielzahl ziviler und militärischer Ressourcen ermöglicht. Dies könnte auf den verschiedenen Entscheidungsebenen zu Kompetenzstreitigkeiten führen, aber zumindest wäre man auf diese Weise in der Lage, die gemeinsam zu erreichenden Ziele festzulegen.

V. EMPFEHLUNGEN FÜR DAS POLITISCHE VORGEHEN

Unsere Empfehlungen für das politische Vorgehen orientieren sich an den beiden grundlegenden Zielen, die seit 1950 für die westeuropäische Integration gelten: kriegerische Auseinandersetzungen zwischen unseren Ländern unmöglich zu machen und durch Errichtung einer Wirtschaftsunion die Voraussetzungen für ein Leben in Wohlstand zu schaffen. Heute geht es den Westeuropäern in ihrem Verhältnis zu Osteuropa darum, den Frieden in der Region zu sichern und den Übergang zu pluralistischer Demokratie und sozialer Marktwirtschaft zu fördern. Hinzu kommen neue Aufgaben wie die Verhütung von Umweltkatastrophen. Wir sind uns darüber im klaren, daß die Verfolgung dieser Ziele durch zwei negative Faktoren erschwert wird: die verwickelte Lage in allen osteuropäischen Ländern und die gegenwärtige Schwäche aller westlichen Volkswirtschaften. So mußten wir nach einem Mittelweg zwischen kühnen und optimalen Lösungsvorschlägen und den Zwängen der tatsächlichen Gegebenheiten suchen.

Nach unserer Auffassung haben es die Verantwortlichen der westlichen Länder bei der Bewältigung der historischen Herausforderungen, die sich durch den Wandel in Europa ergeben, an der notwendigen Weitsicht und Entschlossenheit fehlen lassen, so daß von Führung eigentlich keine Rede sein kann. Auch wenn es das bisher einzigartige Gefüge unserer Institutionen zu schützen gilt, und wir unsere Volkswirtschaften umgestalten müssen, auch wenn unsere Gesellschaft sich nur schrittweise dem Zustrom aus dem Osten öffnen kann, läßt sich doch einiges mehr tun. Wie bereits in unserem vorangegangenen Bericht festgestellt wurde, kann sich der Westen nicht dem schwierigen Entstehungsprozeß von Demokratie und Marktwirtschaft in den ehemals kommunistischen Staaten entziehen. Selbst lokale Gefahrenherde können Folgen für ganz Europa nach sich ziehen. Es bringt uns nicht weiter, wenn wir einen nationalen oder subregionalen Konflikt wie den Krieg in Jugoslawien als isolierte Erscheinung betrachten, vor der sich das nordwestliche Europa schützen kann. Die Folgen einer solchen Auseinandersetzung sind in der ganzen Region zu spüren. Wie Tschernobyl deutlich machte, gilt dies auch für wirtschaftliche und ökologische Katastrophen. Noch ist Europa nicht durch starke

gemeinsame Institutionen vereint, wohl aber durch gemeinsame ernste Gefahren.

Angesichts der Lissaboner Beschlüsse des Europäischen Rates gehen wir davon aus, daß es im Verhältnis zu Osteuropa zu einer aktiveren und besser koordinierten Politik kommen wird. Wir halten es dabei für wichtig, der langfristigen Integration ökonomischer, politischer und sicherheitspolitischer Maßnahmen die gebührende Aufmerksamkeit zu schenken. Die EG-Kommission sollte sich mit den notwendigen Mitteln ausstatten, um die Wirtschaftspolitik gegenüber Osteuropa mit der im Rahmen der GASP konzipierten Außen- und Sicherheitspolitik zu koordinieren. Wir haben daher unsere Vorschläge für das politische Vorgehen in vier Rubriken eingeteilt: Risikobewertung, Risikominderung, Krisenmanagement und Instrumente der internationalen Politik. In jeder Rubrik sollen politische, militärische, sozioökonomische und ökologische Gesichtspunkte Berücksichtigung finden.

Risikobewertung

- (1) Benötigt wird ein System zum frühzeitigen Erkennen aller Konflikte, die sich zu schwerwiegenden bewaffneten Auseinandersetzungen ausweiten können.¹ Ein solches System sollte Netze offizieller und privater Art umfassen. Die Nachrichtendienste der westeuropäischen Staaten, deren Aufgabe früher in der Abwendung der sowjetischen Bedrohung bestand, müßten jetzt zur Sammlung von Erkenntnissen über die aus politischer Instabilität und militärischen Konflikten resultierenden Gefahren eingesetzt werden. Angesichts der Kosten nachrichtendienstlicher Tätigkeit ist es zweckmäßig - besonders über die Planungsstäbe der

¹ In ganz Europa, vor allem in Ost- und Südosteuropa, schwelen verschiedene politische Konflikte, die die friedliche Entwicklung der betreffenden Staaten gefährden und sogar in Bürgerkriege und bewaffnete internationale Auseinandersetzungen umschlagen können. In einer jüngst veröffentlichten Studie wurden 62 bestehende bzw. potentielle Konflikte in Europa und weitere 12 im Kaukasus aufgeführt, die auf ethnische und religiöse Auseinandersetzungen, Abspaltungsbewegungen oder Gebietsstreitigkeiten zurückzuführen sind. Die nichteuropäischen Teile der ehemaligen UdSSR wurden bei diesen 74 Konfliktgebieten nicht einmal berücksichtigt. Siehe Hugh Miall, *New Conflicts in Europe: Prevention and Resolution* (Oxford: Oxford Research Group, Juli 1992).

Außenministerien, der EG und der WEU - die Möglichkeiten für eine bessere Zusammenarbeit zwischen den europäischen Nachrichtendiensten zu erkunden und eine Verbindung zum Konfliktverhütungszentrum der KSZE herzustellen. Die Gruppe für prospektive Analysen der EG-Kommission würde in dieses Netz einbezogen, um die Analyse der entsprechenden Informationen zu koordinieren.

- (2) Es wäre sinnvoll, zusätzlich ein gesamteuropäisches Netz nichtoffizieller Forschungseinrichtungen für internationale Beziehungen ins Leben zu rufen, das regelmäßig zusammenkommt und Erfahrungen austauscht. Darin sollten ost- und westeuropäische Staaten vertreten sein. Die bereits bestehende Zusammenarbeit zwischen sieben Instituten könnte als Grundlage dienen. Es empfiehlt sich, die gemeinsame Forschungstätigkeit westlicher und östlicher Forschungszentren zu fördern, um mögliche inner-europäische Konflikte und die Probleme der politischen und sozioökonomischen Umgestaltung in Europa, vor allem in den am wenigsten stabilen Gebieten, zu analysieren.
- (3) Die Achtung der Menschenrechte und der Minderheitenrechte in den west- und osteuropäischen Staaten bedarf einer systematischeren Kontrolle. Die Menschenrechte sind Bestandteil der Assoziierungsabkommen, die Polen, Ungarn und die Tschechoslowakei mit der EG abgeschlossen haben. Es obliegt der EG, die Achtung der Menschenrechte in den betreffenden Ländern als Voraussetzung für die gewährten Hilfsmaßnahmen zu überwachen, doch kommt dabei auch weiteren Institutionen eine Rolle zu, vor allem dem Europäischen Parlament, dem Europarat, der KSZE, der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung und verschiedenen nationalen und internationalen Nichtregierungsorganisationen wie Amnesty International, Helsinki-Gruppen und anderen privaten Organisationen.
- (4) Die Einschätzung ökologischer Risiken und Gefahren muß durch eine systematischere Erfassung und Analyse von Daten über Deponien und die Entsorgung radioaktiver und sonstiger giftiger Abfälle verbessert werden. Es werden Informationen über die Zerstörung bzw. Demontage von Standorten und Anlagen für

chemische und biologische Waffen benötigt. Die EG-Kommission sollte eine gründliche Überprüfung der gegenwärtigen internationalen Bestimmungen zur Erkennung von Gefahren und Frühwarnung bei nichtpolitischen, von Menschen oder Naturgewalten ausgelösten Katastrophen mit grenzüberschreitenden Folgen vornehmen.

Risikoverminderung

Politischer Bereich

- (5) Die bereits über demokratische Traditionen verfügenden Staaten Westeuropas sollten ihre Hilfsprogramme zur Förderung lebensfähiger demokratischer Institutionen ausbauen und besser koordinieren. Dabei geht es unter anderem um den Aufbau demokratischer Parteien, die parlamentarischen Verfahren, die öffentliche Verwaltung, die Rolle von Bürgerinitiativen (darunter Umweltvereinigungen), einen unabhängigen Journalismus und die Durchführung von Wahlen. Die Hilfe für die OECD-Mitgliedstaaten in Osteuropa konzentriert sich auf wirtschaftliche und technische Projekte, während die im immateriellen Bereich angesiedelten Fragen der demokratischen Wertvorstellungen und Verfahren überwiegend privaten Einrichtungen überlassen bleibt, was durchaus zweckmäßig erscheint. Zur Lösung dieser wichtigen Aufgaben ist jedoch die Bereitstellung umfangreicher Mittel gerechtfertigt. Die 1992 erfolgte Einrichtung des mit 5 Millionen ECU ausgestatteten PHARE-Demokratiefonds ist ein nützlicher erster Schritt. Dieses Programm muß noch erheblich erweitert werden.
- (6) Die regionale und subregionale Zusammenarbeit innerhalb Osteuropas im politischen, sozioökonomischen und technischen Bereich ist weiter zu fördern, um multilaterale Lösungsansätze für gemeinsame Probleme zu erarbeiten. Dabei sollte Entwicklungs- und Umweltprojekten mit internationaler Zusammenarbeit in Osteuropa Vorrang eingeräumt werden.² Langfristig gesehen muß

² Wir beziehen uns auf die Empfehlung in unserem vorangegangenen Bericht (S. 83, englische Fassung), die noch an Aktualität gewonnen hat.

das Ziel westeuropäischer Politik darin bestehen, Kooperation und Integration zu fördern, damit die Grenzen an Bedeutung verlieren.

(7) Auf der Grundlage der Pariser KSZE-Charta und der Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen und des Europarates müssen Regeln und Normen für ein tolerantes und demokratisches Verhalten entwickelt werden. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Weiterentwicklung von Regeln zu folgenden Punkten:

- Menschenrechte für Minderheiten im Sinne der von der EG mit Kroatien ausgehandelten Vereinbarung;
- friedliche Beilegung von Konflikten durch internationale Vermittlung und Schlichtung, Entscheidungen von Rechtsinstanzen und vorbeugende diplomatische Schritte wie die Entsendung von Beobachtern und Friedenstruppen;
- Verfahren zur Veränderung von Grenzen im gegenseitigen Einvernehmen nach demokratischer Befragung der Bevölkerung;
- Verfahren zur friedlichen Abspaltung nach demokratischer Befragung der Bevölkerung.

Westeuropa sollte die Länder des Ostens weiterhin in einen gesamteuropäischen Prozeß der Vereinbarung und Durchsetzung von Normen einbeziehen.

(8) Es müssen die Voraussetzungen verbessert werden für (a) die Entsendung von Beobachtern in Spannungsgebiete; (b) die Bereitstellung von Sachverständigen zur Vermittlung und Schlichtung im Rahmen der KSZE- und UNO-Verfahren zur friedlichen Beilegung von Konflikten und (c) den vorbeugenden Einsatz von Friedenstruppen. Diese Funktionen müßten von der KSZE und der UNO wahrgenommen werden - gegebenenfalls mit Unterstützung von NATO und WEU. Alle Staaten, die sich durch

Nachbarn oder Bürgerkrieg bedroht fühlen, könnten diese Dienste in Anspruch nehmen, doch sollten alle KSZE-Staaten von vornherein einem solchen Vorgehen auf ihrem eigenen Gebiet oder bei ihren Nachbarn zustimmen, wenn dafür die Grundlage durch eine qualifizierte Mehrheitsentscheidung der KSZE gegeben ist.

- (9) Sobald akute bilaterale Probleme im Zusammenhang mit Grenzstreitigkeiten oder der Behandlung von Minderheiten auftreten, sollten Kommissionen der betreffenden Länder eingerichtet werden, die sich mit internationaler Unterstützung um Lösungen bemühen. Finden die unterbreiteten Vorschläge keine Zustimmung, so empfiehlt sich eine Schlichtung oder Anrufung von Rechtsinstanzen auf internationaler Ebene.
- (10) Die KSZE-Staaten sollten sich für den Fall von Verstößen gegen KSZE-Regeln und -Normen (siehe Empfehlung 7) zur Durchsetzung eines Katalogs politischer, wirtschaftlicher, technischer und militärischer Sanktionen verpflichten. Diese Sanktionen müssen zum begangenen Verstoß im richtigen Verhältnis stehen, flexibel zu handhaben sein und begründet erscheinen. Die Frage der Wirtschaftssanktionen bedarf einer systematischeren Untersuchung. Die politischen Sanktionen sollten die Möglichkeit des Ausschlusses aus der KSZE und gegebenenfalls aus anderen Gremien einschließen. Da viele Konflikte in Osteuropa mit dem Zusammenbruch staatlicher Strukturen einhergehen und der Verantwortungsbereich der offiziellen Stellen nicht klar ersichtlich ist, wäre es zweckmäßig, unter Einbeziehung des Internationalen und des Europäischen Gerichtshofes, die für Menschenrechtsfragen zuständig sind, den Rechtsmechanismus auszubauen, mit dem grobe Verstöße gegen das Völkerrecht als Verbrechen geahndet werden können. Es erscheint notwendig, Verbrechen gegen die Menschlichkeit noch genauer zu definieren und es dem Europäischen Gerichtshof zu ermöglichen, das Recht besser durchzusetzen.
- (11) Wir empfehlen, finanzielle Hilfen und besondere Handelsvergünstigungen nicht nur an wirtschaftliche, sondern auch an politische Bedingungen zu knüpfen: (a) Achtung der

Menschenrechte, (b) Behandlung von Minderheiten, (c) ausreichende Fortschritte bei der Herstellung eines pluralistischen politischen Systems und der Rechtsstaatlichkeit und (d) außenpolitisches Wohlverhalten im Sinne der KSZE-Regeln. Die EG-Kommission sollte die Fortschritte im Bereich dieser vier Punkte bewerten und dem Ministerrat und dem Europäischen Parlament jährlich einen Bericht darüber vorlegen. Diese Bewertung wäre dann die Grundlage für die Festlegung von Bedingungen. Längerfristig gesehen wäre es allerdings ratsam, daß die Bewertungen durch die KSZE erfolgen. Nur humanitäre Hilfe, Unterstützung bei Umweltkatastrophen und Maßnahmen zum Katastrophenschutz sollten nicht von Bedingungen abhängig gemacht werden (siehe auch Empfehlung 23 zu Bedingungen im Zusammenhang mit Energiemärkten).

- (12) Die Hinterlassenschaft an Massenvernichtungswaffen in einigen Staaten (Ost-)Europas erfordert entschiedene Anstrengungen zur
- Eindämmung der Gefahr einer horizontalen und vertikalen Weitergabe von nuklearen, chemischen und biologischen Waffen;
 - Verhütung von Störfällen und Diebstählen in Einrichtungen von militärischer Bedeutung, darunter in Lagerstätten für spaltbares Material aus demontierten taktischen und strategischen Atomwaffen. Die Kontrolle der Weitergabe erfolgt am besten durch Einrichtungen mit globaler Aufgabenstellung wie dem UNO-Sicherheitsrat und der IAEA und über die entsprechenden Mechanismen zur Überwachung der Ausfuhr von Technologien für kerntechnische Anlagen und Raketen sowie für andere Massenvernichtungswaffen.

Um die Verbreitung von Atomwaffen einzudämmen, sollte die Europäische Gemeinschaft der Erweiterung und Verbesserung des Atomwaffensperrvertrags unter Federführung des UNO-Sicherheitsrates nach 1995 besondere Aufmerksamkeit schenken. Zudem sollten die zwölf Mitgliedstaaten ihre bereits jetzt entscheidende Rolle bei der Durchsetzung des Vertrags beibehalten,

damit die Vorgaben mit einer wirksamen und konsequenten Politik bis 1995 verwirklicht werden. In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, daß

- (a) die EG über Euratom die bereits überlastete IAEO bei Sicherheitskontrollen unterstützt;
 - (b) sie - nachdem die Nichtverbreitung von Atomwaffen zum Schwerpunkt der GASP erklärt wurde - ein gutes Beispiel für ein gemeinsames Vorgehen von Staaten mit und ohne Atomwaffen geben könnte;
 - (c) sie bereits dabei ist, koordinierte und wirksame Kontrollen bei der Ausfuhr nuklearer Erzeugnisse und von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck einzurichten.
- (13) Neben den USA müßten auch Frankreich und Großbritannien der GUS bei nuklearen Abrüstungsprogrammen Unterstützung gewähren. Euratom sollte bei der Entsorgung nuklearen Materials und seiner Nutzung für friedliche Zwecke einbezogen werden.

Sozioökonomischer Bereich

- (14) Die OECD-Staaten sollten sich dazu verpflichten, ihre Finanzhilfe für Osteuropa zumindest auf dem Gesamtniveau von 1991 zu halten, aber bei der Verteilung der Mittel auf die einzelnen Länder und Wirtschaftsbereiche so flexibel vorgehen, daß eine optimale Wirkung erzielt wird. Zu verbessern ist das Verhältnis zwischen zugesagten und ausgezahlten Mitteln. Wie bei der Durchführung des Marshallplans wäre es sinnvoll, eine zentrale Koordinierungsstelle der G-24 einzurichten, der ein gewissen Maß an Eigenständigkeit bei der Vergabe der Mittel eingeräumt wird, die über die verschiedenen nationalen und internationalen Kanäle bereitgestellt werden. Der bisher zugesagte Finanzrahmen sollte im wesentlichen ausreichen, doch sind die Hilfsleistungen schlecht koordiniert, und bei der Auszahlung gibt es erhebliche Verzögerungen. Dies ist nur zum Teil auf Probleme in den Empfängerländern zurückzuführen.

- (15) Die Europäische Gemeinschaft sollte im Rahmen der OECD geeignete Initiativen ergreifen, damit in den nächsten Jahren die Zahlungen osteuropäischer Staaten zur Bedienung und Tilgung ihrer Auslandsschulden nicht die Umgestaltung gefährden. So könnte die EG ein einheitliches Vorgehen der Gläubiger oder den Aufkauf von Schulden in Erwägung ziehen.
- (16) Dem Energiesektor der osteuropäischen Länder und der GUS-Staaten kommt beim Übergang zu einer neuen Wirtschaftsordnung eine strategische Rolle zu. In allen Volkswirtschaften führt eine höhere Energieausnutzung nicht nur zu einer Stärkung des wirtschaftlichen Leistungsvermögens, sondern auch zu einer Verminderung der lokalen, regionalen und globalen Umweltbelastung sowie (in den rohstoffreichen Ländern) zu zusätzlichen Einnahmen in harter Währung. Der Energiesektor bietet einzigartige Möglichkeiten für die Ost-West-Kooperation und die regionale und subregionale Zusammenarbeit in ganz Europa. Durch multilaterale Zusammenarbeit ließen sich auch Risiken verringern, die für die europäischen Länder im Hinblick auf eine gesicherte Energieversorgung bestehen.
- (17) Für einen erfolgreichen wirtschaftlichen und politischen Wandel ist technische Hilfe und Ausbildung noch bedeutsamer als finanzielle Unterstützung. Da das Angebot an Fachkräften knapper bemessen ist als die Finanzmittel, muß die wirksame Koordinierung der technischen Hilfe der OECD-Länder durch die EG einen besonderen Schwerpunkt bilden.
- (18) Das mit Abstand effektivste Wirtschaftsinstrument, das der Gemeinschaft zur Unterstützung des wirtschaftlichen und politischen Umgestaltungsprozesses im Osten zur Verfügung steht, ist der Zugang osteuropäischer Produkte zu den Exportmärkten. Die Gemeinschaft sollte den Marktzugang für Agrarerzeugnisse, Textilien, Stahl und andere arbeitsintensive Produkte, die Osteuropa vergleichsweise günstig erzeugen kann, noch weiter liberalisieren. Auch sind Möglichkeiten zu erkunden, wie man den Handel mit Agrarprodukten zwischen Osteuropa und jenen GUS-Staaten fördern kann, in denen ein Mangel an Nahrungsmitteln besteht. Wir möchten hier auf eine ähnliche Empfehlung in unserem vor-

angegangenen Bericht verweisen, derzufolge die EG der Versuchung des Protektionismus widerstehen sollte.

- (19) Bei der wirtschaftlichen Umgestaltung Osteuropas ist der Rolle des Staates bei der Gestaltung der wirtschaftlichen Entwicklung und bei der Gewährung eines Mindestmaßes an sozialem Schutz größere Aufmerksamkeit zu widmen. Die Erfahrungen in Japan und in Ostasien vermitteln vielleicht Ansatzpunkte, die gründlich untersucht und gegebenenfalls in abgewandelter Form praktisch umgesetzt werden sollten. Zu den Aufgaben des Staates gehört unter Umständen die Festlegung von Schwerpunktbereichen und die Konzentration von Investitionen und Technologie auf diese Bereiche.
- (20) Ein beträchtlicher Teil der PHARE-Mittel dient gegenwärtig der Finanzierung von Soforthilfemaßnahmen, beispielsweise von Nahrungsmittellieferungen an Albanien. Wir würden empfehlen, daß das PHARE-Programm auf Strukturhilfe ausgerichtet wird und die EG einen speziellen Fonds für die Soforthilfe einrichtet.

Ökologischer Bereich

- (21) Die OECD-Staaten sollten den osteuropäischen Regierungen beim Ausbau einer wirksamen administrativen Überwachung von nicht mehr benötigten nuklearen und chemischen Anlagen und Rüstungsgütern sowie von hochgradig umweltgefährdenden zivilen Einrichtungen Hilfestellung leisten. Unter Einbeziehung von Euratom und anderer Instrumente des Atomwaffen-Sperrvertrags sind Vorschläge auszuarbeiten, um die Überwachung oder gar den Betrieb auf die supranationale Ebene zu verlagern. Die ökologische Gefährdung, die von Kernkraftwerken, militärischen Atomanlagen und chemischen Waffen ausgeht, ist erheblich.
- (22) Die westeuropäischen Länder sollten das System der Übernahme von "Patenschaften" für Atomkraftwerke, deren Betriebssicherheit verbesserungsbedürftig ist, weiter ausbauen. Am besten wäre es, wenn derartige Maßnahmen westlicher Betreiber und Kernforschungsinstitute zugunsten osteuropäischer Kraftwerke gemeinsam von Euratom und der IAEA koordiniert würden. Bei Reak-

toren, die eine nicht hinnehmbare Gefährdung der Umwelt darstellen, sollte die Gemeinschaft auf die frühestmögliche Stilllegung drängen und mit Nachdruck Maßnahmen zur Erschließung alternativer Energieversorgungskapazitäten auf der Grundlage von Erdöl und Erdgas (die gegenwärtig reichlich vorhanden sind) fördern und unterstützen.

- (23) Im Interesse des globalen Klimaschutzes sollten bestimmte Vergünstigungen von einer umwelt- und wirtschaftspolitisch sinnvollen Energiepolitik wie der Freigabe der Preise für Energieprodukte abhängig gemacht werden. Die osteuropäischen Energiepreise, die in der Regel unter dem Weltmarktniveau liegen, begünstigen die Energieverschwendung.
- (24) Eine hohe Priorität kommt der Verwirklichung der Ostsee-Konvention zu, mit der spätestens bis 1995 die Einleitung von Schadstoffen in die Ostsee um 50 Prozent gesenkt werden soll. Dabei ergeben sich neben einem beträchtlichen Nutzen direkter Art auch gute Möglichkeiten für die subregionale Zusammenarbeit.

Militärischer Bereich

- (25) Es ist an der Zeit, die Konvention über biologische Waffen zumindest in den KSZE-Staaten und möglichst weltweit durch einen internationalen Überwachungsmechanismus zu ergänzen. Rüstungskontrollvereinbarungen und deren Durchsetzung sollten in der KSZE gefördert werden. Dies gilt nicht nur für die Begrenzung konventioneller Waffen im Rahmen des KSE-Vertrags, sondern auch für Abkommen über chemische und biologische Abrüstung.
- (26) Angesichts der verteidigungspolitischen Entwicklung in Osteuropa ist zu gewährleisten, daß die Staaten keine Politik verfolgen und keine Potentiale anstreben, die von den Nachbarn als Bedrohung empfunden werden. In diesem Zusammenhang sollten vertrauensbildende Maßnahmen wie der Austausch von Offizieren, multilaterale Ausbildungseinrichtungen, Zonen mit begrenzter Dislozierung und sogar die Aufstellung multinational-

ler Einheiten konzipiert werden, um die Spannungen im KSZE-Bereich auf ein Mindestmaß zu reduzieren. Subregionale und bilaterale Bemühungen können den allgemeinen KSZE-Rahmen untermauern.

- (27) Zur Verminderung der militärischen Risiken in Europa kommt der vorbeugenden Stationierung von friedenssichernden Kräften des UNO-Sicherheitsrates und der KSZE in Gebieten mit zwischenstaatlichen Spannungen eine bedeutsame Rolle zu. Daraus ergeben sich Konsequenzen im Hinblick auf Ausbildung, Einsatzplanung und Ausrüstung. Die Kosten für diese Operationen müssen von den KSZE-Mitgliedstaaten gemeinsam aufgebracht werden.
- (28) Zur Unterstützung der zivilen und demokratischen Überwachung des Verteidigungsbereichs in Osteuropa sollte die technische Hilfe des Westens für den militärischen und zivilen Verteidigungsbereich der osteuropäischen Staaten erhöht werden. Beispielsweise könnten Offiziere aus Osteuropa in größerer Zahl an westlichen Generalstabsakademien ausgebildet werden. Zudem sollte der Osten mit westlichem Management im Bereich der Beschaffung und des Zivilschutzes vertraut gemacht werden.

Krisenmanagement

Politischer und militärischer Bereich

- (29) Die europäische Sicherheit ist Bestandteil der globalen Sicherheit, und alle KSZE-Mitgliedstaaten sollten zum Aufbau eines globalen Systems der kollektiven Sicherheit auf der Grundlage der UNO-Charta beitragen. Wir beziehen uns hier auf die Zielstellungen, die im Januar 1992 auf der Sondertagung des UNO-Sicherheitsrates dargelegt wurden, auf Boutros Ghalis Bericht "An Agenda for Peace" und die Erklärung, die Douglas Hurd im Herbst 1992 im Namen der Gemeinschaft vor der Vollversammlung abgab. Die KSZE-Mitgliedstaaten sollten Kräfte für friedenssichernde Operationen der UNO ausbilden und benennen und sie dem UNO-Generalsekretär zur Verfügung stellen, wie dies einige

Staaten bereits getan haben. Auch sind eventuell überfällige finanzielle Beiträge für UNO-Aktivitäten zu entrichten.

- (30) Alle europäischen Mitgliedstaaten sollten die notwendigen Vorbereitungen für einen Beitrag zu internationalen Friedensmissionen treffen. Konkret müßte Deutschland seine innenpolitische Auseinandersetzungen über die Beteiligung der Bundeswehr an Friedensmissionen so zum Abschluß bringen, daß es künftig einen spürbaren Beitrag zu multilateralen friedenserhaltenden und friedensstiftenden Operationen auf der Grundlage von Entscheidungen des UNO-Sicherheitsrates oder der KSZE leisten kann. Die Effektivität der Mitwirkung westeuropäischer Staaten ließe sich auch dadurch erhöhen, daß ihr Beitrag zu Friedensmissionen der UNO und der KSZE durch NATO und WEU koordiniert werden.
- (31) Es besteht sicher die Notwendigkeit, die Entscheidungsmechanismen der KSZE zu verbessern, zu beschleunigen und effizienter zu gestalten. Auch wenn das Fernziel in qualifizierten Mehrheitsbeschlüssen bestehen sollte, kann die jetzige Regel "Konsens minus eins" vorerst bestehen bleiben. Sie sollte jedoch durch einige praktische Schritte in ihrer Wirkung abgemildert werden. Eine Möglichkeit wäre die zunehmende Orientierung auf "spezielle regionale Gruppierungen", die mit konkreten Missionen betraut werden. Der Ausschuß Hoher Beamter sollte durch Umwandlung in einen Ausschuß der ständigen Vertreter aufgewertet werden, dem ein KSZE-Generalsekretär zur Seite steht und der alle anderen von der KSZE geschaffenen Organe überwacht. Einige der Beteiligten an dieser Studie sprachen sich für einen Europäischen Sicherheitsrat nach dem Vorbild der UNO aus. Andere äußerten die Befürchtung, daß ein solcher Rat, der weniger Kompetenzen als das entsprechende UNO-Organ hätte, sich als unwirksam erweisen und zugleich die ohnehin geringen Einflußmöglichkeiten des UNO-Sicherheitsrates weiter beschneiden würde. Sie regten an, daß sich die KSZE auf ein Subsidiaritätsprinzip verständigen sollte, demzufolge der UNO als der international am stärksten legitimierten Organisation das Primat des Handelns zukommt, aber alle anderen internationalen und nationalen Gremien für deren Aktivierung Verantwortung tragen bzw. bei Nichttätigwerden der

UNO eigene Schritte zu ergreifen haben. Dies würde formelle institutionelle Beziehungen zwischen KSZE und UNO einerseits und zwischen KSZE, NATO und EU/WEU andererseits erforderlich machen. Europa sollte normalerweise nicht die UNO mit der operativen Friedenssicherung in Europa belasten, sondern im Einklang mit Kapitel VIII der UNO-Charta eigene Friedenstruppen unterhalten.

- (32) Die Vertreter beider Richtungen sind der Meinung, daß der politische Charakter der KSZE-Vereinbarungen durch einen formellen Vertrag erweitert und untermauert werden sollte. Man kann schwerlich verlangen, daß die KSZE als Regionalorganisation der UNO fungiert, und ihr gleichzeitig den rechtlichen Status verweigern. Ein weiterer Punkt betrifft die KSZE-Ausgaben. Die schwache finanzielle Grundlage gehört zu den Mängeln der bestehenden KSZE-Ordnung. Die KSZE kann keine Haushaltsmittel der einzelnen Staaten beanspruchen. Sie ist von Ad-Hoc-Entscheidungen und von den Budgets der Außenministerien für Verhandlungen und Missionen abhängig. Um eine größere Rolle spielen zu können, benötigt die KSZE einen ausreichenden und gesicherten Haushalt.
- (33) Die beiden ständig im UNO-Sicherheitsrat vertretenen Mitgliedstaaten der Europäischen Union - Frankreich und Großbritannien - sollten dort eine koordinierte Politik verfolgen und die in einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zum Ausdruck kommenden Auffassungen aller EG-Mitgliedstaaten vortragen, vor allem im Hinblick auf die Friedenssicherung in Europa. Es wäre zweckmäßig, wenn die Mitglieder der Europäischen Union ihr UNO-Politik regelmäßig mit Frankreich und Großbritannien erörterten. Wir verweisen dabei auf den Bericht zum gemeinsamen Vorgehen, der 1992 vom Europäischen Rat unter portugiesischer Präsidentschaft verabschiedet wurde. Sollte es den Staaten der Europäischen Union im Laufe der Zeit gelingen, eine wirksame GASP zu konzipieren, würde damit die Notwendigkeit getrennter Sitze für die ständigen Mitglieder Großbritannien und Frankreich in Frage gestellt. Käme es zu einem einzigen ständigen Sitz für die Länder der Europäischen Union, könnte Japan den frei werdenden Platz als ständiges Mitglied einnehmen. Damit

würde sich die Gesamtzahl der Sitze mit Vetorecht nicht erhöhen. Es wäre nicht ratsam, den UNO-Sicherheitsrat so zu verändern, daß seine Entscheidungskompetenzen geschwächt werden.

- (34) Auf Ersuchen der KSZE sollten die NATO und die WEU Streitkräfte für Friedensmissionen zur Verfügung stellen. Für die Mitgliedstaaten ergibt sich die Aufgabe, eigene Kräfte zu benennen und auszubilden sowie in enger Abstimmung mit der NATO und der WEU die notwendige Ausrüstung und Infrastruktur zum raschen Einsatz bei Friedensmissionen bereitzustellen. Es sollten Bemühungen unternommen werden, um multinationale Einheiten für Friedensmissionen aufzustellen.
- (35) Die Schaffung eines angemessenen gesamteuropäischen Sicherheitsrahmens ist eine so dringende Notwendigkeit, daß wir ein anderes Vorgehen für den Fall empfehlen, daß sich die Mitglieder des UNO-Sicherheitsrates und der KSZE nicht auf die erforderlichen Maßnahmen verständigen können. Gelingt es der KSZE auch weiterhin nicht, einen wirksamen regionalen Mechanismus für kollektive Sicherheit entsprechend der UNO-Charta zu schaffen, wird die Inanspruchnahme anderer internationaler Einrichtungen vonnöten sein. Genauer gesagt könnte dann der Nordatlantische Kooperationsrat ersucht werden, im Zusammenwirken mit der NATO geeignete Regeln und Institutionen zu konzipieren, mit denen sich regionale Konflikte in Europa eindämmen lassen.

Sozioökonomischer und ökologischer Bereich

- (36) Die europäischen Staaten sollten verstärkt die Bemühungen des Hohen Flüchtlingskommissars der UNO (UNHCR) zugunsten der gegenwärtig 2,5 Millionen Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien unterstützen.
- (37) Die europäischen Staaten sollten den UNHCR nicht mit europäischen Flüchtlingsproblemen belasten, solange in ärmeren Teilen der Welt gravierende Flüchtlingsprobleme bestehen. Es wäre zu empfehlen, daß die Mitglieder der EG und der KSZE die Schaffung eines europäischen Flüchtlingshilfswerks erörtern, das eng

mit dem UNHCR zusammenarbeitet. Die europäische Organisation sollte den Ländern Mittel und Osteuropas auch dabei behilflich sein, geeignete Maßnahmen zur Bewältigung der möglicherweise sehr großen Flüchtlingsströme aus Osteuropa und den GUS-Staaten für den Fall auszuarbeiten, daß sich innere Unruhen, Verelendung und kriegerische Auseinandersetzungen weiter ausbreiten.

- (38) Die Europäische Gemeinschaft sollte ihren Fonds für Katastrophenhilfe und die humanitäre Soforthilfe, wie sie gegenwärtig Albanien gewährt wird, weiter aufstocken, damit nicht die für Strukturhilfe bestimmten Mittel zur Linderung der Not eingesetzt werden (siehe Empfehlung 20).
- (39) Die EG sollte sich für die Einrichtung eines gesamteuropäischen Koordinierungsbüros für Katastrophenhilfe nach dem Vorbild des vom Umfang seiner Aufgaben überforderten Katastrophenhilfswerks der UNO einsetzen. Die Mitgliedstaaten könnten technische Hilfsmittel für internationale Maßnahmen zur Verfügung stellen und einen Einsatzstab für Soforthilfe bei nichtmilitärischen Notfällen wie Naturkatastrophen, Industrieunfällen, Durchschmelzen von Reaktoren und Unfällen mit Massenvernichtungswaffen einrichten.
- (40) Im Rahmen ihrer Wirtschaftspolitik gegenüber Osteuropa sollte die EG Maßnahmen zur Auflösung monopolistischer Strukturen, die zur Verschärfung internationaler Konflikte mißbraucht werden könnten, vorsehen. Dies gilt insbesondere für den Bereich Energieerzeugung und -transport. Es empfiehlt sich der Bau einer Erdgasleitung, die von Rußland über Weißrußland und Polen nach Westeuropa führt. Dadurch könnte Rußland mit zusätzlichen Deviseneinnahmen rechnen. Falls derartige Leitungen oder ähnliche Beispiele struktureller Abhängigkeit in Konflikten zwischen Staaten oder Regionen als Waffe eingesetzt werden, sollte die EG die Angelegenheit unter Berufung auf die Europäische Energiecharta der KSZE unterbreiten. Sofern es der Beilegung von Streitigkeiten dient, könnte die EG den Verantwortlichen die Einstellung der Wirtschaftshilfe androhen.

Instrumente und Mittel der internationalen Politik

- (41) Die Aufrechterhaltung der internationalen Sicherheit ist mit einem zusätzlichen Finanzierungsbedarf verbunden. Wir empfehlen, nach neuen Wegen zur Erschließung weiterer Mittel für internationale Friedensmissionen zu suchen, wie dies im Vorschlag des UNO-Generalsekretärs zur Erhebung einer Abgabe auf den internationalen Flugverkehr, auf Rüstungsexporte und/oder die Verteidigungshaushalte zum Ausdruck kommt. Wenn diese Anregungen im globalen Maßstab nicht zu realisieren sind, sollten sie zumindest regional im breitestmöglichen Rahmen Anwendung finden.
- (42) Bei internationalen Hilfsleistungen muß für eine gerechte Lastenverteilung gesorgt werden. Wenn man die Bevölkerungszahl und das BSP zugrunde legt, nehmen gegenwärtig einige Länder (z.B. Deutschland) bei der Finanz- und Flüchtlingshilfe eine weitaus größere Belastung auf sich als andere Staaten. Wir empfehlen, daß die OECD einen Index für internationale Hilfe erstellt, der verschiedene Formen der internationalen Hilfe berücksichtigt und auf dem BSP pro Kopf der Bevölkerung beruht. Im Bereich der Entwicklungshilfe nimmt der Ausschuß für Entwicklungshilfe (DAC) eine jährliche Prüfung der von den Mitgliedern erbrachten Leistungen vor. Für Hilfsleistungen an Osteuropa sollte ein ähnlicher Ausschuß ins Leben gerufen werden, der alle erforderlichen Daten zusammenträgt und die Belastung der einzelnen OECD-Staaten miteinander vergleicht. Zunächst könnte die EG-Kommission damit bei den eigenen Mitgliedstaaten einen Anfang machen. Es ginge darum, verlässlichere und vergleichbare statistische Angaben zu erhalten und die Mitglieder zu größerer Solidarität zu verpflichten.
- (43) Die wichtigste Aufgabe für Europa besteht darin, die nach dem zweiten Weltkrieg in Westeuropa geschaffene "Sicherheitsgemeinschaft" auf Osteuropa auszudehnen. Andernfalls ist Osteuropa auch weiterhin inneren Unruhen, sozioökonomischen Verwerfungen, ethnischen Auseinandersetzungen und politischen Gewaltakten ausgesetzt, wie sie heute schon in Südosteuropa an der Tagesordnung sind. Seit unserem vorange-

gangenen Bericht haben die zwölf Mitgliedstaaten durch die Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht einen bedeutenden Schritt nach vorn getan. Allerdings sind wir der Meinung, daß die Bestimmungen zur gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie zur gemeinsamen Umweltpolitik nicht ausreichen. Wir empfehlen daher, Vorbereitungen für praktische Korrekturen einzuleiten, damit in beiden Bereichen schrittweise zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen übergegangen werden kann. Falls und solange dies aufgrund des Widerstands einzelner Mitgliedstaaten nicht möglich ist, müssen von Gruppierungen, die nicht alle zwölf Staaten umfassen, konsequentere gemeinsame Maßnahmen vorbereitet werden. Der Rahmen der WEU stellt möglicherweise ein geeignetes Forum für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen dar und kann damit der Sicherheitspolitik der Europäischen Union den Weg ebnen.

- (44) Die EG-Kommission sollte zur zentralen Koordinierungsstelle aller politischen, wirtschaftlichen und umweltpolitischen Hilfsmaßnahmen für Mittel- und Osteuropa und die GUS-Staaten werden. Es wäre ratsam, ihr eine größere Rolle bei der Koordinierung der bilateralen Maßnahmen der Mitgliedstaaten sowie eine bestimmte Eigenständigkeit bei der Zuweisung und Auszahlung von Mitteln sowie bei der Auswertung der Ergebnisse von Hilfsaktionen einzuräumen.
- (45) Die Gewährleistung der Sicherheit in Osteuropa erfordert eine wirksame Koordinierung der Tätigkeit verschiedener internationaler Organisationen. Wir empfehlen die regelmäßige Durchführung offizieller Tagungen, auf denen die zuständigen Stellen der EG, der WEU und der NATO vertreten sind. Zur Erhöhung der Effizienz müssen die offiziellen Kontakte durch informelle Kontakte ergänzt werden, die auf einer Ad-Hoc-Zusammenarbeit bei Aktivitäten von gemeinsamem Interesse beruhen. Sollte der Mitarbeiterstab der KSZE einen größeren Umfang annehmen, so müßte er in das Netz der Kontakte und in die Zusammenarbeit der anderen internationalen Organisationen einbezogen werden.
- (46) Da die Umweltverschmutzung keine Grenzen kennt und die wirtschaftliche Integration voranschreitet, sind die Umweltpro-

bleme West- und Osteuropas zumeist nicht voneinander zu trennen. Die umweltpolitischen Entscheidungsprozesse sind auf nationaler wie europäischer Ebene noch sehr schwach ausgeprägt. Die Zuständigkeiten für Umwelt- und Naturschutzfragen verteilen sich auf die EG, den Europarat und die UNO-Wirtschaftskommission für Europa (ECE). Zudem bezeichnet die Pariser Charta der KSZE den Umweltschutz als gemeinsames politisches Ziel, und als Folge davon wird gegenwärtig über ein Protokoll der Europäischen Energiecharta verhandelt. Wir empfehlen, diese verschiedenen Initiativen zu koordinieren und zu einer gesamteuropäischen Umweltcharta zusammenzufassen, die zumindest die jetzigen Regeln und Bestimmungen der EG, des Europarats und der ECE widerspiegelt. Mit einer europäischen Umweltcharta wird u.a. das wichtige Ziel verfolgt, Umweltschutznormen für den gesamten europäischen Raum auszuarbeiten. Gegenwärtig konzentrieren sich die westeuropäischen Staaten bei ihren Maßnahmen gegen die Umweltverschmutzung auf zusätzliche Verbesserungen im nationalen Rahmen, doch wäre der Grenzertrag zusätzlicher Bemühungen im benachbarten Osteuropa ungleich höher. Dies gilt namentlich für die Verschmutzung der Luft und der Gewässer. Nur eine europaweite Umweltpolitik könnte dem Grundsatz gerecht werden, daß man der grenzüberschreitenden Umweltbelastung an der Quelle begegnen muß.

Zusammenfassung

Angesichts der Verwirrung und Uneinigkeit, die gegenwärtig unter den zwölf Mitgliedstaaten herrscht, erscheinen diese 46 Empfehlungen für das politische Vorgehen vielleicht wirklichkeitsfremd. Sie wurden aber bewußt nicht an die aktuelle Situation angepaßt, die durch mangelnde Fortschritte bei der Bewältigung der akuten gemeinsamen Probleme Europas gekennzeichnet ist. Wir sind sogar der Auffassung, daß viele dieser Empfehlungen nicht weit genug gehen und zu handlungsorientierteren Vorschlägen ausgebaut werden sollten. Es ist zu hoffen, daß sie zumindest als Anregung für mutigere Ideen und Handlungsansätze dienen, als die heutige Stagnation (oder gar Desintegration) der Europäischen Gemeinschaft erkennen läßt. Wenn diese Stagnation und die Unfähigkeit zum richtigen Umgang mit den Risiken in Osteuropa noch einige Zeit anhalten, wird die EG ihre Dynamik als fortgeschrittenste internationale Organisation ein-

büßen und sich sogar der Gefahr aussetzen, daß sie auf das Niveau einer schwachen europäischen Zollunion absinkt und sich nicht zu einer wirklichen Europäischen Union entwickelt.

ARBEITSPAPIERE ZUR INTERNATIONALEN POLITIK

Preis je Band: DM 9,80 · ab Band 32: DM 12,— · ab Band 74: DM 14,—

Lieferbar:

- 6 Wolfgang Hager
Westeuropas wirtschaftliche Sicherheit
1976. 119 S.
- 13 Jyotirmoy Banerjee
GDR und Détente
Divided Germany and East-West-Relations
Februar 1981. 92 S.
- 15 Stand und Zukunft der deutsch-arabischen
Beziehungen
– Beiträge und Diskussion einer Konferenz
vom 19. Februar 1981 in Bonn –
Mai 1981. 57 S.
- 17 Hanns W. Maull
Erdgas und wirtschaftliche Sicherheit
Zukunftsprobleme für die Bundesrepublik
und den Westen
Juli 1981. 66 S.
- 24 Angela E. Stent
Technology Transfer to the Soviet Union
A Challenge for the Cohesiveness of the
Western Alliance
April 1983. 139 S.
- 27 Parlamentarische Zusammenarbeit
in der Allianz – Die Zukunft
der Nordatlantischen Versammlung
Bericht der Arbeitsgruppe des Atlantic
Council of the United States über die
Nordatlantische Versammlung
September 1983. 42 S.
- 28 Karl Kaiser (Ed)
Confidence-Building Measures
Proceedings of an International Symposium
24–27 May 1983 at Bonn
organized by the Forschungsinstitut der
Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik
Dezember 1983. 237 S.
- 32 Alexander Flores
The Palestinians in the Israel-Arab Conflict
Social Conditions and Political Attitudes
of the Palestinians in Israel, the Occupied
Territories and the Diaspora
August 1984. 52 S.
- 35 XII. Deutsch-Französische Konferenz
XII^e Conférence Franco-Allemande
Bonn-Bad Godesberg, 28.-30. 11. 1984
Der Beitrag der Bundesrepublik Deutsch-
land und Frankreichs zur Entwicklung der
Europäischen Union
Referate – Berichte – Dokumente
Conférences – rapports – documents
2. unveränderte Auflage 1986, 197 S.
- 38 Claudia Wörmann
Osthandel als Problem der Atlantischen Allianz
Erfahrungen aus dem Erdgas-Röhren-
Geschäft mit der UdSSR
Januar 1986. 243 S.
- 39 Martin Schümer
Die amerikanische Politik gegenüber
dem südlichen Afrika
Februar 1986. 190 S.
- 42 Alden W. Clausen u. a.
Die Weltbank nach 40 Jahren
Oktober 1986. 105 S.
- 45 Martin Schümer
São Tomé und Príncipe
Ausbruch aus der Isolation
Juli 1987. 78 S.
- 46 XIII. Deutsch-Französische Konferenz
Hamburg, 3.-5. 6. 1987
Europäische Selbstbehauptung?
Referate – Berichte – Dokumente
Dezember 1987. 175 S.
- 47 Hans-Peter Schwarz
Eine Entente Elémentaire
Das deutsch-französische Verhältnis im 25. Jahr
des Elysée-Vertrages
Mit einer Dokumentation von Ingo Kolboom
2. erweiterte Auflage 1990. 96 S.
- 50 Hans-G. Petersmann
Financial Assistance to Developing
Countries:
The Changing Role of the World Bank
and International Monetary Fund
August 1988. 124 S.
- 51 Angelika Volle
Großbritannien und der europäische
Einigungsprozeß
Februar 1989. 77 S.
- 52 Stephan Frhr. von Welck
Satelliten in der internationalen Politik
April 1989. 160 S.
- 53 Erwin Häckel
Die Bundesrepublik Deutschland
und der Atomwaffensperrvertrag: Rück-
blick und Ausblick
Mai 1989. 112 S.
- 54 Valéry Giscard d'Estaing, Yasuhiro
Nakasoné, Henry A. Kissinger
Ost-West-Beziehungen: Ein Bericht
an die Trilaterale Kommission
Mai 1989. 45 S.
- 56 I. Gesprächsforum Bundesrepublik
Deutschland – UdSSR
Referate – Berichte – Dokumente
Bonn 5.–7. März 1989
Dezember 1989. 200 S.

Fortsetzung umseitig

ARBEITSPAPIERE ZUR INTERNATIONALEN POLITIK

Preis je Band: DM 9,80 · ab Band 32: DM 12,- · ab Band 74: DM 14,-

Fortsetzung

- 57 Rafael Biermann
Verifikation durch Kooperation:
Probleme und Perspektiven der
Verifikation nuklearer Rüstungskontroll-
verträge
März 1990. 141 S.
- 59 XIV. Deutsch-Französische Konferenz
Berlin, 28.-30. 5. 1990
Deutschland und Frankreich im neuen Europa.
Referate – Berichte – Dokumente
Februar 1991. 207 S.
- 60 Michael Ludwig
Polen und die deutsche Frage.
Mit einer Dokumentation zum deutsch-
polnischen Vertrag vom 17. Juni 1991
2. erweiterte Auflage
Juni 1991. 323 S.
- 61 Ingo Kolboom
Vom geteilten zum vereinten Deutschland:
Deutschlandbilder in Frankreich
Mai 1991. 108 S.
- 63 Bernhard May
Kuwait-Krise und Energiesicherheit:
Wirtschaftliche Abhängigkeit der USA und des
Westens vom Mittleren Osten
August 1991. 152 S.
- 64 Central and Eastern Europe in Transition:
Proceedings of a European-Japanese Conference
on Reform and Change in Eastern Europe in
the 1990s. March 5-7, 1991.
August 1991. 108 S.
- 65 Karl Kaiser, Ernst U. v. Weizsäcker, Stefan
Comes, Raimund Bleischwitz
Internationale Klimapolitik.
Eine Zwischenbilanz und ein Vorschlag
zum Abschluß einer Klimakonvention
August 1991. 163 S.
- 66 David Fischer, Erwin Häckel, Wolf Häfele,
Wolf-Dieter Lauppe, Harald Müller, Wener
Ungerer
Nichtverbreitung von Kernwaffen.
Neue Probleme und Perspektiven
Oktober 1991. 96 S.
- 67 Joseph S. Nye, Jr., Kurt Biedenkopf,
Motoo Shiina
Sonderberater: Bernard Wood
Globale Kooperation nach dem Ende des
Kalten Krieges: eine Neueinschätzung des
Trilateralismus
Ein Task-Force-Bericht an die Trilaterale
Kommission
Januar 1992. 84 S.
- 68 Karl Kaiser und Klaus Becher
Deutschland und der Irak-Konflikt.
Internationale Sicherheitsverantwortung
Deutschlands und Europas nach der deutschen
Vereinigung
Februar 1992. 136 S.
- 69 Nikolaus Meyer-Landrut
Die Entstehung des Vertrags über kon-
ventionelle Streitkräfte in Europa und die
Herstellung der deutschen Einheit
August 1992. 86 S.
- 70 Ole Diehl
Postsowjetische Risiken.
Neue Herausforderungen an die deutsche
Sicherheitspolitik
Dezember 1992. 69 S.
- 71 Das Bund-Länder-Verhältnis im europäischen
Einigungsprozeß
Gedenkveranstaltung der Deutschen Gesell-
schaft für Auswärtige Politik e.V. zu Ehren von
Bundespräsident a.D. Prof. Dr. Karl Carstens
Dezember 1992. 69 S.
- 72 Karl Kaiser und Hanns W. Maull (Hrsg.)
Die Zukunft der deutschen Außenpolitik.
Eine Diskussion.
Symposium des Forschungsinstituts der Deut-
schen Gesellschaft für Auswärtige Politik am
19. Oktober 1992
Dezember 1992, 111 S.
- 73 Helmut Hubel
Das vereinte Deutschland aus internationaler
Sicht
Eine Zwischenbilanz
Dezember 1992, 96 S.

Vertrieb: EUROPA UNION VERLAG GMBH

Bachstraße 32 · Postfach 1529 · 5300 Bonn 1

ISBN 3-7713-0442-3

ISBN 0344-9815