

Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte IX

Vortragsreihe an der ETH Zürich, Sommersemester
2002

Edited Volume**Author(s):**

Dachs, Gisela; Futan, Xin; Hottinger, Arnold; Küng, Hans; Meier, Iren; Nicolet, Claude; O'Leary, Brendan; Ritterband, Charles, E.; Rühl, Lothar; Scheibner, Herbert; Schoettli, Urs W.; Schweizer, Walter; Spillmann, Kurt R.; Tibi, Bassam

Publication date:

2002

Permanent link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-a-004410757>

Rights / license:

[In Copyright - Non-Commercial Use Permitted](#)

Originally published in:

Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung 65

Zürcher Beiträge

zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung Nr. 65

Kurt R. Spillmann und Andreas Wenger

Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte IX

**Vortragsreihe an der ETH Zürich
Sommersemester 2002**

Hrsg.: Kurt R. Spillmann und Andreas Wenger
Forschungsstelle für Sicherheitspolitik
und Konfliktanalyse der ETH Zürich

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	9
Persönliche Bemerkung	11
Djihad-Terrorismus: Eine Gefahr für den Weltfrieden	13
<i>von Bassam Tibi</i>	
Einleitung: Was ist Djihad?	14
1 Fundamentalismus und Terrorismus: Die Politisierung der Religion	18
2 Von Hassan al-Banna (1928) zu Osama Bin Laden (2001)	22
3 Islamismus als Gegenstand der Sicherheitspolitik	26
4 Djihad als Terrorismus	32
5 Terrorismus und der Missbrauch der Islam-Diaspora. Tolerating the Intolerable: Deutschland als Ruhezone für Terroristen	39
6 Schlussfolgerungen und Resumé	40
Pakistan – Land zwischen Indien und Afghanistan	45
<i>von Urs W. Schoettli</i>	
Einleitung	45
1 Historische Hintergründe – Ankunft und Abzug der Briten	46
2 Klans und Religionsgemeinschaften im Zeitalter des Nationalstaats	48
3 Von Mohammad Ali Jinnah zu Pervez Musharraf – die Hauptfiguren des Dramas	49
4 Pakistan im Fadenkreuz der Weltpolitik	52
5 Die Zäsur des 11. Septembers 2001	55

6	Stabilität, Demokratie und Wohlstand – sind sie für Pakistan erreichbar?	56
Kolumbien in der Sackgasse: Demokratie zwischen Drogenkartellen, Paramilitärs und Guerilla		59
<i>von Charles E. Ritterband</i>		
	Vorbemerkung	59
	Einleitung	60
1	Kometenhafter Aufstieg eines Hardliners	61
2	Politischer Zerfall – wirtschaftliche Stärke	63
3	„Farclandia“ – vom Friedenssymbol zum Symbol des Scheiterns	65
4	„La Violencia“ – Tradition der Gewalt	69
5	Das Machtvakuum und die Folgen	69
6	Der Faktor Koka	72
7	„Plan Colombia“...	73
8	...und die Folgen	75
9	Nach dem gescheiterten Friedenspräsidenten der „starke Mann“?	77
Die Türkei zwischen Islam und Moderne		79
<i>von Lothar Rühl</i>		
1	Das Erbe Mustafa Kemals	80
2	Die „Refah“	83
3	Die Regierung Erbakan	86
4	Die Rolle des Militärs im historischen Wandel	88
5	Stationen auf dem Weg in die Moderne	93
6	Eine Gesellschaft im Wandel	97
7	Der Islam in der Türkei	104
8	Sitten und Gebräuche geprägt von zwei Religionen	105
9	Ein historischer Kompromiss	107

The Belfast Agreement: The Making, Management and Mismanagement of a Complex Consociation 111

by Brendan O'Leary

Introduction	111
1 Before History's Hand	111
2 Taking the Cards Dealt by History	122
3 Building Institutions or a House of Cards?	126
4 The Nature of the Agreement(s)	130
5 Externally protecting the Agreement	143
6 The Dual Premiership	148
7 Policing Reform and Spinning Out of Control	155
8 Avoiding a Meltdown?	164

Saudi-Arabien vor neuen Gefahren: Eine feudale Dynastie zwischen Mekka und Amerika 173

von Arnold Hottinger

1 Die islamische Politik des Königreiches	174
2 Faisals Islampolitik gegen den nasserschen Sozialismus	175
3 Die Radikalisierung von Randgruppen der Neo-Salafiya	176
4 Afghanistan als Blitzableiter	178
5 Ende des afghanischen Jihads; Jihadisten in der islamischen Welt	180
6 Vereinzelte Fundamentalisten?	181
7 Die Fundamentalisten gegen Amerika	182
8 Amerikanische Kritik an Saudi-Arabien	185
9 Das finanzielle und sozialpolitische Standbein des Königreiches	187
10 Abnahme der Erdölrente, Zunahme der Bevölkerung	189
11 Arbeitsplätze für Saudis	190
12 Gesellschaftliche Spannungen	191

13 Die Unbekannten der Nachfolgefrage	192
Der Vielvölkerstaat China und seine islamische Bevölkerung	195
<i>von Xin Futan</i>	
Einführung: Vielvölkerstaat China mit 56 Nationalitäten	195
1 Nationalitätenpolitik Chinas	197
2 Moslems in China	202
3 Der Umgang mit Terrorismus	203
Grundprobleme der Österreichischen Sicherheitspolitik zwischen Allianzfreiheit und Integration	207
<i>von Herbert Scheibner</i>	
1 Veränderte Bedrohung	208
2 Ursprung und Entwicklung der österreichischen Neutralität	210
3 Neue Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin	212
4 Kollektives Krisenmanagement	215
Wie nahe ist der Frieden im ehemaligen Jugoslawien?	219
<i>von Iren Meier</i>	
Einleitung	219
1 Kriegserinnerungen	220
2 Eine Chance für den Frieden	221
3 Die Rolle Europas auf dem Weg zum Frieden	224
Wie nahe ist der Frieden auf dem Balkan? Betrachtung aus der Sicht eines „Nationalen Befehlshabers der Schweiz für das Kosovo und Mazedonien“	229
<i>von Walter Schweizer</i>	
Einführung	229
1 Blick zurück	229

2	Zum Charakter von militärischen Einsätzen im Rahmen von humanitären Interventionen	231
3	Der militärische Beitrag der Schweiz, die Swisscoy	232
4	Eindrücke und Erfahrungen während des Einsatzes als Nationaler Befehlshaber von Oktober 2001 bis April 2002	233
5	Wiederholt sich die Geschichte? Oder: wie nahe ist der Frieden?	237
	Wie nahe ist der Friede in Mazedonien?	241
	<i>von Claude Nicolet</i>	
	Einleitung	241
1	Vertiefte Spaltung der Gesellschaft	242
2	Verschiedene Realitäten	247
3	Voraussetzungen für eine friedliche Entwicklung des Landes	249
4	Die Schattenseite der Friedensbemühungen	256
5	Schlusswort	258
	Welche Lösungen des israelisch-palästinensischen Konfliktes sind noch denkbar?	261
	<i>von Gisela Dachs</i>	
	Einleitung	261
1	Entwicklungen auf dem Weg zum Friedensprozess	261
2	Welche der Grundprinzipien des Friedensprozesses existieren weiter?	263
3	Neues Sicherheitskonzept in Israel	264
4	Welches sind mögliche verbleibende Lösungsmöglichkeiten?	266
	Vom Konflikt zur Kooperation – Weltweite Perspektiven	271
	<i>von Hans Küng</i>	
	Einleitung	271
1	Das überholte Paradigma internationaler Beziehungen	272

2	Das neue Paradigma internationaler Beziehungen und seine ethischen Voraussetzungen	275
3	Chancen nach dem 11. September 2001	278
4	Die Religionen in Weltkonflikten	284
5	Tragweite und Inhalt des Weltethos	287
	Von Krieg und Frieden	291
	<i>von Kurt R. Spillmann</i>	
	Einleitung	291
1	Bilder statt Begriffe	294
2	Das Dilemma der menschlichen Situation	298
3	Hindernisse	302
4	Organisation für Frieden und Sicherheit	304
5	Die Aktualität des Krieges	305
6	Was treibt die Menschen und die Staaten immer wieder in den Krieg?	310
7	Aggression ist älter als Liebe	312
8	Eigen – Fremd und Doppelte Moral	314
9	Descartes' Weltbild überholt	316
10	Was ist Wirklichkeit?	317
11	Zum Schluss	319
	Die Autoren dieses Hefts	321

Vorwort

Der 11. September 2001 hat seine Schatten auch über diese Vortragsreihe geworfen. Die Fragen nach dem „Wer?“ und „Warum?“ haben uns bei der Planung intensiv beschäftigt und dementsprechend die Auswahl der diesjährigen Referenten stark beeinflusst. Die Fragen nach dem weiteren Problemzusammenhang bildeten den gemeinsamen Nenner der Vorträge über die Hintergründe des islamistischen Terrorismus, den wieder tödlich gewordenen Konflikt zwischen Israelis und Palästinensern, die innere Befindlichkeit Pakistans, die Spannungen zwischen Islam und Moderne in der Türkei, die Lage Saudi-Arabiens und über die Unstimmigkeiten zwischen islamischen Uiguren und der Regierung in Beijing. Andere Konfliktherde kamen vielleicht etwas zu kurz; immerhin konnten Darstellungen der Konflikte in Kolumbien, Irland und verschiedenen Balkan-Ländern ins Programm aufgenommen werden.

Besonders soll hervorgehoben werden, dass wir den österreichischen Verteidigungsminister Herbert Scheibner für eine tiefdringende und für die Schweiz sehr relevante Analyse der europäischen Sicherheitspolitik aus österreichischer Sicht gewinnen konnten.

Mit dem Vortrag von Hans Küng schliesslich wollten wir dem seit dem 11. September gewachsenen Bedrohungsbewusstsein eine Vision der anderen Möglichkeit – Kooperation statt Kampf und Gewalt – entgegenstellen.

Die Texte wurden – wie schon in früheren Jahren – redaktionell nur leicht bearbeitet und geben im Wesentlichen nicht nur die Ansichten, sondern auch die Sprech- und Schreibweisen ihrer Verfasserinnen und Verfasser wieder.

Dass diese Publikation bereits zwei Monate nach Ende der Vortragsreihe erscheinen kann, verdanken wir der freundschaftlichen Gewissenhaftigkeit der Autorinnen und Autoren, die uns

ihre Manuskripte zeitgerecht zugestellt haben. Ebenfalls herzlich danken möchten wir: Tina Kempin für die freundliche Betreuung der Vorlesung; Erika Girod für die zuverlässige Abwicklung der administrativen Belange; Nicole Sigrist für die gewissenhafte Betreuung der Produktion; Marco Zanoli für die akkurate Herstellung des Layout und die Vorbereitung der Karten; Anna Locher, Claude Nicolet und Christian Nünlist für die sorgfältige Durchsicht des Manuskripts; Barbara Gleich für ihre kompetente organisatorische Mithilfe bei der Produktion, und Michael Brunner für die grosszügige Unterstützung beim Versand dieses Bandes.

Dem Rektor der ETH Zürich, Professor Konrad Osterwalder, danken wir für die wiederum grosszügige finanzielle Unterstützung dieser Veranstaltung.

Zürich, anfangs September 2002

Prof. Dr. Kurt R. Spillmann

Leiter der
Forschungsstelle für Sicherheitspolitik
und Konfliktanalyse

Prof. Dr. Andreas Wenger

Stellvertretender Leiter der
Forschungsstelle für Sicherheitspolitik
und Konfliktanalyse

Persönliche Bemerkung

Mit dem Sommersemester 2002 endet meine Lehrtätigkeit an der ETH und Universität Zürich.

Ich möchte mich bei den Studierenden und all jenen Besucherinnen und Besuchern bedanken, die dieser Veranstaltung zum Teil über lange Jahre die Treue gehalten haben.

Sie finden meine Abschiedsvorlesung vom 3. Juli 2002 als letzten Beitrag im vorliegenden Bande abgedruckt.

Zürich, anfangs September 2002

Prof. Dr. Kurt R. Spillmann

Leiter der
Forschungsstelle für Sicherheitspolitik
und Konfliktanalyse

Djihad-Terrorismus: Eine Gefahr für den Weltfrieden*

von *Bassam Tibi*

Den Angriff auf New York und Washington vom 11. September 2001 bezeichnen die Amerikaner als Terroranschlag, die Islamisten aber als *Djihad*. Wenn die Begriffe *Djihad* und Terrorismus miteinander verbunden werden, so wie im Titel dieser Studie, könnte der Einwand vorgetragen werden: Wie kann ein Islam-Experte so etwas tun, umso mehr, wenn er sich zur Religion des Islam bekennt, ja, aus einer islamischen, jahrhundertealten Damaszener Notabelfamilie stammt? Denn *Djihad* bedeutet im Koran „Anstrengung“, nicht Terror. Doch dient die angeführte, nur oberflächlich scheinbar sachlich formulierte Frage in bestimmten Kreisen, etwa bei Islamisten, rein propagandistischen Zwecken. Bei Orientalisten und Islamkundlern wiederum, allesamt Philologen, herrscht Verwirrung, weil Philologie und Wirklichkeit durcheinander geraten. Islamisten und Orientalisten werfen jedem, der *Djihad* mit Terrorismus verbindet, vor, ein „Feindbild Islam“ zu verbreiten. Wenn die „verdächtige Person“ ein Muslim ist, wird ihr sowohl von Islamisten als auch von Orientalisten abgesprochen, eine Ahnung vom Islam zu haben. Der beste Ausweg aus diesem Dickicht von Polemik und möglichen Verfemungen ist das Festhalten an einer Argumentation, die von Informationen und Fakten ausgeht und Anschauungen beiseite lässt. Diese Vorgehensweise erfordert zunächst eine Erklärung, was *Djihad* im Islam bedeutet. Ebenfalls auf dem Boden der

* Dieser Beitrag beruht auf einer Ausarbeitung meines Fachreferats auf dem Bundeskriminalamt-FBI-Terrorismuskongress im November 2001 sowie meiner ETH-Vorlesung vom 3. Mai 2002 und ist aus beiden hervorgegangen.

Fakten fragen wir uns, warum Akte des Terrorismus – wie jene vom 11. September – islamisch als *Djihad* legitimiert werden.

Einleitung: Was ist Djihad?

Auf die Frage, was *Djihad* in der Religion des Islam bedeutet, gibt es eine einfache Antwort: Im Koran wird *Djihad* als Anstrengung, auch zur Verbreitung des Islam, bestimmt. Diese kann friedlich als *Da'wa* / Aufruf zum Islam erfolgen, oder – wenn erforderlich – durch Gewalt, als *Qital* (wortwörtlich im Koran: Kampf). Für die Ausübung von *Djihad* als *Qital* schreibt der Koran jedoch strenge Regeln vor, wie etwa die, keine Zivilisten anzugreifen oder den Gegner vorzuwarnen. Hierdurch wird deutlich, dass der Koran die Anwendung von Gewalt als *Qital* erlaubt, jedoch alle Formen des Terrors verbietet. Zum Wesensmerkmal des Terrorismus gehört der Angriff aus dem Hinterhalt, bei dem die Opfer in der Regel Zivilisten sind. Beides, also sowohl die Form des Angriffs als auch die Objektwahl, verbietet die koranische Lehre vom *Djihad*, zu der, wie gesagt, auch *Qital* / Kampf gehört.¹ Kann man nun aus dieser Begriffserklärung und den damit verbundenen Informationen den Schluss ziehen, dass die Begriffsbildung *Djihad*-Terrorismus falsch ist?

Sozialwissenschaftler und Historiker gehen nicht vom semantischen Inhalt religiöser Begriffe und den entsprechenden Lehren aus, wenn sie die Rolle der Religion in Geschichte und Gesellschaft studieren. Der Pionier der Religionssoziologie, Emile Durkheim, lehrt uns die Regeln der soziologischen Methode, die nicht von Dok-

1 Hierzu im einzelnen Tibi, Bassam. „War and Peace in Islam.“ In *The Ethics of War and Peace*, Hg. Eric Nardin, S. 128–145. Princeton, N.J. 1996 (Neudruck 1998). Vgl. auch Tibi, Bassam. „Jihad.“ In *Protest, Power and Change. Encyclopedia of Nonviolent Action*. Hg. Roger S. Powers and William B. Voegelé. New York 1997, S. 277–281.

trinen, sondern vom *fait social* ausgeht. Die *Djihad*-Lehre² macht hier keine Ausnahme. Nach dem Selbstverständnis der Doktrin ist *Djihad* kein Krieg, also kein *harb* – erst Recht kein heiliger –, aber in der islamischen Geschichte war der *Djihad* von Anfang an ein Welteroberungsprojekt zur Erweiterung des *Dar al-Islam* / Hauses des Islam auf die gesamte Welt als Islamisierungsvision. Dieses Projekt wurde kriegerisch durchgeführt und als *Djihad* legitimiert.³ Das Omaiyyaden-Kalifat als erstes islamisches Imperium wird von Historikern als „jihad state“ beschrieben.⁴ Aber auch dies hat mit Terrorismus nichts zu tun, weil islamische *Djihad*-Eroberer geordnete Expansionskriege geführt, aber keinen Terror betrieben haben.

In der Geschichte wandelt sich alles, auch der *Djihad*-Begriff, der im 20. Jahrhundert, dem Jahrhundert der Ismen erstmals zu einem *al-Djihadiyya* / Djihadismus wird.⁵ Zu dieser Zeit entsteht auch das neue Phänomen des religiösen Fundamentalismus, welches zur globalen Erscheinung wird, die in allen Religionen vorkommt. Im Islam nimmt der Fundamentalismus durch die Verbindung zum Djihadismus eine prominente Stellung ein.⁶ Entgegen der weit verbreiteten und inflationären Verwendung des Begriffs bedeutet Fundamentalismus inhaltlich eine Politisierung der Religion. Im Islam tritt diese Erscheinung erst mit der Gründung der Muslimbrüder (*Harakal al-Ikhwan al-Muslimun*) im Jahr 1928 in

2 Zum *Djihad* vgl. ferner Peters, Rudolph. *Jihad in Classical and Modern Islam*, Princeton, N.J. 1996, sowie Fregosi, Paul. *Jihad in the West*. New York 1998; im Vergleich Partner, Peter. *God of Battles: Holy Wars of Christianity and Islam*. Princeton, N.J. 1997, bes. S. 31ff.

3 Tibi, Bassam. *Kreuzzug und Djihad: Der Islam und die christliche Welt*. München 1999 (Goldmann-Taschenbuch 2001, 2. Aufl.), hierzu Kapitel I.

4 Blankenship, Khalid Y. *The End of the Jihad State*. Albany, N.Y. 1994.

5 Neuere Beispiele hierfür sind: Yasin, Mohammed N. *al-Djhad*. Algiers 1990; sowie al-Mumini, Ahmad. *al-Ta'bi'a al-Djihadiyya* (Djihadistische Mobilisierung). Algiers 1991.

6 Hierzu Tibi, Bassam. *Fundamentalismus im Islam: Eine Gefahr für den Weltfrieden*. Darmstadt 2002, 3. erweiterte Ausgabe.

Kairo auf.⁷ Der Begründer dieser Bewegung, der Ägypter Hasan al-Banna, hat nicht nur die Religion des Islam zum Islamismus politisiert; ähnlich verfuhr er auch mit dem *Djihad*-Begriff. In seinem *Risalat al-Djihad* / Essay über den Djihad hat er erstmals religiös-politische Grundlagen zur Legitimierung des Terrorismus durch eine Neudeutung des *Djihad* angeführt.⁸ Weitere Grundlagen liefert der geistige Vater des islamischen Fundamentalismus Sayyid Qutb, auch er ein Ägypter, der den *Djihad* zu einer Doktrin der islamischen Weltrevolution⁹ weiterentfaltet und hierdurch zum Lenin des *al-Sahwa al-Islamiyya* / islamischen Erwachens wird. Bin Laden und al-Kaida greifen auf diese Quellen zurück, um *Djihad* als Terrorismus, also als Angriff aus dem Hinterhalt in Form des neuen irregulären Krieges zu betreiben. Die Terroranschläge vom 11. September 2001 veranschaulichen diesen Zusammenhang kraftvoll. Bin Laden und seine al-Kaida stehen in der 1928 begonnenen Tradition des neoislamischen bzw. islamistischen *Djihad*-Terrorismus.

Deutsche Islamkundler, die ihre philologischen Islamstudien auch in die Schweiz exportiert haben, können mit ihrer Philologie die Erscheinung des Fundamentalismus und die Quellen des Terrorismus im politischen Islam nicht verstehen und haben nach dem 11. September 2001 die Fehlinformation verbreitet, der Anschlag auf New York und Washington habe mit dem Islam nichts zu tun. Hierdurch entstand der Eindruck, der Terroranschlag sei die Irretat weniger Verrückter. Ich hatte die Gelegenheit, beim Bundeskriminalamt (BKA) in einem Fachreferat eine Analyse über den *Djihad*-Terrorismus vor Praktikern vorzulegen, um ihnen zu helfen, die Zusammenhänge besser zu verstehen und Fehlinformationen zu

7 Mitchell, Michael P. *The Society of the Muslim Brothers*. London 1969.

8 Hassan al-Banna, „Risalat al-Djihad“, in seinen gesammelten Essays, *Madjmu'at Rasa'il al-Imam al-Schahid*, Alexandria 1990, S. 271–292.

9 Hierzu Qutb, Sayyid. *Ma'alim fi al-Tariq* (Wegzeichen), 13. legale Ausgabe, Kairo 1989, sowie auch von Qutb, Sayyid, *al-Djihad fi Sabil Allah* (Djihad auf dem Pfad Gottes), Neudruck Kairo 1992.

korrigieren. Hierdurch konnte ich praktisch wirken und dort unterbreitete FBI-Informationen auf der *investigativen Ebene* durch historische und geisteswissenschaftliche Analysen bereichern. Nun hat der Terrorismus als Form des irregulären Krieges ältere Quellen, aber er ist im Wesentlichen eine postbipolare Erscheinung der Gewalt und nicht alleine auf den Islam beschränkt. Dies ist der Gegenstand der *New Security*.¹⁰ Neu ist heute das Eindringen der Kultur in alle gesellschaftlichen Sphären. Auch der Terrorismus hat seine religiös-kulturellen Grundlagen, ohne die wir seine Wurzeln sowie Erscheinungsformen nicht verstehen können.

Im 21. Jahrhundert werden Kultur und Religion beim Studium von Konfliktpotentialen, die zur Entstehung des Terrorismus beitragen, stets von zentraler Bedeutung sein.¹¹ In der Disziplin der Internationalen Beziehungen, die während des Kalten Krieges und des Ost-West-Konfliktes als „The dividing discipline“¹², also die teilende Disziplin bezeichnet wurde, hatten diese Bestimmungsfaktoren keine Bedeutung. In jenen Zeiten herrschte das Lagerdenken und alles wurde in linke und rechte Denkschulen unterteilt und eingeordnet. Die linken Schulen vertraten die politische Ökonomie und versuchten dabei, internationale Politik nur im Rahmen der „kapitalistischen Weltwirtschaft“ zu erklären. Auf der anderen Seite gab es die sogenannten rechten Schulen der „security studies“, der Sicherheitsanalysen. Der Brite Anthony Giddens, der als *director* der *London School of Economics* auch Tony Blair berät, hat nach dem Ende des Kalten Krieges ein Buch mit dem Titel „*Beyond Left and Right* / Jenseits von links und rechts“ geschrieben. Sein darin

10 Vgl. Tibi, Bassam. „Between Islam and Islamism: A Security Approach vis-à-vis Islamism.“ In: *New Security in the Middle East*. Hg. Amanda Jacoby. Manchester 2002 (im Erscheinen).

11 Vgl. die grundlegenden Werke zum Terrorismus: Reich, Walter (Hg.). *The Origins of Terrorism*. Cambridge, 1996, sowie neu Pillar, Paul R. *Terrorism and U.S. Foreign Policy*. Washington, D.C., 2001 und auch Whittaker, David (Hg.). *The Terrorism Reader*. London 2001.

12 Holsti, Kalevi. *The Dividing Discipline: Hegemony and Diversity in International Theory*. London 1987.

entfaltetes Argument lautet, es gehe heute weder um linke noch um rechte, sondern um richtige gegen falsche Analysen.¹³ Dies betrifft auch unser Thema. Die alten Denkschulen dominieren noch, wie die Deutung des 11. September 2001 als Produkt der Globalisierung zeigt; ihnen fehlt die „richtige Analyse“ dieses Phänomens. Die Vertreter dieser Schule der politischen Ökonomie, die selbst meist keine Ökonomen sind, führen den Terrorismus auf die „Globalisierung“ zurück und verschliessen sich hierbei das adäquate Verständnis des Gegenstandes. Die Garde der veralteten militärisch dominierten Security Studies steht vor dem „irregulären Krieg“ wie ein Kind vor einem Rätsel, das ihm fremd bleibt.

Nach dieser Einführung kann ich nun auf gesicherter Basis in den anstehenden Gegenstand eindringen und eine weltpolitische Analyse der Bedeutung des Neo-Djihad als Terror-Djihadismus vornehmen, so wie er heute im militanten islamischen Fundamentalismus seinen Ausdruck findet. Meine Analyse wird von einem „Political Correctness-freien“ Denken über diesen Gegenstand geleitet.

1 Fundamentalismus und Terrorismus: Die Politisierung der Religion

In der Disziplin der Internationalen Beziehungen gibt es einen kleinen Kreis von Wissenschaftlern, zu dem der Autor gehört, der über den islamischen Fundamentalismus¹⁴ forscht. Schon vor dem Ende des Kalten Krieges vertrat ich die Auffassung, dass neben Ökonomie und Sicherheitspolitik auch religiös-kulturelle Faktoren in der Weltpolitik bestimmend sein können. Diese Ansicht wurde bisher

13 Giddens, Anthony. *Beyond Left and Right*, deutsch: *Jenseits von Links und Rechts*. Frankfurt a.M. 1997.

14 Tibi, Bassam. *The Challenge of Fundamentalism: Political Islam and the New World Disorder*, deutsch: *Die neue Weltunordnung*, München 1999 (Neuausgabe mit Einleitung zum 11. September, 2001).

im Fach Internationale Beziehungen als einer „*dividing discipline*“¹⁵ nicht akzeptiert. Aber seit dem 11. September 2001 besteht ein grosses Interesse an religiös-kulturellen Erklärungen, da andere Erklärungen bei der Deutung der Geschehnisse an der Oberfläche bleiben und versagen. Dieses Interesse wurde zwar schon mit dem Ende des Kalten Krieges geweckt, steigerte sich aber nach dem 11. September nochmals deutlich. Mit dem Begriff „cultural turn“ wird auf die Bedeutung des neuen Faktors aufmerksam gemacht, zu dem auch die Globalisierung der Konflikte durch Migration gehört (vgl. Fussnote 26).

In Amerika, dem Land, in dem ich parallel zu Deutschland wirke, ist die Religiosität stärker ausgeprägt. Das Christentum hat dort mehr Boden als im „nachchristlichen Europa“ (Kuschel). Ich selbst spreche nicht von einem nachchristlichen Europa, obwohl ich einen allmählichen Bedeutungsschwund der Religion beobachte; hier beziehe ich mich auf einen Europäer, der dies formuliert. In Amerika werden am Wochenende in der Kirche Gottesdienste und Messen abgehalten und nicht wie in Holland Flohmärkte. Aus dieser Beobachtung folgt: Viele Europäer, besonders die Deutschen, verstehen nicht, dass Menschen aus religiösen Motiven handeln können, ja sogar ihr Leben als „suicide bomber“ dafür geben. Die 19 Menschen, die am 11. September 2001 ihr Leben für eine religiöse Überzeugung opferten, kann man, ohne ihre religiös-motivierten Weltbilder zu durchleuchten, nicht verstehen. Moralisch waren die Anschläge in New York und Washington ein Verbrechen. Aber nach dem Selbstverständnis der Täter waren sie es nicht, denn die Todespiloten vom 11. September verstanden sich nicht als Verbrecher, sondern als *Djihad*-Kämpfer, die den Willen Allahs vollziehen. Wenn Europäer dies nicht verstehen, bleiben ihnen viele Erkenntnisse verschlossen.

Verbrecher haben häufig materielle Motive für ihre kriminellen Handlungen. Die von den Terrorpiloten erhoffte Belohnung, als

15 Tibi, Bassam. *Die Krise des modernen Islam*. Neuausgabe, Frankfurt 1991.

Märtyrer ins Paradies einzugehen, ist jedoch keine solch materielle Beute. Dieser Hinweis dient als Beweis dafür, dass die islamistischen Terroristen auf dem Boden religiös-kultureller Überzeugungen agieren; sie üben Gewalt in „*The Mind of God*“¹⁶ aus, wie Mark Juergensmeyer zutreffend schreibt. In den Feuilletons grosser deutscher Zeitungen herrscht noch die Denkweise links versus rechts vor. Beide Denkschulen bieten in Sachen Terrorismus eine simple Erklärung. Die Anhänger der Globalisierungsthese glauben, Religion und kulturelle Einstellungen sowie religiös-kulturelle Motivationen spielten keine Rolle. In mehreren grossen deutschen Zeitungen wurde kürzlich die Meinung vertreten, Globalisierung sei ebenso unmoralisch wie der Terrorismus von New York. Wissenschaftler sprechen von Strukturveränderung sowohl in der Weltwirtschaft als auch in der Weltpolitik und bezeichnen sie als Globalisierung. Wie kann man diesen Prozess auf die gleiche und zudem unmoralische Ebene mit dem Mord an 4000 Menschen an einem Tag stellen? Das ist etwas, was ich nicht nachvollziehen kann. Jenseits von Gesinnungen steht auf der Ebene der Fakten jedoch fest, dass Religion in einer politisierten Gestalt zunehmend ein Faktor in der Weltpolitik wird.¹⁷

Ohne Wertung möchte ich folgende Feststellung machen: Durch meine sehr häufigen Vorträge trete ich fast täglich in der Öffentlichkeit auf und habe Schwierigkeiten, meinen europäischen Zuhörern die Bedeutung der Religion als weltpolitischer Faktor zu vermitteln. Terrorismus und Globalisierung sind zweierlei. Mohammed Atta und seine Mitstreiter hätten ihre Tat begangen, auch wenn es keine Globalisierung gäbe. Wir können in unserer Zeit eine Rückkehr der Religion beobachten. In meinem Berufsverband, der *International Studies Association*, wurde Religion bisher nicht als Gegenstand unserer Studien akzeptiert; man verwies auf die theo-

16 Juergensmeyer, Mark. *Violence in the Mind of God*. Berkeley 2000.

17 Hierzu vgl. Haynes, Jeff. *Religion in Global Politics*. London 1998, sowie das Schwerpunktheft der britischen Fachzeitschrift *Millennium*, Bd. 29, Heft 3 (2000), mit dem Titel *Religion and International Relations*.

logischen Fakultäten. Doch noch vor dem 11. September durften Wissenschaftler im Februar 2001 in Chicago auf dem *Annual Meeting* der *International Studies Association* erstmals grosse Panels über „*Religions and International Affairs*“ durchführen. Und an der *London School of Economics* hat die Fachzeitschrift *Millennium: Journal of International Studies* (2000/01) ein ganzes Heft zum Thema „*Religion and International Relations*“ veröffentlicht.

In Bezug auf die Erforschung der Politisierung der Religion, aus der der religiös motivierte Terrorismus erwächst, ist als Vorreiter die amerikanische Akademie der Wissenschaften anzuführen. Dort wurde in den Jahren 1989–1993 mit einem Millionen-Etat „*The Fundamentalism Project*“ durchgeführt. Unter diesem Titel sind fünf Bände bei *Chicago University Press* erschienen, die in Deutschland bis heute leider kaum bekannt sind.¹⁸ Wer sich mit Religion als Gegenstand der Internationalen Politik befasst und diese fünf Bände nicht kennt, der kann weder fundiert über Terrorismus „*in the mind of God*“ (vgl. Fussnote 5) noch kompetent über den 11. September 2001 sprechen. Die globale Erscheinung der politisierten Religion in unserer multipolaren Epoche tritt nicht nur im Islam auf; sie kommt fast in allen Religionen der Welt in Gestalt des religiösen Fundamentalismus vor. Wie angemerkt, und auch nach den Erkenntnissen des „*Fundamentalism Project*“, handelt es sich dabei um ein globales Phänomen. Doch müssen wir uns nicht erst seit dem 11. September die Frage stellen: Warum interessiert uns der islamische Fundamentalismus, insbesondere wenn wir über Weltpolitik reden? Der zur Beantwortung dieser Frage erforderliche historische Zusammenhang ist viel älter und die Erklärung recht einfach. Der Islam ist eine universelle Religion und hat seit seiner Stiftung universelle Ansprüche. Wenn die Ansprüche dieser Religion politisiert werden, haben wir es mit einer Problematik zu tun,

18 Marty, Martin and Scott Appleby (Hg.). *The Fundamentalism Project*. 5 Bände, Chicago 1991–1995. Zusammengefaßt von Tibi, Fundamentalismus im Islam (wie Fussnote 6), S. 14–18.

welche die Weltpolitik angeht.¹⁹ Die zentralste Herausforderung des islamischen Fundamentalismus ist, dass er aus der Politisierung des Islam ein Konzept einer *world order* / Weltordnung als Alternative für die bestehende Ordnung entwickelt.

2 Von Hassan al-Banna (1928) zu Osama Bin Laden (2001)

Bin Laden und seine al-Kaida-Connection markieren eine Wende in der Weltpolitik, die historische und geistige Wurzeln hat. In seinen Videoreden spricht Bin Laden immer wieder von der „Weltordnung“. Auch er sieht einen Konflikt in der internationalen Politik; er macht dabei Referenzen auf die Globalisierung, definiert aber alles in religiöser Sprache. Der wichtigste Satz, den er in seinen Reden dauernd wiederholt, lautet, dass der stattfindende Krieg *bi al-asas harb diniyya* / im Wesentlichen ein religiöser Krieg sei. Er fügt dann hinzu: *salibyyun* / Kreuzzügler versuchten die wahren Ursachen, die religiös seien, zu verdecken, indem sie behaupteten, hinter dem Konflikt stünden soziale und ökonomische Belange. Demnach müssten jene europäischen Intellektuellen, die die Globalisierungsthese als Erklärung vertreten, nach der Logik von Bin Laden alle Kreuzzügler sein, eben weil sie alles ökonomisch und sozial deuten und die religiösen Zusammenhänge, die Bin Laden in den Mittelpunkt stellt, negieren. Mit dieser Sichtweise setzt Bin Laden eine Tradition in der Zeitgeschichte fort, die der Ägypter Hassan al-Banna 1928 begründete: die Neudeutung des *Djihad* als *Neo-Djihad*, das heisst als Terrorismus gegen den Westen.

Ich will hier nicht missverstanden werden: Ich verfallle nicht dem Extrem, alles religiös-kulturell deuten zu wollen, nur lehne ich die Position ab, welche die Religion zu einem Deckmantel degradiert. Seit zwanzig Jahren arbeite ich über den islamischen Fundamentalismus. Früher, als mein Gesicht noch nicht durch die Medien

19 Vgl. Fuller, Graham und Ian Lesser. *The Geopolitics of Islam and the West*. Boulder, CO 1995.

bekannt war, also bis zum Golf-Krieg, war es mir möglich, Interviews mit islamischen Fundamentalisten durchzuführen. Dies habe ich im Sudan, in Ägypten, Marokko, Tunesien und Jordanien in etwa 2500 Interviews getan. Aus diesen persönlichen Begegnungen habe ich die gesicherte Erkenntnis gewonnen, dass die islamischen Fundamentalisten religiös motivierte Menschen sind und in dieser Überzeugung handeln.²⁰ Ein bekannter holländischer Forscher, Johannes Jansen, spricht von *dual nature of fundamentalism* / dem dualen Charakter des Fundamentalismus.²¹ Dieser ist eine politische Erscheinung, die aus einer Politisierung der Religion resultiert, aber dennoch religiös bleibt. Wenn also bestimmte Islamwissenschaftler, die Philologen sind, die Auffassung vertreten, Islamisten hätten mit dem Islam nichts zu tun, dann ist das eine absolut falsche Deutung des Phänomens; und mehr noch, diese Fehldeutung trägt dazu bei, Sand in die Augen zu streuen, weil sie desorientiert, indem sie falsch unter dem Mantel des Islamexperten informiert.

Die Politisierung des Islam, so wie sie Bin Laden und alle Islamisten betreiben, beinhaltet eine neue Deutung des *Djihad* und repräsentiert eine Strömung innerhalb der heutigen islamischen Zivilisation, die wir ernst nehmen müssen. Vermutlich gibt es weltweit etwa sieben Millionen organisierte Islamisten. Diejenigen, die die Ansicht vertreten, dies alles habe mit dem Islam nichts zu tun, veranlassen mich zu folgender Parallele: Der Stalinismus hat mit Marx nichts zu tun. Es trifft zu, dass der Geist von Marx humanistisch, der Stalinismus hingegen eine totalitäre Ideologie war. Nun kann aber niemand bestreiten, dass der Stalinismus aus dem Kommunismus hervorgegangen ist und eine real existierende Deutung des Marxismus war. Diese Deutung war sehr einflussreich und hat weltweit Geschichte gemacht. In einer sehr ähnlichen Weise lässt

20 Das Ergebnis ist Tibi, Bassam. „The Worldview of Sunni-Arab Fundamentalists.“ In *Fundamentalism and Society*. Hg. Marty, Martin and Scott Appleby. Chicago 1993, S. 73–102.

21 Jansen, Johannes J. G. *The Dual Nature of Islamic Fundamentalism*. Ithaca 1997.

sich nicht bestreiten, dass der islamische Fundamentalismus eine Strömung innerhalb der islamischen Zivilisation, also eine einflussreiche Islamdeutung ist. Die Terrorakte vom 11. September 2001 wurden nicht von Verrückten oder Verbrechern begangen, sondern von Menschen, die an die Religion des Islam glaubten; sie hielten sich zudem für wahre Muslime. Auch Bin Laden²² hält sich nicht nur für einen wahren Muslim – und seine Gegner für unwahre Muslime –, er ordnet sich auch in die islamische Suche nach dem wahren Imam als Führer der islamischen *Umma* ein.²³

Wenn wir präzise und kompetent über den Fundamentalismus sprechen, müssen wir zuvor (wie die Amerikaner) fragen, „*What are we talking about?*“ und dann stringent klären, worüber wir genau sprechen. Vorrangig gilt die Unterscheidung zwischen Islam und Islamismus. Islam ist eine Religion und zugleich ein kulturelles System. In dieser Bestimmung ist der Islam vierzehn Jahrhunderte alt. Der Islamismus hingegen geht aus einer Politisierung des Islam hervor. Diese Erscheinung ist relativ neu im Islam und kann als eine islamische Spielart des religiösen Fundamentalismus gedeutet werden. Wir können diese Erscheinung u.a. auch im Christentum, im Judentum oder im Hinduismus beobachten.

Der Beginn des Fundamentalismus im Islam lässt sich mit dem Jahr 1928, mit dem Entstehen der ersten fundamentalistischen Bewegung im Islam datieren, der Bewegung der Muslimbrüder, die heute auch in Deutschland zu finden ist. Sicherheitsexperten wissen, dass diese Bewegung überall in Europa (etwa in entsprechenden Moscheen in Aachen, München sowie in baden-württembergischen Grossstädten) vertreten ist. In der Bewegung der Muslimbruderschaft erfolgte die Neudeutung des *Djihad* als

22 Zu Bin Laden vgl. Bergen, Peter. *Heiliger Krieg Inc.: Osama Bin Ladens Terrornetz*. Berlin 2002.

23 Tibi, Bassam. *Der wahre Imam: Der Islam von Mohammed bis zur Gegenwart*. 2. Aufl., München 1997 (Serie Piper-Ausgabe 1998, Neudruck 2001).

Terrorismus durch Hassan al-Banna in den dreissiger Jahren.²⁴ Bis heute haben sich die Muslimbrüder trotz ihrer Beteuerungen, gegen Gewalt zu sein, nicht von Hassan al-Banna distanziert. Ganz im Gegenteil: In vielen Flugblättern der Muslimbruderschaft unserer Zeit wird al-Banna auch in der europäischen Islam-Diaspora als *Schahid* / Märtyrer gefeiert.

Zwischen 1928 und 1967 war die Muslimbruderschaft häufig an terroristischen Anschlägen beteiligt, blieb aber dennoch am Rande des Geschehens, das heisst, sie war keine Massenbewegung. Der Fundamentalismus erfuhr erst nach dem Sechstagekrieg 1967 eine massive Verbreitung in der islamischen Welt.²⁵ Erst seit dem letzten Drittel des 20. Jahrhunderts ist der Islamismus eine wichtige Strömung innerhalb der islamischen Zivilisation. Anders formuliert. Diese Entwicklung begann, im Gegensatz zur weitverbreiteten Ansicht, lange vor der iranischen Revolution. Im Westen aber wurde man erst durch Khomeini darauf aufmerksam. Doch ist der sunnitische islamische Fundamentalismus viel älter als der schiitische. Für die Politisierung der Religion im Islam existieren viele Bezeichnungen:

Die Franzosen nennen das Phänomen *intégrisme* / Integritismus. In der Welt des Islam spricht man allgemein lieber von *al-Islam al-siyasi* / der politische Islam. Die Vertreter des politischen Islam oder des Islamismus selbst jedoch bevorzugen die Formel *Sahwa Islamiyya* / vom islamischen Erwachen. In der angelsächsischen Welt, aber auch in Deutschland, haben wir uns daran gewöhnt, von „fundamentalism“ zu sprechen (vgl. Fussnoten 14, 18 und 19). Seit dem bereits angeführten „*Fundamentalism Project*“ ist diese Bezeichnung international etabliert worden, obwohl es in Deutschland – selbst nach dem 11. September 2001 – noch Leute gibt, die

24 Vgl. al-Banna, Hassan. „Risalat al-Djihad“, in seinen gesammelten Essays (wie Fussnote 8). Zur Geschichte der Bewegung vgl. die Arbeit von Mitchell (wie Fussnote 7).

25 Zum Sechstagekrieg vgl. Tibi, Bassam. *Conflict and War in the Middle East*. Neuausgabe New York 1997, Kap. 3 und 4.

dagegen mit dem Klischee „Feindbild Islam“ polemisieren, um das Vorhandensein eines Fundamentalismus im Islam zu bestreiten. Die Realitäten zeigen jedoch, dass die Linie von al-Banna zu Bin Laden klar eine Strömung in der Welt des Islam ist, die wir heute als eine Zivilisation in der Weltpolitik definieren können. Wichtig ist, dass diese Strömung durch die Migration sicherheitspolitisch auch für Europa relevant wird.²⁶

3 Islamismus als Gegenstand der Sicherheitspolitik

Beim *Djihad*-Terrorismus haben wir es mit einer „fundamentalistischen Herausforderung“ zu tun. Vor gut zehn Jahren erschien mein Buch „Die fundamentalistische Herausforderung“, welches nach fünfjähriger Mitwirkung an dem schon erwähnten „*Fundamentalism Project*“ entstand. Im Jahr 1998 erschien mein auf Englisch in den USA publiziertes Buch „*The Challenge of Fundamentalism: Political Islam and the New World Disorder*“²⁷. Auch Präsident Bush verwendete im Oktober diese von mir geprägte Formel, als er sagte: „*We are heading toward a new world disorder.*“ In jenem Buch entwerfe ich eine weltpolitische Deutung des Islamismus. Im Folgenden will ich erklären, warum islamistische Terroristen in der Weltpolitik so wie die Attentäter am 11. September 2001 handeln. Es trifft zu, dass die Islamisten den Islam falsch deuten, aber sie stehen hierbei nicht ausserhalb des Islam. Ich wiederhole: Die Islamisten halten sich für die „wahren Muslime“ und auch für die „Retter des Islam“, den sie im 21. Jahrhundert zur dominierenden Zivilisation machen wollen. Indem sie dieses Ziel verfolgen, erlangen sie durchaus Sympathien bei den gewöhnlichen Muslimen

26 Tibi, Bassam. *Islamische Zuwanderung: Die gescheiterte Integration*. München 2002.

27 Tibi, The Challenge of Fundamentalism (wie Fussnote 14). Vgl. Tibi, Bassam. *Die fundamentalistische Herausforderung: Der Islam und die Weltpolitik*. 2. Aufl., München 1993. Die 3., völlig neu geschriebene Ausgabe mit neuen Kapiteln zum Terrorismus der Islamisten (Kap. 5 und 6) erschien im Frühjahr 2002.

innerhalb der islamischen Zivilisation. In unserem Zusammenhang ist das Konzept vom islamischen Staat, das die Islamisten vertreten, eine Sicherheitsfrage. Im Westen ist hier die Migration von Belang, denn die Islamisten versuchen auch hier, die Islam-Diaspora für sich zu instrumentalisieren (vgl. Fussnote 26).

Sicherheitsexperten beschäftigen sich mit Realitäten, nicht mit Glaubensfragen oder philologischen Texten. Bei der Erforschung des Terrorismus befassen wir uns also nicht mit Religion als Theologie, als Glaube an Gott, sondern mit einer politischen Strömung innerhalb der islamischen Zivilisation, die sich auf die Religion beruft. Um dies verständlich zu machen, ist es wichtig, eine Bemerkung zur Vorgehensweise vorzunehmen. Der französische Soziologe Emile Durckheim, der die Beschäftigung mit der Religion in den Sozialwissenschaften begründete, fokussierte nicht auf Religion als Text oder als Glaube, sondern als *fait social* / sozialer Tatbestand. Dieser Ansatz gilt auch für unsere Beschäftigung mit dem Islam oder mit dem Islamismus. Hinzu kommt der Bedarf, die Bedeutung der Religion als Weltordnung angemessen einzuschätzen. Der Islamismus ist eine Weltanschauung für sich und er ist nicht – vulgärmarxistisch ausgedrückt – ein Überbau oder Reflex der ökonomischen Rahmenbedingungen.

Gebildete Muslime sind gewöhnlich mit dem Text des Koran seit ihrer Kindheit vertraut. Ich selbst habe Arabisch anhand der Lektüre des Koran in einer Koran-Schule in Damaskus gelernt, als ich fünf Jahre alt war. Dennoch gehe ich als Wissenschaftler nicht vom Text des Koran, sondern von der Realität aus. Natürlich versuche ich eine Verbindung zwischen der Wahrnehmung des Textes und der Realität herzustellen, aber die Realität kann ich nicht anhand des Textes verstehen. Auch die Politisierung der Religion, aus der die Anschauung, die den Terrorismus von Bin Laden begründet, stammt, ist Realität und keine Philologie der Lesarten. Damit behaupte ich keineswegs, dass Bin Laden ausserhalb des Islam steht, wie manche islamophile Orientalisten unbegründet behaupten. Kurz: Der islamische Fundamentalismus steht in Ver-

bindung mit dem Islam. Es gibt unterschiedliche Deutungen des Islam, wovon der Islamismus eine ist, die heute sehr viel Einfluss ausübt.²⁸

Nochmals: Der Islamismus ist eine politische Realität und zugleich eine religiöse Bewegung. Er ist für Sicherheitsexperten aus zwei Gründen von Belang. *Erstens*: Der religiös-politische Glaube des islamischen Fundamentalismus basiert auf der Weltanschauung, dass der Islam die *din wa-daula* / Einheit von Staat und Religion einschliesst. Der Begriff Staat kommt im Koran kein einziges Mal vor. Doch ist die Formulierung *din wa-daula* / Einheit von Staat und Religion ein Bestandteil der religiös-fundamentalistischen Ideologie, ebenso wie der Begriff *Hakimiyyat Allah* / Herrschaft Gottes. Für die Sicherheitspolitik ist diese Weltanschauung relevant, weil nach ihr die bestehenden Systeme zu stürzen sind; die Islamisten wollen einen islamischen Staat auf der Basis der *Schari'a* im Verständnis von Gottesherrschaft aufbauen. *Zweitens*: Islamische Fundamentalisten greifen auf den Anspruch des Islam zurück, dass dieser für die gesamte Menschheit gelte, also über Zeit und Raum hinweg. Wenn man den Islam politisiert, dann wird er zu einer Ordnungsvorstellung nicht nur für den Staat, sondern für die ganze Welt. Diese Idee von islamischer Weltordnung vertritt Bin Laden.²⁹ Es ist wichtig zu wissen, dass Bin Laden nicht der Erste ist, der diese Deutung des Islamismus als Internationalismus vertreten hat. Der neue Djihadismus, der islamische Fundamentalismus, zielt auf eine islamische Weltordnung ab. Dieses Ziel können die Islamisten allerdings mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln nicht erreichen, aber sie können destabilisieren. Der 11. September 2001 ist ein Beispiel hierfür. Sowohl das lokale Ziel der Islamisten, einen islamischen Staat zu errichten, als auch ihre Vision, die beste-

28 Vgl. Tibi, Bassam „Wider die Unterschätzung der Weltanschauung.“ *Neue Zürcher Zeitung*, 2./3. März 2002, S. 88.

29 Dazu Tibi, Die neue Weltunordnung (wie Fussnote 14), S. 26–29. Zu Bin Laden ferner Bodansky, Yossef. *Bin Laden: The Man Who Declared War on America*. Rocklin, CA 1999, sowie die Arbeit von Bergen (Fussnote 22).

hende Weltordnung durch eine islamische zu ersetzen, gehören zum Gegenstand jeder postbipolaren Sicherheitspolitik des Westens.

Bei der sicherheitspolitischen Bestimmung des Islamismus sind eine Reihe von Differenzierungen erforderlich. Erstens müssen wir zwischen Islam und Islamismus unterscheiden, dann gilt es, zwischen Islamisten und Terroristen zu differenzieren. Es gibt Islamisten, die ihre Ziele durch friedliche Methoden erreichen wollen. Diese Fundamentalisten nutzen die Situation nach dem 11. September, um zu zeigen, dass sie keine Terroristen sind. Sie bieten sich also als Verbündete gegen den Terrorismus an, um hierdurch politische Anerkennung zu erlangen; und auf diese Weise beginnt der Marsch der Islamisten durch die Institutionen. Dies war in Deutschland die Methode der 68er. In Ägypten haben die Islamisten auf diesem Wege vieles erreicht. Die Justiz, die wichtigsten Berufsverbände wie die Ärztekammer, die Anwaltskammer und die Ingenieurkammer, sind nahezu hundertprozentig von Fundamentalisten durchdrungen, wie etwa die Zwangsscheidung des liberalen Muslim Abu-Zaid von seiner Frau durch das höchste ägyptische Gericht verdeutlicht.³⁰ Diese Scheidung geschah gegen Abu-Zaids Willen und auch gegen den seiner Frau. Begründet wurde sie mit der angeblichen Lossagung vom Islam und der Veröffentlichung kritischer Bücher. Ein anderes Beispiel ist die schleichende Islamisierung der Türkei. Zusammenfassend lässt sich also feststellen: Nicht jeder Islamist ist auch ein Terrorist. Jedoch sind institutionelle Islamisten keine Verbündeten, da sie ebenso wie die Terroristen ein Sicherheitsrisiko darstellen.

Im Folgenden möchte ich mich auf den Terrorismus, besonders innerhalb des Islam, als Sicherheitsproblematik konzentrieren, ohne zu übersehen, dass auch der friedliche Islamismus zu den Themen der Sicherheitspolitik gehört. Wenn wir Sicherheit in einem umfassenden Sinne formulieren wollen und darunter auch verstehen, dass

30 Vgl. hierzu das Kapitel „Die Entwestlichung des Rechts“, in: Tibi, Fundamentalismus im Islam (wie Fussnote 6), S. 87–102 und das Kapitel über Abu-Zaid, ebd., S. 103–116.

jede Gefahr für die Demokratie und für ihr politisches System auch eine sicherheitspolitische Frage ist, dann ist der Islamismus generell eine sicherheitspolitische Problematik. Man kann die Demokratie auch ohne Bomben und ohne Selbstmordattentäter gefährden. In der vorliegenden Arbeit wird der Schwerpunkt der sicherheitspolitischen Analyse auf den Terrorismus innerhalb des islamischen Fundamentalismus gelegt. In diesem Rahmen erinnere ich an den vorangegangenen Abschnitt, in dem ich eine Linie von al-Banna im Jahr 1928 zu Bin Laden im Jahr 2001 zog. Das Stichwort hierzu heisst, *Djihad*. Terroristen verstehen ihre Aktionen als *Djihad*.

Erinnern wir uns daran: Im Koran kommt der Begriff des *Djihad* vor und bedeutet im ursprünglichen Sinn Anstrengung. Ein Muslim muss sich anstrengen und die Anstrengung kann sowohl friedlich sein als auch mit Gewalt erfolgen. Auf persönlicher Ebene habe ich den Begriff von seiner friedlichen Dimension her etwa durch meine Mutter in Damaskus kennengelernt: Immer, wenn ich als Schüler in Damaskus Prüfungen hatte, ermahnte sie mich zum Tag des *Djihad*, indem sie sagte: „Du musst mit der Note eins nach Hause kommen“. Wenn ich mit einer Vier kam, dann war ich ein schlechter *Mudjahid*. Im Islam ist *Mudjahid* jemand, der *Djihad* betreibt. Doch gibt es neben dieser friedlichen Anstrengung auch eine kriegerische Form des *Djihad*. Hierzu finden wir im Koran einen anderen Begriff: *Qital*; dies bedeutet gewaltförmiger Kampf. Anders formuliert: *Djihad* kann friedlich erfolgen, aber auch Gewalt als *Qital* einschliessen. Jedoch schreibt der Koran sehr strenge Regeln für den *Qital* vor. *Qital* ist nur erlaubt, wenn der Gegner bewaffnet, also kein Zivilist ist. Zudem darf ein Muslim weder Frauen noch Kinder angreifen. Sehr wichtig ist, dass ein Angriff aus dem Hinterhalt nicht mehr als *Djihad* gilt. Es gibt mehrere Texte aus dem Koran, die Angriffe ohne Vorwarnung verbieten. Mit diesen Ausführungen habe ich die theologische Bedeutung des Begriffes *Djihad* erklärt und klar gemacht: Hier geht es um die Realität, nicht um Philologie.

In der islamischen Geschichte stossen wir auf die historische Bedeutung des *Djihad*, die jedoch nicht deckungsgleich mit der theologischen ist. Nach dem Tod des Propheten 632 wurde der *Djihad* als Weltanschauung historische Realität der islamischen Welteroberungskriege bis zum Beginn des 16. Jahrhunderts. Die *Djihad*-Kriege wurden auch gegen das christliche Europa geführt, um den Islam weltweit im Rahmen eines Welteroberungsprojektes zu verbreiten.³¹ Doch ist *Djihad* im Islam kein „heiliger Krieg“, wengleich ein Eroberungskrieg. Der Islam versteht sich als Friedensvision für die ganze Welt, die durch den *Djihad* auch als Krieg im Sinne von Welteroberungskrieg durchzusetzen ist.

Wenn von Islam als Religion des Friedens die Rede ist, dann ist folgendes gemeint: Die Welt ist unterteilt in ein *Haus des Friedens*, welches auch als *Dar al-Islam* / Haus des Islam bezeichnet wird, und die Welt ausserhalb des Islam, welche als Haus des Krieges / *Dar al-Harb*³² bezeichnet wird. Das islamische Friedensprojekt besteht nun darin, die ganze Welt zu islamisieren;³³ die islamische Friedensutopie besteht darin, das Haus des Islam auf den ganzen Globus zu erweitern. Dies bedeutet, dass Weltfrieden die Dominanz des Islam auf der ganzen Welt, also die Globalisierung des *Dar al-Islam* voraussetzt. Diese Vorstellung einer islamischen Weltordnung ist eine moderne Lesart der ursprünglichen islamischen Friedensvision, die heute leider ein sicherheitspolitisches Problem darstellt, weil sie einen systemischen Umsturz der heutigen weltpolitischen Strukturen vorsieht.

Der europäische Friedensbegriff beinhaltet etwas anderes. Als Frieden gilt das, was Immanuel Kant im Entwurf zum ewigen Frieden geschrieben hat. In den USA wird Kant heute von einer

31 Vgl. hierzu den historischen Dokumentband von Lewis, Bernard. *Islam*. 2 Bände. Hier Band I, *Politics and War*. New York 1987.

32 Dazu authentisch islamisch Armanazi, Nadjib. *al-Shar' al-duwali fi al-Islam* (Völkerrecht im Islam). Damaskus 1930, Neudruck London 1990.

33 Hierzu und zu dem islamischen Welteroberungsprojekt: Tibi, Kreuzzug und Djihad (wie Fussnote 3). Darin zur Epoche des arabischen Djihad Kapitel 1, zu der des osmanischen Djihad Kapitel 4.

Denkschule, die sich *Democratic Peace* nennt, neu entdeckt. Ihre Vertreter argumentieren im Anschluss an Kant, dass Weltfrieden nur möglich ist, wenn die ganze Welt demokratisiert, also nicht islamisiert wird. Die Annahme ist: „Demokratien führen keinen Krieg gegeneinander“. Auf diese Weise lässt sich ein Wettbewerb zwischen zwei Visionen ausmachen: Säkulare Demokratisierung oder Islamisierung der Welt. Dieser Wettbewerb betrifft die Sicherheitspolitik.

4 **Dжихad als Terrorismus**

Die Strategie der Islamisierung der Welt zwingt zu der sicherheitspolitischen Einordnung der neuen Deutung des *Dжихad* als Neo-*Dжихad*, weil der Terrorismus zu seinen Mitteln gehört. Ich erinnere an die Bedeutung des *Dжихad* im Koran als Anstrengung, füge aber ergänzend hinzu, dass diese nicht rein pazifistisch zu verstehen ist. Wir haben gesehen, dass der Koran unter bestimmten Bedingungen auch Gewalt zulässt. Klar ist aber, dass Terrorismus nach dem Koran niemals *Dжихad* sein kann. Doch obwohl er keine koranische Legitimation erfährt, wird der Terrorismus als Neo-*Dжихad* gedeutet.

Die neue Deutung des *Dжихad* als Terrorismus geht auf das Jahr 1928 zurück, als der bereits erwähnte Begründer der Muslimbruderschaft Hassan al-Banna³⁴ die Idee des *Dжихad* als Terrorismus neu gedeutet hat. Er schrieb hierzu einen Essay, worin er seine Auslegung des Begriffes *Dжихad* entfaltet. Auf der Basis meiner Forschung weiss ich, dass die *Risalat al-Dжихad*³⁵ von al-Banna in Zentralasien, in Südostasien, in Westafrika und in der arabischen Welt, ja überall in der Welt des Islam weit verbreitet ist. Dieser Essay dient als Katechismus bei der Indoktrination junger Islamisten während ihrer Einführung in den *Dжихad* als Terrorismus für eine islamische Ordnung.

34 Mitchel, *The Society of the Muslim Brothers* (wie Fussnote 7).

35 Vgl. al-Banna, „*Risalat al-Dжихad*“ (wie Fussnote 8).

Zwischen Islamisten und der als gemässigt geltenden, autoritativen Institution des sunnitischen orthodoxen Islam, also der *al-Azhar*-Universität, besteht in diesem Punkt der Auslegung des *Djihad* eine Kontroverse. In einem Lehrbuch vertrat der bisherige Scheich der *al-Azhar* die Auffassung, dass *Djihad* heute nur eine friedliche Aktion sein darf. Dieser Scheich Djadul-haq schrieb: „*Djihad al-Musallah* /der bewaffnete *Djihad* gehört der Vergangenheit an.“³⁶ Sein Argument lautet: Wir leben in einer Zeit, in der es möglich ist, für den Islam, also auch für die Islamisierung, mit friedlichen Mitteln einzutreten. Ferner führt er aus: Wir können die Medien benutzen, wir können Argumente benutzen, und wir brauchen nicht mehr Gewalt anzuwenden. Nach *al-Azhar* darf ein Muslim nur in der Not Gewalt anwenden, wobei hier unter Rückgriff auf einen Spruch des Propheten Mohammed zwischen grossem und kleinem *Djihad* unterschieden wird. Gross-*Djihad* ist nach Scheich *Djihad al-Musallah* etwa der Kampf gegen Armut, Ignoranz oder Analphabetismus, Klein-*Djihad* dagegen ist Gewalt, dessen Anwendung allerdings nur in Notsituationen legitim sei. Trotz dieser Differenzierung wird die orthodox-islamische Vision einer Islamisierung der Welt nicht aufgegeben.

Hassan al-Banna stellte die Ansicht vom grossen und vom kleinen *Djihad* in seinem zitierten Essay genau umgekehrt dar. Für ihn ist Gross-*Djihad* Gewalt, also *Djihad al-Akbar* / der grosse *Djihad*. Dieser rechtfertigt jede gewaltförmige Handlung im Namen des Islam, um die Ziele der Muslimbruderschaft durchzusetzen. Wer Gewalt predigt, riskiert auch Opfer derselben zu werden, und so fand auch al-Banna sein Ende, als er 1948 ermordet wurde.³⁷ Der andere geistige Vater des islamischen Fundamentalismus heisst Sayyid Qutb. Er verbrachte die Jahre 1948 bis 1950 als Stipendiat in

36 Zum Verständnis des von al-Azhar betriebenen Staats-Islam vgl. al-Azhar-Handbuch, *Bayan lil-Nas* (Deklaration an die Menschheit, 2 Bände), Kairo 1984 und 1988, hier Band I, S. 273ff.

37 al-Said, Rifaat. *Hassan al-Banna, Mata? Kalif? wa Limatha?* (al-Banna, wann, wie und warum?). Kairo 1997.

New York; während dieser Zeit entwickelte er seinen Hass auf die USA sowie auf den Westen insgesamt.³⁸ Ideologisch gehören diese Anschauungen zu den Quellen des Antiamerikanismus in der Welt des Islam. Bin Laden hingegen war nie in New York. Das, was Bin Laden über New York weiss, hat er aus den Schriften von Sayyid Qutb erfahren. Bin Laden hat sich während seiner Studienzeit an der saudischen *Ibn-Abdul-Aziz*-Universität sehr intensiv mit Sayyid Qutb beschäftigt und seine Schriften gelesen. Aber selbst wenn man diese Information nicht hätte, alleine die *Djihad*-Rede von Bin Laden am 7. Oktober 2001 verrät seine geistige Herkunft; sie ist fast wortwörtlich abgeschrieben von zwei Katechismen aus der Feder von Sayyid Qutb. Eine dieser Schriften heisst „*Ma'alim fi al-Tariq / Wegzeichen*“, und die andere Schrift trägt den Titel „*al-Islam wa al-Salam al-alami / der Islam und der Weltfriede*“. Darin spricht Qutb von einem Krieg zwischen Glauben (das ist der Islam) und dem *Kufr*; das heisst Unglauben (das ist der Westen). Dies war auch die zentrale Formel in der *Djihad*-Rede Bin Ladens am 7. Oktober 2001.

Es bleibt also festzuhalten: Es gibt die theologische Bedeutung des *Djihad*, also Anstrengung, die Gewalt als *Qital* unter bestimmten Bedingungen umfasst, wenngleich diese sehr streng reglementiert ist. Die zweite Bedeutung ist der historische *Djihad* als Welteroberungskrieg. Diesen haben die Muslime vom 7. Jahrhundert an (vgl. Fussnote 33) geführt, bevor er im 16. Jahrhundert zum Stillstand kam. Der Grund dieses Stillstandes war der Aufstieg des Westens, den etwa der Cambridge-Historiker Geoffrey Parker in seinem Standardwerk „*The Military Revolution: The Rise of the West*“³⁹ darlegt. Geoffrey Parker ist kein Islam-Experte, und er geht

38 Vgl. al-Khalidi, Salah A. *Amerika min al-da khil bi minzar Sayyid Qutb* (Amerika von innen gesehen durch die Brille von Sayyid Qutb). al-Mansura (Ägypten) 1987. Von Qutb gibt es auch eine *Djihad*-Schrift, die oben in Fussnote 9 nachgewiesen wird.

39 Parker, Geoffrey. *The Military Revolution: The Rise of the West*. Cambridge 1988.

nicht auf den Islam ein; er beschäftigt sich ausschliesslich mit Europa und zeigt in seinem Buch, dass die moderne Waffentechnologie im Westen zwischen 1500 und 1800 entstanden ist, parallel zur Entstehung der westlichen Zivilisation. Wichtig hierbei ist die Anmerkung, dass die westliche Zivilisation nicht mit dem christlichen Abendland identisch ist. Deshalb sollten beide auseinandergehalten werden.⁴⁰ Sowohl das christliche Abendland als auch der Westen haben ihr spezifisches Verhältnis zum Islam. Historisch ist der Beginn der Feindschaft mit dem Westen nicht die Kolonisation. Das Zurückdrängen des islamischen *Djihad* beginnt also viel früher.

Bleiben wir zunächst beim christlichen Abendland, das sich auf Westeuropa von Karl dem Grossen bis zur Renaissance bezieht. Die westliche Zivilisation beginnt ca. 1500 und baut spezifisch auf der Renaissance auf, in deren Verlauf die Europäer die moderne Waffentechnologie entwickelten und aufgrund ihrer militärischen Überlegenheit in der Lage waren, die islamischen Armeen an der erfolgreichen Fortführung ihrer *Djihad*-Kriege zu hindern. Hieraus resultiert eine Wunde in der islamischen Kollektiv-Seele, die bis heute offen ist. Bereits in der Schule lernte ich: Der Westen ist auf unsere Kosten zu seiner Grösse gelangt. Wenn der Westen nicht wäre, wäre heute der Islam die dominierende Weltzivilisation. Weiterhin habe der Westen uns Muslime daran gehindert, unsere erreichte Grösse zu bewahren. Leider wird die Geschichte hierbei etwas verfälscht, wie ich bei meinem Geschichtsstudium im Westen korrigierend erfahren musste. So beginnt der Aufstieg des Westen real im Jahre 1500, in islamischen Lehrbüchern aber wird hierfür bereits die Zeit der Kreuzzüge angegeben. Die Kreuzzüge fanden jedoch vom 11. bis 13. Jahrhundert statt, also zu einer Zeit, als es noch keinen Westen gab. Es wird behauptet, die Kolonialeroberungen wären eine Fortsetzung der Kreuzzüge und der Westen sei Produkt des *al-Salibiyya* / Kreuzzüglertums. Auch dieser

40 Zu diesem Unterschied vgl. Tibi, Kreuzzug und Djihad (wie Fussnote 3), Kapitel 2 über christliches Abendland und Kapitel 6 über den Westen.

Ausdruck kommt mehrmals in der Rede von Bin Laden vor und ist ebenso ein zentraler Begriff bei Hassan al-Banna und Sayyid Qutb, den geistigen Vätern der heutigen Neo-*Djihad*-Terroristen.

Über die Rekonstruktion der religiösen Quellen des terroristischen Fundamentalismus hinaus ist der Neo-*Djihad* in unserer Zeit militärisch als *irregulärer Krieg* zu deuten. Drei Wissenschaftler des Faches Internationale Beziehungen haben sich mit dieser neuen Form des Krieges befasst. Als Pionier gilt der Israeli Martin van Creveld. Der zweite ist der Kanadier Kalevi Holsti⁴¹ und als dritter habe ich in zwei Büchern, die in New York und Berkeley erschienen sind, einen Beitrag zu dieser Diskussion vorgelegt.⁴² Meine Erkenntnis basiert auf der Annahme, dass der Clausewitzsche Krieg der Vergangenheit angehört. Wenn wir uns die Konflikte in der heutigen Welt anschauen, sei es in Bosnien, später Kosovo, Tschetschenien, Kaschmir, und 2001 in Afghanistan und in New York, dann verstehen wir den Wandel: Der zwischenstaatliche Krieg ist durch den irregulären Krieg, also den Terrorismus, abgelöst worden.

Es war keine Rhetorik, als Präsident Bush nach dem 11. September 2001 sagte: „*They declared war on us. This terrorism is a new kind of war.*“ Diesem Kriegstyp kann man mit konventionellen Methoden nicht begegnen. Ich glaube, BKA und FBI sind die besseren Institutionen zur Bekämpfung des Terrorismus als die Bundeswehr – vorausgesetzt die Politiker hören auf ihre Warnungen und Empfehlungen. Die wichtigste Methode bei der Bekämpfung des Terrorismus ist präventiver Art durch die *human intelligence*. Bekanntermassen haben die Amerikaner vor dem 11. September ungefähr 30 Mrd. Dollar für *intelligence* ausgegeben; ungefähr 85% hiervon flossen in die *satellite intelligence* und höchstens 15% in die *human intelligence*. Nicht zuletzt deshalb waren die amerika-

41 Vgl. Creveld, Martin van. *The Transformation of War*. New York 1991; sowie Holsti, Kalevi. *The State, War and the State of War*. Cambridge 1996.

42 Tibi, Conflict and War (wie Fussnote 25), Teil V über New Security; sowie Tibi, The Challenge of Fundamentalism (wie Fussnote 14).

nischen Nachrichtendienste dem Phänomen Bin Laden sowie dem „geheimen Netzwerk der Islamisten“⁴³ nicht gewachsen. Nun geht es darum, diese Systeme an die veränderte Situation anzupassen, also mehr *human intelligence* einzusetzen und zu erkennen, dass zukünftige Konflikte wohl weniger zwischenstaatliche als vielmehr irreguläre Kriege sein werden. Bevor man irregulären Krieg führt, muss man wissen, gegen wen man kämpft. Denn die Stärke der *Djihad*-Terroristen besteht eben in folgendem: „*You don't know who they are, when they come, how they come.*“ Also: wer, wann, wie? Nur durch *human intelligence* ist es möglich, ein Wissen, notfalls auch mit Methoden des 19. Jahrhunderts, die schon für überwunden gehalten wurden, über die *Djihad*-Kämpfer zu erlangen.

Der konventionelle Krieg mit Bombardierungen durch Luftwaffe und Marine ist nicht zur Bekämpfung des *Djihad*-Terrorismus geeignet. Wir werden wahrscheinlich zu Methoden des alten Krieges, also Mann gegen Mann, zurückkehren müssen. In den Bergen von Afghanistan oder anderen unwirtlichen Krisenregionen ist dies die einzig effektive Kriegführung. Ich schränke dies mit der Aussage ein, dass durch Bombardierung Infrastruktur und Lager irregulärer Krieger zerstört werden können, wie es in Afghanistan der Fall war. In Europa scheint es schwierig zu sein, ein Verständnis für den *Djihad*-Terrorismus zu vermitteln.

Wie eingangs angeführt, lassen einflussreiche Kommentatoren religiös-kulturelle Motivationen für die Handlungen der Menschen nicht zu. Nach dem 11. September führte ich an der Universität Göttingen ein Anfänger-Seminar mit 150 Studenten als Einführung in die Internationale Politik durch. Dort musste ich mit Studenten umgehen, die von 68er-Lehrern geschult sind und nicht verstehen, dass ein Mensch aus religiös-kulturellen Motiven handelt. Oft hörte ich, nachdem ich eine ganze Stunde geredet hatte, den Satz: „Ja, aber wenn die Leute wirtschaftlich besser gestellt wären, würden die so etwas nicht machen.“ Demnach handeln die *Djihad*-Terroristen.

43 Ulfkotte, Udo. *Propheten des Terrors: Das geheime Netzwerk der Islamisten*. München 2001.

risten so, weil sie arm sind. Sie hassen die Amerikaner, weil diese reich und die Muslime arm sind. Alles wird simpel ökonomisch gedeutet, obwohl diese Studenten keine Marxisten sind. Einmal habe ich meine Nerven verloren, obwohl ein Pädagoge das nicht darf, und gesagt: „Ich als Muslim glaube an Allah und Sie als Atheisten glauben an die Ökonomie als *prima causa*.“ Bin Laden hat in seiner Video-Rede gesagt: „Was in New York passiert ist, war der Wille Gottes“, also Allah ist *prima causa*. Für viele Deutsche ist die *prima causa* in unserer Welt die Globalisierung. Nach dieser Logik ist die Globalisierung an allem schuld. Ähnlich monokausal denken die Muslime; sie erklären alles mit dem Willen Allahs. Der Unterschied ist: Allah kann niemals unmoralisch sein, aber die Globalisierung wird von Anti-Globalisten als unmoralisch verfeimt. Anders als in den Feuilletons mancher deutschen Zeitungen wurde in der *Newsweek* im Heft vom 5. November 2001 über den Terrorismus geschrieben und auf dem Titelblatt die Frage gestellt: „*Why do islamic fundamentalists like Europe?*“ Im Heft selbst wird die Antwort in Bezug auf Deutschland im Titel des Artikels gegeben: „*Tolerating the Intolerable*“⁴⁴. Dies bedeutet, die islamischen Fundamentalisten mögen Deutschland, weil in Deutschland wegen der Vergangenheit alles Fremde toleriert wird, auch wenn es von Fundamentalisten kommt. In der Tat hatten die islamischen Terroristen eine Ruhezone in Deutschland.⁴⁵ Die Logistik des Neo-*Dжихad* ist im Westen, nicht in der Welt des Islam.

44 *Newsweek*, 5. November 2001, S. 46; *TIME*-Magazin, 24. Dezember 2001: „Tibi who coined the term Euro-Islam insists that the integration of Europe’s Muslims depends on the adoption of a form of Islam that embraces Western political values“, S. 49. Genau dies wollen die Islamisten verhindern.

45 Tibi, Bassam. „Deutschland ist Ruhezone für Terror.“ *Rhein-Zeitung*, 25. Oktober 2001, S. 5. Zwei Jahre vor dem 11. September 2001 wurde gewarnt: Tibi, Bassam. „Die Köpfe des Terrors sind in Europa.“ *Aachener Zeitung*, 6. Juli 1999, S. 4.

5 Terrorismus und der Missbrauch der Islam-Diaspora. *Tolerating the Intolerable: Deutschland als Ruhezone für Terroristen*

Nach dem 11. September 2001 können wir nicht umhin, einen Zusammenhang zwischen Migration und Sicherheitspolitik festzustellen (vgl. Fussnote 26). Seit Jahren warne ich vor dem Diaspora-Islamismus. *Newsweek* schreibt: „*Tibi has been warning for years and nobody wanted to listen to him.*“ Statt auf mich zu hören, wurde mir – selbst Muslim – unterstellt, ich würde die „Angst vor dem Islam schüren“. Daher war der 11. September für mich eine Art Befreiung. Im Ausland wurde ich als Vordenker der Integration mit meinem Konzept des Euro-Islam angesehen, wie es etwa in *TIME*⁴⁶ vom 24. Dezember 2001 zum Ausdruck kommt. Mein Konzept des Euro-Islam als Alternative zur Islamisierung Europas entstand in Paris 1992 und wurde in Berkeley 1998 weiterentwickelt.⁴⁷

Die in der Diaspora wirkenden Fundamentalisten haben Ordnungsvorstellungen. Die erste Quelle der Ordnungsvorstellung des Fundamentalismus ist die Religion, die den islamistischen Staat legitimiert. Der nächste Schritt ist das internationale System, und die Islamisten rechtfertigen die Anwendung von Gewalt, auch Gewalt gegen Zivilisten. Als Ersatz für ein Hinterland dient ihnen die Islam-Diaspora. Bin Laden ist es gelungen, sein Netz im Westen, also gerade dort, wo der *al-Kufr al-Alami* / der internationale Unglaube dominiert, aufzubauen. In einem Punkt greift er auf die Globalisierung zurück und sagt, vom World Trade Center aus werde der Krieg gegen den Islam vorbereitet. Dieser Krieg hat allerdings weniger mit Ökonomie als vielmehr mit der Spannung

46 Vgl. das *TIME*-Zitat aus Fussnote 44.

47 Tibi, Bassam. „Les conditions d’un Euro-Islam.“ In *Islams d’Europe*. Hg. R. Bistolfi und F. Zabbal. Paris 1995, S. 230ff. An der University of California, Berkeley ist ein ähnliches Projekt durchgeführt worden. Vgl. Tibi, Bassam. „Between Euro-Islam and Ghettoization.“ In *Muslim Europe or Euro-Islam*. Hg. Al-Sayyad and M. Castells. Berkeley und New York 2002, S. 31–52.

zwischen Islam und *Salibiyya* / Kreuzzüglertum zu tun, wie Bin Laden erklärend hinzufügt.

Aus den vorangegangenen Ausführungen geht hervor, dass für die Islamisten der Westen mit dem Kreuzzüglertum identisch ist. Diejenigen, die in den Gebäuden des World Trade Center arbeiteten – im Pentagon sowieso – wirkten an der christlich-jüdischen Eroberung der Welt des Islam mit. Daher sei es auch gerechtfertigt, sie umzubringen. Die Folge davon ist Destabilisierung und in der nächsten Stufe eine neue Weltordnung, bei der es auf lange Sicht um die Überwindung des Westen durch die Islamisierung der Welt geht. Das ist nicht nur die Utopie von Bin Laden. Alle Islamisten – auch die friedlichen unter ihnen – teilen sie. Und der Vater dieser Idee ist wiederum Sayyid Qutb.

In vielen Katechismen (vgl. Fussnoten 9 und 38) hatte Qutb einen Niedergang des Westens parallel zu einer weltpolitischen Neugeburt des Islam, die im Rahmen einer „islamischen Weltrevolution“ erfolgen wird, angekündigt. Der Oberbegriff dieses ganzen Prozesses ist der islamische *Djihad*, der zum Sieg des *Iman* (Glauben) über den *Kufr* (Unglauben) der *Salibiyyun* (Kreuzzügler) der Neuzeit führen wird.

6 Schlussfolgerungen und Resumé

Die Analyse der Entwicklungen ist ernüchternd und sie fordert zum Schluss zur Erarbeitung neuer Perspektiven heraus. Zunächst möchte ich zusammenfassen: Der Fundamentalismus ist die politisierte Form des Islam. Er steht nicht ausserhalb der islamischen Zivilisation, weil er eine millionenstarke Anhängerschaft hat. In Kairo und anderswo in der Welt des Islam war es nur möglich, die pro-Bin-Laden-Demonstrationen durch einen hohen Einsatz der *Mukhabarat*, des Geheimdienstes zu verhindern. Auch in Palästina war dies der Fall. Die Palästinenser sind ein unterdrücktes Volk, und die Weltöffentlichkeit sympathisiert mit ihnen. Arafat erkannte, dass die pro-Bin-Laden-Demonstrationen die bestehende Sympathie für

die Palästinenser zunichte machen könnte. Daher hat Arafat seinen Geheimdienst angewiesen, keine pro-Bin-Laden-Demonstrationen zu dulden, und er hat sogar vor der laufenden Kamera Blut für die Opfer von New York gespendet. Das war eine gute *public relation activity* für die Palästinenser. Die *Djihad*-Selbstmordattentäter, die als Djihadisten agierten, haben jedoch diesen guten Ruf zunichte gemacht.

Zu den Schlussfolgerungen gehört vorrangig die Erkenntnis: Der *Djihad*-Fundamentalismus darf nicht mit Bin Laden personifiziert werden; es geht um eine seit Jahren bestehende Bewegung, die auf 1928 zurückgeht und eine wichtige Strömung innerhalb der islamischen Zivilisation darstellt. Wenn wir sagen, dass das mit dem Islam nichts zu tun hat und die Täter nur Verrückte seien, die einer Therapie bedürften, verschliessen wir uns jedem Verständnis der entsprechenden Geschehnisse. Bin Laden ist ein normal gesunder Mann, auch wenn er extreme Vorstellungen hat und eine extreme Deutung des Islam vertritt, die sich allerdings einer grossen Resonanz in der islamischen Zivilisation erfreut. Wir müssen dieses Phänomen ernst nehmen, denn wenn wir nur Bin Laden entfernen, folgt ihm ein anderer nach. Die Bewegung ist vorhanden und sie ist „*well connected*“; sie existiert in mindestens 50 Ländern, zu denen auch die Bundesrepublik Deutschland gehört. Daher müssen wir den Terrorismus auf zwei Ebenen bekämpfen: Erstens durch geistige Auseinandersetzung, um seine Verbreitung zu verhindern, und zweitens mit Methoden des irregulären Krieges, etwa durch nachrichtendienstliche Tätigkeiten und durch Austrocknung der „*supporting systems*“ des Fundamentalismus, vor allem in der westeuropäischen Islam-Diaspora.

Wenn in Deutschland Richter wie z.B. in Berlin dem Berliner Senat verbieten, Vorgaben für die fundamentalistische islamische Föderation in Bezug auf den Islam-Unterricht zu machen, können wir den Fundamentalismus nicht bekämpfen. Hier geborene Kinder müssen vor dem Fundamentalismus geschützt werden, und sie können nur geschützt werden, indem sie demokratischen Unterricht

erhalten. Wenn die islamische Föderation in Berlin Islam-Unterricht erteilt, dann dürfen wir uns nicht wundern, dass hier aus den Kindern Fundamentalisten werden. Hinzu kommt die Indoktrination in der Kultur der Moscheevereine: Der deutsche, aus Marokko stammende Said Bahaji ist laut *Spiegel*-Recherche in der Hamburger *al-Quds*-Moschee Terrorist geworden.⁴⁸ In Grossbritannien sind laut *TIME*⁴⁹ viele Terroristen aus der North London Central Mosque des Imam Abu Hamza al-Misri hervorgegangen.

Zum Kampf gegen den Terrorismus gehört auch die Aufklärung der Muslime, dass Fundamentalismus eine falsche Interpretation des Islam ist. Der Geist des Sufi-Islam, der Geist des Ibn Rushd und Ibn Khaldun widerspricht dem Geist des Islamismus und seines Terrorismus. Unter dem in Deutschland promovierten ägyptischen Minister für Religionsangelegenheiten M. Zakzouk wird Terroristen, die in Gefängnissen einsitzen, durch Professoren von der *al-Azhar*-Universität Islam-Unterricht gegeben und erklärt, dass sie den Islam falsch verstanden haben. Viele dieser Terroristen werden so bekehrt. In einer Demokratie wie hier in Deutschland ist der Berliner Islam-Unterricht durch Islamisten kein Modell. Wir benötigen eine Vision des Islam der Aufklärung, den ich Euro-Islam nenne. Euro-islamische Erziehung ist erfolgreicher als „*policing*“ der Diaspora.

Die zweite Stufe ist die nachrichtendienstliche Arbeit. Wir müssen erfahren, wo Fundamentalisten sind, welche Wohlfahrtsorganisationen sie haben. Es gibt genug islamistische Wohlfahrtsorganisationen in der Bundesrepublik, die den Terror unterstützen, indem sie etwa mit Spendengeldern Waffen kaufen. Es ist eine Tatsache, dass sich die „*supporting systems*“ des Fundamentalismus im Westen befinden und nicht in der Welt des Islam. Präsident Mubarak hat fast mit Schadenfreude nach dem 11. September 2001 gesagt:

48 „Wie Said Bahaji al-Qaida-Kämpfer wurde.“ *Der Spiegel*, Heft 3 (2002), S. 146–150.

49 Vgl. die Texte „Secrets of the Mosque“ und „My Prayers are with the Taliban.“ *TIME Magazine*, 6. Mai 2002, S. 42–45.

„Ich habe euch immer gesagt, die Leute sitzen bei euch, in Hamburg, London. Nicht bei uns. Sie müssen sie bei sich bekämpfen“. Zusammengefasst lässt sich also festhalten, dass die Bekämpfung des Fundamentalismus zum einen auf der Ebene der geistigen Auseinandersetzung stattfinden muss und zum anderen die Aktivitäten der Fundamentalisten mittels Nachrichtendiensten unterbunden werden müssen. Im Notfall können auch militärische Operationen durchgeführt werden, die jedoch immer an die Gegebenheiten des irregulären Krieges anzupassen sind.

Meine abschliessende Bemerkung bezieht sich auf das Zeitalter des Zivilisationskonflikts, in dem wir leben.⁵⁰ Mit Zivilisationskonflikt meine ich eine Strategie, eine Situation, in der Menschen, die aus verschiedenen Zivilisationen stammen und andere Weltanschauungen haben, miteinander konfliktieren. Es gibt eine islamische Weltanschauung, und die ist völlig anders als die westliche Weltanschauung. Diesen Konflikt kann man friedlich, also dialogisch lösen. Der ehemalige Bundespräsident Roman Herzog war ein grosser Vorkämpfer auf diesem Gebiet. Das Geschenk seiner Freunde, die im überparteilichen und überreligiösen Sinne handeln, war – bevor er das Amt verliess – seine Reden zu sammeln; sie sind unter dem Titel „*Preventing the Clash of Civilizations*“⁵¹ erschienen. Der Autor Roman Herzog wurde begleitet von einem Juden (A. Etzioni), von einem Christen (H. Küng) und einem Muslim als Mitautoren. Der Muslim war meine Wenigkeit. Er hatte nun eine christlich-jüdisch-islamische Unterstützung, um den Zusammenprall der Zivilisationen zu verhindern. Bin Laden wollte am 11. September 2001 genau das Gegenteil erreichen, nämlich diesen Zusammenprall der Zivilisationen militarisieren. Hier ist die Erkenntnis sehr wichtig, dass der Krieg gegen den Terrorismus nicht ein Krieg zwi-

50 Tibi, Bassam. *Krieg der Zivilisationen: Politik und Religion zwischen Vernunft und Fundamentalismus* (zuerst 1995), erweiterte Ausgabe, München 1998 (neu mit Vorwort zum 11. September 2001).

51 Herzog, Roman. *Preventing the Clash of Civilizations*, New York 1999, darin Bassam Tibi, Kapitel 7, S. 107–126.

schen dem Westen und dem Islam ist. Präsident Bush war geneigt, nach der Kriegserklärung von New York vorschnell zu reagieren. Es war ein Glücksfall, dass seine Berater ihm den guten Rat gaben zu warten. Er hat sich dann mehrere Wochen Zeit genommen, um eine westlich-islamische Koalition aufzubauen, zu der drei islamische Staaten an der Front gehören: Usbekistan, Pakistan und die Türkei. Dass hier Muslime und Westler Seite an Seite gegen den Terrorismus kämpfen, ist sehr wichtig. Sowohl auf der kulturellen als auch auf der militärischen und nachrichtendienstlichen Ebene muss die islamisch-westliche Zusammenarbeit eine Grundvoraussetzung für den Kampf gegen den Terrorismus sein. Der Krieg gegen den Terrorismus soll ein interzivilisatorischer Einsatz für den Weltfrieden sein. Dieselbe Erkenntnis gilt für den inneren Frieden. In Berlin hatte ein islamischer Journalist die Anklage erhoben, die Terrorismusbekämpfung verschärfe Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Ohne das Vorhandensein dieser Übel zu bestreiten, habe ich geantwortet, dass wir Diaspora-Muslime uns selbst den besten Dienst tun, wenn wir uns bei der Bekämpfung des Terrorismus auf Seiten des Westens stellen, um uns vom Ruch zu befreien, unsere Diaspora diene als Ruhezone des Terrorismus. Das wäre echte Integration.⁵² Gelingt dies nicht, dann blühen auf dem Boden der gescheiterten Integration Parallelgesellschaften, die als Hinterland für die Logistik des *Djihad*-Terrorismus dienen. Die Zuwanderung wird auf diese Weise zu den Risiken der Sicherheitspolitik.⁵³

52 Vgl. mein Artikel: „Die zwei Seiten der Integration: Der Kampf gegen den Terror ist kein Rassismus. Auch Muslime sollten sich an ihm beteiligen.“ *Der Tagesspiegel*, 15. Januar 2002, S. 8.

53 Tibi, *Islamische Zuwanderung* (wie Fussnote 26), besonders Einleitung und Kapitel sowie 3 und 4.

Pakistan – Land zwischen Indien und Afghanistan

von Urs W. Schoettli

Einleitung

Zur Einstimmung einige Worte zur Faszination und zum Fatum Südasiens. Die Faszination darüber, was geographisch als Indischer Subkontinent bezeichnet wird, reicht weit in die Weltgeschichte zurück. Man denke zunächst an Alexander den Grossen, an Gandhara, an die altgriechische Philosophie und an die Einflüsse des Buddhismus auf das Frühchristentum. Man denke aber auch an die Klagen von Plinius dem Jüngeren über den durch Luxusimporte aus Indien verursachten Goldabfluss aus dem Römischen Reich. Man denke an Vasco da Gama und die Entwicklung Goas zum portugiesisch-jesuitischen „Hauptquartier“ in Asien. Man denke an die Anfänge des Empire unter Clive und an die von Disraeli betriebene Krönung von Königin Viktoria zur Kaiserin von Indien – mit der vor kurzem verstorbenen Königinmutter verschwand die letzte britische Monarchin, die diesen Titel getragen hatte. Man denke an den indischen Unabhängigkeitskampf und Mahatma Gandhis gewaltlosen Widerstand. Man denke schliesslich an die Faszination, die Indien in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts auf die Hippies auszuüben vermochte. Dem steht das Fatum gegenüber.

Nirad Chaudhuris Diktum vom „Kontinent der Circe“ umreisst die „wounded civilization“, welche die beständigen fremden Einfälle in Indien hinterlassen haben, es erinnert aber auch an die beispiellose Absorptionskraft, welche die indische Kultur noch und noch bei der Bewältigung dieses Schicksals unter Beweis gestellt hat. Man wird den Eindruck beim Überqueren des Margallapasses

auf der Fahrt von Peshawar nach Rawalpindi nie mehr los: zu Füßen die fruchtbaren nordindischen Ebenen, verlockend, verwundbar und wehrlos. Wer dieses Hindernis auf der Grand Trunk Road überwunden hatte, erhielt freie Bahn bis ins ferne Dacca. Aus all diesen Verlockungen und Verwundungen erwächst das Paradox, das während der letzten sechs Jahrzehnte die verfeindeten Brüder Pakistan und Indien wiederholt in den Krieg und an den Rand der Katastrophe geführt hat: Nur wenige Teile der Erde sind kulturell, zivilisatorisch und geographisch so kohärent wie der Indische Subkontinent, den indessen eine willkürliche Teilung zu einem der gefährlichsten Krisenherde der Moderne hat werden lassen. Die Hauptthemen, die nachstehend abgehandelt werden sollen, betreffen: Historische Hintergründe – Ankunft und Abzug der Briten; Komplexitäten – Klans und Religionsgemeinschaften im Zeitalter des Nationalstaats; von Jinnah zu Musharraf – die Hauptfiguren des Dramas; Pakistan im Fadenkreuz der Weltpolitik; die Zäsur des 11. Septembers 2001; Stabilität, Demokratie und Wohlstand – sind sie für Pakistan erreichbar?

1 Historische Hintergründe – Ankunft und Abzug der Briten

Fünf Wegmarken ragen im Schicksal der Landstriche, die heute Pakistan ausmachen, heraus:

- die Induskulturen;
- Gandhara;
- die Ankunft und das Fussfassen des Islams auf dem indischen Subkontinent;
- die Expansion des britischen Imperiums;
- die Teilung (Partition) von 1947.

Die Briten kamen aus einer völlig anderen Richtung und mit völlig anderen Herrschaftsstrukturen als alle früheren erfolgreichen Invasoren. Sie kamen über das Meer und errichteten periphere Standorte am Rande der immensen Landmasse, Kalkutta, Madras,

Surat, Bombay. Mit der East India Company betrieb vorerst eine privatrechtlich organisierte Institution die Expansion des britischen Einflusses in Indien. 1857 gab es eine folgenschwere Zäsur in dieser britischen Präsenz: die „Mutiny“ (in indischer Sicht der erste Unabhängigkeitskampf), die in der Exilierung des letzten Mogulkaisers, dessen „Reich“ am Schluss noch einen Teil Delhis und das Rote Fort umfasste hatte, und in der Überführung Indiens von der East India Company auf die Krone resultierte. Die Ausschaffung des letzten Moguls ins burmesische Exil sollte später jenen als Argument dienen, die nach dem Abzug der Briten die rechtmässige Herrschaft über Indien in den Händen der Muslime wähten.

Zu bedenken ist, dass die britische Präsenz in Indien stets sehr dünn war, und es hier keine Zuwanderung von auswärtigen Siedlern gab, wie dies vor allem in den spanischen und portugiesischen Kolonien der Fall war. Vor diesem Hintergrund war der Schock der „Mutiny“ für die rasch an die Grenzen ihrer militärischen Beherrschung geratenen Briten besonders ausgeprägt. Mangelnde physische Kontrolle wurde durch eine noch ausgeprägtere Politik des *divide et impera*, des Teile und Herrsche, ergänzt. Jene Teile des indischen Subkontinents, die das ehemalige Westpakistan und heutige Pakistan ausmachen, kamen verhältnismässig spät unter die britische Kolonialherrschaft. Die Frontier Province an der Grenze zu Afghanistan, das nie der Pax Britannica unterworfen werden konnte, stand im Gegensatz zu den anderen britischen Besitzungen in Indien praktisch die ganze Zeit unter Kriegsrecht. Im Sindh, der zusammen mit dem Pandschab zum Kernland Pakistans gehört, kam es wegen der späten britischen Übernahme nie zu umfassenden Landreformen. Die Provinz, aus der die Bhuttos kommen, wird bis heute von einer lateinamerikanischen Latifundien-Struktur beherrscht. Die Politik des Teile und Herrsche sollte sich schliesslich im Pandschab in der besonderen Förderung der Gemeinschaft der Sikhs niederschlagen. Die Sikhs brachten es im britischen Indien in Verwaltung und Armee zu einer privilegierten Stellung.

2 Klans und Religionsgemeinschaften im Zeitalter des Nationalstaats

Mit Ausnahme von Japan ist der Nationalstaat in Asien bis heute ein importierter Fremdkörper. Die traditionellen Identitäten richten sich an der Grossfamilie und am Klan, an der Stammesgemeinschaft, an ethnischen und sprachlichen Gemeinsamkeiten und schliesslich an der Religionszugehörigkeit aus. Während im Westen das Verhältnis zwischen Bürger und Staat monodimensional ist, gibt es in asiatischen Gesellschaften ein multidimensionales Beziehungsgeflecht. Wie im europäischen Mittelalter sind in jedem dieser Bezüge die faktischen Rechte und Pflichten des Einzelnen unterschiedlich und weitgehend autonom von einander geregelt. Dies gilt für die überragende Stellung des klassischen *pater familias*, für die Gemeinschaftsführer, in Pakistan die Mirs und Pirs, und natürlich für die Respektpersonen, zu denen insbesondere auch die Geistlichen gehören.

Die Geschichte Pakistans, sein Schicksal und letztlich auch seine stets schwelende Existenzbedrohung reflektieren mit auch für Asien besonderer Dramatik die Zerbrechlichkeit der modernen nationalstaatlichen Strukturen. Im Grunde genommen beruht Pakistans nationalstaatliche Identität auf seiner Religion, dem Islam. So bedachten es sich jedenfalls die Architekten der Teilung des indischen Subkontinents. Allerdings gibt es zwei Schwierigkeiten zu bedenken. Zum einen erfolgte die Teilung nicht geradlinig, das heisst es verblieb in der neu entstandenen Indischen Union eine starke muslimische Minderheit, die heute rund 12% der gesamtindischen Bevölkerung ausmacht. Am akutesten manifestiert sich diese „Unvollständigkeit“ der Teilung wohl am Krisenherd Kaschmir. Zum andern ist die Geschichte Pakistans selbst ein Beweis dafür, dass, was auch aus anderen Weltgegenden bekannt ist, die Religion als nationenstiftendes Institut sehr ungenügend ist. Die Sezession Ostpakistans und die Schaffung von Bangladesch legen dafür Zeugnis ab. Als die im Ostteil dominierende Awami Liga des nach-

maligen Staatsgründers Mujibur Rahman im gesamt-pakistanischen Parlament die Mehrheit hatte, war dies für die stolzen Westpakistaner, unter ihnen an vorderster Stelle der spätere Ministerpräsident Zulfikar Ali Bhutto, schlicht nicht akzeptabel. In der Tat trennen den Bengali Welten von einem Pandschabi oder einem Sindhi.

3 Von Mohammad Ali Jinnah zu Pervez Musharraf – die Hauptfiguren des Dramas

Die Idee eines separaten Staates für die Muslime in Indien wurde Anfang der dreissiger Jahre des 20. Jahrhunderts vom Philosophen und Poeten Mohammad Iqbal entwickelt. Sie wurde 1940 von Mohammad Ali Jinnah als politisches Konzept aufgegriffen und wurde schliesslich nationalstaatliche Realität mit der Unabhängigkeit Pakistans am 14. August 1947. Jinnah war ein liberaler Staatsmann von ausgeprägt westlichem Zuschnitt, der überhaupt nichts gemein hat mit den Fanatikern der Shariat. Dem Basler Geschichtsphilosophen Jakob Burckhardt zufolge verdichtet sich von Zeit zu Zeit die Geschichte in grossen Individuen. Ohne Zweifel war die Zeit, da der indische Subkontinent in die Unabhängigkeit entlassen wurde, eine solche Epoche markanter Persönlichkeiten mit so herausragenden Figuren wie Mahatma Gandhi, Mohammad Ali Jinnah, Jawaharlal Nehru und Sardar Patel. Bereits kurz nach der Sternstunde der Unabhängigkeit musste das junge Pakistan seine erste Tragödie durchstehen. Am 11. September 1948, rund ein Jahr nach dem Abzug der Briten, stirbt der „Vater der Nation“, Jinnah, im Alter von 72 Jahren. Drei Jahre später, am 17. Oktober 1951, erliegt Ministerpräsident Liaquat Ali Khan einem Mordanschlag. Von diesem Doppelschlag sollte sich das politische Leben Pakistans bis heute nicht erholen. Während das benachbarte Indien auch dank der langen, bis 1964 dauernden Regierungszeit von Nehru seine Demokratie zu konsolidieren vermochte, stürzte Pakistan schon früh in die politische Instabilität, die mit ihrem häufigen Wechsel zwischen Zivil- und Militärherrschaft bis in unsere Tage hinein

andauern sollte. Die Wegmarken der folgenden Jahre illustrieren diese Instabilität:

- 1958 putscht Feldmarschall Mohammad Ayub Khan;
- 1969 setzt General Yahya Khan Ayub Khan in einem weiteren Staatsstreich ab;
- im Dezember 1970 finden die ersten freien Wahlen statt.

Dieser hoffnungsvolle demokratische Neubeginn sollte indes- sen Pakistans zweite grosse Tragödie einleiten. In Westpakistan gewinnt bei den Wahlen Zulfikar Ali Bhuttos Pakistan People's Party ein eindeutiges Mandat, derweil in Ostpakistan die von Mujibur Rahman geführte Awami Liga einen überwältigenden Sieg davonträgt. Bhutto und die westpakistanischen Eliten können sich mit dem Faktum einer bengalischen Awami-Herrschaft nicht abfinden, und nach einem kurzen Krieg wird Bangladesch im Dezember 1971 unabhängig. Bhutto gelangt in einem auf seinen Westteil reduzierten Pakistan an die Macht.

- Im Juli 1977 putscht General Zia-ul Haq gegen Bhutto;
- 1979 wird Bhutto hingerichtet – Zia-ul Haq, der die Rache des charismatischen Bhutto befürchtet, lässt sich auch von internationalen Gesuchen, Milde walten zu lassen, nicht umstimmen;
- 1988 stirbt General Zia bei einem Flugzeugunglück, dessen Umstände bis heute nicht geklärt sind;
- weniger als ein halbes Jahr später wird Bhuttos Tochter Benazir Ministerpräsidentin, die erste Regierungschefin in einem islamischen Staat.

In merkwürdiger Weise lässt die Wahl Bhuttos auch auf die Fortdauer des indischen Klan- und Kastendenkens selbst in der islamischen Gesellschaft schliessen. Es mag auffallen, dass von allen Regionen der Welt Südasiens im 20. Jahrhundert wohl den höchsten Anteil an Frauen in führenden Regierungspositionen gehabt haben dürfte: Man denke an Indira Gandhi (Indien), an Sirimavo Bandaranaike und Chandrika Kumaratunga (beide Sri Lanka), an Sheikh Hasina und Khaleda Zia (beide Bangladesch) und eben an Benazir

Bhutto. Allen Fällen ist gemein, dass der Aufstieg aufgrund von Familienbeziehungen erfolgte – Indira Gandhi war die Tochter Nehrus, Sirimavo Bandaranaiques Ehemann war Regierungschef, Kumaratunga ist Bandaranaiques Tochter, Sheikh Hazina ist die Tochter von Mujibur Rahman und Khaleda Zia die Witwe eines ehemaligen Generalspräsidenten. Das im Hinduismus besonders ausgeprägte und durch die Kastenzugehörigkeit noch untermauerte Klandenzen sorgt dafür, dass Herkunft und Stammbaum wichtiger sind als das Geschlecht.

1990 setzt sich der Reigen der politischen Instabilität weiter fort, indem Präsident Ghulam Ishaq Khan Benazir Bhutto entlässt. Nawaz Sharif betritt die nationale Bühne, wird aber bereits nach drei Jahren seinerseits entlassen. Er wird vom Obersten Gerichtshof zwar wieder eingesetzt, tritt aber kurz darauf zurück. Neuerliche Wahlen bringen Benazir Bhutto an die Macht zurück. Drei Jahre später, 1996, wird sie erneut entlassen, und im folgenden Jahr kehrt Nawaz Sharif nach einem Erdrutschsieg bei den Wahlen an die Macht zurück. Am 12. Oktober 1999 kommt es zum vorläufig letzten Militärputsch. Bhutto und Sharif befinden sich im Exil. 2002 lässt sich der Putschist, Generalstabschef Pervez Musharraf, durch ein Referendum von fragwürdiger Legalität, als Präsident absegnen. Welches sind die Gründe für diese eklatante Instabilität?

- Es gibt in Pakistan keine zivile Bürgergesellschaft;
- die Parteien sind schwach, die Klientelen sind viel einflussreicher;
- es gibt bittere regionale und religiöse (Shiiten/Sunniten) Rivalitäten;
- für die aufstrebenden Mittelschichten bietet in einer nach wie vor feudalistischen Gesellschaft die Armee die besten Aufstiegschancen.

4 Pakistan im Fadenkreuz der Weltpolitik

Der Kalte Krieg hatte auf dem Indischen Subkontinent für klare Verhältnisse gesorgt: Pakistan stand auf der Seite des Westens, während Indien als zwar nicht formeller, aber doch faktischer Verbündeter der Sowjetunion gesehen wurde. Man braucht nur die Abstimmungsergebnisse in der Uno-Generalversammlung zu konsultieren, um zu realisieren, dass dies keine weltferne Sicht war. Auch machte sich Islamabad bei Washington dadurch verdient, dass es bei der Anbahnung der amerikanisch-volkschinesischen Beziehungen eine aktive Rolle spielte. Während des Kalten Kriegs kulminierte die Bedeutung Pakistans für den Westen, als 1979 die UdSSR im benachbarten Afghanistan einfiel, und die Furcht, dass die Russen bei ihrem alten Drang nach Indien eine wichtige Wegmarke überschritten hatten, eskalierte. Aus der westlichen Perspektive hinterliessen das Ende des Kalten Kriegs und das unerwartete Verschwinden der Sowjetunion und des Ostblocks vor allem in Europa Spuren. Emblematisch war der Fall der Mauer in Berlin. Doch auch in vielen anderen Weltgegenden ereigneten sich mehr oder weniger rasch weitreichende Gewichtsverlagerungen. Für Pakistan brachte das Ende des Kalten Kriegs eine gravierende Desorientierung:

- der plötzliche Wegfall der Sowjetunion als global agierende Macht war und ist eine weltweite und nicht bloss eine europäische oder nordatlantische Herausforderung;
- das Ende des Kalten Kriegs hat die bereits unter Präsident Reagan sich anbahnende Akzeptanz Indiens als regionale Ordnungsmacht im Raume des Indischen Ozeans durch Washington beschleunigt, eine Entwicklung, die schliesslich durch den 11. September 2001 noch akzentuiert wurde;
- in einer Zeit der Entideologisierung der Aussen- und Entwicklungspolitik sind die wirtschaftlichen Herausforderungen an ein mit archaischen Strukturen, einer schwachen Kapitalbasis und einem relativ kleinen Binnenmarkt versehenes Pakistan erheblich grösser geworden. Wo es

keine Bedrohung durch den Weltkommunismus mehr gibt, schwindet die Bereitschaft, teure wirtschaftliche Konzessionen um der Erhaltung von Alliierten willen zu machen.

Noch unter dem Generalspräsidenten Zia-ul Haq versuchte Islamabad den sich abzeichnenden Krisen beim nationalen Selbstverständnis mit einer verstärkten Orientierung an der arabischen Welt zu begegnen. Es war dies indessen ein recht fragwürdiges Unterfangen, da es im Mittleren Osten gegenüber Menschen vom indischen Subkontinent ausgeprägte rassistische Vorurteile gibt. Man braucht nur das Schicksal vieler indischer und pakistanischer Gastarbeiter in den Golfstaaten oder in Saudi-Arabien zu konsultieren. Auch in diesem Fall erweist sich die nationale Grenzen und Kulturen übergreifende Solidarität zwischen Muslimen weitgehend als Schimäre. Nach dem schmachvollen Abzug der Sowjetunion aus Afghanistan entwickelte sich rasch ein intensiver Rivalenkampf um Einfluss in diesem Land zwischen den drei Hauptinteressierten, Pakistan, dem Iran und Indien. Mit dem Sieg der Taliban ging Pakistan aus diesem Wettbewerb zunächst siegreich hervor, und Afghanistan entwickelte sich bis zum Eingreifen der Amerikaner zu einem pakistanischen „Hinterhof“. Während die indisch-pakistanische Feindschaft weltbekannt ist, wissen nur wenige Spezialisten um die schlummernde Rivalität zwischen dem Iran und Pakistan um das Grenzgebiet von Belutschistan. Der weltweite Krieg gegen den Terror, der nach dem 11. September eingesetzt hat, hat Pakistan der Welt als Einflusszone radikaler Islamisten und internationaler Verbrecherbanden bewusst werden lassen. Die Gründe für diese Entwicklung reichen von sozialen Missständen – beispielsweise der Diskrimination der „Mohajirs“, mehrheitlich biharischer Zuwanderer aus Indien – über gewaltsam ausgetragene religiöse Rivalitäten zwischen Sunniten und Schiiten, über die schwärende Wunde Kaschmir, wo es auf beiden Seiten der internationalen Kontrolllinie berechtigtes Misstrauen und berechnete Unzufriedenheit gibt, bis zum internationalen Drogenhandel, der von Afghanistan und dem wilden Nordwesten

Pakistans bis zur Hafenstadt Karachi seine gefährlichen Tentakeln hat.

Mit dem Aufstieg Indiens wie Pakistans zu Atommächten hat die sicherheitspolitische Lage in Südasien eine völlig neue Qualität erhalten. Als die Bomben- und Raketentests von den beiden Ländern lanciert wurden, war von Armstuhlstrategen sowohl in Islamabad als auch in Delhi die beruhigende Versicherung zu hören, dass mit dem „Gleichgewicht des nuklearen Schreckens“ der Subkontinent neue Stabilität erhalten habe. Wie im Falle des Kalten Kriegs zwischen der Sowjetunion und den USA, so das Argument, werde auch in Südasien die Bombe das Ausbrechen eines heißen Krieges verhindern. Die Hochspannungen im Frühjahr 2002 bestätigen nur die Bedenken, die man von Anfang an gegen eine so optimistische Interpretation hatte haben müssen. Einmal abgesehen davon, dass die beiden verfeindeten Nationen direkt aneinander grenzen und zudem technologisch rückständig sind – was beides einem ungewollten nuklearen Schlagabtausch Vorschub leisten könnte – handelt es sich beim indisch-pakistanischen Konflikt um einen Bruderkrieg, und in diesem spielen die Emotionen bekannterweise eine besonders wichtige Rolle. Schliesslich gilt es auch zu bedenken, dass die beiden Länder, obschon sie mehrere konventionelle Kriege gegeneinander geführt haben, anders als die Europäer, Japaner und Chinesen keine Erfahrung mit flächendeckenden, die zivilen Bevölkerungszentren verheerenden Kriegen haben. Ganz Asien leidet im Gegensatz zu Europa an einem massiven Defizit an grenzüberschreitenden Sicherheitsarchitekturen. Ganz besonders ausgeprägt ist dies in Südasien der Fall. Die südasiatische Regionalorganisation SAARC (South Asian Association of Regional Cooperation) ist bedeutungslos und war wegen des enormen Übergewichts Indiens von Anfang an eine Fehlgeburt.

5 Die Zäsur des 11. Septembers 2001

Es stellt sich als erstes die Frage, ob das plötzlich erwachte eminente Interesse der USA und auch einiger weltpolitisch engagierter europäischer Länder an Südasien für Pakistan Grund zur Zuversicht ist, oder ob es sich dabei bloss um eine temporäre Rettung für das Regime von Präsident Musharraf handelt. Pakistan sieht sich ohne Zweifel in die allgemeine Rastlosigkeit, welche die islamische Welt nicht erst seit dem 11. September 2001 heimsucht, hinein gezogen. Zu den Ursachen dieser Rastlosigkeit gehören Phänomene, die auch für Pakistan gelten:

- die schwierige Herausforderung von immer komplexeren Modernisierungsschüben, die von globaler Reichweite sind und von den veralteten gesellschaftlichen Strukturen in den islamischen Ländern nicht bewältigt werden können;
- notorisch schwache, korrupte und unfähige Eliten, die zudem nur über einen sehr geringen Durchlässigkeitsgrad verfügen;
- die innere Zerrissenheit der islamischen Welt, die ihre Wurzeln in religiösem Dissens, ethnischen, nationalen und regionalen Konflikten hat.

Islamabad hatte, selbst wenn es sich aus dem Krieg um Afghanistan hätte heraushalten wollen, letztlich keine andere Wahl, als an die Seite der USA zu treten. Die Hauptgründe für diesen Sachverhalt sind leicht zu erkennen:

- Pakistans Wirtschaft ist de facto bankrott;
- Indiens rasche Solidarisierung mit den USA setzte die pakistanische Regierung unter Zugzwang;
- das Klientelregime der Taliban erlitt einen raschen und totalen Kollaps;
- auch China, von dessen Wohlwollen Pakistan in mehrfacher Hinsicht abhängig ist, zeigt sich sehr besorgt über islamistische Fanatiker, da es in seinen eigenen Grenzen eine muslimische Minderheit hat;

- General Musharraf hat, wie jeder seiner militärischen Vorgänger im pakistanischen Präsidentenpalast, ein enormes Legitimationsbedürfnis, das angesichts der harten Fronten im Innern vor allem auf der internationalen Bühne befriedigt werden muss.

Die Entwicklungen seit dem 11. September 2001 bergen für Musharraf wie für Pakistan eine Reihe von gewichtigen Risiken. Musharraf hatte sich im Juni 2001 selbst zum Präsidenten gekürt und diesen Entscheid sowie ein Mandat für zusätzliche fünf Jahre durch ein Referendum von höchst zweifelhafter Rechtmässigkeit absegnen lassen. Auch wenn seine Politik gegenüber den USA beiseite gelassen wird, so ist die Opposition gegen Musharraf im Lande sehr gross. Sie reicht von den islamistischen Fanatikern über gemässigte islamische Kräfte bis zu den traditionellen politischen Parteien. Auch gibt es glaubwürdige Berichte, dass Musharraf selbst unter dem Offizierskorps, vor allem in den unteren und jüngeren Rängen, Gegner hat, was ihm natürlich besonders gefährlich werden könnte. Es ist daran zu erinnern, dass der letzte Militärherrscher Pakistans, Zia-ul Haq, eines nach wie vor ungeklärten Todes gestorben ist. Für Pakistan präsentieren sich die Risiken in dreifacher Form. Es droht ein Versinken im Chaos, eine Situation, in welcher die Strasse und islamistische Fanatiker die Macht übernehmen. Es droht eine weitere Schwächung der Zentralgewalt und es droht militanter Nationalismus, der auch in einem Kriegsabenteuer mit Indien enden könnte.

6 Stabilität, Demokratie und Wohlstand – sind sie für Pakistan erreichbar?

Pakistan könnte nach dem Gesagten als geradezu klassisches Beispiel eines „failed state“, ein Fiasko beim Aufbau eines zeitgemässen Staatsgebildes, gelten. Wie weit hat sich das heutige Pakistan von den Idealen und Werten seines Gründers, Mohammad Ali Jinnah, entfernt! Gibt es vor diesem düsteren Hintergrund überhaupt

Anlass zur Hoffnung? Die Lösung steht im Raum: eine moderne Bürgergesellschaft, Rechtsstaatlichkeit und eine föderale Struktur. Stattdessen hat das Land eine egoistische, unverantwortliche Elite und eine Klientelwirtschaft, die selbst von den Ansätzen einer Meritokratie noch weit entfernt ist.

Sollen politische Stabilität, Demokratie und Wohlstand realisierbare Ziele werden, so muss das Land sich zu umfassenden Boden-, Banken-, Erziehungs- und Verwaltungsreformen aufraffen. In einer südasiatischen Wirtschafts- und Sicherheitsgemeinschaft muss der historische Ausgleich mit Indien gefunden werden. Das Land hat wichtige Aktiven, es hat eine arbeitsame, leistungsbereite Bevölkerung, es hat die Weltsprache Englisch als Verkehrssprache, es besitzt vor allem auf den mittleren Ebenen qualifizierte Führungskräfte in der Verwaltung, in der Justiz und in den Streitkräften. Schliesslich gibt es Ansätze von Mittelschichten in den grossen urbanen Zentren. Bei all dem ist eine demokratische Staatsform anstelle einer „aufgeklärten“ Diktatur nur möglich, wenn die Eliten in der Politik bei den ewigen klanbedingten Querelen ein allseitiges „time out“ akzeptieren und sich im Geiste der Erneuerung, die dem Staatsgründer Jinnah vorgeschwebt hatte, auf eine gemeinsame nationale Anstrengung besinnen. Die Welt hat, wie das jüngste Geschehen in Afghanistan und auf dem indischen Subkontinent bewiesen hat, ein vitales Interesse am Gelingen einer solchen durchgreifenden Erneuerung.

Kolumbien in der Sackgasse: Demokratie zwischen Drogenkartellen, Paramilitärs und Guerilla*

von Charles E. Ritterband

Vorbemerkung

Knapp über einen Monat, nachdem dieser Vortrag gehalten wurde – am 26. Mai 2002 – ist der Hardliner und zugleich Aussenseiter Uribe Vélez, wie vorauszusehen war, zum Präsidenten Kolumbiens gewählt worden. Das deutliche Votum – dank der absoluten Mehrheit von 53% der abgegebenen Stimmen wurde kein zweiter Wahlgang notwendig – spricht eine ebenso deutliche Sprache wie die Tatsache, dass der linke Gewerkschafter Garzón nur gerade auf sechs Prozent kam: Das Abstimmungsergebnis widerspiegelt den Überdruß der Bevölkerung mit der tagtäglichen Gewalt und ist ein schallender Ruf nach hartem, entschlossenem Durchgreifen anstelle der vom Vorgänger Pastrana eher linkisch betriebenen Verhandlungsstrategie. Es weist zugleich auf die Desillusionierung gegenüber der linksgerichteten Guerilla hin, die angeblich ausgezogen war, soziale Gerechtigkeit herzustellen, die dann aber immer mehr zu zynisch agierenden Organisationen degenerierte, welche unter einem ideologischen Deckmäntelchen ihren kriminellen Machenschaften – Entführungen, Involvierung in den Drogenhandel – nachgehen. Diese Guerilla spricht im Namen des Volkes, doch das kolumbianische Volk hat sich nunmehr an der Urne mit

* Eine Reihe aktueller Hinweise verdanke ich meinen geschätzten Kollegen, dem Südamerika-Korrespondenten der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, Josef Ohrlein, und dem NZZ-Korrespondenten in Mexiko City, Richard Bauer.

hinreichender Deutlichkeit von ihren selbsternannten Anwälten und Beschützern losgesagt.

Die grosse Frage ist jetzt nicht nur, ob es Uribe Vélez gelingen wird, mit Hilfe der dank amerikanischer Hilfe erstarkten Streitkräfte mehr Sicherheit im Lande herzustellen und womöglich zugleich die Hydra des Drogenanbaus und -handels auszurotten. Denn das Phänomen Droge ist mit jenem der Gewalt, die von Paramilitärs und Guerilla ausgeht, untrennbar verbunden: In etwas mehr als einem Jahrzehnt hat sich die Zahl der Angehörigen irregulärer bewaffneter Gruppierungen in Kolumbien von rund 12 000 auf geschätzte 32 000 nahezu verdreifacht. Die Droge ist Treibstoff und Motor dieser katastrophalen Entwicklung, die das Land an den Rand des Abgrunds treibt. Die Frage ist, ob der neugewählte Kandidat seine doppelte Integrität unter Beweis zu stellen vermag, indem er sich erstens von korrupten Umtrieben fernhält und diese konsequent bekämpft – und ob er zweitens mit derselben Entschlossenheit, mit der er gegen die Guerilla angetreten ist, die mindestens so verbrecherisch agierenden rechtsgerichteten Paramilitärs bekämpft und damit jene Kritiker Lügen straft, die Uribe Vélez Verbindungen zu den *Autodefensas Unidas de Colombia* vorwerfen.

Einleitung

Im Windschatten der täglichen Eskalation im Nahen Osten wütet in einer ganz anderen Hemisphäre ein Konflikt, von dem in den Medien nur sehr sporadisch die Rede ist: Kolumbien. Doch die Meldung von gestern musste jeden aufhorchen lassen, der die Ereignisse in dem südamerikanischen Land verfolgt: Attentat auf den Präsidentschaftskandidaten Alvaro Uribe Vélez. Es geschah just während ich am Sonntag diesen Vortrag in den Laptop hämmerte und dabei behauptete, Kolumbien sei für den europäischen Medienkonsumenten von vernachlässigbarem aktuellem Interesse. Auf makaberste Weise hat so die Realität meine Behauptung widerlegt – vorübergehend zumindest.

Der Bombenanschlag ereignete sich in einem belebten Geschäftsviertel der nordkolumbianischen Hafenstadt Barranquilla, 1300 Kilometer nördlich der Hauptstadt Bogotá. Uribe hat das Attentat unverletzt überstanden, doch kamen drei oder vier Personen ums Leben; mindestens 13 wurden verletzt. Uribes gepanzerter Wagen wurde durch die Detonation völlig zerstört, er selbst und die anderen Insassen blieben unversehrt. Der massive Sprengsatz wurde in einem Bus just in dem Augenblick gezündet, als der von Polizisten eskortierte Wagenkonvoi vorbeifuhr. Danach nahmen Scharfschützen das bereits in Trümmern liegende Fahrzeug des Kandidaten unter Beschuss. Zu den Opfern gehören der Busfahrer sowie Passagiere und Passanten, auch Polizisten der Eskorte wurden verletzt.

1 Kometenhafter Aufstieg eines Hardliners

Der 49jährige Hardliner Uribe ist inzwischen zum chancenreichsten unter den kolumbianischen Präsidentschaftskandidaten für die Wahlen in fünfeinhalb Wochen avanciert. Die Chancen des ehemaligen Gouverneurs schnellten in wenigen Monaten schlagartig von 18% auf 53% empor, als klar wurde, dass der unter Präsident Pastrana mit zahllosen Rückschlägen betriebene Friedensprozess zwischen Regierung und Guerilla zum Scheitern verurteilt war. Mit Leichtigkeit hatte Uribe den bisherigen Favoriten, den früheren Innenminister Horacio Serpa, Vorsitzender der Liberalen Partei, überholt. Uribe will das geduldige – manche sagen: verfehlte, sogar: naive – Bemühen des Präsidenten Pastrana um einen Friedensdialog mit der Guerilla durch ein hartes Vorgehen ersetzen. Er will, was viele als besonders gefährlich empfinden, Zivilisten als Schutz gegen die Guerilla bewaffnen. Dies könnte das ohnehin längst ausser Kontrolle geratene Phänomen der Paramilitärs, von dem hier noch die Rede sein soll, weiter verschärfen. Uribe will die Korruption bekämpfen und er will via Referendum das Parlament auf ein Einkammerparlament reduzieren und dessen

Abgeordnetenzahl um 100 auf nur noch 150 beschränken. Für die einen ist Uribe, der auf einer Welle vollständiger Frustration in der kolumbianischen Öffentlichkeit reitet, ein bebrillter Herkules, der auszieht, um einen Augiasstall auszumisten – für die anderen, vor allem natürlich für seinen Hauptfeind, die Guerilla, ist er eine zu gefährlichem Autoritarismus neigende Figur. Sie fürchten, dass er den Konflikt mit der Guerilla zu einem umfassenden Bürgerkrieg ausweiten könnte. Obwohl er dies natürlich verneint, genießt er angeblich bei den mörderischen Paramilitärs der *Autodefensas Unidas de Colombia* (AUC) Sympathien.

Uribe kommt wie Serpa von den Liberalen her, ist aber eine Art Dissident dieser Partei und tritt als Unabhängiger bei den bevorstehenden Wahlen an. Auch dies ist bedeutungsvoll: Die Wähler haben genug von dem seit Beginn der kolumbianischen Geschichte herrschenden Kampf und später Duopol zwischen Liberalen und Konservativen. Sie geben, wie dies die kürzlich abgehaltenen Senatswahlen zeigten, unabhängigen Kandidaten den Vorzug vor Politikern der etablierten Parteien. Es ist anzunehmen, dass das Attentat die beste Wahlhilfe für Uribe darstellt, die er sich wünschen konnte: Seine Argumente von hartem Durchgreifen haben schlagartig zusätzlichen Auftrieb erhalten, falls dies überhaupt noch möglich war. Und nebenbei bemerkt war dies bereits das 15. Attentat, das der unverwüstliche Uribe überlebt hat. Er genießt deshalb besonders starken Polizeischutz; die Polizei will im Januar ein Attentat der *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (Farc)-Guerilla auf Uribe vereitelt haben.

Während ich hier zu Ihnen spreche, erreicht mich soeben die Meldung unseres Korrespondenten in Mexico City, dass die Regierung das dortige Büro der Farc-Guerilla geschlossen hat: Ein Hinweis sicherlich nicht nur darauf, dass die mexikanische Regierung mit einem Wahlsieg des eingeschworenen Guerilla-Gegners Uribe rechnet und hier das diplomatische Terrain planieren will – sondern wohl auch darauf, wie sehr auch im fernen Mexiko die Farc inzwischen diskreditiert ist, dass der Guerilla inzwischen auch von

der öffentlichen Meinung in Mexiko die Lippenbekenntnisse edler Gesinnung nicht mehr abgenommen werden.

2 Politischer Zerfall – wirtschaftliche Stärke

Das südamerikanische Land mit seinen 42 Mio. Einwohnern, mit 1,14 Mio. Quadratkilometern Fläche das 25. im Weltmassstab, ist allerdings ein Krisenherd, der zwar kaum über den amerikanischen Kontinent hinausstrahlen wird, der aber vor allem in Südamerika destabilisierende Wirkungen entfaltet und zunehmend entfalten wird. Ganz abgesehen von den destabilisierenden – oder, wenn man das heikle Wort gebrauchen will: zersetzenden – Wirkungen, welche die Drogen Kokain und Heroin auf die amerikanische Gesellschaft ausüben.

Kolumbien ist weltweit das Hauptanbaugebiet für die Koka-pflanze und der wichtigste Kokain-Exporteur. Rund 80% des in Kolumbien produzierten Kokains finden auf geheimen Pfaden zu Land, Wasser und vor allem in der Luft den Weg in die Vereinigten Staaten. Das ist nur der eine Aspekt – der andere, in komplexem Zusammenhang mit der Drogenproblematik, ist die Aktivität von insbesondere zwei linken Guerillagruppen, den rechtsgerichteten Paramilitärs und gewöhnlichen Kriminellen. Nach dem ominösen 11. September 2001 kategorisierten die USA nicht nur die beiden Guerillagruppen Farc und *Ejército de Liberación Nacional* (ELN), sondern auch die paramilitärische AUC als terroristische Vereinigung – und folglich als prioritäre Kampfziele der Vereinigten Staaten. Im Bann von Drogen- und „gewöhnlicher“ Kriminalität, Guerilla- und paramilitärischer Gewalttätigkeit sowie einer wie nahezu überall in Südamerika um sich greifenden Armut steht ein prekäres Staatsgebilde, dessen reale Autorität seit langem massiv untergraben ist und an dessen Zukunft berechtigte Zweifel bestehen. Die Regierung kontrolliert de facto vielleicht die Hälfte eines Staatsgebiets, das sich schon geographisch von einer Zentralregierung nur schwer gegen eine Guerilla halten lässt: Zerschnitten

durch die drei Kordillerenstränge der Anden, durchsetzt von schwer zugänglichen Gebirgslandschaften und Hochplateaus, zerklüftet von Tälern und weitgehend abgeschnitten von den tiefergelegenen Urwaldzonen Amazoniens. In krassem Gegensatz zu dieser labilen politisch-militärischen Realität steht die anhaltende wirtschaftliche Dynamik Kolumbiens: Die Expansionsrate der kolumbianischen Volkswirtschaft ist drei Mal so hoch wie der lateinamerikanische Durchschnitt. Mit einem Bruttoinlandprodukt von 81,3 Mia. Dollar im Jahr ist Kolumbien die fünftgrösste Volkswirtschaft Lateinamerikas – vor Chile mit 70 Mia., aber deutlich hinter dem erdölreichen Nachbarn Venezuela mit 120,5 Mia. Dollar. Lange galt Kolumbien als Musterschüler unter den südamerikanischen Ländern.

Die skurrilen Ereignisse im Nachbarland Venezuela – das Wiederaufleben des romantischen Südamerika-Klischees vom klassischen „golpe“, dem Karussell von Putsch und Gegenputsch – und zuvor die zunehmend dramatischen Schlagzeilen aus Argentinien haben von den Nachrichten aus Kolumbien abgelenkt. Das kurzlebige Augenmerk der Weltöffentlichkeit richtete sich erst auf Kolumbien, als am 20. Februar dieses Jahres die Friedensverhandlungen mit der Farc scheiterten. Übertönt von den Schreckensnachrichten aus Nahost und den gefährlichen Entwicklungen im Kaschmir-Konflikt bleiben jene aus Kolumbien nahezu unbeachtet – so wie die spektakuläre Entführung von zwölf Abgeordneten des Regionalparlaments in Cali, der zweitgrössten Stadt Kolumbiens, vor weniger als einer Woche und die drei Bomben, die in der Hauptstadt Bogotá vergangene Woche detonierten. Welcher Medienkonsument weiss noch – oder hatte es wenigstens zur Kenntnis genommen – dass die Farc-Guerilla seit Februar die Präsidentschaftskandidatin Ingrid Betancourt in ihrer Macht hält? Dabei zeigen die Statistiken unwiderlegbar, dass die Gewalt in all ihren Ausprägungen (Entführungen, Massaker an der Zivilbevölkerung, etc.) erschreckend zugenommen hat. Meldungen über internationale terroristische Verbindungen – Sprengstofflieferungen und Instruktionen der IRA, Kontakte zum zwielfichtigen peruanischen Waffenhändler

und „Präsidentenberater“ Montesinos – werden kaum zur Kenntnis genommen. Doch Kolumbien wird wohl unweigerlich dann wieder nachrichtenwürdig, wenn in knapp mehr als einem Monat, am 26. Mai 2002, der neue Präsident gewählt wird. Dieser Urnengang verspricht einige Spannung, denn er steht im Zeichen des gnadenlos wiederaufgeflamten Kampfes zwischen Farc-Guerilla und Regierungstruppen.

3 „Farclandia“ – vom Friedenssymbol zum Symbol des Scheiterns

Die *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (Farc) sind die grösste und älteste Guerillaorganisation des Kontinents. Sie ist eine straff militärisch geführte Organisation. An ihrer Spitze steht die lebende Legende des inzwischen 70jährigen Manuel Marulanda, der den vielsagenden Ehrentitel „Tirofijo“ („sicherer Schütze“) trägt. Die Mitgliederzahl der Farc wird inzwischen auf 17 000 bis 18 000 geschätzt. Nach dem – nunmehr offenbar endgültigen, von Präsident Pastrana am 21. Februar 2002 nach der Entführung eines Passagierflugzeuges durch die Guerilla am Vortrag offiziell erklärten – Scheitern des dreijährigen Friedensprozesses, der eng mit der Regierung unter dem Präsidenten Pastrana verknüpft ist, begann die kolumbianische Armee in die sogenannte Entspannungszone („Zona de Distensión“) einzumarschieren. Die entsprechende Operation lief unter dem bezeichnenden Codenamen „Thanatos“ (der griechischen Mythologie entnommen: Personifizierung des Todes). Die Zone scheint sich inzwischen weitgehend – zumindest was die grösseren Ortschaften betrifft – wieder in der Hand der Regierungstruppen zu befinden, die dort rund 10 000 Mann stationiert haben. Dieses Gebiet, rund 300 Kilometer südwestlich von der Hauptstadt Bogotá, wurde den Farc von Präsident Pastrana als „autonome Zone“ überlassen, in der die Guerillas frei schalten und walten konnten – und dies auch weidlich ausnützten. Offiziell war die Idee, in diesen 42 000 Quadratkilometern – eine Fläche so gross

wie die Schweiz – ein neutrales Gebiet zu schaffen, in dem, von militärischem und politischem Druck unbeeinflusst, der Friedensprozess gedeihen könnte.

„Farclandia“ wurde geradezu zum Symbol für das Versagen des Staates. Die Farc haben den Präsidenten und die kolumbianische Öffentlichkeit jahrelang an der Nase herumgeführt, nachdem das von Pastrana lancierte Experiment des Friedensprozesses eigentlich recht hoffnungsvoll begonnen hatte. Die Farc missbrauchten die Friedensgeste und errichteten auf jenem Gebiet einen eigentlichen Staat im Staate. Unter ihrer Aufsicht hatte sich das illegale Drogenanbaugebiet in der „Entspannungszone“ von 16 000 auf 25 000 Hektar ausgeweitet, es sollen 23 geheime Landepisten, Flugabwehrstellungen und Munitionsfabriken erstellt worden sein. Die Zone wurde nicht nur als Rückzugs-, Erholungs-, Trainings- und Manövergebiet für die Farc-Guerilla genutzt, sondern auch als nahezu sicheres Versteck, in dem Entführungsoffer – das prominenteste unter ihnen ist die erwähnte Präsidentschaftskandidatin Betancourt – bis zur Bezahlung des geforderten Lösegeldes gefangen gehalten wurden. Betancourt wurde im Februar auf der – mir wohlbekannten – Strasse zwischen Florencia am Rand der Zone und San Vicente de Caguán, deren Hauptort, entführt.

Ich selbst hatte als Südamerika-Korrespondent San Vicente, den Hauptort der Zone, besucht und mich mit eigenen Augen davon überzeugt, wie es in dem damals ausschliesslich von der Farc-Guerilla kontrollierten Gebiet zuging. Oberflächlich herrschte eine sehr entspannte Atmosphäre. Guerilleros und oft bildhübsche Kämpferinnen lungerten gelangweilt mit umgehängtem Schnellfeuergewehr, stets vom Typ AK-47, herum. Ihr Umgangston untereinander wirkte erstaunlich zivil: Nie ein harsches Kommando, immer – unter den gegebenen Umständen – geradezu grotesk höfliche Fragen „könntest Du nicht, Comandante...“ – so zumindest das oberflächliche Bild, das sich mir bot. Die insgesamt 80 000 Einwohner der Zone gingen scheinbar gleichmütig ihrer Wege. Der Ort dämmerte schläfrig vor sich hin – man glaubte, eine Kulisse

für eine Verfilmung eines Romans von Gabriel García Márquez und nicht eine reale Ortschaft vor sich zu haben. An den Bäumen am Strassenrand waren gesattelte Gäule angebunden, vierschrötige Viehhändler spielten in den schummrigen Bars Karten, vor den zahlreichen Bordellen wippten grell geschminkte Frauenzimmer ihre üppigen Hüften. Viel sicherer sei es hier geworden, sagten die Einwohner, seit die Guerilla hier für Ordnung Sorge. Am Abend verschwanden die Guerilleros plötzlich spurlos und auf geradezu gespenstische Weise, dafür machten sich auf den Strassen mit den Knüppeln bewaffnete Wächter in Zivil bemerkbar. Sie waren unverkennbar von der Guerilla eingesetzt und ihre Kompetenzen beschränkten sich darauf, falschfahrende Mopeds zurecht – oder betrunkene Randalierer in den Bars in ihre Schranken zu weisen.

Tatsächlich schien die gewöhnliche Kriminalität so gut wie verschwunden zu sein. Dafür wurde dem Korrespondenten hinter vorgehaltener Hand und nach Überwindung einigen Misstrauens von Dutzenden von Leichen erzählt, die eines Tages den Fluss hinuntergetrieben seien – offenbar Leute, die von der Guerilla liquidiert worden seien. Auch von unbarmherzigen Strafen war die Rede für jene, die sich dem harten Gesetz der Guerilla nicht unterordnen wollten. An Strassensperren wurden ganz offen Zölle erhoben, im Volksmund „vacuna“ (Impfung) genannt. In ihrem jüngsten Bericht über Kolumbien charakterisiert die Hochkommissarin für Menschenrechte, Mary Robinson, die Herrschaft der Farc in ihrer Zone als autoritär und repressiv. Die Guerilleros haben ihre Gestaltung der Zustände in der Autonomiezone als „Friedenslabor“ betrachtet – als Modell, das einen Vorgeschmack auf das vermittelt hätte, was den Kolumbianern nach einer (immer sehr unwahrscheinlichen) Machtergreifung der Guerilla geblüht hätte.

Dazu folgende Anschauung: Ich hatte auch Gelegenheit, einen von der Guerilla betriebenen „Volksgerichtshof“ zu besuchen, der in einem Wäldchen unweit der Ortschaft abgehalten wurde. Die Ortsbewohner standen Schlange, um sich – nach dem vollständigen Rückzug der Staatsgewalt – dem Richtspruch der stets mit Uniform

und umgehängter Waffe auftretenden Guerilleros zu unterwerfen. Daneben das Feldlager der Guerilleros, das geradezu romantisch anmutete und an ein Pfadfinderlager erinnerte. Die jungen Mädchen und Burschen berichteten recht freimütig, wieso sie sich der Guerilla angeschlossen hatten: Aus bitterer Armut, weil die rechtsgerichteten Paramilitärs einen Teil der Familie ermordet habe, aus unwissender Abenteuerlust. Jetzt gebe es kein zurück – wer flieht, hat als Deserteur das Todesurteil zu gewärtigen. Liebesbeziehungen sind unbarmherziger Kontrolle unterworfen, Kinderkriegen innerhalb einer Ehe ist ebenso streng verboten wie aussereheliche Beziehungen. Die Eheschliessung („Asociamento“) nimmt ein „Comandante“ vor, weibliche Guerilleros müssen sich dann obligatorisch mit einer fünf Jahre wirkenden empfängnisverhütenden Spritze in den Oberarm schützen.

Die Küchenmannschaft besteht aus Kindern, die mir ihr Alter als 12, 13 Jahre angaben. Viele dieser Kinder wurden zwangsrekrutiert oder entführt und ihr Schicksal ist besonders erschütternd. Ihr Einsatz beschränkt sich natürlich nicht auf den Küchendienst, sondern sie werden früh geschult, zu töten. Sie werden abgehärtet gegenüber dem Anblick von verstümmelten Leichen und Gefolterten. Bei einer Unicef-Untersuchung über Kindersoldaten gaben 40% an, schon auf Menschen geschossen und 18%, schon Menschen getötet zu haben. Die körperlichen und seelischen Verletzungen, welche diese Kinder erdulden, sind unheilbar. Da sie keine Schulbildung haben, ist ihre Wiedereingliederung in die Gesellschaft äusserst schwierig und der Staat und seine Gerichte kann sich offenbar nicht entschliessen, ob er geflohene Kindersoldaten als Täter oder Opfer behandeln soll. Werden sie von den Streitkräften aufgegriffen, so gelten sie als Schuldige, weil sie auf Seiten der illegalen Guerilla gekämpft haben – werden sie von den Guerilleros eingefangen, droht ihnen als Deserteuren oftmals das Todesurteil.

4 „La Violencia“ – Tradition der Gewalt

Doch zurück von der merkwürdigen und höchst zwiespältigen Enklave dieses sich nach aussen hin als „ideal“ gebenden Guerilla-Kleinstaates zum grösseren Bild. Es ist, betrachtet man die Geschichte Kolumbiens, ein Bild der Hoffnungslosigkeit. Die Gewalt, „La Violencia“, ist in dieser Nation endemisch, sie gehört zur Geschichte und gleichsam, so zynisch dies klingen mag, zur Identität dieser Nation. Fast unmittelbar nach der Proklamierung der Unabhängigkeit der Republik „Gran Colombia“ vom spanischen Kolonialreich am 17. Dezember 1819 brachen die erbitterten Kämpfe, Aufstände und Bürgerkriege los – zwischen den zentralistischen, klerikalen Konservativen und den föderalistischen, antiklerikalen Liberalen. Allein der „(Bürger-)Krieg der Tausend Tage“, den die Konservativen gewannen, hinterliess 100 000 Todesopfer. Nach einer Zeit relativer Ruhe brach ein noch viel blutigerer Bürgerkrieg unter dem bezeichnenden Namen „La Violencia“ aus. Er dauerte von 1948 bis 1957 und hinterliess 300 000 Todesopfer. Am Ende wurde ein einmaliges Modell der Machtteilung zwischen Liberalen und Konservativen implementiert, das dem Land 16 Jahre der relativen politischen Stabilität brachte. Dann folgten zwischen 1985 und 1990 die Morde an 1040 Politikern der *Unión Patriótica*, der politischen Bewegung der Farc durch rechtsgerichtete Todesschwadronen – ein Vorspiel zu dem gnadenlosen Kampf, der seit Jahren zwischen Paramilitärs und Guerillas tobt.

5 Das Machtvakuum und die Folgen

Diese Gewalt entfaltete sich vor dem Hintergrund eines korrupten, politisch kaum fassbaren Systems, das bei der Bevölkerung kaum Identifikation und Engagement hervorrufen konnte. Die politischen Unterschiede zwischen den grossen politischen Rivalen, Liberale und Konservative, waren und sind kaum identifizierbar. Die Justiz ist, wie fast überall in Lateinamerika, ineffizient – die überall

berüchtigte „impunidad“, die Rate der Strafflosigkeit ist enorm hoch, Verbrechen bleiben ungesühnt, Strafprozesse auf ewig pendent. Das wie eingangs erwähnt schwer zugängliche, in seiner Gesamtheit durch die Staatsgewalt kaum kontrollierbare Territorium verstärkte die Impotenz der Staatsgewalt.

Das rechtliche Vakuum wurde von Selbsthilfegruppen ausgefüllt, die Grossgrundbesitzer gegen Viehdiebe und später Guerillas, die Drogenbarone gegen ihre Herausforderer schützten – die späteren Paramilitärs. Und das politische Machtvakuum wurde seit den Sechziger Jahren durch eine Vielzahl von rivalisierenden Guerillaverbänden ausgefüllt, die heute noch vorgeben, Ideologien anzuhängen, welche anderswo längst auf den Müllhalden der Geschichte deponiert wurden. Die sozialen Probleme, welche die Guerillas anprangern, sind zwar überaus real und gravierend. Doch die Vermutung liegt nahe, dass die marxistisch verbrämte Ideologie dieser Guerillagruppen zumindest heute reine Aushängeschilder sind, hinter denen sich knallharte Geschäftsinteressen verbergen. Nach Umfragen nehmen nur drei bis vier Prozent der Bevölkerung die deklarierten ideologisch-sozialen Zielsetzungen tatsächlich ernst. Die Farc definieren sich als marxistisch, der kleinere, angeblich 5000 Kämpfer starke *Ejército de Liberación Nacional* (ELN) als castristisch orientierte Bewegung mit Anleihen bei der christlichen Befreiungstheologie, zumal sie 1966 von radikalen römisch-katholischen Priestern gegründet wurde. Beide Gruppen, die rivalisieren, aber gelegentlich zusammenarbeiten, wetteifern in Entführungen, Anschlägen, und Morden – unter dem Titel eines Kampfes für eine sozial gerechtere Nation. Auf der anderen Seite stehen die Paramilitärs, heute zu den berüchtigten *Autodefensas Unidas de Colombia* (AUC) zusammengeschlossen. Die rechtsradikalen Paramilitärs sollen heute schon über rund 10 000 Mann verfügen. In den letzten Monaten soll der Zulauf zugenommen haben. Wegen ihrer Brutalität vor allem gegenüber der Zivilbevölkerung, die sie unter dem Vorwand der Kollaboration mit der Guerilla verfolgen und massakrieren, werden sie von den USA als die gefährlichste Ter-

rororganisation in Kolumbien schlechthin eingestuft. Gegen ihren Anführer und Mitbegründer, Carlos Castaño, sind 35 Prozesse hängig, 27 Haftbefehle wurden erlassen – ohne dass er bisher dingfest gemacht wurde. Er hat jetzt sogar eine Autobiographie veröffentlicht, in der er seine Morde minutiös beschreibt – und rechtfertigt. Die erwiesene Zusammenarbeit von einzelnen Armeeeinheiten mit den mörderischen Paramilitärs wird der Regierung immer wieder zum Vorwurf gemacht – und als Haupthindernis im Friedensprozess angeführt. Die Paramilitärs streben seit einiger Zeit eine offizielle Anerkennung als politische Partner im Friedensprozess an – ein Ziel, das von der Guerilla leidenschaftlich bekämpft wird.

Die seit 37 Jahren anhaltende Gewaltwelle des 20. und nun auch 21. Jahrhunderts in Kolumbien hat bisher über 100 000 Menschenleben gefordert. Allein im letzten Jahrzehnt forderten die manigfachen Konflikte rund 40 000 Todesopfer. Die Internationale Juristenkommission hat Kolumbien als das gewalttätigste Land der Welt bezeichnet. Im Jahr 2001 wurden täglich 20 Menschen Opfer von kriminell, sozial oder politisch motivierten Morden. Im selben Jahr wurden 3000 Personen gekidnappt, knapp zwei Drittel der Opfer fielen den beiden grossen Guerillagruppen in die Hände. In den Händen der Farc befinden sich zur Zeit mindestens 800 Entführte, unter diesen fünf nationale und ein Dutzend regionale Parlamentsabgeordnete. Prominentestes Entführungsoffer ist, wie gesagt, die Präsidentschaftskandidatin Ingrid Betancourt. Dies vor dem Hintergrund einer um sich greifenden Armut: Gesamthaft leben 72% der Bevölkerung in Armut, in ländlichen Gebieten sind es über 80%. 10 000 Kinder sterben jährlich an Unterernährung, die Säuglingssterblichkeit liegt bei 2,6% (Chile zum Vergleich: 1,1%), die Kindersterblichkeit bei 3,1% (Chile: 1,2%), Analphabetismus 9% (Chile 4–5%).

Die von Paramilitärs durchgeführten Massaker an der Zivilbevölkerung und der Terror der Guerilla haben zu einer Binnenflucht in Massen, zur Entvölkerung ganzer Landstriche geführt. In den letzten eineinhalb Jahrzehnten haben nahezu zwei Millionen

Kolumbianer ihre bisherigen Wohnstätten verlassen und sind in andere Gegenden geflohen. Allein im vergangenen Jahr waren es nach offiziellen Angaben 283 734 Binnenflüchtlinge. Dies betraf vor allem die Provinzen Antioquia, Bolívar und das Cauca-Tal. Nur im Sudan und in Angola gibt es mehr Binnenflüchtlinge als in Kolumbien. Mehr als die Hälfte der Flüchtlinge sind minderjährig – viele von ihnen sind Waisen oder Kinder, die auf der Flucht von der Familie getrennt wurden. Die Desplazados kommen aus ländlichen Gebieten, strömen an den Rand der Städte mit deren relativer Sicherheit vor weiterer Verfolgung, und siedeln sich in rasch wuchernden Slums an den Stadträndern an. Dies schafft wiederum neue Probleme, und neue Quellen krimineller oder auch politisch motivierter Gewalt – ein kolumbianischer Teufelskreis.

6 Der Faktor Koka

Als in den 80er Jahren der Drogen-Boom aufkam, trat zur *Violencia*, zur politisch, ideologisch und sozial motivierten Gewalt ein weiterer schicksalhafter Faktor hinzu, der bald eine dominante Stellung einnehmen sollte: Koka. Das Klima begünstigte den Drogenanbau, die korrupte Politik und die schwache Justiz stellten sich nicht in den Weg. In Cali und Medellín, den etwa ex aequo zweitgrössten Städten des Landes, etablierten sich die berühmt-berüchtigten Drogenbarone mit ihrer Allmacht. Das war die Zeit, als ich das erste Mal im Auftrag der NZZ Kolumbien bereiste. In Cali und Medellín herrschten Angst wegen des allgegenwärtigen Terrors der Drogenbarone. „Sicarios“, jugendliche Killer auf Motorrädern aus den Slums waren für 10 Dollar zu haben – so viel war damals ein Menschenleben wert. Der Marktpreis für Prominente war etwas höher; er betrug im Durchschnitt 400 Dollar. Autobomben detonierten, einmal brachte eine Bombe einen Inland-Linienflug zum Absturz.

Die Drogenbarone hingegen genossen in den armen Vierteln grosse Popularität: Sie sponserten Fussballclubs und Sportanlagen,

verteilten freimütig Geld unter die Menge, kauften Ländereien auf und errichteten eine reibungslos funktionierende Infrastruktur von der Produktionsstätte bis zum Export. Sie profitierten von einem tragbaren Netz aus Korruption und Angst. Sie betrieben sogar Privatzoos, wurde mir damals erzählt – weniger aus Tierliebe, sondern weil sie mit dem scharf riechenden Dung der exotischen Wildtiere die Drogenhunde an den Landesgrenzen irreführen konnten, wenn sie ihr Kokain exportierten. Endlich wurden die grossen Kartelle zerschlagen, der Tod des Drogenbosses Pablo Escobar im Dezember 1993 wurde zum Abschluss eines trüben Kapitels kolumbianischer Geschichte. Doch sogleich begann ein neues: In das entstandene Vakuum schlüpfen sofort neue, kleinere Drogenmafias, aber vor allem beteiligten sich Paramilitärs und Guerilleros am Geschäft, indem sie Protektionsgelder erhoben oder direkter am Anbau der Koka-Pflanze und am Export der Droge beteiligt waren. Der Erlös wurde in Waffen umgesetzt.

7 „Plan Colombia“...

Der noch amtierende Präsident Pastrana hatte noch unter der amerikanischen Clinton-Administration seinen ambitiösen „Plan Colombia“ mit einem Gesamtbudget von 7,5 Mia. Dollar gewissermassen zur Rettung der Nation lanciert. Ziel war die Bekämpfung des Drogenanbaus, dessen unheilvolle Verquickung mit der heutigen Ausprägung des blutigen Bürgerkriegs als Tatsache gilt. Die USA verpflichteten sich, 1,3 Mia. Dollar beizutragen – vier Fünftel davon (800 Mio. Dollar) als Militärhilfe. Dazu gehört die Ausbildung von Anti-Drogen-Einheiten, aber auch die Beschaffung von einigen Dutzend Blackhawk und Huey-2 Helikoptern. Sie begleiten die Sprühflugzeuge, welche die Koka-Pflanzungen eliminieren sollen. Doch dieses kolumbianisch-amerikanische Programm stiess auf massive Skepsis und – teilweise berechtigte – Kritik. Die Sprühaktionen verursachen nachweisbar massive Umwelt- und Gesundheitsschäden, bedrohen die Lebensgrundlagen indigener

Bevölkerungsgruppen und sind überdies unwirksam, da sich offenbar die Koka-Anbaufläche im Endeffekt nicht etwa verringert, sondern sogar noch weiter ausgeweitet hat. Die Regierung Pastrana verkündet zwar, die Anbaufläche habe sich um 16,8% verringert, nämlich von 163 289 Hektaren am 31. August 2000 (vor Beginn der Besprühungsflüge) auf 135 930 Hektaren (Ende 2001). Wegen der Zerschlagung von Laboratorien sei die Kokain-Produktion gar um 33,8% zurückgegangen. Diesen Angaben widerspricht allerdings ohne Zahlenangaben der jährlich erscheinende Drogenbericht des State Department. Die kolumbianische Tageszeitung „El Tiempo“ zitiert den amerikanischen Geheimdienst CIA, laut dessen Schätzungen, in krassem Gegensatz zu den kolumbianischen Behauptungen, eine Zunahme der Koka-Anbaufläche in Kolumbien von 25% zu verzeichnen sei. Und wenn man die Betrachtung auf die ganze Region ausweitet, besteht noch viel mehr Grund zum Pessimismus: Im Nachbarland Peru haben sich die Anbaugelände anscheinend rapide ausgedehnt; angekurbelt wird diese Entwicklung offenbar durch die Preisentwicklung (3.50 Dollar pro Kilo Kokablätter).

Nach Angaben von Menschenrechtsorganisationen sind bisher über 150 000 Campesinos vor den Sprühaktionen geflohen und gesellen sich zu den erwähnten Binnenflüchtlingen vor der Gewalt von Guerillas und Paramilitärs. Alternative Anbauprodukte scheinen von der Regierung kaum oder nur unzulänglich propagiert zu werden – angesichts der (im Gegensatz zu Koka) stark gesunkenen Preise hat der Kaffeeanbau als traditionelle Alternative offenbar kaum eine Chance. Dass, sofern die Bauern nicht geflohen sind, auf den Feldern bald wieder neue Kokasträucher wachsen, ist kein Wunder. In Bolivien, wo, wie in allen Andenkulturen, das Koka-Blatt eine wichtige medizinische und auch kultische Funktion hat und bis zu einer genau definierten Anbaufläche völlig legal angebaut wird, wurde mir vor Augen geführt, wie viel lohnender der Koka-Anbau im Vergleich zu anderen Produkten sei: Eine anspruchslose, widerstandsfähige Pflanze, die relativ wenig Aufwand und Pflege verlangt, aber – im Gegensatz zu anderen – meh-

rere Ernten erlaubt: Ungefähr alle 2 Monate. Vor dem Koka-Boom hatten die Indigenas in Provinzen wie Putumayo oder Caquetá ihre Existenz durch Jagd, dem Fischfang und der Viehzucht bestritten und Yukka, Bananen und Mais angebaut. Dann aber kam als verhängnisvolle Landwirtschafts-Revolution Ende der 70er Jahre die Umstellung – und die völlige Abhängigkeit vom Koka. Problematisch ist aber das amerikanische Engagement im Rahmen des „Plan Colombia“ nicht nur wegen des sehr zweifelhaften Ergebnisses der Sprüh-Aktionen, sondern wegen der Verknüpfung von Drogen- und Guerilla-Bekämpfung, da die Haupt-Drogenanbaugebiete von den Farc kontrolliert werden. Die EU beispielsweise hat vor den Risiken einer weiteren Militarisierung der sozialen und politischen Konflikte in Kolumbien gewarnt und sich vom „Plan Colombia“ distanziert. Menschenrechtsorganisationen fürchten eine Zunahme von Menschenrechtsverletzungen und seinerzeit war auch die Befürchtung zu vernehmen, die USA könnten sich bei einem künftigen direkten militärischen Engagement hoffnungslos in ein „kolumbianisches Vietnam“ verstricken. Tatsächlich hat das Engagement amerikanischer Militärberater ganz offensichtlich zu einer massiven Verbesserung der bisher sehr unterdurchschnittlichen Qualität der kolumbianischen Streitkräfte geführt.

8 ...und die Folgen

Das Editorial der Qualitätszeitung „El Tiempo“ von Sonntag, dem 14. April 2002 jedenfalls beklagt die Inkohärenz der amerikanischen Politik, welche noch schlimmer sei als jene der eigenen. Kolumbien, so heisst es in dem Kommentar, bezahle den blutigen Preis für die amerikanische Obsession, den illegalen Drogenanbau zu bekämpfen. Die Amerikaner zeigten sich gleichgültig gegenüber den durch diesen Kampf ausgelösten Leiden, ja überhaupt den Problemen Kolumbiens. Die Amerikaner, so schreibt das Blatt – und erinnert damit unwillkürlich an eine Szene aus einem berühmten Roman von Gabriel García Márquez – verhielten sich wie die

Zuschauer bei einem Hahnenkampf („pelea de gallos“), während sich Kolumbien mit Todesopfern und Flüchtlingen herumzuschlagen habe.

Das Blatt spricht von einer beispiellosen terroristischen Welle, welche Kolumbien gegenwärtig überrolle. Diese könnte sich, wie eingangs erwähnt, destabilisierend auf die ganze Region auswirken: Im Nachbarland Peru, wo sich allmählich Enttäuschung darüber breit macht, dass auch Alejandro Toledo, der Bezwiner Fujimoris und Montesinos, in einem katastrophalen wirtschaftlich-sozialen Umfeld keine Wunder wirken kann. In Venezuela, wo Chávez, der offen als „bolivarischer“ Freund und Verbündeter der kolumbianischen Guerilla auftritt, nach einem kurzen Ausflug ins Gefängnis wieder an die Schalthebel präsidentieller Allmacht, in den Präsidentenpalast Miraflores, zurückgekehrt ist. Im Norden von Ecuador, wo sich, wie ich auf einer Reise beobachten konnte, in den Urwald-Grenzgebieten ein aktiver Grenzverkehr der Guerilla ausgebildet hat – in einem Land, das dem Vordringen der Guerilla nichts entgegenzusetzen hätte. Und schliesslich in Panama, von Kolumbien durch eine undurchdringliche Urwaldbarriere getrennt – sicheres Rückzugsgebiet der dort tätigen Guerilla.

Abgesehen von Chile, wo eine ganz andere Mentalität herrscht und sich eine auf wirtschaftliche Solidität und zunehmende soziale Gerechtigkeit gegründete Stabilität etablieren konnte, gibt die Entwicklung in Südamerika Anlass zur Besorgnis. An erster Stelle in Argentinien, das einen unerträglich hohen Preis für die gedankenlose Frivolität und grenzenlose Korruption der Menem-Jahre zahlt. In Venezuela ist erst ein weiterer Akt einer Tragödie zu Ende gegangen, die uns noch beschäftigen wird. In Peru, wo die Beliebtheit Toledos Tiefstwerte erreicht, könnte der Illusionsverlust zu gefährlichen Spannungen führen – insbesondere wenn sie von Fujimori-Anhängern und Montesinos-Agenten geschürt wird. Das kleine Paraguay mit seinen dubiosen Praktiken bleibt ein Problemfaktor, und auch in Ecuador ist der nächste politisch-soziale Konflikt fast schon vorprogrammiert. Längst vorbei ist die Phase

des Aufatmens nach der Überwindung der verschiedenen Diktaturen der Hemisphäre, die Genugtuung über die Etablierung der Demokratie. Der wirtschaftliche Optimismus hat der Erkenntnis fast durchwegs zunehmender Ungleichheiten, der Verarmung des Mittelstands und der Verelendung weiter Bevölkerungskreise Platz gemacht. Überall wachsen Kriminalität und Unsicherheit; hohe Mauern und bewaffnete Wächter, abgeschottete Wohnviertel der Reichen verkörpern die hermetische Trennung der Gesellschaftsschichten. All dies wird begleitet von politischer Desillusionierung, die vor allem die traditionellen politischen Parteien betrifft – und vom vereinzelt schrill ertönenden Ruf nach dem „starken Mann“. Weder die Demokratie noch die Marktwirtschaft (sprich: der Neoliberalismus, um das beliebte Schlagwort zu verwenden) hätten die endemischen Probleme des Kontinents gelöst, so ist überall zu hören – ganz im Gegenteil.

9 Nach dem gescheiterten Friedenspräsidenten der „starke Mann“?

Vor diesem Hintergrund rapide wachsender Enttäuschung geht Kolumbien auf entscheidende Präsidentschaftswahlen am 26. Mai 2002 zu. In den Senatswahlen vom 10. März blieben fast drei Fünftel der Wähler der Urne fern – ein deutlicher Hinweis auf den Verlust jeglicher politischer Illusionen. Das kolumbianische Parlament gilt als eine der korruptesten Institutionen des Landes. Sowohl die Liberalen als auch die Konservativen, denen Präsident Pastrana angehört, mussten massive Einbussen hinnehmen. Die grossen Sieger waren die Unabhängigen, beispielsweise Antonio Navarro, ein früherer Guerillaführer, der vor über zehn Jahren die Waffe des Kämpfers mit dem Füllhalter des Politikers tauschte und für eine Verhandlungslösung im Guerillakonflikt eintritt. Für die Präsidentschaftswahlen hat sich bezeichnenderweise bereits der konservative Kandidat, der frühere Innenminister und Botschafter in Paris, Restrepo, zurückgezogen. Es bleiben der Liberale Horacio

Serpa, ehemals Innenminister und Vorsitzender der Liberalen Partei. Dann die frühere Aussenministerin Noemi Sanín. Sie stammt aus der Konservativen Partei, tritt aber mit einer unabhängigen Bewegung an. Als chancenreichster Kandidat nach Serpa gilt wie eingangs erwähnt, der frühere Gouverneur Alvaro Uribe, der von den Liberalen kommt, aber als Unabhängiger antritt. Uribe dürfte eine gewaltsame Lösung des Guerilla-Problems einleiten und versuchen, den gordischen Knoten mit einem gezielten Schwertstreich zu zerschlagen und damit den kolumbianischen Dauerkonflikt endgültig aus der politisch-sozialen Dimension in die militärische Sphäre zu verlagern.

Kolumbien steckt seit langem in einer Sackgasse. Nur eine behutsame Kehrtwendung hätte die geringste Chance, das Land aus seiner katastrophalen Lage, in die es sich in vielen Jahrzehnten blinder Gewalt hineinmanövriert hat, herauszulösen. Ob Gewalt die Patentlösung gegen Gewalt darstellt, ist zu bezweifeln – hier wie andernorts. Lassen wir abschliessend die erwähnte Ingrid Betancourt selbst zu Wort kommen. In ihrem erfolgreichen Bekenntnis unter dem Titel „Die Wut in meinem Herzen“ stellt sie illusionslos fest: „Die Guerillatruppen, die Paramilitärs, die „Narcos“, diese Mörderbanden, die unser Land mit Blut und Asche überziehen, sind noch barbarischer als dieser unwürdige Staat, dem sie die Stirn zu bieten vorgeben.“ Sie macht sich keine Illusionen über den Tarif für derart vorbehaltlose Offenheit: „Wird man mich (...) ebenfalls töten? Meine Beziehung zum Tod ist die einer Seiltänzerin. Wie sie übe ich eine gefährliche Tätigkeit aus, muss im Voraus das Risiko berechnen, aber wie bei ihr siegt jedes Mal wieder der Wille zur Perfektion über die Angst. Ich liebe das Leben leidenschaftlich, ich habe keine Lust zu sterben.“ Die Möglichkeit des gewaltsamen Todes ist in Kolumbien stets Teil des alltäglichen Kalküls. Das gilt für jene, die sich wie Ingrid Betancourt für die Wahrheit und gegen Korruption engagieren, fast genauso wie für den einfachen Kolumbianer, der nichts weiter will, als mit den Seinen den nächsten Tag zu erleben.

Die Türkei zwischen Islam und Moderne

von Lothar Rühl

In diesem Frühjahr hat eine Meinungsumfrage des Instituts *Strateji Mori* für CNN-Turk ein nicht überraschendes, in seiner Eindeutigkeit dennoch bemerkenswertes Resultat ergeben. Rund drei Viertel der Befragten stimmten einem baldigen Beitritt der Türkei zur EU zu. Zugleich hat diese repräsentative Befragung eine ebenso bemerkenswerte Skepsis gegenüber den Chancen eines Beitritts in den kommenden fünf Jahren zum Ausdruck gebracht: Nur ein Viertel nimmt an, dass dieses Ziel der nationalen Politik in dieser Frist erreicht werden könne, und fast die Hälfte aller Befragten, 45%, vertrat die Ansicht, dass Europa die Türkei nicht in der Union sehen wolle. Dieses aktuelle Meinungsbild verrät Einiges über den Zustand der türkischen Politik zwischen Orient, Nation und Europa, aber auch über das Verhältnis der türkischen Bevölkerung zu den proklamierten nationalen Zielen und den politischen Autoritäten ihres Landes.

Einerseits ist die politische Führung uneinig über die Politik der Türkei gegenüber Europa. Andererseits hat sie aber aus der Beitrittsfrage eine Ehrensache für die Nation gemacht. Ebenfalls als Ehrensache der Nation behandelt die türkische Regierung die Anerkennung der Türkei als ein europäisches oder zumindest europawürdiges Land. Tatsächlich verläuft die Bruchlinie der innenpolitischen Kontroverse über die Zugehörigkeit der Türkei zu Europa ungefähr zwischen der Mitte und der Rechten des heutigen Parteienspektrums. Die seit 80 Jahren verfolgte Politik der Annäherung an den Westen, d.h. in erster Linie an Westeuropa, wird fortgesetzt. Ebenso wird an dem seit drei Jahrzehnten verfolgten Ziel einer uneingeschränkten Teilhabe an den europäischen Institutionen

festgehalten. Der harte Kern der anti-europäischen Opposition ist auf der äussersten Rechten wie auf der äussersten Linken angesiedelt. Das derzeitige Regierungslager hingegen rekrutiert sich aus einer grossen Koalition zwischen der gemässigten Rechten und der mittleren Linken.

1 Das Erbe Mustafa Kemals

Man könnte sagen, dass dies nicht viel anders sei als in unstrittig europäischen Ländern wie den skandinavischen, wie in Grossbritannien, Frankreich, Belgien oder Italien. Dies wäre der Fall, wenn in der Türkei nicht der politische Islam mit der ausgeprägt anti-westlichen Neigung quer läge. Der fundamentalistische Block orientiert sich an einem vorgestellten traditionellen Orient und zieht sich durch die gesamte türkische Politik. Dies stellt ein kulturelles und gesellschaftliches Hindernis dar, nicht nur gegen einen Beitritt zum liberalen, säkularen Europa der EU, sondern gegen die Fortsetzung der „Verwestlichung“ der Türkei.

Die Verwestlichung der Türkei begann schon im 18. Jahrhundert. Nach der „jungtürkischen Revolution“ von 1908 und dem verlorenen europäischen Krieg 1914–18 wurde sie von General Mustafa Kemal mit seiner nationalen Revolution in einer „tour de force“ über alle alteingesessenen Widerstände hinweg vorangetrieben. Der Gründer der modernen Türkei versuchte dabei – und dies zunächst mit Erfolg –, den Islam an den Rand des gesellschaftlichen und öffentlichen Lebens zu drängen, indem der Glaube zur Privatsache erklärt wurde. Zugleich wurden aber – in einem eklatanten Paradoxon der laizistischen Politik – die Religionsausübung, die religiösen Schulen und Stiftungen der staatlichen Aufsicht unterstellt, unter der sie auch heute noch stehen.

1.1 Machtgerangel zwischen Religion und Staat

Hier liegt ein dauernder Grund für Reibereien und die Fortsetzung des Konflikts zwischen dem türkischen Staat und dem politischen Islam. Der politische Islam gründet immer wieder verbotene Parteien, um in Parlament und Kommunen seine Forderungen durchzusetzen und die bestehenden Zustände zu seinen Gunsten zu verändern. Die muslimischen Fundamentalisten und die politischen Islamisten in der Türkei stehen hinter diesen Parteigründungen und fördern diese aus den Moscheen, Koranschulen und Wohltätigkeitswerken, basierend auf Spenden einheimischer und fremder Gönner. Die Letzteren stellen natürlich ein besonderes nicht nur religions- und kulturpolitisches, sondern auch ein aussenpolitisches Problem dar für den türkischen Staat im Verhältnis zu islamischen Ländern wie Saudi-Arabien mit seinem wahhabitischen Fundamentalismus, der in einem diametralen Prinzipiengegensatz zum modernen türkischen Islam und zum Laizismus des säkularen türkischen Staates steht. Dies gilt auch für die Beziehungen zum schiitischen Iran seit der Revolution von 1978 und der Errichtung eines theokratischen Regimes, das auch versucht hat, Einfluss auf den schiitischen Bevölkerungsteil in der benachbarten Türkei auszuüben. Irans anti-amerikanische Agitation belastet seit über zwei Jahrzehnten die Politik zwischen Ankara und Teheran, obwohl alle türkischen Regierungen versucht haben, mit dem Iran ein leidliches Verhältnis zu unterhalten und dabei vor allem die gemeinsamen Interessen am Handel und an einer Unterdrückung des kurdischen Nationalismus beiderseits der gemeinsamen Grenze zu fördern.

Ausländische Gelder und ausländischer Einfluss bewirken, dass sich die islamischen Fundamentalisten in der Türkei in einem Dauerzustand der Verdächtigung befinden, ausländische Agenten zu sein: Der politische Islamismus als „Trojanisches Pferd“ in den Wällen der säkularen Republik ist ein in Ankara verbreitetes und von den laizistischen Eliten gepflegtes Feindbild. Hinter dem Feindbild steht in den Köpfen der Kemalisten die Zwangsvorstellung von

einer eines Tages doch noch drohenden islamistischen Konterrevolution. Eine solche könnte sich auf die finanziellen Mittel aus dem Ausland negativ auswirken und schon dadurch die innere Einheit, territoriale Integrität und nationale Unabhängigkeit der Türkei gefährden. Der türkische Islam, der sich vom saudischen und vom iranischen bisher jedenfalls noch immer erheblich unterscheidet, obwohl auch an seinem militanten Rand ein extremistischer Flügel mit terroristischen Kräften wirkt, hat dieses Handicap, sobald er politisch aktiv wird, zu kompensieren – was den islamischen Parteien und ihren Politikern nicht immer gelingt und ausserdem objektiv schwierig ist.

1.2 Kulturkampf

Die Vigilanz der Behörden, vor allem des Militärs und der Polizei, aber auch der Justiz und der Intellektuellen ist extrem. Für die Letzteren zumal deshalb, weil der Kulturkampf mit dem Islam auch an Hochschulen, allerdings immer noch nur bei Minderheiten, Rückhalt findet. Der Kulturkampf stützt sich auf die jeweilige islamische Partei. Die islamische Partei ist gerade neu gewählt worden. Ihre Vertreter versuchen sich in den Gemeinderäten, aber auch in Studentenbünden und islamischen Berufsvereinigungen in den Vordergrund zu drängen, indem sie die Gegensätze zwischen der herrschenden Ordnung und der kulturpolitischen Doktrin des Kemalismus agitatorisch thematisieren. Sie wollen politisch-ideologisch so provozieren, dass Bevölkerungsgruppen der türkischen Gesellschaft sozial polarisiert werden.

Dabei ist die soziale Lage der Bevölkerung in der anhaltenden wirtschaftlichen und politischen Systemkrise des Landes mit immer wieder hochschnellender Inflation und im Chaos der Wanderung vom Land in die städtischen Ballungsregionen das Generalthema der islamischen Politiker in ihrem Kampf um Parlamentsmehrheit und Regierungsmacht sowie um die Rathäuser der Städte. Deshalb wird auch jede freie Wahl wieder zu einem hohen politischen Stabi-

litätsrisiko für den post-kemalistischen Staat und dessen laizistische Gesellschaftsordnung. Verbunden ist damit auch ein latentes Risiko für die Festigung der türkischen Demokratie, der es am sozialen Fundament fehlt, denn die zeitgenössische türkische Gesellschaft ist noch immer eine Klassengesellschaft mit einer alles dominierenden und die Republik regierenden politischen Aristokratie – den Erben Mustafa Kemals.

2 Die „Refah“

Die – inzwischen verbotene und formal aufgelöste, aber unter einem neuen Namen wiedergegründete – erfolgreichste islamische Partei, die „Refah“ des ehemaligen Premierministers von 1996, Necmettin Erbakan, wählte ihren Namen „Wohlfahrtspartei“ mit Bedacht. Sie war auch mehr als nur eine politische Partei. Nicht so wie andere Parteien, die vor allem Wahlmaschinen und reine Wählerstimmenfang-Programme sind für die führenden und immer wiederkehrenden Berufspolitiker und Klientelparteien mit politisch regional und lokal organisierten Clans unter der Fahne des türkischen Patriotismus. Die „Refah“ war eine soziale und kulturelle Massenorganisation mit Kadenschulung und einem weit gespannten Netz gesellschaftlicher Beziehungen in allen Berufsgruppen und Landesteilen, insbesondere auch in den Grosstädten, mit einer orchestrierten Glaubenspropaganda für eine islamische Renaissance und die Relegitimierung des Islam als Identitätsmerkmal und zentrales Ordnungsprinzip, Wertekanon und Zuflucht für alle. Sie wirkte als eine Organisation der Volksfürsorge auf religiöser Grundlage; daher auch ihr – heute verbotener – Name „Wohlfahrtspartei“.

Die Volkswohlfahrt zählte ursprünglich zu den Hauptzielen der Volksrepublikanischen Partei des Republikgründers Mustafa Kemal Atatürk, welche damals die einzige zugelassene politische Partei und somit die Einheits- und Staatspartei der Neuen Türkei war. Seit Jahrzehnten wird in der Türkei die Volkswohlfahrt von allen parla-

mentarischen Regierungen und politischen Parteien vernachlässigt, schon weil diese bis auf den heutigen Tag die wirtschaftlichen und sozialen Probleme des Landes nicht bewältigen konnten. Also nahmen die politischen Islamisten sich seit Beginn der 1980er Jahre dieses unerfüllten Auftrags und der breiten Volksmassen an, indem sie der Clan- und Klientel-Politik des türkischen Establishments mit seiner endemischen Korruption zur Umgehung der vom dirigistischen Staat errichteten bürokratischen Hürden ihren eigenen islamischen Wohlfahrts-Populismus entgegensetzten.

In diesem Wettbewerb haben die Parteien des politischen Islam von Wahl zu Wahl Stimmen und Anteile an der Macht gewonnen. Schon 1994 gewannen die islamischen Parteien in der Kommunalwahl einen Anteil von fast 18% sowie die Oberbürgermeisterposten in 28 der 76 Provinzhauptstädte. So auch in den beiden Grosstädten Istanbul und Ankara, welche die Metropolen und mit ihren Regionen die Herzkammern der modernen Türkei bilden. Die „Wohlfahrtspartei“ wurde im Dezember 1995 in den Wahlen zur Grossen Nationalversammlung bei der bis heute höchsten Wahlbeteiligung von rund 85% mit 22,4% der Stimmen zur stärksten Partei gewählt. Mit 158 Parlamentssitzen übernahm sie die Führung vor den beiden konservativen Mitte-Rechts-Parteien, der „Partei des rechten Weges“ und der „Mutterlandspartei“, welche beide aus der vom langjährigen Ministerpräsidenten und späteren Staatspräsidenten Suleyman Demirel gegründeten „Gerechtigkeitspartei“ hervorgegangen sind. Seit den für die politischen Islamisten mit der „Refah“ erfolgreichen Parlamentswahlen von 1995 ist ihre durch das Verfassungsgericht zugelassene Nachfolgerin in zwei Konkurrenten zerfallen. Damit verlor der politische Islam seine dominante Stellung im Parlament und seine Regierungsbasis zunächst wieder und fiel in den letzten Parlamentswahlen deutlich zurück, so dass beide Parteien nur noch vor den Linksparteien liegen. In den Meinungsumfragen aber bilden die islamischen Parteien mit Abstand das grösste Wahllager und könnten künftig die absolute Mehrheit der Sitze in der Grossen Nationalversammlung gewinnen, zumal

dann, wenn in einer akuten Krise vor dem gesetzlichen Wahltermin von 2004 gewählt würde. Eine solche Zuspitzung der politischen Dauerkrise kündigte sich in diesem Frühjahr an, auch im verwirrenden Erscheinungsbild des kranken Premierministers Bülent Ecevit, eines aus der kemalistischen Volksrepublikanischen Partei hervorgegangenen nationalistischen Sozialdemokraten, der die politische Orientierung und die persönliche Regierungsfähigkeit schon nahezu verloren zu haben scheint.

Schon Ende 1995, nach ihrem grossen Wahlerfolg verwies die „Refah“ die Partei Ecevits, welche damals die stärkste Partei der „Demokratischen Linken“ war, auf einen der hinteren Plätze: Die demokratische Linkspartei erhielt damals nur knapp die Hälfte der Parlamentsmandate der „Wohlfahrtspartei“, die Kemalisten der Republikanischen Volkspartei nur einen Drittel. Die Armeeführung brachte mit massivem Druck eine Vier-Parteien-Koalition für eine republikanisch-laizistische Parlamentsmehrheit zusammen, um eine islamistische oder auch nur pro-islamische Regierung des Landes zu verhindern, in der sie eine noch grössere Gefahr für die Türkei sah als in den zahlreichen Terroranschlägen, welche mit der kurdischen Rebellion und den linksradikalen Umtrieben einhergingen. Doch die für eine möglichst grosse Parlamentsmehrheit und zur Einbindung aller demokratischen Parteien allzu weit gespannte Konstruktion hielt den Druck der politischen Gegensätze und der persönlichen Rivalitäten zwischen den Parteiführern mit den Fliehkräften der Flügel nicht lange aus. Erbakan kam so mit Hilfe einer der vier Partner an die Regierung, nachdem er der damaligen Premierministerin Tansut Ciller die Abwehrmehrheit gegen einen Antrag auf Absetzung und Strafverfolgung wegen Bereicherung im Amte zugesagt hatte. Die Ablösung der laizistischen Koalitionsregierung unter Ministerpräsident Yilmaz, dem prominentesten der pro-europäischen Politiker in Ankara, 1996 war ein politischer Tabubruch und ein historisches Ereignis: Zum ersten Mal seit der kemalistischen Revolution war mit Erbakan ein Politiker an die Regierung gekommen, der offen die Restauration einer islamischen

Herrschaft gefordert hatte mit dem Ziel, die Religions- und Kulturpolitik seit Kemal Atatürk rückgängig zu machen, dem Westen den Rücken zu kehren und die Zukunft des Landes nicht in Europa und in der zivilisatorischen Verwestlichung, sondern im Orient und im Islam zu suchen.

3 Die Regierung Erbakan

Doch Erbakan erwies sich an der Regierung als pragmatischer Realist. Die parlamentarische Koalitionspolitik erforderte Kompromisse und diese machten Konzessionen notwendig: Sobald er zum Chef einer Koalitionsregierung mit Tansut Ciller als Aussenministerin, die zuvor den Westen vor Erbakan als gefährlichem Islamisten gewarnt hatte, gewählt war, liess der neue Premierminister seine Wahlkampfparole „Austritt aus der Nato!“ fallen und übernahm das Ziel aller seiner Vorgänger, die Türkei in die EU zu führen. Die Regierung Erbakan währte nur ein knappes Jahr, während dem der opportunistisch gemässigte türkische Islamist sich öffentliche Abfuhren in Teheran und Tripolis einhandelte. Ob sie eine Episode in der türkischen Politik bleiben wird, muss die nächste Wahl erweisen, welche unter veränderten Bedingungen in einer neuen parteipolitischen Konstellation, aber wieder in einer akuten Wirtschaftskrise stattfinden wird. Die Erfahrung mit dem „Refah“-Führer, dessen Sturz die Militärführung durch Aufspaltung seiner Parlamentsmehrheit 1997 herbeiführte, deutet daraufhin, dass radikal islamistische Parolen für eine kulturelle Konterrevolution die Politik der islamischen Parteien an der Regierung nicht unbedingt bestimmen müssen, jedenfalls nicht solange solche Parteien keine eigene Regierungsmehrheit aufbringen, sondern auf Koalitionen angewiesen sind.

Insofern drohte der Türkei seit 1995 durch die islamischen Parteien auch keine islamische Revolution nach dem Vorbild Irans. Auf Amerika und Europa hatten die eher skandalösen Ereignisse, welche zwischen 1995 und 1997 erfolgten, eine eher beruhigende

Wirkung, die sich seither gefestigt hat. Man hat es im „türkischen Islam“ bisher nur mit dem Landesüblichen zu tun: Die türkischen „Islamisten“ erwiesen sich bis heute als berechenbar und domestizierbar – durch Druck, mit Geld und Ämtern, Ämterpatronage, Koalitions- und Klientelpolitik, in summa durch den altbewährten osmanischen „bakshich“, die Korruption, die alles mässigt, aufweicht und verdirbt, selbst jede Willkür. Amerika und Europa haben sich in dieser Perspektive mit den türkischen Verhältnissen und der Türkei als Partner wieder arrangiert. Sogar die Aufnahme in die EU in einer unbestimmten Zukunft erscheint wieder möglich. Für die Bündnisleistung in der Nato steht das türkische Militär gerade, assistiert von der Diplomatie. Für die Annäherung an Europa wirken im eigenen Interesse die türkischen Kaufleute und Industriellen, die allerdings nicht nur auf Europa setzen, sondern auch auf Amerika, Russland und die orientalische Nachbarschaft, ja selbst auf Kooperation mit Ostasien, vor allem China. Dies gilt ähnlich für die Intellektuellen und die Akademiker an den Hochschulen, von denen einige hohe Qualität erreichen und neue Eliten heranbilden, die nach Westen und Osten auf die ganze Welt schauen.

Innenpolitisch war die Regierung Erbakan nicht nur ein Unding, zusammengesetzt aus lauter Widersprüchen und zusammengehalten nur vom persönlichen Interesse am Machtbesitz, sondern auch eine Provokation durch die Initiativen des Premiers, vor allem in der Schul- und Justizpolitik, im Umgang mit der Armee und mit dem Versuch, die öffentliche Verwaltung mit politischen Islamisten oder religiösen Fundamentalisten zu unterwandern. Die türkischen Generale hatten zweifellos gute Gründe, Erbakans Wahl zum Regierungschef abzulehnen und ihn danach zu stürzen, hatte er doch im Namen der Demokratie offen einen islamischen Staat als Gebot der Grundfreiheiten des türkischen Volkes eingefordert und damit begonnen, islamistische Lehrer an Stelle der laizistischen einzustellen, islamistische Juristen in Richterämter und auf höhere Verwaltungsposten zu befördern, so dass in Ankara der Eindruck entstehen konnte, Erbakan hätte mit einem legalen Staatsstreich

von oben und einer progressiven Machtergreifung von innen begonnen.

Den Ausschlag für das Ultimatum der Generale 1996 gab schliesslich der gewagte Versuch des Regierungschefs, jüngere Offiziere und Unteroffiziere in ihrer Laufbahn voranzubringen, welche als bekennende Gläubige des Islam bekannt waren. Damit war das letzte Tabu gebrochen und die Armee setzte sich zur Wehr, wie sie dies schon immer getan hatte – durch massiven Druck auf die zivilen Organe des Staates, Beeinflussung der öffentlichen Meinung in ihrem Sinne und mit der Drohung eines Eingriffs in die Regierung des Landes. Ein Militärputsch konnte vom Staatspräsidenten damals mit Mühe durch beharrliches Zureden und Vermitteln verhindert werden: Erbakan wurde durch Abwerben von Abgeordneten der Koalitionspartner die Parlamentsmehrheit entzogen und so, ganz legal, die Regierungsbasis zerstört.

4 Die Rolle des Militärs im historischen Wandel

In diesem Punkt wird ein Charakteristikum der modernen Türkei relevant: Diese indirekte Intervention des Militärs in die Politik ohne Ausnahmezustand und offenen Eingriff mit Panzern auf den Strassen wie in den Jahren 1980, 1970 und 1960 beendete eine Regierung, die im Gegensatz zum nationalen und republikanisch-laizistischen Grundkonsens der post-kemalistischen Eliten in den staatlichen, sozialen und akademischen Hierarchien des Landes stand und die dem System eine Art antistaatliche volksdemokratische Bewegung entgegensetzte. Dieser Vorgang war eine mildere Form früherer direkter Interventionen des Militärs in die Regierung des Landes im Namen des Republikgründers Kemal Atatürk: Die Eingriffe in die Politik und Zivilgewalt sind auf die unveränderte, über alle Verfassungen hinweg andauernde, Sonderstellung des Militärs in einer verfassungspolitischen Grauzone zwischen nationaler Legitimität und konstitutioneller Legalität zurückzuführen.

Die Sonderstellung des Militärs gehört zu den Merkmalen der kemalistischen Staatsdoktrin und der politischen Realität des Landes seit der Begründung der Republik als „Staat der türkischen Nation“. Sie lässt die Türkei dem sie im Osten und Süden umgebenden Orient, mit seinen autoritären Monarchien und seinen Diktaturen hinter der Fassade des Scheinkonstitutionalismus noch immer näher sein als der europäischen Demokratie mit Primat der Zivilgewalt und Unterordnung des Militärs unter die Regierung und das Gesetz. Dieses Merkmal der Autonomie des Militärs im Staate und der Dominanz der Armeeführung über Regierung und Zivilgewalt liegt genau auf der historischen Bruchlinie zwischen Asien und Europa, zwischen Orient und westlicher Moderne. Kemals Vermächtnis an Republik und Armee, in Bronze gegossen am Eingang zu seinem Grabmal hoch über Ankara, also symbolisch über Staat und Nation, ist dem Wortlaut seines letzten Tagesbefehls von 1938 als Präsident und Oberbefehlshaber der Streitkräfte zu entnehmen: Er sei überzeugt, dass die Armee ihre Pflicht stets erfüllen werde, wie er sie ihr bei der Gründung der Republik aufgegeben habe, diese und das Vaterland gegen alle äusseren und inneren Feinde zu verteidigen.

4.1 Die Militärgewalt unter dem Einfluss von Kemal

Die türkische Militärführung hat diesen Auftrag Kemals stets als ein ehernes Grundgesetz und als über der jeweiligen formalen Verfassung stehend gelesen und angewendet. Bisher hat ihr darin kein Verfassungsorgan explizit widersprochen, so dass er gewohnheitsrechtlich in Anspruch genommen wird. Diese moderne Staatsidee der 1920er Jahre geht auf die alte osmanische Tradition zurück: Nach der Vollendung der Eroberung des heutigen Anatolien und des grössten Teils der Balkanhalbinsel im 15. Jahrhundert bildete sich im 16. Jahrhundert der osmanische Staat als absolute Monarchie des Sultans und Kalifen ohne einen landsässigen vom Souverän anerkannten Adel und also auch ohne Feudalherrschaft im

europäischen Sinne heraus. Zwar gab es natürlich Grossgrundbesitzer, Stammesfürsten und Klanführer, besonders bei den Kurden. Aber diese Grundbesitzer waren wie die Bauern, die ihnen faktisch untertan waren, die Untertanen des „Grossherrn“ und keineswegs Eigentümer ihrer Ländereien, sondern bloss von diesem geduldete Besitzer, die ihren Besitz nur mit dessen Zustimmung als eine ihnen gewährte Gnade vererben durften und jederzeit vertrieben werden konnten, um anderen Günstlingen des Sultans Platz zu machen. Aus eigenem Recht besaßen sie nichts als ihre bewegliche Habe. Dem Sultan und dem osmanischen Staat, die ein und dasselbe waren, stand nichts und niemand im Reich gegenüber.

Die Regierung war bürokratisch, aber die Militärgewalt war der Zivilgewalt vorrangig gegenübergestellt. Beide waren auf der Ebene der Hofregierung im Sultanspalast, dem „Diwan“ hinter der „Hohen Pforte“, in den Personen der Wesire vereint. Der Grosswesir war zugleich der Oberbefehlshaber der Armee und der Flotte an der Spitze einer militärischen Hierarchie von Generalen und Admiralen. Er trug gegenüber dem Sultan die Verantwortung für die Sicherheit des Reiches und für erfolgreiche Kriegführung wie für die Finanzen und die Verwaltung. Ihm unterstanden in den Provinzen die Gouverneure und diese waren über die längste Zeit zugleich die Militärbefehlshaber wie früher im Byzantinischen Reich. Der Grund dafür lag in beiden Fällen in den Notwendigkeiten der Kontrolle über Land und Leute, der Steuereintreibung, der Grenzsicherung und der Verteidigung des weitläufigen Landes und des umliegenden Reichsgebietes. Dieses reichte zeitweilig bis nach Ägypten und Nordafrika, Syrien und Mesopotamien, zur Arabischen Halbinsel im Süden, zum Balkan mit dem Donauraum bis nach Ungarn im Norden und im Osten bis nach Südpolen und zur Krim, über den Kaukasus bis zum Kaspischen Becken mit zahlreichen Völkerschaften und unterworfenen christlichen Völkern. Die imperiale Politik zwang zur Militarisierung der Reichsverwaltung und der Regierung. Diese Vorrang- und Machtstellung des Militärs dauerte bis weit in das 18. Jahrhundert hinein und bedeutete,

dass die Militärhierarchie zentral wie regional an der Regierung beteiligt blieb, auch nachdem die ersten Reformen eingeführt oder versucht worden waren.

Kemal, der in dieser Hierarchie gross geworden war und der als rebellierender General gegen den von den Alliierten 1918 in der Niederlage entmachteten letzten Sultan den türkischen Staat und die Einheit der anatolischen Kerntürkei aus den Trümmern des Osmanischen Reichs aufbaute, übernahm diese Sonderstellung des Militärs in seine Republik. Er war auch auf die Soldaten angewiesen, denn ohne sie hätte er weder den nationalen Unabhängigkeitskrieg gegen die ausländischen Interventionsmächte um die territoriale Integrität und nationale Souveränität führen noch seine Revolution durchsetzen können. Er schuf die Republik mit der Armee in der nationalen Revolution, und diese Armee existierte vor dem neuen Staat, dem sie ihr Militärsiegel aufprägte. Nach dem grossen Sieg über die Griechen im Westen erhob die Grosse Nationalversammlung Kemal zum Marschall der Türkei und mit diesem Rang regierte er auch als Präsident. Die meisten seiner Nachfolger im Präsidentenamt sind bisher Generale oder Admirale gewesen, die allerdings pro forma den Militärdienst quittiert hatten wie General İnönü, Kemals Generalstabschef und Premierminister, oder wie General Evren, der nach seiner Überleitung der Regierung zurück zur politischen Zivilgewalt am Ende seiner Amtszeit dem vom Parlament gewählten Regierungschef Özal (1983–89 Premierminister) das Präsidentenamt übergab. Özals unzeitiger Tod im Amt beendete nach nur wenigen Jahren eine immerhin hoffnungsvolle Periode von Reformen und wirtschaftlicher Erholung. Özals innere Politik hatte auch auf eine politische Integration des türkischen Islam abgezielt. Erbakan und die Islamisten profitierten von dem Rückschlag, der dem Tod des ersten zivilen Präsidenten seit langer Zeit folgte.

4.2 Eine neue Rolle für das türkische Militär

Die Episode Erbakan, die nur ein knappes Jahr dauerte, bis die Generale dessen Sturz durch Auflösung seiner Parlamentsmehrheit herbeigeführt hatten, legte nicht nur das Ausmass der Korruption in der türkischen Politik bloss, sondern auch den opportunistischen Pragmatismus des islamistischen „Refah“-Führers, der jeden politischen Preis für den Erwerb der Regierungsmacht zu zahlen bereit war und der darum von seinen radikal-islamischen Parolen für eine kulturelle Konterrevolution und das Ende der auf den Beitritt zur EU gerichteten Aussenpolitik für die Dauer seiner Regierung abrückte. Insofern drohte der Türkei und ihrem politischen System durch Erbakan und seine Wohlfahrtspartei auch keine islamistische Revolution wie 20 Jahre zuvor durch Khomeini im Iran. Auf Westeuropa und Amerika hatte dieser eher skandalöse Vorgang in Ankara eine beruhigende Wirkung: Man hatte es auch weiterhin nur mit dem Landesüblichen zu tun; „der türkische Islam“ war berechenbar und domestizierbar – mit Geld, mit Ämtern und Ämterpatronage, mit Koalitionspolitik und durch den altbewährten Bakshich, die Korruption.

Nur die türkischen Generale, die ob ihrer Eingriffe in die Politik und Zivilgewalt in ganz Europa hart gescholten werden, weil sie angeblich die Menschenrechte verletzen und die Freiheiten des Volkes unterdrücken, waren nicht einverstanden. Die Generale widersetzen sich gelegentlich dem sakrosankten Primat der Politik, also der Partei- und Parlamentspolitik, wenn diese es zu bunt treibt und die Staatsfinanzen, die Währung oder die öffentliche Sicherheit aufs Spiel setzt. So wie zwischen 1978 und 1980, als sie den militärischen Ausnahmezustand missbrauchte und damit das Land in Anarchie und Bürgerkrieg zu stürzen drohte – wie es die Regierungschefs Ecevit und Demirel in ihrer Unfähigkeit, der Herausforderung des linksradikalen und rechtsradikalen Terrors Herr zu werden, über Jahre taten oder, besser, geschehen liessen. Die türkischen Generale betrieben aus guten Gründen und schliesslich mit

Erfolg den Sturz eines Regierungschefs, der im Namen der Demokratie offen einen islamischen Staat als ein Gebot der Grundfreiheit des türkischen Volkes eingefordert hatte und sofort daran gegangen war, islamistische Lehrer zu Hunderten an Stelle der angestellten laizistischen Lehrkräfte in den Grundschulen zu setzen und islamistische Juristen in die Richterämter und auf die hohen Verwaltungsposten zu befördern, so dass der Eindruck entstehen konnte, Erbakan hätte mit einer Art Machtergreifung von Innen begonnen. Den Ausschlag für das Ultimatum der Generale 1996 gab schliesslich der gewagte Versuch des Premiers, jüngere Offiziere, welche als Islamisten bekannt waren, in ihrer Laufbahn voranzubringen. Damit war das letzte Tabu verletzt und die Armee setzte sich zur Wehr, wie sie das stets getan hatte – durch massiven Druck und die Drohung mit einem neuen Eingriff in die Regierungsgeschäfte.

5 Stationen auf dem Weg in die Moderne

Dieser Vorgang, der ein annehmbares und für die Türkei glückliches Ende fand, war eine mildere Art der militärischen Intervention als die von 1960, 1970 und 1980. Die tieferen Gründe für den politischen Konflikt mit den islamischen Fundamentalisten liegen jenseits der Person Erbakans oder anderer Politiker in dem fundamentalen Gegensatz der Gesellschaftsentwürfe von Laizismus und Islam als Religion. Erbakan suchte eine Brücke darüber hinweg, indem er zeitweilig einen „nationalen Islam“ der Türken propagierte. Eine Idee, die wiederum mit den Lehren des islamischen Fundamentalismus ebenso unvereinbar ist wie mit dem Machtanspruch der militanten politischen Islamisten, die Erbakan in seiner „Refah“-Partei zu mässigen und zu kontrollieren suchte, und mit der Vision der islamischen Weltgemeinschaft über alle Grenzen hinweg. Ethnische Kriterien kann der wahre Islam nicht kennen und „Moslem-Nationalisten“ sind ein ideeller Widerspruch in sich selbst. Das hat jedoch Verbindungen zwischen Nationalismus und Islam in manchen Ländern des Orients wie am Ende des Zaren-

reichs zwischen 1905 und 1917 und in der Russischen Revolution im russischen Zentralasien und Kaukasus – z.B. bei den Wolga-Tataren – und Krim-Tataren nicht ausgeschlossen. An politischen Widersprüchen scheiterte auch Erbakans Versuch, die Türkei geopolitisch wieder in den Orient, also in ihre natürliche nähere Umgebung, zurückzuführen. Weder die relative Modernität der Türkei noch der türkische Nationalpatriotismus als allgemein akzeptierte Staatsidee und die geopolitische Lage des Landes zwischen Europa und Asien lassen eine Rückkehr in einen geschlossenen islamischen Osten zu. Die Nato-Mitgliedschaft der Türkei und das amerikanische Bündnis stehen dem als politische Barrieren der nationalen Interessenbestimmung ebenso entgegen wie die Rivalität mit dem schiitischen Iran, mit Irak und Syrien. Ähnlich wie Ägypten oder Algerien ist die Türkei Europa nicht nur geographisch, sondern vor allem kulturell näher als dem Orient. Die tiefere Ursache für das bisherige Scheitern aller Tendenzen zur Re-Islamisierung liegt trotz der unleugbaren Renaissance des Islam als Religion und seiner Rückkehr in das gesellschaftliche und öffentliche Leben der Türkei zweifellos in den Fortschritten, die das Land trotz aller retardierender Momente bei ihrer Öffnung nach Westen, in der Säkularisierung von Staat und Gesellschaft und in der Nationsbildung der Türken gemacht hat.

5.1 Furcht vor dem Verlust kultureller Wurzeln

Diese gut zweihundert Jahre alte Entwicklung vom Reich des Kalifen hin zu der heutigen säkularen Republik Türkei mit repräsentativer Demokratie und parlamentarischer Regierung ist schon weit über dieses sozial-kulturelle Hindernis des Islam als Lebensgesetz und Ordnungsmacht hinweggegangen. Sie hat es dabei unterspült mit der stetigen Kraft einer Tiefenströmung, die das orientalistisch-islamische Fundament einzureissen droht. Hier liegt der eigentliche Grund für die anti-westlichen Ressentiments des konservativ gesinnten Teils der türkischen Bevölkerung. Die Entwicklung zur

Modernität ist der Ursprung des tiefen Gegensatzes zwischen einfachen Leuten in Stadt und Land und der Intelligenzia mit den kemalistisch geprägten Hierarchien. Dieser Gegensatz ist der Grund dafür, dass liberale oder sozialdemokratische Parteien auch in den Grosstadtregionen des oberflächlich urbanisierten agrarischen Proletariats aus Anatolien schon seit Jahren schwere Verluste an ihrer Wählerbasis an die jeweils populäre islamische Partei erleiden. Diese facettenreiche und in sich widersprüchliche Situation ist vor allem unter dem Einfluss der islamischen Geistlichen und militanten Laien, aber eben auch wegen des fortgesetzten Versagens sowohl der dirigistisch-staatskapitalistischen Wirtschaftspolitik der Kemalisten und der Linken als auch der liberalen der gemässigten Rechten im Zentrum der türkischen Politik entstanden. Der islamistischen Opposition gegen den säkularen Staat kemalistischer Prägung stehen die das System tragenden Parteien und Politiker dieses Staates einzeln wie insgesamt hilflos gegenüber. Hier liegt ja auch der tiefere Grund für die Einmischung der Armeeführung, die nicht um ihre gesicherte Macht, sondern um das kulturelle und politische Erbe Kemal Atatürks fürchtet, in die Regierung des Landes. Aber tatsächlich wirken objektive Zwänge für die Fortsetzung der Säkularisierung und Verwestlichung und werden deren Erfolg trotz aller Widerstände und zeitweiligen Rückschläge, die auch in den kommenden Jahren auf dem Weg der Öffnung nach Europa nicht ausbleiben werden, konsolidieren.

Die wirtschaftliche Öffnung der Türkei und die tatsächlich rasante technische Modernisierung werden das Lebensbild der Türkei neu prägen. Die Modernisierung, welche sich in den Grosstadtregionen Westanatoliens gerade in den Bereichen des Handels, des Verkehrs, der Infrastruktur und der Anwendung der neuen Informationstechnologien rapide ausbreitet, wird in den nächsten zwanzig Jahren unter dem Druck der Privatinitiative und der privaten Kapitalbildung sowohl die bürokratischen Hemmnisse als auch die ideologischen Oppositionen vom Sozialismus über den Kemalismus bis zum Islamismus hinter sich lassen. Allerdings wird dies weniger

im Sinne der alten europäischen Kultur, der die Generation der türkischen Republikgründer um Kemal noch angehörte, als vielmehr in dem des stereotypen universal-uniformen und zivilisatorisch wenig ergiebigen amerikanischen Modernismus geschehen. In dieser Hinsicht bestehen interessante Parallelen sowohl zu Südkorea und zu den Ländern Südostasiens als auch zu Kasachstan, wo die Türkei wie überall in Zentralasien und im Kaukasus ökonomisch Fuss zu fassen sucht, und – keineswegs erstaunlich – zu Russland. Eine gewisse Ähnlichkeit mit den russischen Zuständen haben die türkischen stets aufgewiesen.

5.2 Parallelen zur Sowjetunion

Kemals moderne Türkei glich der Stalin'schen Sowjetunion in mancher Hinsicht. So weisen beide Länder eine wuchtige Monumentalarchitektur der Moderne der 1930er und 1940er Jahre auf, die ja auch in anderen Teilen Europas die des Faschismus war. Beide besitzen grosse Agrarflächen, in Anatolien sind diese allerdings zumeist in Händen der alten Grossgrundbesitzer, die sie auf gleiche Weise mit Kolonnen von Traktoren und Agrarmaschinen bewirtschaften. Telegraf- und Telefonleitungen ziehen sich wie Nervenstränge hier von Ankara, dort von Moskau tausende von Kilometern über die einsamen Weiten mit den verstreuten Dörfern und den kleinen Landstädten. Ähnlich sind einander ihre Industrieansiedlungen in staatlicher Regie und die neuen rechteckigen Massenwohnblöcke der Stadtränder, die Sportstadien und die grossen Avenuen, die in beiden Ländern für Massenkundgebungen der Zustimmung zum grossen Führer und zu Aufmärschen der nationalen Stärke genutzt wurden, und die Allgegenwart von Militär und Polizei. Man kann diese Welt noch heute in den zahlreichen Fotobänden und in den Filmarchiven der bewegten Bilder ansehen. In beiden grossen Ländern am Rande Europas, der Türkei wie Russland, dieser innere Zustand im Übergang von einer traditionellen Gesellschaft unter der Despotie eines isolierten Autokraten, der immer mehr an Macht

und Reichweite verlor, aber bis zur Revolution im selben Jahrzehnt 1908–1918 seine Hauptstadt beherrschte. Hier versuchte der Sultan, dort der Zar alles zu bestimmen, wie das Resultat des verlorenen Krieges, der Revolution und des Bürgerkrieges. Zar wie Sultan strengten sich an, ausländische Interventionen abzuwenden. Sie ordneten den Aufbruch zu neuen Ufern einer verheissungsvollen nahen Zukunft an, die eine Utopie der Volksbefreiung in einem fortschrittlichen Kollektiv als das grosse Projekt an den Horizont warf. Zudem wollten beide eine Entwicklung forcieren, die mit einer nationalen Kraftanstrengung zum Erfolg in Asphalt, Beton, Stahl und Elektrizität geführt wurde. Der post-kemalistischen Türkei sieht man es auch nach einem halben Jahrhundert einer trägeren Zeit noch an, dass hier ein Versuch gemacht wurde, eine Neue Gesellschaft auf der Basis einer Staatswirtschaft aus dem alten Kulturboden eines Bauernvolkes zu stampfen. Selbst nach einem Rückfall in alte Gewohnheiten nach der Einführung des Zweiparteiensystems (aus welchem inzwischen ein Vierparteiensystem der organisierten Machtlosigkeit geworden ist) durch General İnönü Mitte der 1950er Jahre bleibt der versuchte Wandel sichtbar. Einer der Wesensunterschiede jedoch ragt über alle Dächer: Das Minarett der Moschee, Symbol der Kontinuität in der islamischen Kultur, auch wenn der Islam als Säule und Fundament des Staates abgebaut wurde und erst mit einer Renaissance seit den 1960er Jahren den Boden im öffentlichen Leben allmählich zurückgewann, ohne bisher den Staat wiederbesetzen zu können. Dieses Ringen ist allerdings noch im Gange.

6 Eine Gesellschaft im Wandel

Doch bei allen Schwierigkeiten der Entwicklung, vor allem geprägt durch die soziale Entwurzelung der Bevölkerung in den Krisen des wirtschaftlichen Umbruchs und der Anpassung an die moderne Welt des Westens mit dem Globalisierungsdruck, wird der Wandel der türkischen Gesellschaft wahrscheinlich in den kommenden

Jahren und Jahrzehnten nicht nur stärker werden und weiter greifen als im vergangenen halben Jahrhundert, er wird auch einen wachsenden Teil der Türken erfassen, denn der Massenkontakt der anatolischen Bevölkerung mit dem europäischen Westen im Lande selber hat ja erst in den 1980er Jahren begonnen. Zunächst war dies an der Ägäisküste, der türkischen Riviera an der Levante, der Fall, aber doch immer weiter ins Landesinnere hineinwirkend, dabei den äußeren Kontakt über die Türken in Europa, von denen schon eine ganze Generation „europäische Türken“ genannt werden kann und sich selber grossenteils auch so nennt, verlängernd und verstärkend. Inzwischen ist auch schon öffentlich vom „europäischen Islam“ wie von einem besonderen, vom Orient abgesetztes, Islam die Rede, und der türkische politische Islamismus ist wie der religiöse Fundamentalismus in der Türkei allgemein weniger radikal in seiner Religionsdoktrin und politisch weniger militant als der in Ägypten, geschweige denn der im Libanon oder in Saudi-Arabien und im schiitischen Iran. Dabei sollte nicht übersehen werden, dass für die Türken Kairo, Damaskus und Bagdad in der Vergangenheit zwar die zeitweiligen Sitze der muslimischen Kalifate und zu ihrer Glanzzeit Hauptstädte grosser Anziehungskraft auf alle Muslime gewesen waren, dass es aber der Stolz der Osmanen war, das Kalifat nach Konstantinopel-Istanbul gebracht und mit der in Europa als kaiserlich anerkannten Herrschaft des türkischen Sultans über ein grosses europäisch-orientalisches Reich vereint zu haben. Solange das Osmanische Reich bestand, also während viereinhalb Jahrhunderten seit der Eroberung Konstantinopels 1453, war im Verständnis der Türken der Islam unlöslich mit dem türkischen Reichsvolk und Reichskern verbunden. Die Araber und die ältere arabische Kultur traten auf dem türkischen Horizont in den Hintergrund, obwohl ihre Sprache als die der göttlichen Offenbarung an den Propheten Mohammed natürlich im geistigen Mittelpunkt und die Schriftsprache blieb, in der bis zu Kemals Revolution mit der Sprachreform allgemein geschrieben und der Koran gelesen, rezitiert, kopiert und – soweit eine Koranlehre stattfand – auch gelehrt wurde. Aber es

war weniger das Arabische als das Türkische, das die Bildung, die Erziehung, die Verwaltung, die Rechtsprechung und seit dem 18. Jahrhundert insbesondere die Verbreitung des naturwissenschaftlichen und modernen technischen Wissens bestimmte und damit das allgemeine Bewusstsein prägte und mit diesem die osmanische Zivilisation.

6.1 Türkische Reformer

Der mit den „Jungtürken“ am Ende des 19. Jahrhunderts im Kontext des politischen Niedergangs und der militärischen Niederlagen seit hundert Jahren einsetzende türkische Nationalismus mit dem Ziel, das Imperium durch Reform zu stärken und zugleich in ihm die faktische Vorherrschaft der Türken über die verbliebenen Reichsvölker zu festigen, bedingte und bewirkte auch die Loslösung aus dem alten muslimischen Orient und eine Tendenz zur Säkularisierung des Staates durch intellektuelle und politische Trennung von der Religion des Islam, obwohl diese nicht zur Diskussion stand und die Kultur des Landes im Islam verhaftet blieb.

Für alle türkischen Reformer seit Beginn des 18. Jahrhunderts war die Reform neben der notwendig gewordenen Modernisierung und einer, zunächst äusserst vorsichtig eingeleiteten, Verbreitung europäischer Bildung und Wissenschaft vor allem eine Machtfrage und eine Prestigefrage nach aussen. Sie war die Grundvoraussetzung für die Erhaltung des Imperiums und für die Behauptung von dessen internationalem Rang in Europa wie gegenüber dem benachbarten persischen Rivalen und letztlich den grossen europäischen Imperialismen, dem britischen, dem russischen und dem aufstrebenden französischen, die das Osmanische Reich im Orient bedrängten und ausflankierten. Darum auch die Annäherung an den historischen österreichisch-ungarischen Erzfeind auf dem Balkan und an die neue deutsche Grossmacht in der Mitte Europas. Insgesamt dominierte das Verhältnis zu Europa. Die türkische Machtelite nahm allerdings wenig Notiz von der Aussenwelt und

machte sich kaum Gedanken über die Zukunft des Reiches und seines türkischen Staatskerns – sonst wären die Reformideen sehr viel früher durchgedrungen. Nur Syrien und Ägypten waren für die damalige Regierung von einiger Bedeutung als die beiden wichtigsten äusseren Reichsteile in ihrer halben oder Dreiviertel-Unabhängigkeit bis zur effektiven Lostrennung Ägyptens. Bagdad lag wie Damaskus im Schatten der türkischen Macht. Arabien mit Mekka und Medina war fern und in Wahrheit bedeutungslos für die Entscheidungen der osmanischen Politik und für das Verhältnis zum Islam, den man ja in sich selbst verkörperte und mit der Allgewalt des Sultans und dem Kalifat als geistlicher Autorität über allen Gläubigen beherrschte. Die teuersten Reliquien, vor allem den Säbel des erobernden Propheten und die seiner ersten Nachfolger, hatten die Türken ohnehin rechtzeitig nach Konstantinopel geholt und dem Grossherrn im Serail zur Seite gestellt als Beglaubungssymbole seiner rechtmässigen Herrschaft über alle Gläubigen. Jerusalem, die dritte „Heilige Stätte des Islam“, war nicht mehr als eine den palästinensischen Arabern und einer kleinen jüdischen Gemeinde plus den christlichen Kirchen unter dem Konsulatschutz der europäischen Mächte überlassene Kreisstadt in der Provinz Syrien, deren beide berühmte Moscheen für den türkischen Sultan und islamischen Kalifen keinen besonderen Glaubenswert darstellten.

Im Laufe des 19. Jahrhunderts verlor auch die religiöse Zentralautorität an Kraft: Der Sultan als Kalif büsste seine Integrationsfähigkeit ebenso ein wie sein Durchsetzungsvermögen, während von Nordafrika über Ägypten bis nach Syrien die arabischen Teilherrscher und die osmanischen Provinzgouverneure mit politischem Selbständigkeitsstreben in den entfernten Grenzgebieten in der Verbindung mit der internationalen Politik, dem Handel und Verkehr Eigenbeziehungen zu den fremden Mächten aufnahmen, deren ökonomische Interessen und imperiale Pläne sich mehr und mehr gegen den Sultan richteten. Ägypten unter dem Gouverneur Mohammed Ali Pascha war seit 1830 zum gefährlichsten Herausforderer der

türkischen Oberhoheit und der Reichseinheit, aber auch der Autorität des Sultans geworden, nachdem Frankreich Algier erobert und begonnen hatte, in Nordafrika einen eigenen Herrschaftsbereich zu errichten. Frankreich unterstützte Muhammed Ali und dessen Vorstoss nach Syrien, während Grossbritannien zögerte, ein Bündnis mit dem Sultan einzugehen. Den europäischen Mächten, zumal Grossbritannien und Frankreich, war an Reformen im Osmanischen Reich nicht gelegen, weil sie keine Stärkung der Zentralgewalt und des Zusammenhalts des Reiches begünstigen wollten. Andererseits suchte die britische Regierung die erschütterte Türkenmacht gegenüber Russland zu festigen und die französischen Unternehmungen im Orient zu konterkarieren, wozu London den Sultan gut gebrauchen konnte wie auch ein von diesem quasi-unabhängiges Ägypten, das auf den Schutz und die finanzielle Unterstützung durch das britische Empire angewiesen war.

6.2 Einfluss Europäischer Mächte und seine Folgen

Die miteinander rivalisierenden europäischen Mächte ermutigten die Opposition gegen die Reformen im Osmanischen Reich und unterstützten zu diesem Zweck auch den islamischen Fundamentalismus und das traditionelle Islamverständnis in Ägypten, Syrien und in der Türkei selber. Der Islam verlor andererseits nicht nur im Rest der früheren „europäischen Türkei“ auf dem Balkan, in der „Rum“, an Kraft, sondern auch im Zentrum der Reichsregierung selbst, und dies schon längere Zeit vor dem Wirken der „Jungtürken“ um die Wende zum 20. Jahrhundert. Deren Vorgänger, die „Jungen Osmanen“, hatten in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts nach dem Beginn der Reformversuche unter Sultan Mahmud II., der von 1808 bis 1839 herrschte, während der Regierungszeiten Sultan Abd-ul Mejid's I. (1839–61) und Abd-ul Aziz' (1861–76) für eine Verfassung des Reiches mit einer geordneten Regierungsgewalt, unabhängigen Justiz und Reform von Schulwesen, Armee und Verwaltung gewirkt. Sie liessen sich von den westeuropäi-

schen Beispielen leiten, vor allem, nach dem Ende des IIe Empire Napoleons III., von dem 1875 neubegründeten französischen Staat, obwohl sie noch keine Republikaner waren, sondern Vorkämpfer einer konstitutionellen Monarchie mit vollkommener Gleichberechtigung aller Reichsvölker. Doch ihre Bemühungen waren trotz der oktroyierten Verfassung von 1876, die dann wieder zurückgenommen wurde, unvollendet geblieben: Die Reformen blieben auf halbem Wege stehen und dieser Zustand trug wesentlich zum weiteren Autoritätsverfall des Sultanats, aber auch zum Verfall der Verwaltung und des Bildungswesens bei. Dies hatte unter anderem die Auswirkung eines Niedergangs der religiösen Ausbildung und Koranglehrsamkeit, während die Aufmerksamkeit sich auf Europa und die Einführung oder Nachahmung der damals modernen westlichen Errungenschaften und Lehren konzentrierte. Die Folge war eine sich immer weiter spaltende Kluft zwischen der osmanischen, überwiegend türkischen Intelligenzschicht mit den Bildungs- und Verwaltungseliten und der den Dorf-Imamen überlassenen Bevölkerungsmasse. In den unteren Bevölkerungsschichten machte sich ein unaufgeklärter, vom Lesen und Schreiben weit abgesetzter, auf Erzählungen, also Legenden und Mythen, vor allem aber auf das Nachbeten und Auswendiglernen der Koransuren ohne Kenntnis der Schrift gründender Islam breit, oder verfestigte sich dort, wo er schon immer bestanden hatte.

Dies war natürlich nicht nur in Anatolien, sondern auch in Mesopotamien, Syrien, Ägypten und Arabien der Fall. Die hohen Schulen der islamischen Gelehrsamkeit in den grossen Moscheen wie in Kairo und Damaskus, Bagdad und Istanbul boten auch immer weniger Authentizität und Substanz, sondern zunehmend Formalismus, aber nicht beruhend auf dem Original des Koran, sondern auf den Verballhornungen oder sprachlich-gedanklichen Missverständnissen, den Fehldeutungen und Vergewaltigungen der ursprünglichen Texte durch die Willkür von Interpreten. Da sich im Islam, schon wegen der Abspaltung der Schia, keine allgemeingültige Lehre herausgebildet und keine theologische Autorität der

Koranvermittlung über die Allgemeinplätze der Glaubensverkündigung hinaus durchgesetzt hat, war jeder Perversion der Weg frei in Aberrationen, solange diese irgendwie auf den Koran oder die Praktiken des Propheten und seiner Gefährten zurückgeführt werden konnten. Der zeitgenössische türkische Islamgelehrte Hüseyin Atay, der in Ankara lehrt und 1960 den Koran aus dem Arabischen ins Türkische übersetzt hatte, hat jüngst in einem Buch über das moderne Verständnis des Islam angeführt, dass die osmanische Reichsregierung nach dem Friedensschluss von Karlowitz 1699 das Interesse am Religionsunterricht in den türkischen Schulen und an islamischen Studien an den Hochschulen des Reiches verloren und diese vernachlässigt hätte. (Der Friedensschluss von Karlowitz besiegelte den Verlust des grösseren Teils der europäischen Besitzungen des Reiches, der „europäischen Türkei“, wie man in Europa damals sagte.) Religionsstudien wurden vernachlässigt, um in Reaktion auf den verlorenen Krieg gegen die christliche „Heilige Liga“ um Österreich und Venedig alle finanziellen und personalen Mittel auf die technische, militärische und naturwissenschaftliche Modernisierung zu konzentrieren, damit das Osmanische Reich nicht vollends aus Europa verdrängt würde und künftig gegen Österreich und Russland auf dem Balkan bestehen könnte.

Die Folge wäre eine geistige Verarmung und dogmatische Erstarrung des Islam im Osmanischen Reich gewesen. Der Volksislam wäre ebenso sich selber überlassen worden wie die Mystiker, die sich in den islamischen Orden vernunft- und fortschrittsfeindlich gezeigt und einen den Glauben versteinernenden Einfluss auf die einfachen Muslime ausgeübt hätten. So sei der Anschluss an die nicht-islamische Aussenwelt, an Europa, vor allem aber an die aufblühende Moderne der freien Künste und der Wissenschaften, insbesondere der Naturwissenschaften zur Welterforschung, verloren gegangen. Der Verlust reichte von der Archäologie, die selbst im Orient den westlichen Archäologen und Kulturhistorikern überlassen wurde, über die Physik und Chemie, die Biologie und die Medizin, früher eine Domäne des Orients, bis zur Astronomie,

eine andere Stärke der Perser und Araber vor der europäischen Renaissance.

7 Der Islam in der Türkei

Wie immer man solche Deutungen beurteilen mag, die Konsequenzen dieses Zurückbleibens sind seit hundert Jahren deutlich geworden: Der islamische Orient hat trotz der Entdeckung der Erdölquellen und des Ausbaus von deren weltwirtschaftlicher Nutzung mit dem Reichtum, den diese dem Iran und den arabischen Golfstaaten eingebracht hat, den eigenen Zugriff auf die internationale Entwicklung verloren, weil die Kreativität vom Dogmatismus einer verabsolutierten und tabuisierten Islamlehre verschüttet worden ist und sich unter dem Druck des Islamismus nicht selbst befreien kann. In diesem Punkte steht allerdings die Türkei als säkularer Staat mit einem in der Bildungselite und somit auch in den Machteliten noch vorherrschenden politischen Laizismus besser da als der Iran oder die arabischen Länder. Die iranischen Schahs gingen während der Modernisierungsepoche vom Beginn des 20. Jahrhunderts bis zur schiitischen Revolution gegen Schah Reza Pahlevi 1977–79 zwar in dieselbe Richtung wie die Kemalisten in der Türkei, gaben aber nicht den Schritt an, sondern folgten eher dem Beispiel der Türkei.

Jedenfalls hat die schwierige Koexistenz des säkularen türkischen Staates und des Islam in dessen kultureller Renaissance bisher eine mildere Art des islamischen Fundamentalismus hervorgebracht als in den arabischen Ländern, in jedem Fall aber eine weniger bornierte. Es ist vielleicht noch zu früh, um die Feststellung zu wagen, dass der Orient mit dem Islam in der Türkei schon ein Rückzuggefecht gegen den Westen führe. Aber es deuten mehr Hinweise in diese Richtung als umgekehrt in die in der Publizistik seit Jahren privilegierte Gegenrichtung eines angeblich unaufhaltsamen Vordringens des Islam, von dem alle Jahre wieder von bestimmten Autoren behauptet wird, er stehe kurz vor der Machtergreifung, um dann aus Anatolien heraus über den Balkan

und das Mittelmeer Europa zu bedrohen. Wenn eine islamische Bedrohung Europas wahr werden sollte, was niemand ausschließen kann, obwohl sie nicht wahrscheinlich ist, dann würde diese eher von den Arabern aus dem Nahen Osten und über Nordafrika ausgehen als von den muslimischen Türken. Der tiefere Grund für diese Differenzierung zwischen Türken und Arabern im Islam liegt in der türkischen Geschichte und Kultur. Der Grund dafür liegt auch in der Geographie der Türkei als Land des Übergangs zwischen Europa und dem Orient, als Land der jahrhundertlangen gegenseitigen Beeinflussung auf einem kulturellen und politischen Niveau, das die sehr viel distanzierteren Beziehungen zwischen Europa und der arabischen oder der iranischen Welt nie erreicht haben, nicht einmal im nahen westlichen Nordafrika, dem Maghreb, trotz dessen enger Verbindung zu den europäischen Mittelmeerländern. Seit den osmanischen Eroberungen Anatoliens, des südlichen Balkans und der osteuropäischen Schwarzmeerküstenländer ab Wende zum 15. Jahrhundert liegt der Unterschied zwischen der Türkei und den Arabern im Verhältnis zu Europa im historischen Machtgefälle.

8 Sitten und Gebräuche geprägt von zwei Religionen

Die Osmanen drangen in Europa als eine fremde und gefürchtete, bedrohliche Macht zur Neuzeit ein und blieben auch etwa einhundert Jahre ein sperriger Fremdkörper am Rande der europäischen Staatenwelt. Sie nahmen aber von Anfang an am europäischen Handel und Verkehr und an der europäischen Politik teil. Die Osmanen waren eine Macht, die sich zwischen dem 17. und dem Beginn des 20. Jahrhunderts immer mehr den europäischen Formen anpasste. Dies geschah vor allem in der Diplomatie und im Militärwesen, zwei grossen Stärken des Osmanischen Reiches bis zu seinem Niedergang im 19. Jahrhundert, aber auch in den Wissenschaften und in der modernen Technik. Schon im 18. Jahrhundert war das Osmanische Reich zu einer europäischen Macht geworden mit einer alten byzantinischen Reichshauptstadt, in der bis Anfang des 20.

Jahrhunderts eine starke, wohlhabende, aktive und einflussreiche griechische Kolonie neben einer italienischen, einer jüdischen aus Spanien, Ägypten, Syrien, Osteuropa und einer armenischen lebte. Der Hof des Sultans zu Konstantinopel, die „Hohe Pforte“ des Serails auf Top Kavi, war für Westeuropa nicht exotischer als es der Moskauer Kreml der russischen Zaren geblieben war: Ein orientalisches Einsprengsel am Rande Europas in einer europäischen Metropole, die zur Hälfte auf dem Boden Kleinasiens liegt und in Wirklichkeit dem Orient nicht näher oder enger verhaftet war als Moskau den Tataren.

Natürlich war und ist dieses Istanbul keine christliche Metropole und wird es nie wieder werden. Aber in dem post-christlichen Europa der meist leeren Kirchen und des sozialpflegerischen Gesprächs statt der Glaubensbekundungen des Kirchenvolks hat dies für das Verhältnis Europas zur Türkei und umgekehrt der muslimischen Türken zu Europa keine grössere Bedeutung mehr. Die Kernfrage richtet sich auch nicht auf die Religion, sondern auf die ethnisch-kulturellen Unterschiede, die allerdings historisch von Christentum und Islam formalisiert wurden. Aber jenseits des Glaubensbekenntnisses kommen die Sitten und Gebräuche, die Rechtskonzepte, etwa im Familienrecht, und die andere politische Kultur des Islam, wie er geworden ist und wie er heute von der Mehrheit der Muslime verstanden und praktiziert wird, auch das Verhältnis zur Gewalt und zum Krieg, zum Selbstopfer und zum Leben anderer Menschen zum Vorschein.

Diese Grundfrage nach der Sozialisierung des Islam in der Moderne ist bisher noch in keinem islamischen Land zuverlässig und schlüssig beantwortet, am wenigsten in den arabischen Ländern und im Iran. Ein islamischer Fundamentalist wird diese Definition der Fragestellung nicht akzeptieren, denn für ihn ist der Islam die Gesellschaft, der Rechtskanon und das Ordnungsprinzip für die ganze Welt. Er muss dafür kein Extremist des islamischen Integritismus sein – er muss nur fortfahren, im Sinne der Fundamentalkritik des zitierten türkischen Koranglehrten Atay, der den

modernen türkischen Islam repräsentiert, den Koran Sure für Sure auswendig lernen und aufsagen, ohne darüber nachzudenken, was nach 1400 Jahren noch unbedingt ist und zeitlos in allen Lebenslagen gelten kann oder soll. In dieser kritischen Sicht droht sich die dogmatische Koranlehre nicht nur als fortschritts- und vernunftfeindlich zu erweisen, sondern als lebensfeindlich und unvereinbar mit der modernen Welt, unvereinbar auch mit den Geboten der persönlichen Freiheit und Verantwortung westlicher Definition nach den Lehren der europäischen Aufklärung, die am Islam spurlos vorübergegangen ist und die noch heute von islamischen Rigoristen als unvereinbar mit dem rechten Glauben zurückgewiesen oder, wie von einigen im Iran, sogar verdammt wird. Damit ist dann auch die Frage gestellt nach dem Verhältnis eines solchen rigorosen Islam in seiner dogmatischen Ausprägung mit der freiheitlichen und rechtsstaatlichen Demokratie, ja mit dem gültigen Völkerrecht und der Menschenrechtskonzeption der Vereinten Nationen, des Europarates in Strassburg und der Europäischen Union.

9 Ein historischer Kompromiss

Für die Türkei dürfte dies kein Problem mehr sein, denn sie hat sich schon mit der Abschaffung des Kalifats und der Begründung einer säkularen Republik als türkischem Nationalstaat durch Kemal Atatürk gegen jede Art eines dogmatischen Islam als Leitwert und Ordnungsprinzip entschieden. Im Unterschied zu allen anderen muslimischen Ländern, in denen der Islam Staatsreligion oder apriorisches Grundgesetz für die staatliche Ordnung ist, hat der Islam in der Türkei nur den legitimen Anspruch auf Respektierung als persönliches Glaubensbekenntnis und Glaubensgemeinschaft seiner Anhänger. Politisch kann er nur durch den freien Wählerwillen wirken, solange er verfassungstreu und gesetzesgehorsam bleibt: In der Türkei ist er nicht das Gesetz.

Trotzdem bleibt ein politischer Konflikt zwischen der türkischen Armee und den politischen Islamisten in der Türkei beste-

hen. Die türkische Armee wird unverändert in allen Meinungsumfragen als die einzige vertrauenswürdige nationale Institution des Landes bezeichnet. Vieles an dem politischen Konflikt zwischen der Armee und den politischen Islamisten erklärt sich durch gelegentliche Drohungen und Eingriffe führender Islamisten, wie zum Beispiel des Politikers Erbakan, das Rad der Geschichte über 75 Jahre zurückzudrehen und den Islam – in welcher Ausprägung seiner Dogmatik und mit welchen sozialen Tabus auch immer – wieder zum Gesetz zu machen. Dies wurde in den Krisen von 1990–96 in Europa oft nicht verstanden, weil die islamischen Parteien für sich das Etikett der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Anspruch nehmen, aber Forderungen erheben, die damit nicht vereinbar sind, und in sich selber eine Herrschaft praktizieren, die auch in Europa verfassungswidrig wäre. Dieses Verhalten erklärt vieles, es rechtfertigt nicht alles an staatlicher Reaktion auf die islamistische Herausforderung.

Der historische Kompromiss mit einem gemäßigten türkischen Islam und der türkischen Republik erscheint noch immer möglich und sogar eher wahrscheinlich als das Gegenteil einer sogenannten „Re-Islamisierung“ der Türkei, die ja aus einem muslimischen Volk besteht und in welcher der Islam integraler Bestandteil des nationalen Lebens, Grundlage der Kultur und unlösliches Element der Geschichte ist. Der Weg in die Moderne wurde von der Türkei nicht als Weg aus dem Islam beschritten. Deshalb wurden Modernität und Islam auch nicht als eine Alternative verstanden, sondern als gegenseitige Ergänzung. Hier liegt das Problem: Welchen Islam und wie viel Islam verträgt die Türkei als Land und Nation für ihre weitere Öffnung nach aussen und für ihre gedeihliche Entwicklung im Innern?

Kemal hat diese Frage im Grunde offengelassen, er hat auch die Entwicklung nicht verbaut, sondern ihr die Wege geöffnet, natürlich nicht für einen Rückfall in die Vergangenheit. 1918–27 in seiner Revolution und im Unabhängigkeitskrieg gegen die Siegermächte, im Kampf um die Einheit des Landes und um die nati-

onale Identität wurde er von Anfang an von einer beträchtlichen Zahl islamischer Geistlicher und Rechtsgelehrter aktiv unterstützt. Ohne sie hätte er sich nicht durchsetzen können. Auch später in der Grossen Nationalversammlung kamen diese Befreiungsgefährten nicht nur zu Ehren, sondern auch zu Ämtern und zu politischem Einfluss. Sie handelten alle als türkische Patrioten und als Republikaner, nicht als Islamisten oder Universalisten. Die Integration, die sie wollten, war die der Türkei, nicht die einer übernationalen Glaubensgemeinschaft. Man kann sie natürlich auch Nationalisten nennen und keiner von ihnen hätte sich dagegen gewehrt. Aber sie alle folgten Kemal auf dem Weg in eine moderne türkische Gesellschaft, die in den 1920er Jahren nur ein fernes, kaum vorstellbares Ziel sein konnte.

Ein Dreivierteljahrhundert später ist dieses Ziel in Reichweite gekommen; andere würden sagen, es sei erreicht. Aber wie unvollkommen die Verwirklichung des Programms für eine moderne Türkei als ein westlich orientiertes und nach Europa geöffnetes Land auch sein mag, der Prozess ist schon seit langem irreversibel und die Entwicklung wird sich fortsetzen und vollenden. Dies wird unabhängig davon geschehen, ob die Türkei eines Tages Mitglied der Europäischen Union wird oder neben dieser als ein eurasisches Land auf der Brücke zwischen Europa und Asien in einer wie auch immer verfeinerten Assoziierung existieren wird. Im einen wie im anderen Fall wird die Türkei Europa nahe bleiben, aber sie wird selbst als Mitglied der EU nicht einfach ein „europäisches Land“ werden, wie es etwa Spanien oder Griechenland ist. Die Modernität der Türkei wird ebenso sehr von amerikanischen wie von europäischen Einflüssen bestimmt werden. Eine westliche Staats- und Gesellschaftsordnung wird sich auch gegen das retardierende Moment islamischer Widerstände herausbilden und den Gang der weiteren türkischen Entwicklung bestimmen.

The Belfast Agreement: The Making, Management and Mismanagement of a Complex Consociation

by Brendan O'Leary

Introduction

The Belfast Agreement of 10 April 1998, reached within a year of its general election victory, was the most surprising co-achievement of the new Labour government. The new government should not be praised too much, however. Credit was largely owed to others: the two men awarded the Nobel Peace Prize, John Hume and David Trimble, and their party colleagues and advisers; the representatives of republicans and loyalists, notably Gerry Adams, Martin McGuinness, David Ervine and Gary McMichael; two Irish governments: the Fianna Fail-Labour coalition of 1992–94 and the Fianna Fail-Progressive Democrat coalition of 1997 – including their officials in Ireland's Department of Foreign Affairs (DFA); and an array of others, including significant Americans. British Prime Minister Tony Blair and his colleagues contributed no fresh ideas to the Agreement despite courtier Charles Leadbetter's claim that it exemplified "the Third Way." Most of the ideas were articulated or prefigured before Blair took office. The Labour government's role was that of an enthusiastic first-time midwife.

1 Before History's Hand

The bulk of the design of the political architecture agreed in Belfast on 10 April 1998 originated with Irish nationalists of all hues, within and without the Social Democratic and Labour Party (SDLP), Sinn Fein, and the Irish government. Their demands were sculpted

into a coherent negotiating package by the Irish DFA, acting under the skillful leadership of diplomat Sean O’Huiginn, now the Irish ambassador in Washington, and embedded in the Irish contributions to the Joint Framework Documents (JFDs), agreed by the Irish and British governments in February 1995.¹ The JFDs arose from an established “three-standard” negotiating process in which matters internal to Northern Ireland, North-South issues, and East-West (British-Irish) issues were respectively addressed.² The JFDs anticipated a power-sharing assembly and executive in Northern Ireland, extensive consultative, harmonizing and executive functions for an all-Ireland North-South body, and an innovative model of “double protection” of rights. They also anticipated referendums in both parts of Ireland, the brainchild of Hume, to give expression to Irish national self-determination. The Belfast Agreement was the baby of the JFDs, though its conception and birth were long and painful, and even though it was mildly modified by the negotiators of the Ulster Unionist Party (UUP), who diminished the powers and autonomy of the proposed North-South Ministerial Council and added the British-Irish Council. The outgoing Conservative government deserved little credit for innovative ideas. Fortunately, and partly because of former US president Bill Clinton’s pressure, it avoided its instincts and refused to kill outright the political opportunity created by the antecedents and the materialization of the IRA ceasefire of 31 August 1994. Whitehall’s civil servants, but not the local Northern Ireland Office, contributed positively to the agenda for the multiparty negotiations. Quentin Thomas, best known for leading the initial exploratory talks with Sinn Fein’s Chief Negotiator Martin McGuinness, was crucial. In drafting the British contribution to the JFDs, he split the differences between the UUP’s

1 O’Leary, B. “Afterword: What is Framed in the Framework Documents?” *Ethnic and Racial Studies* 18, No. 4 (1995): 862–72.

2 The origin of most of the ideas for the internal government of Northern Ireland, in Strand One, also stemmed from Irish nationalists, led by the SDLP, and advised by Irish officials and others.

and the SDLP's preferences for the internal government of Northern Ireland from the previous inter-party negotiations of 1991–92.³

Labour's first Prime Minister for eighteen years had no profound agenda on Ireland, North or South – even though much was made of the fact that he had an Irish mother and a Catholic wife. “New” Labour's role in Opposition had apparently been simple. It had supported the peace process, and offered bipartisan support to the Major government in its death throes. Behind the scenes the story was less perfumed. Blair's priority was to win the next general election, and Northern Ireland policy, like all others, was utterly subordinated to that objective. In 1994–95, his closest advisers believed some of Labour's existing policies, such as support for Irish unification by consent and opposition to the draconian powers in the UK's antiterrorism legislation, were electorally counterproductive – not in themselves, but because they thought they were gifts to the right-wing press, identifying Labour with being soft on terrorism, and with political extremism. In fact, polls showed that weakening British sovereignty over Northern Ireland, and indeed troop withdrawal, enjoyed consistent majority support in Great Britain.⁴ But Blair's coterie was driven by the fear that the party might appear soft on crime and terrorism. Blair had established himself with the mantra that he would be tough on crime and tough on the causes of crime. In the summer of 1994, he unilaterally ditched Labour's policy of seeking Irish unity by consent – without the formal approval of the Labour Party Conference – and modified the party's stance on the Prevention of Terrorism Act (PTA). Then he supported whatever the Major government did, whatever contradictions it created.⁵ There was a *prima facie* case for Labour's policy shift. Dropping the policy of encouraging unity by consent

3 O'Leary, B. and McGarry, J. *The Politics of Antagonism: Understanding Northern Ireland*. London and Atlantic Heights: Athlone, 1997, 327–69.

4 O'Leary, B. “Public Opinion and Northern Irish Futures.” *Political Quarterly* 63, No. 2 (1992): 143–70.

5 For a mildly jaundiced if accurate view of this, see O'Leary, *Op. cit.* (1997).

appeared to move Labour to a neutral stance on the future of Northern Ireland, at odds with the Sinn Fein demand that a British government become a persuader for Irish unity. Thereby it made unionists more likely to enter into negotiations with republicans and others. This *prima facie* case was not, however, the determining factor in the policy shift, though it would be used retrospectively by the leader's spin-doctors. The case was also doubtful because the Conservatives were persuaders for the Union, and New Labour's shift meant that both the UK's "parties of government" favored maintaining the Union, albeit in different formats and with different intensities, and thereby destabilized one of the premises of the republican initiative.

In October 1994, Blair replaced Kevin McNamara in the Northern Ireland portfolio with Dr Marjorie (Mo) Mowlam – an elected member of the Shadow Cabinet. McNamara concluded that Blair deemed him too "old" Labour, and too "fat and bald and green."⁶ His able number two, Jim Marshall, was dismissed. Roger Stott MP, another junior spokesman, who had unintentionally embarrassed Blair when he was Shadow Home Secretary by opposing the PTA, also suffered loss of office, and went into a downward spiral that led to his premature death. Clive Soley MP, a former spokesman on Northern Ireland, soon to be a sycophantic chairman of the Parliamentary Labour Party, rationalized Blair's policy shifts as designed to support Major against right-wing Conservatives opposed to the peace process.⁷ That appeared plausible, but it was ultimately misleading. The Labour leadership's focus was entirely electoral. Northern Ireland policy was wholly constrained by the objective of minimizing enemies in the right-wing press –, which

6 Langdon, J. *Mo Mowlam: The Biography*. London: Little, Brown, 2000, 269.

7 According to Langdon, Soley was "acting as a secret and unacknowledged emissary between the Conservative British Government and the leaders of Sinn Fein." *Ibid.*, 2000, 271ff. In fact he was one of numerous channels through which Sinn Fein attempted to persuade the UK's parties of government that they were serious about negotiations.

supported the right-wing Conservatives opposed to the peace process. Blair would take no risks for peace while in Opposition. Notes of meetings with Dr Mowlam record her prosaic and characteristically honest appraisal in 1995: “They [Blair and Mandelson] think we should be so far up Major’s **** that he can never accuse us of not being behind him.”⁸

Removing McNamara, on the pretext that he did not win a place in the Shadow Cabinet elections, eased the Labour leadership’s parliamentary relations with the UUP, whom they hoped might one day support them in bringing down the Major government in a parliamentary “no confidence” motion, or at least remain neutral. Mowlam, in contrast to McNamara, was a reluctant appointee who would have preferred the education portfolio. But she embraced the post with characteristic energy, mental sharpness and superb networking skills. She had been appointed a junior Northern Ireland front-bench spokesperson by Neil Kinnock in 1988–89, at McNamara’s suggestion, and knew the terrain. She was, in contrast to Blair, not a unionist as far as the Union of Great Britain and Northern Ireland was concerned. She believed that Irish unification by consent was fine in principle but not feasible within this generation. In 1988, with McNamara and others, she deliberated over how best to achieve either a negotiated settlement, or, failing that, a system of shared British and Irish sovereignty which would involve a devolved component – work that was later developed and encouraged by Neil Kinnock, and later by John Smith.⁹ She had no time for Labour’s electoral integrationists – who claimed that bringing Labour’s organization and message to the region would salve work-

8 Author’s personal notes.

9 See O’Leary, B., Lyne, T., Marshall, J., and Rowthorn, B. *Northern Ireland: Sharing Authority*. London: Institute of Public Policy Research, 1993.

ing-class divisions and transcend sectarianism and nationalism.¹⁰ In private her sympathies lay with the SDLP, though she found its leader, John Hume, remote and unapproachable.¹¹ Though many of the UUP's MPs called for McNamara's dismissal, Mowlam was not exactly what they wanted; though some unionists harbored illusions about her. On becoming Shadow Secretary of State she supported the agenda of the emerging JFDs, and endorsed them on their publication. She was fun and pragmatic, but had settled principles on the peace process: the priority was an inclusive agreement with which peaceful republicans, nationalists and moderate unionists would be content. Schooled in political science and political anthropology, she was knowledgeable about consociational and federal principles, and had written a Ph.D. dissertation on referendums. She was unusually skilled at making warm connections with people, irrespective of nationality, class or sex, and mastered her new brief. She did not go down well with the UUP's older males, for whom the flirtatious Redcar MP was the embodiment of secular, profane and liberated woman.

Blair's support for whatever Major did had one negative consequence. After the IRA ceasefire of 31 August 1994, and its reciprocation by loyalists six weeks later, there was a long hiatus of

- 10 McNamara's salvo against Labour's electoral integrationists led the party's unionists to argue that he was unfit for office. See McNamara et al, "Oranges or Lemons? Should Labour Organise in Northern Ireland?" House of Commons, London. Electoral integrationists were especially salient among Scottish MPs (convinced that the Scottish sectarian question was the same as the Irish national question), members with communist pasts, those influenced by Ireland's Workers' Party, and those who are Northern Irish cultural Protestants. They campaigned against McNamara, much as they would later campaign against Mowlam, by the politics of "malicious gossip," a trait they shared with New Labour's principal apparatchiks – for a sharp statement, see Ken Follett, *Observer*, 2 July 2000.
- 11 Evidence of her empathy with Irish nationalists was manifest in her willingness to use Ken Livingstone to inform her of Sinn Fein's positions, and her (rejected) proposal to Blair that Livingstone become part of her ministerial team at the Northern Ireland Office. Langdon, *Op. cit.*, 4.

eighteen months, and no rush to start the inclusive negotiations for parties with democratic mandates that had been promised by Major and Albert Reynolds's joint declaration of December 1993. Instead, Sinn Fein was put in quarantine in the UK. The blockage to negotiations was simple: Unionists and some Conservative MPs strongly opposed negotiations commencing without prior decommissioning of its weapons by the IRA and without a declaration that its ceasefire was permanent. The blockage strengthened as Major's majority diminished. Blair did not offer, and Major apparently did not seek, his support to bypass these obstacles to negotiations, even though there would have been a cross-party majority in the Commons for such an initiative. The blockage eventually won a name, viz. "Washington 3," after a clause in a speech made by Secretary of State Sir Patrick Mayhew in March 1995, which demanded some prior decommissioning before inclusive negotiations.

The Irish government, under Taoiseach Reynolds (1992–94), and most Irish nationalists, north and south, took the view that the IRA ceasefire was permanent, and that decommissioning should be left until negotiations were completed. The two governments, steered by Irish officials and with American good offices, agreed to establish an international body, composed of former US Senator Majority Leader George Mitchell, Canadian General Jean de Chastelain and former Finnish premier Ham Holkeri, to propose ways out of the impasse. On 23 January 1996, they did the obvious, but in lucid and effective language. They proposed six peaceful and democratic principles to which parties to the negotiations would be obliged to commit themselves. They also proposed that 'parallel decommissioning' begin *during* the negotiations rather than *before* (the British suggestion) or *after* (the Irish suggestion).¹²

12 For the Senator's account of matters see Mitchell, G. J. *Making Peace*, 2nd Edition. Berkeley: University of California Press, 2000, especially ch. 3; also see Mitchell, G. J., de Chastelain, J. and Holkeri, H. *Report of the International Body on Arms Decommissioning* (The Mitchell Report), Dublin and London, 1996.

Major responded by appearing both to accept and reject the report. If prior decommissioning was not to happen, a certainty, then he would call for elections to a Peace Forum, playing fast and loose with a clause in the report,¹³ so that parties would have mandates for negotiations, and then decommissioning could be handled as Mitchell had proposed. This was playing with fire. It required Sinn Fein, which already had a mandate, to legitimate a new forum, and thereby the status of Northern Ireland, in advance of negotiations, and to agree to elections that postponed negotiation.¹⁴

Blair supported Major's maneuver. Their myopic consensus had predictable consequences: the IRA went back to war, bombing Canary Wharf on 9 February 1996, killing two British citizens. It was a restart of bombing to force negotiations to begin, rather than a complete republican exit from their new strategy. But the breakdown of the IRA ceasefire deeply damaged the peace process, both in the short and longer run. It heightened distrust all around, and confirmed unionist presumptions that the ceasefire was purely tactical. The same events confirmed republican suspicions that the British political class would behave as perfidiously and as slowly as it could, despite the good offices of international mediators. Fortunately, however, the IRA's bombing campaign in 1996–97 was limited, both in the sense of being largely confined to small-scale operations in Great Britain, and in its impact on the public (with several IRA personnel proving incompetent).¹⁵ Elections to the Forum took place in May.

13 The International Body's text had suggested elections if they were widely agreed, viz. "If it were broadly acceptable, with an appropriate mandate, and within the three-strand structure, an elective process could contribute to the building of confidence." An elective process was not "broadly acceptable" to the SDLP and Sinn Fein.

14 Mitchell puts matters with characteristic tact: Major's response "wasn't support, but it wasn't exactly a dumping. It was a temporary sidestep to get to negotiations by a different route." Mitchell, *Op. cit.* (2000): 39.

15 At a meeting with Adams and McGuinness in 1997–98 Blair is said to have told them that he would do everything he could to find an agreement,

Sinn Fein increased its vote share significantly – see table 1 – while the unionist vote fragmented, a significant pointer for the future.¹⁶ Negotiations, in principle open to the top ten parties with democratic mandates, began in June 1996, with Sinn Fein excluded. Negotiating teams were separated from the Forum, and nationalists boycotted the Forum. The negotiations remained procedural until the Westminster elections were called in May 1997. In Northern Ireland – see table 2 – they led to a further rise in Sinn Fein’s vote share, and confirmation of the thesis that the vote for overtly unionist parties was in secular decline.¹⁷

The functional, but not entirely intended, consequence of Blair’s constant following of Major was mildly to relax the UUP’s fear of a new Labour government. Its London supporters started to have fond memories of the Callaghan premiership, and of Callaghan’s royalist unionist and brutish Secretary of State, Roy Mason. This worried Labour’s Irish nationalist sympathizers, but they were relaxed because Mowlam had the key portfolio, and was the best prepared prospective office-holder since the post was invented in 1972. Blair privately promised Irish officials that once elected he would deliver; he did not disappoint.

“But if you ever do a Canary Wharf on me, I will never talk to you again.” See Rawnsley, A. *Servants of the People: The Inside Story of New Labour*. London: Hamish Hamilton, 2000, 123. The irony would not have been lost on them. Canary Wharf prompted the two premiers, Major and Bruton, to specify the date on which negotiations would begin, and the modalities through which negotiations would take place. A year-and-a-half’s relative inaction by the UK government after the IRA’s ceasefire ended three weeks after the bomb. None other than Tony Blair supported the two governments’ rapid volt-face.

- 16 For the details, and the state of public opinion at that time, see Evans, G. and O’Leary, B. “Frameworked Futures: Intransigence and Flexibility in the Northern Ireland Elections of May 30 1996.” *Irish Political Studies* 12 (1997): 23–47.
- 17 O’Leary, B. and Evans, G. “Northern Ireland: La Fin de Siecle, the Twilight of the Second Protestant Ascendancy and Sinn Fein’s Second Coming.” *Parliamentary Affairs* 50 (1997): 672–80.

Table 1 Parties' shares of the vote and of seats in the 30 May 1996 elections to the Northern Ireland Forum

	Votes	Seats	
	%	No.	%
<i>Unionists</i>			
Ulster Unionist Party (UUP)	24.2	30	27.3
Democratic Unionist Party (DUP)	18.8	24	21.8
United Kingdom Unionist Party (UKUP)	3.7	3	2.7
Progressive Unionist Party (PUP)	3.5	2	1.8
Ulster Democratic Party (UDP)	2.2	2	1.8
<i>Others</i>			
Alliance Party of Northern Ireland (APNI)	6.6	7	6.4
Northern Ireland Women's Coalition (NIWC)	1.0	2	1.8
(Northern Ireland) Labour	0.8	2	1.8
<i>Nationalists</i>			
Social Democratic and Labour Party of Northern Ireland (SDLP)	21.4	21	19.1
Sinn Fein	15.5	17	15.5

Election system: PR-list system (using the Droop quota, followed by d'Hondt, equivalent to pure d'Hondt) with two seats guaranteed to the top ten parties (four parties achieved representation solely through this mechanism). Deviation from proportionality was quite high ($d = \frac{1}{2} E [s_j - v_j] = 7.85$) and led to the DUP winning more seats than the SDLP on a lower share of the vote.

Source: O'Leary, B.; Evans, G. "Northern Ireland: La Fin de Siecle, the Twilight of the Second Protestant Ascendancy and Sinn Fein's Second Coming." *Parliamentary Affairs* 50 (1997): pp. 672–80.

Table 2 Parties' shares of the vote and of seats in the 1997 Westminster elections

	Votes	Seats	
	%	No.	%
<i>Unionists</i>			
Ulster Unionist Party (UUP)	32.7	10	55.6
Democratic Unionist Party (DUP)	13.6	2	11.1
United Kingdom Unionist Party (UKUP)	1.6	1	5.6
Progressive Unionist Party (PUP)	-	-	-
Ulster Democratic Party (UDP)	-	-	-
<i>Others</i>			
Alliance Party of Northern Ireland (APNI)	8.0	-	-
Northern Ireland Women's Coalition (NIWC)	-	-	-
(Northern Ireland) Labour	-	-	-
<i>Nationalists</i>			
Social Democratic and Labour Party of Northern Ireland (SDLP)	24.1	3	16.7
Sinn Fein	16.7	2	11.1

Election system: Plurality rule in eighteen single member districts.

Source: O'Leary, B.; Evans, G. "Northern Ireland," *Parliamentary Affairs* 50 (1997): pp. 672–80.

2 Taking the Cards Dealt by History

In the summer of 1997 the new government, with Blair and Mowlam at the helm, orchestrated the renewal of the IRA's ceasefire as the first significant non-economic initiative of the new regime. They correctly judged that the IRA's campaign had been intended to persuade the UK government to change its stance, and to force Sinn Fein's entry into negotiations, rather than to dictate the outcome of the negotiations. The government's judgement would make Sinn Fein's entry into negotiations possible, and was preceded by a speech made by the new Premier in Belfast to assure unionists of Blair's commitment to maintaining the Union as long as a local majority so wished. He declared that "A political settlement is not a slippery slope to a united Ireland,"¹⁸ and that he did not expect the latter within his lifetime. The message was intended to keep the UUP at the negotiating table, while bringing Sinn Fein in to join them. It would succeed. "The settlement train is leaving" Blair told republicans, "I want you on that train (...) So end the violence now."¹⁹

The Labour government facilitated the eight parties that would make the Agreement – the UUP, the loyalist PUP and UDP, the SDLP, Sinn Fein, the Alliance, the Women's Coalition and (Northern Ireland) Labour. It was not distressed by the decision of Paisley's DUP and McCartney's United Kingdom Unionist Party (UKUP) to withdraw from the negotiating process after Sinn Fein was admitted – that eased the making of the Agreement. The government's

16 For the details, and the state of public opinion at that time, see Evans, G. and O'Leary, B. "Frameworked Futures: Intransigence and Flexibility in the Northern Ireland Elections of May 30 1996." *Irish Political Studies* 12 (1997): 23–47.

17 O'Leary, B. and Evans, G. "Northern Ireland: La Fin de Siecle, the Twilight of the Second Protestant Ascendancy and Sinn Fein's Second Coming." *Parliamentary Affairs* 50 (1997): 672–80.

18 Speech, Belfast, 16 May 1997.

19 *Ibid.*

unsung hero would prove to be Minister of State Paul Murphy, the future Secretary of State for Wales, who chaired long-months of talks about negotiations between the summer of 1997 and the spring of 1998. The crucial performance of the new government, especially of its Premier, was to exhort, cajole and persuade the UUP, and its leader David Trimble, to negotiate and make the Agreement. Trimble had succeeded James Molyneux after the latter's resignation – the production of the JFDs had been a green bridge too far for his party colleagues. Trimble had been elected because he was seen as a hardliner, the “hero of Drumcree” and the brightest of the UUP's Westminster MPs.²⁰ He was also sensitive, under-confident, prickly, and terrified, sensibly, that he might face the fate of previous UUP leaders who had decided to accommodate Irish nationalism, such as Terence O'Neill, Brian Faulkner and Bill Craig. The government's delicate task, with its Irish counterpart, was to encourage Trimble to negotiate on the basis of the JFDs while enabling him to maintain that he had repudiated them. Blair's charm mattered. Trimble had sworn he would not fall for the same trap as Molyneux, that is, seduction through bilaterals with Number 10. Instead, he resolved always to be accompanied by party colleagues when he met the PM. This was a resolution that Blair would wear away, partly because Mowlam's relations with Trimble deteriorated radically.

Blair's government got off to a good start with the Irish government and its officials, and neither Blair nor Mowlam displayed the same sensitivities to America's benign interventions as their Conservative predecessors.²¹ This ensured that there were three governments strongly mission-committed to the success of the

20 For a hasty biography of the UUP leader, see MacDonald, H. *Trimble*. London: Bloomsbury, 2000, and for a critical notice see O'Leary in *Sunday Business Post*, 13 April 2000.

21 For a treatment of the Clinton administration on Ireland see O'Clery, C. *The Greening of the White House*. Dublin: Gill and Macmillan, 1996; he does not miss the significance of the Morrison delegation, Clinton's undeclared “envoy”; also see Mitchell, *Op. cit.* (2000).

negotiations. The replacement of the rainbow coalition in Dublin (1994–97) with a new Fianna Fail-led coalition invigorated the Irish commitment because the new Taoiseach, Bertie Ahern, enjoyed the confidence of Northern nationalists, unlike his predecessor, Fine Gael's John Bruton.²² The British and Irish governments' decisions to act through Senator Mitchell, the chair of the negotiations, when they concurred, and their decision to set a deadline for completing the negotiations,²³ were important components in delivering a successful outcome. When the IRA renewed its ceasefire in July 1997, Mowlam took responsibility for monitoring it with the understanding that Sinn Fein would join the negotiations in September if the IRA's conduct withstood scrutiny. At Mitchell's initiative in August the two governments established an Independent International Commission on Decommissioning (IICD), chaired by de Chastelain. This was intended to facilitate the UUP's acceptance of Sinn Fein's presence at the negotiations, and, tacitly, to enable decommissioning to be parked while other substantive issues were addressed. In September Sinn Fein signed up to the Mitchell principles. Despite the provocation occasioned by an IRA statement that it did not accept the Mitchell principles and was not a party to the talks,²⁴ and a bomb planted by the dissident republican faction, the Continuity-IRA, the UUP, flanked by the loyalist parties, agreed to participate in negotiations with Sinn Fein.

A tacit division of labour developed. The Prime Minister was seen as more empathetic to unionists, the Secretary of State to nationalists – a correct perception. This would mean that in the

22 Irish Labour leader, Dick Spring, Tanaiste (deputy prime minister) 1992–97, was an essential figure in shaping the Agreement's focus on the protection of rights in both parts of Ireland.

23 The legislation establishing the Forum envisaged its termination in May 1998. Though it did not require the negotiations to be concluded by that date, the government argued that since the negotiators' mandates stemmed from their elections to the Forum it was the authorized deadline.

24 *An Phoblacht*, 11 September 1997.

final negotiations of April 1998 Blair's role was visibly more important, since nationalists bargained on behalf of themselves with the back up of the Irish government, whereas the unionists looked to Blair for sympathy. Before and during the negotiations Blair and Mowlam overrode the timidity of some of their ministerial colleagues, accepting that the full-scale release of all paramilitaries on ceasefire must form an essential component of the peace process. Mowlam in particular displayed political courage in visiting the Maze prison to calm loyalist paramilitaries in January 1998, earning the sobriquet "Mighty Mo." In the new year, the two governments produced "Heads of Agreement," prefiguring the eventual settlement, while Mowlam and Mitchell successfully managed temporary suspensions of the UDP and Sinn Fein from the negotiations because of violations of their ceasefires by the UDA and the IRA respectively.

The final negotiations were held in late March and April 1998, with a deadline of Thursday 9 April. Strand One, the internal government of Northern Ireland, was negotiated head-to-head by the SDLP and the UUP, with the SDLP making the proposals, and the UUP choosing to reject or accept them. In Strand Two, Blair and Ahern agreed to dilute the powers and scope of the proposed North-South Ministerial Council previously agreed by their officials to meet Trimble's and the UUP's requirements. They resisted an explicit linkage between inclusive executive formation in the North and prior decommissioning by the IRA. In Strand Three, the governments negotiated constitutional and other peace and confidence-building measures, sometimes with loyalists and republicans. The Agreement was finally produced on 10 April, Good Friday, but not without difficulties. Jeffrey Donaldson MP of the UUP walked out because he was not satisfied that the Agreement required decommissioning before executive formation, and two independent commissions had to be established on policing and the administration of criminal justice because all the parties could agree on was their terms of reference. Nevertheless the Agreement was made, and

justified Blair's comment that he had felt the hand of history upon his shoulder. Now what was required was to have it endorsed in referendums and implemented, without fear or favor.

3 Building Institutions or a House of Cards?

The Agreement was endorsed in both parts of Ireland, with a 95 and a 71% "Yes" vote in the South and North respectively. Blair, posing as a fully-fledged unionist, was successful in persuading at least some unionists to vote "Yes" – though he also gave hostages to fortune inconsistent with the text of the Agreement. He had almost done the same on the day of the Agreement in an ambiguous letter to Trimble, which suggested that the Prime Minister agreed that decommissioning of its weapons by the IRA "should" commence before the new executive could be formed with Sinn Fein's participation. The "should" was subjunctive: the text of the Agreement, by contrast, did not warrant Trimble's position, or that of Blair in some of his later statements, and, in any case, the words of a UK premier are not law, outside the ranks of New Labour. After the Agreement was made and ratified in the two referendums, Mowlam helped override obstruction from some of her Northern Ireland Office's officials and ensured that the Agreement was mostly faithfully reflected in the Northern Ireland 1998 Act.²⁵ But in general the Blair government would prove much better at managing the making of the Agreement than in managing its successful implementation.

In part, of course, this was because implementation was more difficult. The government could not be faulted, initially, on the hours it put in. Blair was astonished at the time he had to devote to

25 Some officials of the Northern Ireland office sought to dilute or block the potentially far-reaching equality clauses, mandated by the Belfast Agreement, and now embedded as §75 of the 1998 Northern Ireland Act. Mowlam was critical in blocking these efforts. Her conduct was in striking contrast to that of her successor who allowed his officials to dilute the proposals of the Patten Commission.

Irish matters, and so were his advisers. At one stage, Jonathan Powell, to his chagrin, ended up trying to micro-manage the Drumcree dispute, occasioned by the Orange Order's demand that its members should be able to parade down the Garvaghy Road without the prior consent of local (mostly nationalist) residents. The government's difficulties in implementation were not, of course, entirely of its own making. The deep polarization that the Agreement occasioned within the unionist bloc as a whole, and more particularly the polarization within the UUP, were obviously not Labour's responsibility. In the elections to the new Assembly in June 1998 – see table 3 – the SDLP outpolled the UUP, the “No Unionists” performed slightly better than they had in the referendum, and Trimble's Westminster parliamentary colleagues mostly opposed the Agreement. Trimble's responses to these intra-unionist crises were to be a key source of tension in the Agreement's implementation. Republican (and loyalist) dilatoriness on the matter of decommissioning would be another.

The proportionality of the election results was evident, both with respect to blocs and with respect to parties. But the deviations in seats won compared to the first preference vote benefited the pro-Agreement parties. The UUP was the principal beneficiary of the transfer of lower order preferences, taking its seat share (25.9%) significantly above its first-preference vote-share (21.3%) – though these lower order preferences came from voters who voted “No” as well as those who voted “Yes” to the Agreement. The net transfers by voters to the pro-Agreement candidates, though not as significant as had been hoped, converted a bare “Anti-Agreement” majority of the first preference vote (25.5%) within the unionist bloc of voters into a bare “pro-Agreement” majority (27.8%) among seats won by unionists, a result that was essential for the Agreement's (partial) stabilization. The Labour government could not be faulted for the palpably evident intra-unionist divisions, but it would significantly contribute to the difficulties in implementing the Agreement, not least in managing its own responsibilities, and the new

institutions. This would become especially manifest in a series of unilateral and ill-judged actions, inactions and public lies on the part of Peter Mandelson, who replaced Dr Mowlam as Secretary of State in October 1999.

Mandelson was Blair's best-known and least-liked confidante, his Prince of Darkness. In 1999, Blair wanted to rehabilitate him after his sins committed in the Notting Hill housing market with the pockets of Geoffrey Robinson. He hoped Mandelson's appointment would spare him endless unionist deputations – largely occasioned by their refusal to engage Mowlam, who had been suffering from treatment of a benign brain tumor, and had, partly in consequence, become immensely popular, more popular than the PM, but whom some UUP MPs nevertheless treated with a mixture of political and sexist disdain. Mowlam had wanted to be promoted to the Foreign Office, which Blair would not entertain, and at one stage contemplated requesting that she have Mandelson as her deputy. Mandelson saw Northern Ireland as the route to his rehabilitation – given that other ministers would be happy with his “relegation.” He also thought of it as a route to the ministry he most coveted, the Foreign Office. He had once been friendly with Mowlam – they had holidayed together in Spain – but now was said to regard her as “terminally undisciplined.”²⁶ He, by contrast, tended to be terminally disloyal to past friends, commitments, and the truth. In the spring and summer of 1999, he and his associates, including Labour's unionists, started to damage Mowlam's reputation in the press in much the same manner as they had once defamed David Dark, when Mandelson had coveted his cabinet position.

26 *Sunday Telegraph*, 27 July 1997. Cited in Langdon, *Op. cit.*, 8.

Table 3 The June 1998 elections to the Northern Ireland Assembly

	<i>First Preference Vote %</i>	<i>Seats</i>	
		<i>Nr.</i>	<i>%</i>
Social Democratic and Labour Party of Northern Ireland (SDLP)	22.0	24	22.2
Sinn Fein (SF)	17.7	18	16.7
Other Nationalists	0.1	–	–
<i>All Nationalists</i>	39.8	42	38.9
Alliance Party of Northern Ireland (APNI)	6.4	6	5.5
Women's Coalition	1.7	2	1.8
Other 'Others'	1.3	–	–
<i>All Others</i>	9.4	8	7.3
Ulster Unionist Party (UUP)	21.0	28	25.9
Progressive Unionist Party (PUP)	2.5	2	1.8
Ulster Democratic Party (UDP)	1.2	–	–
Other Yes Unionists	0.3	–	–
<i>All Yes Unionists</i>	25.0	30	27.7
Democratic Unionist Party (DUP)	18.0	20	18.5
United Kingdom Unionist Party (UKUP)	4.5	5	4.6
Independent No Unionists	3.0	3	2.8
<i>All No Unionists</i>	25.5	28	25.9

Per cent figures for votes and seat shares rounded to one decimal place. *Source*: O'Leary, B. "The Nature of the Agreement." *Fordham Journal of International Law* 22 (1999).

Mandelson came to Northern Ireland with no obvious preparation in Opposition, unlike Mowlam, though his more credible supporters spun the line that he had made programs on the region for *Weekend World* in his days as a TV producer. That at least was accurate. Some in the UUP, including Trimble, called for Mandelson's appointment – much as some had once called for Mowlam to replace McNamara. The DUP, by contrast, were not pleased: “we do not want a sodomite” as one of its typically homophobic members put it.²⁷ Blair calculated that it was more important to calm Trimble and his party than to continue with the balanced ticket of a soft unionist PM and a soft nationalist Secretary of State. Indeed “saving Trimble to save the Agreement” would become the government's priority in 1999–2000. The world was told that Mandelson possessed remarkable negotiating skills and diplomatic finesse. This was not evident in his opening parliamentary statement when he described himself as Secretary of State for Ireland – rather than Northern Ireland. He would also quickly demonstrate that he lacked one important element of the normal job description of a normal Foreign Secretary, the capacity to get on with and be appreciated by foreigners. If Blair deserves credit for making the Agreement with Mowlam, as he does, then he must also share with Mandelson the blame for mismanaging its implementation.

4 The Nature of the Agreement(s)

The Belfast Agreement, incorporated in the British-Irish Agreement (1999), an international treaty, was an exemplary constitutional design. Internally it was “consociational.”²⁸ Externally it established confederal relationships, and prefigured imaginative

27 Ian Paisley had once run a campaign to “Save Ulster from Sodomy,” his party is notoriously homophobic.

28 O'Leary, B. “The Nature of the Agreement.” *Fordham Journal of International Law* 22 (1999): 1628–67; “The Nature of the British-Irish Agreement.” *New Left Review* 233 (1999): 66–96.

federalist relationships and a novel model of double protection. If the Agreement fails, debate will arise over whether flaws in its design or in its implementation were the principal factors. The rest of this chapter anticipates that debate. By contrast, if the Agreement is fully successful, albeit outside its scheduled timetable and its own agreed procedures, I hope it will become an export model for conflict regulators. What follows appraises the Agreement's novelties, possible design flaws, and the contributions of Labour's decision-makers to its implementation. Three evaluative arguments are advanced:

- 1 The Labour government correctly grasped that the conflict required external as well as internal resolution, and realized that the sovereignty and self-determination disputes needed to be resolved. However, it failed to follow through on its treaty commitments and broke international law when it unilaterally suspended some of the Agreement's institutions between February and May 2000, and thereby de-stabilized the Agreement by making all its provisions and commissions negotiable;
- 2 The novel dual premiership, designed by the major moderate parties, the SDLP and the UUP, in the heat of the negotiations, has proved its major institutional weakness, suggesting, paradoxically, that moderates are not always the best designers or caretakers of power-sharing systems;
- 3 The Labour government's, especially Mandelson's, mismanagement of policing reform severely threatened the stabilization of the Agreement, and the reversal of Mandelson's stances was necessary for the resolution of November 2001.

These propositions require a prior analysis of the Agreement as a "constitution."

4.1 A Consociational Federacy

The Agreement met all four standard consociational criteria.²⁹

- A. *Cross-community executive power-sharing.* This was manifest in:
 - 1 The creation of a quasi-presidential dual premiership, elected by a concurrent majority of unionists and nationalists in the Assembly, and expected to preside over:
 - 2 The inclusive grand coalition ten-member executive cabinet of ministers, whose portfolios are allocated according to the d'Hondt voting procedure.
- B. *Proportionality norms.* These were evident in:
 - 1 The d'Hondt procedure used to determine the composition of the cabinet – which resulted in five unionists (three UUP, two DUP) and five nationalists (three SDLP and two Sinn Fein) holding ministries between November 1999 and February 2000, and again from May 2000;
 - 2 the electoral system (the Single Transferable Vote in eighteen six-member districts) used to elect the Assembly;
 - 3 the d'Hondt procedure used to allocate Assembly members to committees with powers of oversight and legislative initiative; and
 - 4 existing and additional legislative provisions to ensure fair and representative employment, especially throughout the public sector, and the promise of a representative police service.
- C. *Community autonomy and equality.* These commitments were evident in:
 - 1 The official recognition of unionists' nationalists' and others' political ethos and identities, notably in the

²⁹ Lijphart, A. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. London: Yale University Press, 1997.

- Assembly's procedures, and in a declaration of 'parity of esteem' between the communities and a promise of "rigorous impartiality" in administration from the current and possibly future sovereign states;
- 2 the decision to leave alone the existing separate but recently equally-funded forms of Catholic, Protestant and integrated schooling;
 - 3 the renewed outlawing of discrimination on grounds of political or religious belief;
 - 4 the replacement of an oath of loyalty to the Crown with a pledge of office for ministers;
 - 5 the establishment of a Human Rights Commission tasked with protecting individual equality and liberty, and identity rights;
 - 6 the entrenchment of vigorous equality provisions, eventually incorporated in section 75 of the Northern Ireland Act (1998);
 - 7 the promise of better legislative and institutional treatment of the Irish language and Ulster Scots – both of which became languages of record in the Assembly; and
 - 8 the promise of a civic forum, and 'participatory norms of governance,' to facilitate the representation of voices that might not be heard purely through electoral or party mechanisms.³⁰

D. *Veto rights for minorities and mutual veto rights.* These were evident in:

- 1 The legislative procedures in the Assembly which require "key decisions" to be passed either with a concurrent majority (under the "parallel consent" procedure) of registered nationalists and unionists, or with a

30 McCrudden, C. "Mainstreaming Equality in the Governance of Northern Ireland." *Fordham International Law Journal* 22 (1999): 1696–1775.

- weighted majority (60% majority including the support of at least 40% of registered nationalists and registered unionists);
- 2 the mutual interdependency of office acquisition and maintenance by the First Minister and Deputy First Minister; and of the running of the Northern Ireland Assembly and the North-South Ministerial Council; and
 - 3 the legal incorporation of the European Convention on Human Rights and Freedoms in UK public law and (the promise of) other legal enactments to give Northern Ireland a tailor-made Bill of Rights.

The Agreement led to a devolved government,³¹ with full executive and legislative competence for economic development, education, health and social services, agriculture, environment and finance (including the local civil service), though plainly it is constrained by both UK and EU budgetary and other policies in these domains. Non-devolved powers remain with Westminster and the Secretary of State, who continues to be appointed by the UK premier. The form of devolved government originally envisaged few limits on Northern Ireland's capacity to expand its autonomy. Through "cross-community agreement" the Assembly is entitled to agree to expand its competencies; and, again through such agreement, and

31 Northern Ireland's devolution arrangements may be contrasted with those of Scotland and Wales, described in James Mitchell's chapter above. In Northern Ireland inter-party power-sharing and proportionality are required and UK Labour has no party interest at stake. The Northern Ireland Assembly is larger and more powerful than the Welsh National Assembly and may, by the agreement of its blocs, expand its autonomy to the same degree as the Scottish Parliament, and indeed beyond. Northern Ireland's autonomy is both more open-ended, and more constrained. It is tied to the all Ireland North-South Ministerial Council. It has a specified right of secession, to join a unified Ireland. Also see Hazell, R. and O'Leary, B. "A Rolling Programme of Devolution: Slippery Slope or Safeguard of the Union?" In *Constitutional Futures: A History of the Next Ten Years*, ed. R. Hazell. Oxford: Oxford University Press, 1999.

the consent of the Secretary of State and Westminster, the Assembly is empowered to legislate for non-devolved functions. Security functions, policing and the courts were not devolved, but could be if sought by “cross-community” consent. Maximum feasible autonomy was therefore within the scope of the local decision-makers. A convention may have arisen in which the Secretary of State and Westminster “rubber stamped” the legislative measures of the Assembly. Indeed public policy in Ireland, North and South, might eventually have been made without direct British ministerial involvement.

For these reasons and others, had the Agreement been fully implemented and developed Northern Ireland would have become a specimen of what Elazar terms a “federacy.”³² A federal relationship exists where there are at least two tiers of government over the same territory, and when neither can unilaterally alter the constitutional capacities of the other. Such a relationship is a necessary element of a federal system, but whether it is sufficient is a matter of debate. Normally a federation has sub-central units that are co-sovereign with the center throughout most of the territory and population of the state. Plainly it is premature to call new Labour’s reconstructed UK a federation. But any system of constitutionally entrenched autonomy for one region makes the relationship between that region and the center functionally equivalent to a federal relationship, and following Elazar, I call such a region – and its relationships with the centre – a federacy. The term “federacy” captures how Irish nationalists understood the Agreement’s institutions, and their entrenchment in the Treaty. Through standard legislative majority rules, the Assembly is empowered to pass “normal laws,” though there is provision for a minority, of 30 of the 108 members, to trigger procedures that require special majorities. Controversial legislation, “key decisions,” including the Budget, require these special procedures demonstrating “cross-community” support. Two rules,

32 Elazar, D. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987.

parallel consent and weighted majority, were designed for this purpose (see DI above). There is also one supermajority rule, which was not explicitly concurrent, cross-community or consociational. The Assembly is entitled by a two-thirds resolution of its membership to call an extraordinary general election before its four-year term expires. This was agreed by the parties, after the Agreement, in preference to a proposal that the Secretary of State should have the power to dissolve the Assembly.

This distinctive consociation, or consociational federacy, challenges the conventional wisdom of the post-1945 political science of ethnonational questions. For a long time “external” self-determination, in law and political science, as well as political practice, was accepted solely as a once only right of colonial territories. The Agreement was, in part, a striking rejection of this wisdom. It contained agreed procedures on how a border might be changed, or rather abolished. The Agreement accepted the legitimacy of an irredentist aspiration: the desire of the Irish nation in both parts of Ireland to unify in one state, though its realization was made conditional on the consent of majorities in both current jurisdictions, and the recognition of the aspiration was accompanied by the removal of an irredentist territorial claim-of-right in the 1937 Irish constitution. The Agreement, like the negotiations that preceded it, contained recognition by the UK of the right of the people of Ireland, North and South, to exercise their self-determination to create a united Ireland. The UK has never officially recognized Northern Ireland as a colonial territory, but its employment of the language of self-determination in the making of the Agreement was an interesting departure. In addition, the Agreement established elaborate cross-border arrangements explicitly seen by nationalist parties as mechanisms to facilitate national reunification. Lastly, the Agreement contained features of an externally protected minority rights regime, a tacit “double protection model” – laced with elements of co-sovereignty, and designed to withstand major demographic and electoral change. The UK and Irish governments promised to devel-

op functionally-equivalent legal protections of rights, collective and individual, on both sides of the present border, promising protection to Northern Irish nationalists now on the same terms that would be given to Ulster unionists if they ever became a minority in a unified Ireland. National communities were to be protected whether they were majorities or minorities, irrespective of the sovereign stateholder – whence the expression “double protection.” The two governments affirmed that “whatever choice is freely exercised by a majority of the people of Northern Ireland, the power of the sovereign government with jurisdiction there shall be exercised with *rigorous impartiality* on behalf of all the people in the diversity of their identities and traditions and shall be founded on the principles of full respect for, and equality of, civil, political, social and cultural rights, of freedom from discrimination for all citizens, and of *parity of esteem and of just and equal treatment* for the identity, ethos and aspirations of both communities.” (author’s emphases).

If conventional postwar political science was correct, then all these linkages, between an internal consociational settlement and measures that envisaged the possibility of a transformation in borders and of sovereignty regimes, should be the key sources of instability in the Agreement, raising expectations among the nationalist minority and arousing deep fears among the local unionist majority. Indeed for nearly ten years after the collapse of the 1973–74 Sunningdale settlement it was an axiom of faith among UK policy-makers that an internal consociational agreement – power-sharing – should be reached without an external agreement – an Irish dimension. Alternatively, it was held that an internal agreement should precede an external agreement. This thinking was reversed in the making of the Anglo-Irish Agreement. Recognizing that the absence of an Irish dimension facilitated republican militancy, the two governments established an intergovernmental conference, giving the Irish government unlimited rights of consultation over UK public policy on Northern Ireland, while encouraging the local parties to agree upon internal power-sharing. This combination of

external and internal arrangements and incentives, “coercive consociation,” was unacceptable to unionists, in the short term. But since they could not destroy the Anglo-Irish Agreement, through strikes, paramilitarism, civil disobedience or conventional parliamentary tactics, unionists eventually negotiated the Belfast Agreement in return for the modification of what they regarded as deeply unsatisfactory external arrangements.

Northern nationalists certainly had their expectations raised, and unionists certainly had, and still have, anxieties about the Agreement’s external dimensions, but both the making of the 1998 Agreement and its stalling in 2000 suggest that the postwar wisdom of political science needs revision. Consociational arrangements can be effectively combined with cross-border regimes, which enable a change in sovereignty, without engendering massive instability. The “No Unionists” who rejected the Agreement did not like its external features, but they focused their rhetorical fire on the prospects of gunmen getting into (the internal) government, terrorists being released early from jail, the failure to secure the decommissioning of (republican) paramilitaries’ weapons, and on those parts of the Agreement, including proposed policing arrangements, which implied the full equality of nationalists with unionists within Northern Ireland. By contrast, the “Yes Unionists” trumpeted some of the external aspects of the Agreement, pointing out that the Agreement had led to changes in the Irish Republic’s constitution, which now requires the active consent of majorities in both parts of Ireland before Irish unification, and claiming that they had ‘negotiated away’ the Anglo-Irish Agreement of 1985. “Yes Unionists” defended the cross-border institutions as minimal rational functional cooperation between neighboring states, and observed, correctly, that they had succeeded in trimming down the more ambitious cross-border institutions advocated by the Irish government, the SDLP and by Sinn Fein. In short, the primary unionist concerns with the Agreement cannot reasonably be said to have lain with its external dimensions.

4.2 Con/federalizing Arrangements

Confederations exist when political units delegate powers and functions to bodies that can exercise power across their jurisdictions, while retaining veto and opt-out rights. Two confederal relationships were established under the Agreement: the North-South Ministerial Council and the British-Irish Council. The North-South Ministerial Council (NSMC) brings together those with executive responsibilities in Northern Ireland and in the Republic. Nationalists were concerned that if the Assembly could outlast the NSMC, it would provide incentives for unionists to undermine the latter. Unionists, by contrast, worried that if the NSMC could survive the destruction of the Assembly, nationalists would seek to bring this about. The Agreement was a tightly written contract. Internal consociation and all-Ireland external confederalism went together: the Assembly and the NSMC were made “mutually interdependent,” one could not function without the other. Unionists were unable to destroy the NSMC while retaining the Assembly, and nationalists were not able to destroy the Assembly while keeping the NSMC. The NSMC satisfactorily linked northern nationalists to their preferred nation-state. The Irish government successfully recommended a change in its constitution to ensure that the NSMC, and its delegated implementation bodies, would be able to exercise island-wide jurisdiction in those functional activities where unionists were willing to cooperate. The NSMC functions much like the Council of Ministers in the European Union, with ministers having considerable discretion to reach decisions, but ultimately being accountable to their respective legislatures. The NSMC meets in plenary format twice a year, and in smaller groups to discuss specific sectors on a “regular and frequent basis.” Provision was made for the Council to discuss matters that cut across sectors, and to resolve disagreements. In addition, the Agreement provided for “implementation” bodies. The scope of these institutions was somewhat open-ended. The Agreement, however, required a meaningful Council. It stated that the Council

“*will*” (not “*may*”) identify at least six matters, where “existing bodies” will be the appropriate mechanisms for cooperation within each separate jurisdiction, and at least six matters where cooperation will take place through implementation bodies. The latter were subsequently agreed to be inland waterways, food safety, trade and business development, special EU programs, the Irish and Ulster Scots languages, and aquaculture and marine matters. The parties further agreed on six functional areas of cooperation – including some aspects of transport, agriculture, education, health, the environment and tourism, where a joint North-South public company was established.

The NSMC differed from the Council of Ireland of 1974. The name change was significant: a concession to unionist sensibilities. There was no provision for a joint parliamentary forum but the Northern Assembly and the Irish Oireachtas (Ireland’s houses of parliament) were asked “to consider” one. Nationalists wanted the NSMC established by legislation from Westminster and the Oireachtas – to emphasize its autonomy from the Northern Assembly. Unionists wanted it established by the Northern Assembly and its counterpart in Dublin. The Agreement split these differences. The NSMC and the implementation bodies were brought into existence by British and Irish legislation, but during the transitional period it was for the Northern executive and the Republic’s government to decide how cooperation should take place, and in what areas the North-South institutions should cooperate. Once agreed, the Assembly was unable to change these agreements – except by cross-community consent. The signatories to the Agreement promised to work “in good faith” to bring the NSMC into being. There was not, however, sufficient good faith to prevent the first material break in the timetable scheduled in the Agreement occurring over the NSMC – this was patently a by-product of the crisis over executive formation and decommissioning. The signatories were required to use “best endeavors” to reach agreement and to make “deter-

mined efforts” to overcome disagreements over functions where there was a “mutual cross-border and all-island benefit.”

A second weaker confederal relationship was established, affecting all the islands of Britain and Ireland.³³ Under the new British-Irish Council (BIC) the two governments of the sovereign states, and all the devolved governments and neighboring insular dependent territories of the UK, can meet, agree to delegate functions, and may agree upon common policies. This proposal met unionists’ concerns for reciprocity in linkages – and provides a mechanism through which they might in future be linked to the UK even if Northern Ireland becomes part of the Republic. Unionists originally wanted the NSMC subordinated to a British-Irish, or East-West, Council. This did not happen. There is no hierarchical relationship between the two councils. Two textual warrants suggest that the NSMC is more far-reaching than the BIC. The Agreement required the establishment of North-South implementation bodies, leaving the formation of East-West bodies a voluntary matter, and stated explicitly that the Assembly and the NSMC were interdependent, making no equivalent provision for the BIC.

The Agreement opened other linkages for Northern Ireland, one within the UK, and another as a possibility with the Republic, which held federalist as opposed to confederalist promise. The Agreement, unlike Scottish and Welsh devolution, was embedded in a treaty between two states, based on the UK’s recognition of Irish national self-determination. The UK officially acknowledged that Northern Ireland has the right to join the Republic, on the basis of a local referendum, and it recognized, in a treaty, the authority of Irish national self-determination throughout the island of Ireland. The Agreement’s institutions were brought into being by the will of

33 The NSMC also linked Ireland, North and South, to another confederation, the European Union. It required the Council to consider the implementation of EU policies and programs as well as proposals under way at the EU, and made provisions for the Council’s views to be “taken into account” at relevant EU meetings.

the people of Ireland, North and South, and not just by the people of Northern Ireland – recall the referendums and the interdependence of the NSMC and the Assembly. In consequence, under the Agreement, the UK's relationship to Northern Ireland, at least in international law, in my view, has an explicitly federal character: Northern Ireland had become a federacy. The Westminster Parliament and executive could not, except through breaking its treaty obligations, and except through denying Irish national self-determination, exercise power in any manner that affected Northern Ireland's autonomy inconsistent with the Agreement. This was believed to be the case immediately after the Agreement was made. Plainly the suspension of the Agreement by Mandelson in February 2000 showed that the UK's authorities did not feel constrained by that reasoning.

The Agreement also opened federalist avenues in the Republic – one of the most centralized states in Europe. The Irish government and its people did not abandon Irish unification. Instead, it became “the firm will of the Irish nation, in harmony and friendship, to unite all the people who share the territory of the island of Ireland, in all the diversity of their identities and traditions, recognizing that a united Ireland shall be brought about only by peaceful means with the consent of a majority of the people expressed, in both jurisdictions in the island” (from the new Article 3). Irish unification cannot be precluded because of present demographic and electoral trends, – which have led to a steady rise in the nationalist share of the vote across different electoral systems. The unification envisaged in the redrafted Irish constitution is, however, now different. It no longer resembles a program of assimilation. The Republic is bound to structure its laws to prepare for the possibility of a confederal as well as a unitary Ireland. Northern Ireland is a recognized legal entity within the Irish constitution, and its elimination as a political unit is no longer a programmatic feature of *Bunreacht na hEireann* (Constitution of Ireland).

5 Externally protecting the Agreement

The two states signed a treaty and created two intergovernmental devices to protect their respective national communities. The most important was the successor to that of the Anglo-Irish Agreement, viz. the new British-Irish intergovernmental conference (BIGC) that guarantees the Republic's government access to policy formulation on all matters not (yet) devolved to the Northern Assembly or the NSMC. The Irish government retains rights of consultation in those Northern Irish matters that have not been devolved to the Assembly, as was the case under Article 4 of the Anglo-Irish Agreement, and as with that agreement, there continues to be an intergovernmental conference, chaired by the Minister for Foreign Affairs and the Northern Ireland Secretary of State, to deal with non-devolved matters, and it continues to be serviced by a standing secretariat. The new Agreement, moreover, promised to "intensify cooperation" between the two governments on all-island or cross-border aspects of rights, justice, prison and policing (unless and until these matters are devolved). There is provision for representatives of the Assembly to be involved in the intergovernmental conference – a welcome parliamentarization – but they will not have the same status as the representatives of the governments of the sovereign states. The Anglo-Irish Agreement fully anticipated these arrangements, so it is as accurate to claim that it has been fulfilled as to say it has been deleted.

Formal joint sovereignty over Northern Ireland was not established, but the governments guaranteed the Agreement, and embedded it in an international treaty. Irish officials had been wary since the early 1990s of trading constitutional changes that were likely to be irreversible for institutions that might share the same fate as the Sunningdale settlement. That is why they argued that the Agreement should be incorporated in a treaty. The official Irish belief, and the Irish nationalist belief, was that the Agreement, like Northern Ireland's constitutional choice between membership of the UK and

the Republic, now rested on the consent of the Irish people, through the joint act of self-determination of the North and South. The UK government would not, on this view, have the authority to do anything that was not legitimate under the Agreement's procedures. The UK government, under Mowlam, shared this understanding. Under Mandelson it did not. In February 2000, Mandelson obtained from the UK Parliament emergency statutory powers to suspend the Assembly and Executive. In doing so he acted in classic Diceyan fashion, using the doctrine of parliamentary sovereignty to arrogate to himself the power of suspension – which had not been granted in the making of the Agreement, or in its (UK) legislative enactment. The UK government's officials knew that suspension would breach the formal Agreement – because in the summer of 1999, when both governments contemplated a suspension mechanism, Mowlam's officials proposed that the treaty that was about to be signed by the two governments, which incorporated the Belfast Agreement, should be amended, to make it compatible with suspension. No such amendment was made.

Mandelson's justification of suspension in February 2000 was that it was necessary to save the First Minister, David Trimble. His threat to resign because the IRA had not delivered on decommissioning, in advance of the deadline mandated by the Agreement, would have become operative in an environment in which "Yes Unionists" no longer commanded an absolute majority of the registered unionists in the Assembly.³⁴ Therefore, it was feared, Trimble

34 The resignation of one UUP member from the party whip meant that twenty-nine "Yes Unionists" exactly matched twenty-nine "No Unionists" in the Assembly.

Northern Ireland's devolution arrangements may be contrasted with those of Scotland and Wales, described in James Mitchell's chapter above. In Northern Ireland inter-party power-sharing and proportionality are required and UK Labour has no party interest at stake. The Northern Ireland Assembly is larger and more powerful than the Welsh National Assembly and may, by the agreement of its blocs, expand its autonomy to the same degree as the Scottish Parliament, and indeed beyond. Northern Ireland's autonomy is both more

could not have been resurrected as First Minister if he did resign. This reasoning was false: the Assembly, by weighted majority, was entitled to pass any measure to amend its current rules for electing the dual premiers, and to send this measure to Westminster for statutory ratification. So there was a mechanism, within the Agreement, under which Trimble could have regained the position of First Minister. But even if Mandelson's justification had been true, the suspension was an unconstitutional and a partisan act. It was unconstitutional in Irish eyes because the power of suspension had not been endorsed with cross-community consent through the negotiation of the Agreement, or in the referendums, or in the UK's legislative enactment of the Agreement. It was partisan because neither the Agreement, nor the Mitchell Review of the Agreement that took place in late 1999, required Sinn Fein to deliver decommissioning by the IRA because of a new deadline set by the leader of the UUP. The then formally agreed deadline for decommissioning required all political parties to use their best endeavors to achieve full decommissioning by 22 May 2000.

One passage of the Agreement referred to procedures for review if difficulties arose across the range of institutions established on the entering into force of the international treaty: "If difficulties arise which require remedial action across the range of institutions, or otherwise require amendment of the British-Irish Agreement or relevant legislation, *the process of review will fall to the two Governments in consultation with the parties in the Assembly. Each Government will be responsible for action in its own jurisdiction*" (emphasis added). The italicized passages, read in conjunction with the whole Agreement, suggest that the UK government was obligated formally to consult the parties in the Assembly and the Irish government over obtaining any power of suspension, and that any remedial action required the joint support of the two governments,

open-ended, and more constrained. It is tied to the all Ireland North-South Ministerial Council. It has a specified right of secession, to join a unified Ireland. See Hazell/O'Leary, *Op. cit.* (1999).

especially as regards their treaty. That each government would be “responsible for action in its own jurisdiction” was not taken by the Irish side to mean that the Westminster Parliament had unilateral discretion to alter, amend, suspend or abolish the institutions of the Agreement. It merely meant that for agreed remedial action there would not be joint sovereignty but rather parallel legislative procedures. The central purpose of the UK’s agreement to delete section 75 of the Government of Ireland Act of 1920, and of the Irish state’s agreement to modify Articles 2 and 3 of the Irish constitution, had been to show that both states were engaged in ‘balanced’ constitutional change, confirming that Northern Ireland’s status as part of the UK or the Republic rested with its people alone. The UK’s Diceyians, including Ulster Unionists, have obviously interpreted the UK’s deletion of section 75 of the Government of Ireland Act as meaningless because in their eyes Parliament’s sovereignty remains intact in a given domain even when it removes a statutory statement, which says it remains intact! Irish negotiators obviously should have been more careful: the UK’s “constitution” is Ireland’s British problem. Had the Agreement fully bedded down, perhaps Northern Ireland status as a federacy would have developed the status of a constitutional convention – the UK’s mysterious functional poor cousin of constitutionality.

The suspension had four messages. First, it made plain that every aspect of the Agreement is vulnerable to Westminster’s sovereignty. Everything in the Agreement – its institutions, its confidence-building measures, its commissions, the promise that Irish unification will take place if there is majority consent for it in both parts of Ireland – is revisable by the current Parliament, and any future Parliament, and that Parliament’s Secretaries of State, irrespective of international law, or the solemn promises made by UK negotiators in the making of the Agreement. No UK parliamentarian can look an Irish nationalist or republican in the eye and say that Northern Ireland’s status and its institutional arrangements rest on the consent of its people. By its actions the Westminster Parlia-

ment has affirmed that it regards its sovereignty as unconstrained by the Agreement. Had it sought and obtained the assent of the Northern Assembly – by cross-community consent – to its possession of the power of the suspension, which would have been a different matter. It did not. Even if the Secretary of State’s motives were entirely benign – and that has been questioned – his decision to obtain the power of suspension destroyed the assumptions of nearly a decade of negotiation. Secondly, the suspension spells out to official Irish negotiators, and Northern nationalists, the necessity, in any new round of major negotiations, of entrenching Northern Ireland’s status as a “federacy,” perhaps in the same manner as the UK’s courts are instructed to make European law supreme over law(s) made by the Westminster Parliament, through full domestic incorporation and entrenchment of the relevant treaty. Without such protection the Agreement cannot be constitutionalized consistently with Irish national self-determination, North and South. This will require Ireland’s negotiators to require Westminster to repeal the suspension Act and to declare that its sovereignty is circumscribed by the Agreement. Thirdly, unionists must, eventually, consider the constitutional consequences of suspension. The “Yes Unionists,” in embracing the doctrine of parliamentary sovereignty, forget that they may one day suffer from the consequences of the sword they urged Westminster to deploy. What Westminster did on behalf of unionists may be used at their expense tomorrow – including taking from them membership of the Union. Mandelson’s action means that the Union does not rest on the consent of its component parts, but rather on Westminster’s say so: Westminster is free to modify the Union in any way it likes, for example, through full-scale joint sovereignty over Northern Ireland with the Republic, or through expelling Northern Ireland from its jurisdiction. Lastly, the suspension spells a blunt warning to the Scottish Parliament and the Welsh Assembly – bodies created with smaller proportions of popular support and lower electoral turnouts than their Northern Irish counter-

part. Sovereignty remains indivisibly in Westminster's possession: even under "modernizing" New Labour.

6 The Dual Premiership

Among its institutional novelties the Agreement established two quasi-presidential figures, a dyarchy, to preside over an executive formed through the d'Hondt allocation process.³⁵ An executive presidency is an executive that cannot be destroyed by an assembly except through impeachment; the dual premiership has presidential characteristics because it is almost impossible to depose the two office-holders, provided they remain united as a team, until the next general election. The First and Deputy First Minister are elected together by the parallel consent procedure, an idea that flowed out of the making of the Agreement which required propositions to have the support of a majority of parties, including parties representing a majority of nationalists and of unionists. The carry-over of this concurrent rule of negotiation into the election of the two premiers gave very strong incentives to unionists and nationalists to nominate a candidate for one of these positions who was acceptable to a majority of the other bloc's members. It also meant that the respective unionist and nationalist moderates were guaranteeing their control of these positions. In the first elections for these posts in designate or shadow form, pro-Agreement unionists in the UUP and the Progressive Unionist Party, who between them then had a majority of registered unionists (30 out of 58), voted solidly for the combination of David Trimble of the UUP and Seamus Mallon of the SDLP. Naturally so did the SDLP, which enjoyed a majority among registered nationalists (24 out of 42). (The "No Unionists" voted against this combination, while Sinn Fein abstained). The Agreement and its UK legislative enactment, the Northern Ireland Act (1998), made clear that both posts had identical symbolic and

35 For a fuller discussion of the d'Hondt allocation process see O'Leary, "The Nature of the Agreement," 1628–67.

external representation functions. Indeed both have identical powers, the sole difference being in their titles: both preside over the 'Executive Committee' of ministers, and have a role in coordinating its work. Their implicit and explicit coordinating functions, as approved by the Shadow Assembly, were elaborated in February 1999. A Department of the First and Deputy First Ministers was created. It was to have an Economic Policy Unit, and an Equality Unit, and was tasked with liaising with the NSMC, the BIC and the Secretary of State on reserved and excepted UK powers, EU/international matters, and cross-departmental coordination.

The prime ministerial dyarchy is quasi-presidential, because neither the First nor the Deputy First Minister formally appoint the other ministers to the Executive – except in cases where one of them is a party leader entitled to nominate the ministries to which his or her party is entitled. Posts in the Executive are allocated to parties in proportion to their strength in the Assembly, according to a mechanical rule, the d'Hondt rule. The rule's consequences were simple: any party that won a significant share of seats and was willing to abide by the new rules established by the Agreement had a reasonable chance of access to the executive. It creates a voluntary grand coalition government because parties are free to exclude themselves from the Executive Committee, and because no program of government has to be negotiated in advance. The design created strong incentives for parties to take their entitlement to ministries because if they did not, the seats would go either to their ethnonational rivals or to competitors in their own bloc. This dual premiership critically depends on the personal cooperation of the two holders of these posts, and on the cooperation of their respective majorities (or pluralities – under the weighted majority rule). The Northern Ireland Act (1998) reinforced their interdependence by requiring that "if either the First Minister or the deputy First Minister ceases to hold office, whether by resignation or otherwise, the other shall also cease to hold office" (Article 14 (6)).

This power of resignation has been strategically deployed by both elected office-holders.

In the summer of 1999, the SDLP's Mallon resigned as Deputy First Minister (designate), complaining that the UUP was "dishonoring" the Agreement and "insulting its principles" by insisting on decommissioning before executive formation. He did so to speed an intergovernmental review of the implementation of the Agreement. The question immediately arose: did Mallon's resignation automatically trigger Trimble's departure from office, and require fresh elections to these positions within six weeks? The Initial Presiding Officer's answer to this question was that it did not, because the Assembly was not yet functioning under the Northern Ireland Act. This answer was accepted, and in November 1999 Mallon's resignation was subsequently rescinded with the assent of the Assembly with no requirement that the two men would have to re-stand for office. Shortly afterwards, however, when the Assembly and Executive came fully "on line" in November 1999, and ceased to be in designate form, David Trimble was to use the threat of resignation, helping thereby to precipitate the suspension of February 2000. He wrote a postdated letter of resignation to the chairman of his party, who was authorized to deliver it to the Secretary of State if Sinn Fein failed to achieve IRA movement on the decommissioning of its weapons – in the form of "product" – within a specified period after the Ulster Unionist Party had agreed to full-scale executive formation. As we have seen, the fear that this resignation would become operative was the proximate cause of the Secretary of State's decision to suspend the Assembly.

How should we appraise the executive design in the Agreement? The skill of the designers/negotiators was to create strong incentives for executive power-sharing and power division, but without requiring parties to have any prior formal coalition agreement – other than the institutional agreement – and without requiring any party to renounce its long-run aspirations. The dual premiership, by contrast, was designed to tie moderate representatives

of each bloc together, and to give some drive towards overall policy coherence. It was intended to strengthen moderates and to give them significant steering powers over the rest of the executive. The d'Hondt mechanism, by contrast, ensured inclusivity and was carefully explained to the public as achieving precisely that. Distinctive coalitions could form around different issues within the Executive, permitting flexibility, but inhibiting chaos (given the requirement that the budget be agreed by cross-community consent). In these respects and others the Agreement differed positively from the Sunningdale experiment of 1973. Yet the Executive, and the dual premierships in particular, have proven unstable – and for reasons that go beyond the holders' personalities. Two causes have mattered: the precariousness of the 'Yes Unionist' bloc, and the potency of the resignation weapon available to each premier. Arguably the inter-moderate party deal was a weak spot in institutional design. Had the first and deputy first premierships been allocated according to the d'Hondt procedure, and had parties which threatened not to take up their Executive seats simply lost access to executive power, then there would have been very strong incentives for the Executive to be sustained, especially if the Secretary of State had decided to take a hands-off approach to any threats of non-participation in the executive.

Using the d'Hondt rule to allocate the dual premierships, with the same Mitchell-inspired ministerial pledge of office, perhaps modified by a rule that one premiership had to go to the unionist party with the highest number of seats and the other to the nationalist party with the highest number of seats, would, however, have had the consequence of making more likely the future success of harder-line party leaders, such as Paisley or Adams. That, of course, was one motivation behind the construction of the dual premierships. However, the prospect feared by the moderates may not have spelled disaster: the prospect of the highest offices might have further moderated the stances of the respective hard-line parties. It is a heretical thought.

What was not foreseen was that failure to timetable the formation of the rest of the Executive immediately after the election of the premiers would precipitate a protracted crisis of Executive formation. Trimble availed himself of this loophole to prevent Executive formation until November 1999. If the Agreement survives, amendments to the Northern Ireland Act (1998) could be adopted by the UK Parliament, or by the Assembly, to prevent any recurrence of this type of crisis. In future, candidates for First and Deputy First Minister could be obliged to state the number of Executive portfolios that will be available, and the formation of the Executive should be required immediately after their election. That would plug this particular constitutional hole. It may, however, be unnecessary. It is unlikely that future candidates for First and Deputy First Minister will agree to be nominated without a firm agreement on the number of portfolios and the date of cabinet formation. The crisis of Executive formation, which dogged the implementation of the Agreement between June 1998 and November 1999, arose for political and constitutional reasons. Trimble insisted that Sinn Fein deliver some IRA decommissioning before its members would take their seats in the Executive: ‘no government before guns.’ Under the text of the Agreement, Trimble had no warrant to exercise this veto:

- 1 No party can veto another party’s membership of the Executive, though the Assembly as a whole, through cross-community consent, may deem a party unfit for office (it has not done so);
- 2 the Agreement did not specify a starting date for decommissioning, though it did require parties to use their best endeavors to achieve the completion of decommissioning within two years, that is, by 22 May 2000;
- 3 any natural reading of the Agreement mandated Executive formation as the first step in bringing all the Agreement’s institutions “on line.”

Trimble’s concern was to appease critics of the Agreement within his own party, and he was initially facilitated in exercising this

tacit veto by the UK and Irish governments who were sympathetic to his exposed position. One flexible provision in the Agreement gave Trimble time to stall. The Agreement stated that there must be at least six “other ministers,” but that there can be “up to” ten. The number of ministries was to be decided by cross-community consent and that gave an opportunity to delay Executive formation. It would be December 1998 before the parties reached agreement on ten ministries.

In mid-November 1999, it looked as if the crisis over Executive formation would finally be resolved. The UUP accepted that the running of the d’Hondt procedure to fill the cabinet could occur after the *process* of decommissioning began – with the IRA appointing an interlocutor to negotiate with the IICD – while actual decommissioning, consistent with the text of the Agreement, would not be required until after Executive formation. Senator Mitchell in concluding his Review of the Agreement, and with the consent of the pro-Agreement parties, stated that “Devolution should take effect, then the executive should meet, and then the paramilitary groups should appoint their authorized representatives, all on the same day, in that order.” This was an honorable resolution to what looked like becoming a fundamental impasse – though the Ulster Unionist Council rendered it problematic. To get their support Trimble offered the previously cited postdated resignation letter to become operative within a specified period not negotiated under the Mitchell Review. The IRA did not deliver, at least not in the way that Mandelson believed was required; powers of suspension were obtained and used. Had the Agreement been followed to the letter, the parties in the Assembly could have determined by cross-community consent that Sinn Fein and the PUP were not fit for office because they had not used their best endeavors to achieve comprehensive decommissioning. That avenue was not deployed. Suspension did not completely save Trimble from the wrath of his party: 43% of them voted for a stalking horse to replace him, the Reverend Martin Smyth MR Trimble remained leader but bound

by a mandate for reformation of the Executive that neither the UK government or republicans seemed likely to deliver. The “Yes Unionists” had failed decisively to rout the “No Unionists,” partly through an error of judgement and mismanagement, and partly through the over-representation of “No” and “soft Yes” unionists among the UUP’s activists as opposed to its voters. Their failure was, of course, rendered more likely by the republican position on decommissioning. The Republicans were locked in a ghetto of insecurity – determined that, at best, the decommissioning of their weapons would be the last or joint last act of implementation.

In May 2000, however, republicans promised to deliver a “confidence-building measure,” viz. inspections of some of the IRA’s arms dumps, by two international observers, Cyril Rhamaposa, the former African National Congress negotiator, and Martti Ahtisaari, the then president of Finland. It also seemed clear that they would re-engage with the IICD. In return Trimble promised to lift his resignation threat and Mandelson took the Executive and Assembly out of suspended animation. It was agreed that completing decommissioning be delayed for one year. Republicans appeared to be engaging in the decommissioning process in return for the restoration of the Executive, side-payments for their prisoners and those still facing extradition, and for assurances on demilitarization and police reform: Mandelson appeared vindicated in the eyes of his supporters. Blair gave assurances that the UK government would implement the Patten Commission’s proposals on policing, which Trimble was known to oppose. Trimble warned republicans to engage with the IICD; republicans warned Mandelson to deliver on his obligations under the Agreement, which takes us to the crisis over Executive maintenance and policing reform.³⁶

36 The following section draws on evidence presented in “Why Failing to Implement the Patten Report Matters.” Testimony for the Hearing of the Commission on Security and Co-operation in Europe (The Helsinki Commission), entitled “Protecting Human Rights and Securing Peace in Northern Ireland: The Vital Role of Police Reform,” Friday 22 September, 2000, International Relations Committee Room, Raeburn Building, Washington DC.

7 Policing Reform and Spinning Out of Control

The institution building of the Belfast Agreement was flanked by confidence-building processes involving ceasefires by paramilitaries, the release of their incarcerated prisoners, and commitments to protect human rights, entrench equality, demilitarize the region, assist in decommissioning, and to the reform of the administration of justice and policing. As of 2000, just four of these items awaited full or effective beginnings in implementation: decommissioning by paramilitaries; the reform of the system of criminal justice; demilitarization; and policing reform. These items were interlinked. The Labour government initially welcomed the Patten Report issued by the Independent Commission on Policing for charting “the way forward in the interests of all.” Blair, Mandelson, and the “Explanatory Notes” issued by the Northern Ireland Office accompanying the Police Bill put before the UK Parliament in the spring of 2000, flatly declared their intention to give effect to Patten’s 175 recommendations. That was not true. The UK government also implied, usually in off-the-record briefings, that it could not implement the Patten Report in full because of the ‘security situation.’ This position, in dissembling contradiction with its official one, would have had credibility if the necessary preparatory steps to implement Patten in full when the security situation was satisfactory had been taken. They were not.³⁷ Policing was so controversial that the parties to the Agreement could not concur on future arrangements³⁸ They

37 Despite the Omagh atrocity of 1998, the key indicators of political violence demonstrate that the security situation has been much better in the period since 1995 than it was in the period running up to 1994, and significantly so by comparison with the entire period of fully active conflict which preceded the first IRA ceasefire (i.e., 1969–93). The death toll during 1995–99 more than halved by comparison with 1990–94.

38 A former Irish prime minister, Dr. Garret FitzGerald, has described policing in Northern Ireland as having the status of Jerusalem in the Israeli-Palestinian peace process. *Irish Times*, 12 August 2000; also see McGarry, J. and O’Leary, B. *Policing Northern Ireland: Proposals for a New Start*. Belfast: Blackstaff, 1999.

did agree upon the terms of reference of a commission, eventually chaired by Christopher Patten, a former minister in the region and now a European Commissioner. To have effective police rooted in, and legitimate with, both major communities was vital to the settlement. Eight criteria for policing arrangements were mandated in the commission's terms of reference. They were to be impartial; representative; free from partisan political control; efficient and effective; infused with a human rights culture; decentralized; democratically accountable 'at all levels;' and consistent with the letter and the spirit of the Agreement. The Patten Commission engaged in extensive research and interaction with the affected parties, interest groups and citizens, and published its report in September 1999. It did not, and could not, meet the hopes, or match the fears, of all, but the commissioners undoubtedly met their terms of reference.³⁹

The Patten Report was a thorough, careful and imaginative compromise between unionists who maintained that the existing Royal Ulster Constabulary already met the terms of reference of the Agreement and those nationalists, especially republicans, who maintained that the RUC's record mandated its disbanding. However, the Police Bill presented to Parliament in the spring of 2000 was an evisceration of Patten, and condemned as such by the SDLP, Sinn Fein, the Women's Coalition, the Catholic Church, and non-governmental and human rights organizations, such as the Committee on the Administration of Justice. It was also criticized by the Irish government, the US House of Representatives (H. Res. 447, 106th Congress) and Irish Americans, including Clinton.⁴⁰ The

39 Patten, C. et al. *A New Beginning: The Report of the Independent Commission on Policing for Northern Ireland*. Belfast and London: HMSO, 1999; O'Leary, B. "A Bright Future and Less Orange (Review of the Independent Commission on Policing for Northern Ireland)." *Times Higher Education Supplement*, 19 November 1999.

40 I described it as betraying Patten's "substantive intentions in most of its thinly disguised legislative window-dressing." O'Leary, B. "What a Travesty: Police Bill is Just a Parody of Patten," *Sunday Business Post* (Dublin), 30 April 2000.

veracity of the critics' complaints can be demonstrated by comparing some of Patten's recommendations with the initial bill presented to Parliament:

- 1 Patten recommended a neutral name, the Northern Ireland Police Service. The Royal Ulster Constabulary was not a neutral title so it was recommended to go. Patten also recommended that the display of the Union flag and the portrait of the Queen at police stations should go. Symbols should be "free from association with the British or Irish states." These recommendations were a consequence of Patten's terms of reference, the Agreement's explicit commitment to establishing "parity of esteem" between the national traditions, and the UK's solemn commitment to "rigorous impartiality" in its administration. The original bill, by contrast, proposed that the Secretary of State have the power to decide on the issues of names and emblems.
- 2 Patten recommended affirmative action to change rapidly the proportion of cultural Catholics in the police. Even critics of affirmative action recognized the need to correct the existing imbalance – in which over 90% of the police are local cultural Protestants. The original bill reduced the period in which the police would be recruited on a 50:50 ratio of cultural Catholics and cultural Protestants from ten to three years, requiring the Secretary of State to make any extension, and was silent on "aggregation," the proposed policy for shortfalls in the recruitment of suitably qualified cultural Catholics.
- 3 Patten proposed a Policing Board consisting of ten representatives from political parties, in proportion to their shares of seats on the Executive, and nine members nominated by the First and Deputy First Ministers. These recommendations guaranteed a politically representative board in which neither unionists nor nationalists would have partisan control. The original bill introduced a requirement that the board

should operate according to a weighted majority when recommending an inquiry, tantamount to giving unionist and unionist-nominated members a veto over inquiries, that is, partisan political control, and a direct violation of Patten's terms of reference.

- 4 Patten avoided false economies when recommending a downsizing of the service, advocated a strong board empowered to set performance targets, and proposed enabling local District Policing Partnership Boards to engage in the market-testing of police effectiveness. The original bill empowered the Secretary of State, not the Policing Board, to set performance targets, made no statutory provision for disbanding the police reserve, and deflated the proposed District Policing Partnership Boards, because of assertions that they would lead to paramilitaries being subsidized by taxpayers.
- 5 Patten proposed that new and serving officers should have knowledge of human rights built into their training, and retraining, and their codes of practice. In addition to the European Convention, due to become part of UK domestic law, the Commission held out international norms as benchmarks.⁴¹ Patten's proposals for normalizing the police – through merging the special branch into criminal investigations – and demilitarizing the police met the Agreement's human rights objectives. The original bill was a parody. The new oath was to be confined to new officers. No standards of rights higher than those in the European Convention were to be incorporated into police training and practice. Responsibility for a code of ethics was left with the Chief Constable. Patten's proposed requirement that the oath of service 'respect the traditions and beliefs of

41 Patten et al., *Op. cit.*, para. 5.17.

- people' was excluded. Normalization and demilitarization were left unclear in the bill and the implementation plan.
- 6 Patten envisaged enabling local governments to influence the Policing Board through their own District Policing Partnership Boards, and giving the latter powers “to purchase additional services from the police or statutory agencies, or from the private sector,” and matching police internal management units to local government districts. The original bill, by contrast, maintained or strengthened centralization: the Secretary of State obtained powers that Patten proposed for the First and Deputy First Ministers and the Policing Board, and powers to issue instructions to District Policing Partnership Boards; and neither the bill nor the implementation plan implemented Patten’s proposed experiment in community policing.
 - 7 Patten envisaged that the Policing Board would be strong, independent and powerful to hold the police to account, and to replace the discredited Police Authority.⁴² The police would have “operational responsibility” but be held to account by the board, and required to interact with the Human Rights Commission, the Ombudsman and the Equality Commission. The bill watered down Patten’s proposals, empowering the Secretary of State to oversee and veto the board’s powers, empowering the Chief Constable to refuse to respond to reasonable requests from the board, and preventing the board from making inquiries into past misconduct.
 - 8 Patten was consistent with the terms of reference and spirit of the Belfast Agreement. The original bill was not, being incompatible with the “parity of esteem” and “rigorous impartiality” in administration. Manifestly it would not encourage “widespread community support” since it fell

42 *Ibid.*, para. 6.23.

far short of the compromise that moderate nationalists had accepted and that Patten had proposed to mark a “new beginning.”

What explains the radical discrepancy between the Patten Report and the original police bill? The short answer is that the Northern Ireland Office’s officials under Mandelson’s supervision drafted the bill. They appeared to “forget” that the terms of reference came from the Belfast Agreement. They treated the Patten Report as a nationalist report, which they had to modify as benign mediators. Although Patten warned against “cherry-picking,” the Secretary of State and his officials believed that they had the right to implement what they found acceptable, and to leave aside what they found unacceptable, premature, or likely to cause difficulties for pro-Agreement unionists or the RUC. The Police Bill suggested that the UK government was determined to avoid the police being subject to rigorous democratic accountability; deeply distrustful of the capacity of the local parties to manage policing at any level; and concerned to minimize the difficulties that the partial implementation of Patten would occasion for Trimble, by minimizing radical change to become mere reforms of the RUC.

Under pressure Mandelson beat a partial retreat, whether to a position prepared in advance only others can know. Some speculated that he designed an obviously defective bill so that nationalists would then be mollified by subsequent improvements. That is to make the characteristic error of endowing him with greater political intelligence than his record suggests: all that the defective bill achieved, according to Seamus Mallon was to shatter already fragile faith in the Government’s commitment to police reform. Accusing his critics of “hype,” “rhetoric” and “hyperbole,” Mandelson promised to “listen” and to modify the bill. He declared that he might have been too cautious in the powers granted to the Policing Board. Indeed the government was subsequently to accept over sixty SDLP-driven amendments to bring the bill more into line with Patten. The bill was improved in the Commons and Lords.

The quota for the recruitment of cultural Catholics is now better protected. The Policing Board has been given power over the setting of short-run objectives, and final responsibility for the police's code of ethics. Consultation procedures involving the Ombudsman and the Equality Commission have been strengthened and the First and Deputy First Ministers will now be consulted over the appointment of non-party members to the board. The weighted majority provisions for an inquiry by the board have gone. Yet any honest appraisal of the Act had to conclude that it was still not the whole Patten; it rectifies some of the original bill's more overt deviations, but on the crucial issues of symbolic neutrality and police accountability, vital for a 'new beginning' it was at odds with Patten's explicit recommendations.⁴³

7.1 Symbolic Neutrality

Patten wanted a police rooted in both communities, not just one. That is why he recommended that the name of the service be *entirely* new: The Northern Ireland Police Service. The Act, because of a government decision to accept an amendment tabled by the UUP, styles the service "The Police Service of Northern Ireland (incorporating the Royal Ulster Constabulary)." The Secretary of State promised an amendment to define it "for operational purposes," to ensure that the full title would rarely be used and that the parenthetical past generally be excluded. He broke this commitment at the report stage of the bill's passage through parliament. Mandelson was mendaciously misleading in declaring that he was merely following Patten's wishes that the new service be connected to the old, avoiding suggestions of disbanding. Patten proposed an entirely new and fresh name, and proposed linkages between the old and new services through police memorials, and *not* the renaming

43 For the defects in the police Bill and the accompanying implementation plan with regard to community policing, see Paddy Hillyard's comments in the *Irish Times*, 2 August, 2000.

adopted by the government. Patten unambiguously recommended that the police's new badge and emblems be free of association with the British or Irish states, and that the Union flag should not fly from police buildings. The Act postpones these matters. Avoiding responsibility, the government passed the parcel to the local parties to reach agreement, while providing reassuring but vague words for the parliamentary record. Since Mandelson had already ruled that only the Union Jack, albeit just on specified days, should fly over the buildings of the devolved administration, some nationalists lacked faith that the UK would deliver on cultural neutrality and impartiality.

Why do these symbolic issues matter? Simply because the best way to win widespread acceptance for police reform was to confirm Patten's promised new beginning by following his proposed strategy of symbolic neutrality.⁴⁴ Full renaming and symbolic neutrality would spell a double message: that the new police are to be everyone's, and the new police are no longer to be primarily the unionists' police. This symbolic shift would mightily assist in obtaining representative cultural Catholic recruitment and in winning consent for the new order among nationalists as well as unionists.

7.2 Oversight and Accountability

Patten recommended an Oversight Commissioner to "supervise the implementation of our recommendations." The Labour government – under pressure – put the commissioner's office on a statutory basis, which it did not intend to do originally, but confined the commissioner's role to overseeing changes "decided by the government." Had Mandelson and his colleagues been committed to Pat-

44 An alternative path, legitimate under the Agreement, would have been to pursue a fully bi-national symbolic strategy. McGarry/O'Leary, *Op.cit.* However, even if the police were to have both an English and Irish title in each case, the name should be neutral: Northern Ireland Police Service or Coras Síochana Thuaisceart Éireann.

ten they would have charged the commissioner with recommending, now or in the future, any legislative and management changes necessary for the full and effective implementation of the Patten Report. Patten recommended a Policing Board to hold the police to account, and to initiate inquiries into police conduct and practices. Mandelson in effect prevented the board from inquiring into any act or omission arising before the eventual Act applies. This was tantamount to an undeclared amnesty for past police misconduct, not proposed by Patten. The Secretary of State will additionally have the authority to approve or veto the person appointed to conduct any present or future inquiry (Police Act 2000, clause 58 (9)). Patten also recommended that the Ombudsman should have significant powers⁴⁵ and should ‘exercise the right to investigate and comment on police policies and practices,’ whereas in the Act the Ombudsman may make reports, but not investigate (so it is not a crime to obstruct her work). The Ombudsman is additionally restricted in her retrospective powers (Police Act 2000, clause 62), again circumscribing the police’s accountability for past misconduct. Mandelson suggested his critics were petty, arguing that they were ungrateful, pointing out just how much he had done to implement Patten, and how radical Patten is by comparison with elsewhere. This “spin” was utterly unconvincing. The proposed arrangements effectively seal off past, present and future avenues through which the police might be held to account for misconduct, for instance in colluding with loyalist paramilitaries or covering up assassinations; and are recipes for leaving the police outside the effective ambit of the law. And be it noted: Patten is not radical, especially by the standards of Canada and the USA that have long made their police democratically accountable and socially representative. Patten is only radical by the past standards of Northern Ireland.

There was a small ray of hope, noted by the SDLP, viz. if the implementation plan on policing brought the UK government much

45 *Ibid.*, para. 6.42.

closer into line with Patten then there might be a basis for a new beginning. Over 300 police had been killed in the conflict, the number emphasized by unionists, but nationalists remembered that seven of the first eight deaths in 1969 were partly caused by an illegitimate unreformed police. In the mind-set of the Provisional IRA their formation was the result of the police standing by, or assisting in, the burning of nationalists' homes in the summer of 1969. So, Mandelson's dilution of the Patten report threatened to decouple republicans from the Agreement.⁴⁶ Generously disposed analysts believe Mandelson's conduct was motivated to help Trimble and the UUP who were in a precarious position – aggravated by the absence of a start to decommissioning by the IRA. Perhaps, but that does not account for his efforts to block an accountable service in the future – here the Secretary of State appeared to succumb to lobbying to prevent the unearthing of past and present policing scandals. And, it neglects the fact that his conduct continued a practice he had established by obtaining the power of suspension, of unilaterally rewriting the rules of the game – perhaps appropriate in normal politics, but entirely inappropriate in bedding down a new constitutional settlement.

8 Avoiding a Meltdown?

In January 2001, it was difficult to avoid pessimism about the prospects for the Agreement. The passage of the Police (Northern Ireland) Act in November 2000 had left the SDLP, Sinn Fein and the Irish government strongly dissatisfied. Even though the final Act was better than the original bill it was still “Patten lite.” The IRA had not formally re-engaged with the IICD, partly, it seemed, to put pressure on Mandelson to deliver on Patten and demilitariza-

46 The careful and detailed denunciation of Mandelson by Mitchel McLaughlin, Sinn Fein's leading moderate, suggests the depth of the crisis. “The Mandelson Factor,” *Belfast Telegraph*, 1 December 2000. It specifically accuses Mandelson of failing to deliver on explicit commitments and obligations.

tion – though it did facilitate a second inspection of its arms dumps. The UK government was refusing to move fast on demilitarization because of its security concerns, especially about dissident republicans, who were strongest in areas that have historically been vigorously republican – and where there is the greatest demand for demilitarization. The discipline of loyalist paramilitaries was breaking down: there was internal feuding, and sections of the UDA were targeting vulnerable Catholics with pipe-bomb attacks in predominantly unionist towns. In addition, Trimble decided to play Executive hardball. At the end of 2000, besieged by internal party critics demanding a fast exit from the Executive because of the IRA's obstinate stance on decommissioning, he decided to take what was called proportionate action. Acting on poor legal advice, he availed himself of a technical clause in the Northern Ireland (1998) Act and refused to nominate the two Sinn Fein ministers to carry out their obligations under meetings of the North-South Ministerial Council. Sinn Fein's two ministers, Bairbre de Bruin and Martin McGuinness, and the Deputy First Minister, Seamus Mallon, announced they would test the legality of Trimble's decision in the courts. Trimble's lawyer justified his action as intended to put pressure on Sinn Fein to get the IRA to deliver on its obligations. Judge Kerr ruled Trimble's action unlawful on 30 January 2001, partly because Trimble could not inhibit or frustrate one part of the Agreement, cross-border cooperation, to ensure progress on another, viz. decommissioning. He also ruled that Trimble had acted beyond his powers. Trimble immediately decided to appeal. The political stalemate and legal showdown threatened an acrimonious and messy meltdown. However, on 24 January 2001 something unexpected happened. Peter Mandelson was forced to resign as Secretary of State because of events that had nothing to do with Northern Ireland. He was replaced by Dr John Reid, the former Secretary of State for Scotland.

Mandelson's exit left nationalists, republicans and the Irish government almost as happy as Labour's backbenchers. In the course

of the next ten months Dr Reid would establish much better relations with the SDLP and Sinn Fein, while generally retaining the confidence of the UUP. The remarkable formal political institutions of the Agreement, which merit the description of a complex con-
sociation, had all been established in 1998–99, albeit with delays in their scheduled timetables. But key implementation difficulties were evident in 2000–01:

- 1 The UK government obtained and used the unilateral power of suspension – immensely disliked by nationalists, but sought by unionists, especially as a bargaining chip to compel IRA decommissioning.
- 2 The dual premiership was vulnerable to resignation threats from both the First and Deputy First Ministers – creating reasons for either infra-Agreement Reviews, or extra-Agreement suspensions.
- 3 Unionists who rejected, and unionists who supported, the Agreement tried to create difficulties within the Executive, by refusing to attend plenary sessions of the NSMC and rotating their ministerial nominees in the case of the DUP; by initially refusing in the case of both the UUP and the DUP to nominate their MLAs to their ministerial entitlements, and later obliging their withdrawal from those entitlements; and by refusing to establish or maintain the Executive in the absence of IRA decommissioning.
- 4 The First Minister acted unlawfully in refusing to nominate Sinn Fein ministers to carry out their duties on the NSMC.

The institution-building of the Agreement had, however, led to an ironic historic reversal. Whereas nationalists and republicans had once boycotted devolved arrangements in Stormont,⁴⁷ it was now unionists who threatened to do so. The difficulties in institutional

47 O’Leary/McGarry, *Op. cit.*, ch. 3.

maintenance, magnified by Mandelson's mismanagement, flowed directly from two sources:

- 1 Unionist dissatisfaction with the failure of the confidence-building measures attached to the Agreement, especially decommissioning, and their dissatisfaction with the inevitable repercussions of appropriate implementation of the confidence-building measures, especially with regard to police reform, and prisoner releases.
- 2 Internal unionist political competition, within the UUP, and between the UUP and the DUP, rendered it extremely difficult for the UUP to be a confident coalition partner with the nationalists and the republicans who made the Agreement.

The confidence-building measures embedded in the making of the Agreement have been of two kinds: the responsibilities of the two sovereign governments, and the responsibility of agents within Northern Ireland. The Irish government fulfilled its immediate obligations, including the organization of the change of its constitution through a referendum – though it has been slow in building the human rights institutions and measures that would demonstrate its full commitment to the double protection model embedded in the Agreement. The UK government had a much more mixed track record, though it had the most to do. It was the most vulnerable to lobbying, and there has been erratic conduct partly because of three different Secretaries of State. The UK fulfilled its obligations with regard to prisoner releases, organized better arrangements for the victims of violence, made promising starts with respect to better human rights protections and laws on equality – though some of its reforms in this area and the administration of justice are yet to be specified. It has initiated some demilitarization, but, reasonably, has awaited decommissioning before completion. On police reform it zigzagged dramatically. It radically diluted the Patten Commission's proposals, then moved to satisfy the SDLP's complaints that it had done so, but lost Sinn Fein's confidence that

it wanted it be part of new policing arrangements. Its conduct, especially over suspensions, was partial to the interests and threats of the divided moderate unionists. It made it less likely that the IRA would deliver on decommissioning because, especially on police reform, it patently dishonored its commitments.

The confidence-building measures that lie outside the two governments' control rested with paramilitaries who did not directly negotiate the Agreement. They have, albeit to varying degrees, broadly maintained their ceasefires, and the worst atrocities, on a generally lower scale than before, have been carried out by smaller dissident organizations. The IRA played tit-for-tat with the UK on police reform and decommissioning, and tit-for-tat with the UK and the UUP on the institutions of the Agreement and decommissioning. Nothing in the Agreement warranted its lateness in starting, let alone completing, decommissioning. What inhibited it was the failure of the UK and the UUP to honor fully their obligations, and the fear – among the IRA and its constituents – that they should not be left defenseless against unreformed police and active loyalists. Loyalists have failed to prosper politically,⁴⁸ which partly explains their disorganization, disarray and greater descent into criminality. By contrast Sinn Fein has been the prime electoral beneficiary of the peace process,⁴⁹ because it is seen by cultural Catholics as their (increasingly constitutional) nationalist champion, and because it is the beneficiary of demographic transformations.⁵⁰ And it would be the interplay of electoral calculations and deft maneuvering by all parties that would produce a remarkable political game in the summer and autumn of 2001 that terminated with the apparent stabilization of the Agreement in November 2001.

48 Bruce, S. "Terrorists and Politics: The Case of Northern Ireland's Loyalist Paramilitaries." *Terrorism and Political Violence* 13, No. 2 (2001): 27–48.

49 Mitchell, P., O'Leary, B. and Evans, G. "Northern Ireland: Flanking Extremists Bite the Moderates and Emerge in Their Clothes." *Parliamentary Affairs*, special issue "Britain Votes 2001" (2001).

50 O'Leary/Evans, *Op. cit.* (1997).

Just before the Westminster general elections of June 2001, Trimble decided to gamble, resigning as First Minister, both to position his party for competition with the anti-Agreement DUP in the forthcoming election, and to put pressure on Sinn Fein to deliver the IRA on decommissioning in accordance with the now postponed deadline. His resignation required the UK Secretary of State either to suspend the institutions – thereby provoking nationalists – or to call fresh Assembly elections – widely seen as likely to benefit the “No Unionists.” In the Westminster general elections Sinn Fein did remarkably well, edging ahead of the SDLP for the first time, both in share of the vote, and in seats won.⁵¹ Shortly afterwards the SDLP leader John Hume announced his resignation as party leader, and Seamus Mallon indicated that he would not stand for the next Assembly elections. The DUP also did very well, winning its highest ever share of the vote and of seats in a Westminster election. The conventional wisdom was that all this boded very badly for the Agreement, even though both Sinn Fein and the DUP had done well on much more moderate platforms – Sinn Fein supporting the Agreement, the DUP calling for its re-negotiation.

Shortly after the Westminster elections a review of the Agreement was convened by the two governments at Weston Park, Shropshire. The UK government indicated its willingness to deliver further administrative and legislative changes to come very close to the full implementation of the Patten Report – in effect, conceding that Mandelson’s critics had been correct. It also promised a series of inquiries on controversial cases involving police collusion in the killing of nationalists and lawyers identified as nationalists – and the Irish government balanced that by permitting the possibility of inquiries into alleged Garda collusion with the IRA. The UK government promised that specific demilitarization moves would accompany moves by the IRA on decommissioning. The UK’s shifts were sufficient to prompt the SDLP soon afterwards to accept

51 For full details see Mitchell/O’Leary/Evans, *Op. cit.*

its positions on the new police board, – which Sinn Fein decided to boycott. The IRA did not, however, move on decommissioning, though it had organized another inspection of its arms dumps during the course of the election campaign. It looked as if republicans were determined to extract further concessions on policing, or that they were internally divided over beginning decommissioning, especially given loyalist activities in North Belfast.

Dr Reid and his advisers found a (unanticipated) loophole in the suspension legislation, and twice opted for one-day unilateral suspensions of the Agreement's institutions – which each time enabled the Assembly to function for a further six weeks without an elected First Minister. The prospects for institutional collapse worsened in mid-summer, partly because of loyalist breaches of their ceasefires in Northern Ireland, and because a team of IRA and Sinn Fein cadres were arrested in Colombia, accused of being engaged in international terrorist advisory counsel. Then came the suicide missions by Islamist militants in New York and Washington on 11 September, 2001, – which shook US and European public opinion on the capacity of terrorism in general. Trimble and his ministerial colleagues in the UUP threatened to withdraw from the Executive completely, – which would force the Secretary of State to choose between a long suspension and fresh elections. These events provided the catalysts for the leadership of Sinn Fein to persuade hardliners in the IRA that it was time to begin decommissioning, to consolidate Sinn Fein's electoral progress, North and South, and to save the institutions of the Agreement. They would likely have done so anyway – 11 September made rapid movement more urgent, and in some respects easier.

When the IRA started to decommission, the UK reciprocated with the promised demilitarization actions it had made at Weston Park, but a new institutional crisis emerged. Trimble and his colleagues were prepared to accept the authenticity of the IRA's actions, as verified by the International Commission, but hard-line unionists were not. When the Assembly would vote to try to restore

Trimble to office, together with the new prospective leader of the SDLP, Mark Durkan, two of Trimble's party looked likely to desert him. There was not a sufficient – majority – level of support within the unionist bloc for the election of a First Minister and Deputy First Minister, though there was a very large majority in the Assembly overall. Time seemed to have run out. The Secretary of State could not, it seemed, avoid calling for fresh Assembly elections – he had ruled out another suspension, which would have been tantamount to throwing dust in the faces of the IRA. Pressure was accordingly exerted on the “Others” to re-designate themselves as unionists to save the Agreement. The Women's Coalition divided in two, designating one of its members as a nationalist and the other as a unionist. It was not sufficient: Trimble and Durkan were not elected, falling one vote short of the required concurrent majority. The Alliance Party demanded a Review of the Agreement, seeking to change its rules, and seeking to end the practice of obligatory designation – even though it was an entrenched part of the Agreement. Over a fateful weekend, and under intense political and media criticism, it reversed its position, and some of its members agreed to be unionists. The Assembly would twice change its standing orders, on a Friday and a Monday, by weighted majority, on how designation might be changed – first to accommodate the Women's Coalition's shift, and then to accommodate the Alliance Party's shift. It would prove enough to put Trimble and Durkan into office. The DUP challenged the legality of the Secretary of State's decision to permit the Assembly to elect new First and Deputy First Ministers, arguing that the UK's legislation required him to call fresh Assembly elections. But because the Secretary of State acknowledged he did indeed have to call such elections – but was not yet required to specify the date – a judge threw out the DUP's legal action, though it was given subsequent leave to appeal.

The complex consociation had therefore obtained a vital new lease of life. The apparently unattainable had occurred. The IRA had started to decommission; the RUC had passed into history.

Sinn Fein and the IRA had acted to save the Agreement and Sinn Fein had voted for Trimble and Durkan – whereas in the case of Trimble and Mallon it had simply abstained. Eighteen months of relative stability looked likely before the next Assembly elections. While no one can discount the prospect of fresh crises – over the completion of decommissioning in the case of the IRA, in starting decommissioning in the cases of loyalists, the worst moments seem to be over. The Agreement will not be fully tested on its robustness until Sinn Fein and the DUP emerge as the respective majority parties in their blocs, but for the moment that lies in the future. There will be a Review of the rules on designation and on voting procedures in general. The UK and Irish governments and the makers of the Agreement deserve credit for the making of the Agreement, and more for its implementation – though some of them, as I have argued, had seemed likely to ruin its progress. In the course of the peace process, poet Seamus Heaney coined the phrase that he wanted to see if hope and history could rhyme. The words can certainly now go together, even though both assonance and dissonance will accompany them.

Saudi-Arabien vor neuen Gefahren: Eine feudale Dynastie zwischen Mekka und Amerika

von Arnold Hottinger

Das Saudi-Arabische Königreich hat sich im Verlauf seiner Existenz schrittweise in das Gegenteil dessen verwandelt, was es zu Anfang war. Es wurde 1902 gegründet und bis 1924 ausgedehnt auf den grössten Teil der Arabischen Halbinsel. Es war damals ein bitterarmes Nomadenreich, dessen Zusammenhalt durch die besondere Religionsrichtung gegeben war, die sich auf der Halbinsel im Jahrhundert zuvor entwickelt hatte und die nach ihrem Gründer, Muhmmad Ibn Abdul Wahhab (1703–91), die wahhabitische Glaubensrichtung genannt wurde. Das Reich wurde stets und wird bis heute regiert durch das Zusammenwirken der Herrscherdynastie der sogenannten Âl Saud mit den Nachfahren dieses puritanischen Gottesgelehrten, die als Âl asch-Schaikh bekannt sind. Insofern ist es unverändert geblieben.

Doch das Erdöl, das von amerikanischen Gesellschaften seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs gefördert wird, hat nicht verfehlt, die Gesellschaft Saudi-Arabiens gewaltig zu bereichern und dadurch radikal zu verändern. Eigentlich ist es erstaunlich, dass sich die saudischen Herrschaftsstrukturen, die unter ganz anderen Umständen entstanden waren, trotz sehr veränderten Lebensbedingungen der Menschen für so lange Zeit beinahe unverändert erhalten konnten. Diese Stabilität, in einem Weltteil, der sich durch beständige Machtumstürze auszeichnet, verdankt das Königreich zweien seiner Herrscher, dem Gründer, Abdul Aziz Ibn Saud (1880–1953), und dessen zweitem Sohn, Faisal Ibn Abdul Aziz (1906–1975). Ibn Saud hat es erobert und errichtet, König Faisal hat den neuen Erdölreichtum soweit zu verteilen gewusst, dass die

saudischen Bürger mehrheitlich zu ihrem Staat standen und dieser die Stürme der Nasser-Zeit, des Jemen-Krieges und der arabischen Niederlagen gegenüber Israel unversehrt überdauerte.

1 Die islamische Politik des Königreiches

Seit Faisal (der 1975 von einem angeblich geistesgestörten, jedoch auch fundamentalistisch ausgerichteten Neffen ermordet wurde) ist das Reich in eine schleichende Krise eingetreten. Sie äussert sich wohl am deutlichsten durch die Zunahme islamistischer Herausforderungen, mit der die Herrscherfamilie konfrontiert ist. Aufstände der radikalen Muslime, denen die Herrschaft nicht fromm genug ist, gab es schon früher. Bereits Ibn Saud musste eine gefährliche Rebellion seiner „Ikhwan“, Brüder, wie sie genannt wurden, blutig niederschlagen, als diese sich im Jahr 1928 gegen seinen neuen Staat erhoben, den sie zwar zu erobern mitgeholfen hatten, der aber dann in ihren Augen allzu weltlich geworden war.

Später jedoch, als der Arabische Nationalismus Nasserscher Färbung hochbrandete, hatte Faisal eine „islamische Politik“, die sich gegen den „atheistischen Sozialismus“ Nassers richtete, auf seine Fahnen geschrieben. Es war ursprünglich sein aus Syrien stammender Schwager Kamal Adham, einer seiner Hauptberater, der diese Politik entwarf. Nasser war ja mit den Muslimbrüdern bitter verfeindet. Viele der ägyptischen Muslimbrüder steckten in seinen Gefängnissen und Konzentrationslagern. Doch einige waren entkommen und kämpften aus dem Exil gegen Nasser. Die Brüder besaßen auch Filialen in anderen Ländern der arabischen und der muslimischen Welt, besonders in Jordanien, in Syrien, im Sudan, sogar in der Türkei und in Afghanistan, sowie Gesinnungsgenossen, die nicht direkt zu ihren Verbänden gehörten, in Staaten wie Saudi-Arabien, Indien, Pakistan, Indonesien usw. Dies bildete einen Grundstock von Anti-Nasser-Kräften, auf den Faisal zählen konnte. Je mehr Nasser mit den Kommunisten zusammenarbeitete, desto leichter wurde es Faisal auch, die politische Ausrichtung des

ägyptischen Rayes als „atheistisch“ zu brandmarken und dadurch die Mitarbeit von weiteren Gottesgelehrten zu erlangen, die nicht zu den Anhängern der Muslimbrüder gehörten. Faisal selbst sprach oft von dem Juden Marx und glaubte wohl selbst daran, dass über ihn eine Verbindung zwischen dem Zionismus und dem Kommunismus gegeben sei, die er gerne und öffentlich als „verwandte“ oder „gleiche“ Kräfte bezeichnete.

2 Faisals Islampolitik gegen den nasserschen Sozialismus

Im Zuge dieser gegen Nasser gerichteten „islamischen“ Politik Faisals, für die viel Geld zur Verfügung stand, wurden zwei grosse islamische Organisationen gegründet: 1962 entstand die Islamische Weltliga; später nach dem Sechstagekrieg 1969 kam die Islamische Konferenzorganisation dazu. Diese zweite ist eine Organisation der muslimischen Regierungen, zu der ihre Staatsoberhäupter periodisch zusammentreten. Sie kam erst zustande, nachdem der Sieg der konservativ-islamischen Kräfte über den Nasserismus errungen war, gewissermassen um ihn zu besiegeln.

Die Weltliga erhielt ihren Sitz in Mekka und lud als Gründungsmitglieder prominente Geistliche ein,¹ die in den meisten Fällen zur sogenannten Neo-Salafiya gehörten oder ihr nahe standen, einer konservativen aber nicht traditionsgebundenen, einigermassen puritanischen Geistesrichtung im Islam, zu der man prominent auch die Brüder zählen kann. „Sie zielte auf die soziale Vernetzung der nichtintegrierten aber auch nicht traditionellen Teile der islamischen Gesellschaften. Sozialstationen, Kulturclubs und Sportvereine sollten die Knoten dieses Netzes bilden.“² Das wichtigste in unserem Zusammenhang ist, dass es sich bei den Neo-Salafisten

1 Eine Liste der Gründungsmitglieder von Ceylon bis Yemen gibt Schulze, Reinhard. *Geschichte der Islamischen Welt im 20. Jahrhundert*, München: Beck, 1994, S. 219.

2 Ebd. S. 126.

um eine Strömung handelt, die eine „islamische Öffentlichkeit“ anstrebt, eine Öffentlichkeit oder sogar einen Staat, in welcher der Islam den Ton angeben soll, nicht der Sozialismus und auch nicht der Nationalismus. Eine hochangesehene muslimische Front von solchen Persönlichkeiten konnte Faisal als eine bedeutende Stütze in seinem Überlebenskampf gegen Nasser dienen. Zu Zeiten, als Nasser im Jemen als Verbündeter der jemenitischen Republik Krieg führte und im Südjemen die Engländer in einem anti-kolonialen Abwehrkampf standen, den sie am Ende aufgeben sollten (in den Jahren 1962 bis 1968); als einige der jüngeren Mitglieder der saudischen Königsfamilie nach Ägypten geflohen waren, um sich dort der Propaganda Nassers zur Verfügung zu stellen, und als sogar der abgesetzte König Saud während kurzer Zeit mit Nasser Front gegen Faisal machte; als einmal ägyptische Kriegsflugzeuge über Nacht Fallschirme mit Waffenpaketen entlang der Strasse Medina-Jiddah niedergehen liessen, wo sie am nächsten Morgen von der saudischen Polizei gefunden wurden, bevor noch – wie es wahrscheinlich geplant war – rebellische Truppen sich ihrer bemächtigen konnten, um Jidda und vielleicht auch das nahe gelegene Mekka zu besetzen – in solchen Zeiten benötigte Faisal alle Unterstützung, die er sich zu verschaffen vermochte.

3 Die Radikalisierung von Randgruppen der Neo-Salafiya

Damals war noch nicht voraussehbar, dass sich aus den neo-salafitischen Gruppen radikalere, „revolutionäre“ Gruppierungen entwickeln sollten, die sogenannten radikalen Islamisten oder Jihadisten, die darauf ausgingen, mit Gewalt den Sturz der als „unislamisch“ verurteilten Regierungen ihrer Staaten zu provozieren und unter ihrer eigenen Leitung „Islamische Staaten“ einzurichten. Diese Entwicklung begann mit dem 1966 von Nasser hingerichteten Theoretiker und Ideologen der radikalen Strömung der Muslimbrüder, Sayid Qutb, der seine Lehren in den Gefängnissen Nassers

entwickelt hatte. Seine Lehre verbreitete sich in Ägypten nach der Katastrophe des Sechstagekrieges, welche die nasseristische Ideologie und Politik delegitimisierte, und sie erhielt 1979 einen bedeutenden neuen Antriebs durch die islamische Revolution Khomeinis in Iran. Die iranische Revolution gehörte zwar zum Schiismus, wirkte aber auch auf die radikalen sunnitischen Islamisten anfeuernd, weil mit ihr zum ersten Mal radikale Islamisten tatsächlich die Macht in ihrem Staat errungen hatten.

Auch Saudi-Arabien geriet unter den Druck der radikalen Islamisten. Faisal wurde 1975 durch einen vielleicht desequilibrierten Verwandten ermordet, der zu den extrem islamistischen Kreisen gehörte. Vor allem aber die Besetzung der grossen Pilgermoschee von Mekka im November 1979 war der bisher wohl schwerste Schlag, den das saudische Königshaus je erlitt. Die bewaffneten Moscheebesetzer konnten sich drei Wochen lang in den Kellern des Gotteshauses halten. Sie wurden erst durch jordanische und französische Hilfstruppen (die man zu diesem Zweck rasch zum Islam bekehrt hatte) mit Hilfe von Tränengas ausgetrieben, dann gefangen genommen und über 60 von ihnen zur Abschreckung auf alle Städte des Königreiches verteilt und dort öffentlich hingerichtet. Fast gleichzeitig, aber anscheinend unabhängig von diesen Ereignissen, brachen Unruhen in den schi'itischen Teilen Saudi-Arabiens aus, besonders in der Stadt al-Qatif in der Provinz al-Hasa. Dort wurde die Islamische Revolution nach iranischem Muster ausgerufen. Der Aufstand wurde im Blut erstickt.

Die Moscheebesetzer, so sehr sie das Reich erschütterten, konnten als eine sektiererische Gruppe mit chiliastischen Visionen gelten. Doch wer sich damals in Saudi-Arabien aufhielt, konnte ermessen, wie schwer das Regime, das sich selbst als „Wächter der Heiligen Stätten“ ansieht, sich getroffen fühlte. Der Vorfall zeigte an, dass die alte Kritik der radikalen Wahhabiten an der Weltlichkeit der Herrscherfamilie und ihres Regimes sich mit den neuen Anklagen zu verbinden drohte, welche die Islamisten gegen die Herrscherschichten in der Islamischen Welt formulierten. Sie

beschuldigten sie, – in Saudi-Arabien zielte dies auf das gesamte Königshaus mit seinen damals gegen 3000 privilegierten Prinzen ab – der Falschheit und Verstellung: sie gäben sich als islamisch aus, lebten jedoch in Wirklichkeit „heidnisch“. Ihre Lehre machte Gebrauch von dem islamischen Begriff „Jihad“, der in Europa meistens ungenau mit „Heiliger Krieg“ wiedergegeben wird, aber in Wirklichkeit viel allgemeiner „Einsatz“ bedeutet. Der „Einsatz auf dem Wege Gottes“ kann kriegerischer Art sein, aber auch – was ausdrücklich als wichtiger bezeichnet wird – gegen die eigenen Lüste geleistet werden. Die Islamisten nun, oder Jihadisten, predigen, dass ein kriegerischer Einsatz gegen die angeblich ungläubigen Regierungen, die in den islamischen Staaten herrschen, Pflicht aller wahren Muslime sei. Ihr „Einsatz“ gleitet dann leicht in Terrorismus ab, weil die Regierungen über die Waffen, Heere und Sicherheitsdienste verfügen, gegen welche die Islamisten höchstens mit Bombenanschlägen und Mordaktionen angehen können. (Bisher allerdings sind noch nie Islamisten mit derartigen Methoden zur Macht gekommen. Der einzige Fall, in dem sie wirklich die Staatsmacht eroberten, war Iran, und dort haben sie ihren Durchbruch nicht mit Bombenanschlägen sondern durch Massendemonstrationen erreicht.)

4 Afghanistan als Blitzableiter

Im Jahr der Moscheebesetzung, Weihnachten 1979, fand die russische Invasion Afghanistans statt. Für Saudi-Arabien bot sich eine Gelegenheit, mehrere Fliegen mit einer Klappe zu schlagen: durch Unterstützung des afghanischen Guerillakrieges gegen die Russen konnten sie die Sowjetunion schädigen und ein islamisches Land für den Islam gewinnen; gleichzeitig den Amerikanern einen Gefallen tun, der nicht auf Kosten ihrer inneren Legitimität in Saudi-Arabien ging; und schliesslich konnten sie ihre eigenen islamischen Aktivisten und Jihadisten nach Afghanistan lenken und dort beschäftigen, womit sie die Bedrohung zuhause verminderten. Sie konnten sogar

hoffen, ihre eigene Herrschaft in den Augen der Islamisten in ein besseres Licht zu rücken, indem sie als Organisatoren und Geldgeber des „Jihad“ in Afghanistan auftraten.

Auch zuhause bemühten sich die saudischen Regierungen, den Radikalen möglichst wenig Angriffsfläche zu bieten. In der Öffentlichkeit wurden alle islamischen Vorschriften streng eingehalten. Die Sittenpolizei der „Mutawwafin“ erhielt erhöhte Vollmachten. Sie sorgte dafür, dass alle Geschäfte zu den Gebetszeiten geschlossen wurden, dass keine unverschleierte Frauen in der Öffentlichkeit erschienen, ja dass die Frauen nicht Auto fuhren. Viel Geld wurde für den Bau von Moscheen im In- und im Ausland ausgelegt, und bedeutende Gelder gingen an muslimische Wohltätigkeitsorganisationen. Die oben erwähnte zweite grosse islamische Organisation, die Saudi-Arabien unter Faisal gründete, die Islamische Konferenzorganisation, in deren Rahmen die Staatsschefs der islamischen Staaten periodisch zusammentraten, sollte einer „islamischen“ Politik, nach den Vorstellungen der Saudis, im islamischen Umfeld Saudi-Arabiens dienen.

Es gelang den saudischen Herrschern während zehn Jahren, 1979 bis 1989, grossenteils dank des „Jihads“ in Afghanistan, die radikalen Islamisten von Saudi-Arabien fern zu halten, den Versuchen Khomeinis, islamistische Agitation mit der Pilgerfahrt nach Mekka zu tragen, zu widerstehen und – nach der Niederlage Nassers – als die führende Macht der arabischen Welt aufzutreten. Der Preis, den Saudi-Arabien dafür entrichtete, bestand daraus, dass im islamischen Ausland Hilfe auch jenen Elementen geleistet wurde, die den radikalen Islamisten nahe standen, oder heimlich zu ihnen gehörten. Im Inland war eine recht genaue Überwachung dieser Elemente möglich. Im Ausland viel weniger, und es lag den saudischen Behörden auch nicht so sehr daran. Wenn islamische Aktivisten in Afghanistan, in Pakistan, im Sudan, im „sozialistischen“ Algerien, im Ägypten Sadats, das zum Frieden mit Israel schritt, im Libyen des Revolutionärs Ghaddafi, später in Bosnien, in Indonesien, in Zentralasien, in Palästina, vor allem im Gazast-

reifen, „für den Islam kämpfen“, erschienen sie unterstützenswert, schon weil sie durch ihren nach aussen gerichteten „Einsatz“ Ruhe im Inneren Saudi-Arabiens versprachen.

5 Ende des afghanischen Jihads; Jihadisten in der islamischen Welt

Diese Lage veränderte sich jedoch nach dem Abzug der Russen aus Afghanistan von 1989. Manche der Afghanistan-Kämpfer kehrten heim, unter ihnen auch ein gewisser Usama ben Ladhen, der in Afghanistan vor allem in der Logistik des „Jihad“ eng mit der CIA zusammengearbeitet hatte. Andere der Kämpfer blieben im Land, weil ja noch das kommunistische Regime von Kabul, unter Najib Ullah, zu bekämpfen blieb. Doch im nun entstehenden Ringen aller gegen alle, das mehr mit Machtgelüsten als mit Islam zu tun hatte, wurden sie desillusioniert und zynisch. In dieser Geistesverfassung öffneten sie sich mehr denn je den Theorien der radikalen Islamisten, nach denen die Wurzel des Übels im „Westen“ lag, der sich beständig bemühte, die Muslime zu korrumpieren, um seine Oberherrschaft über sie auszuüben. Die sogenannten „Afghanen“, das heisst die Heimkehrer aus Afghanistan, spielten bei den Mordaktionen in Ägypten, in Algerien, in Saudi-Arabien selbst eine bedeutende Rolle, unter anderem weil sie praktische Erfahrung im Umgang mit Sprengstoff und im Legen von Hinterhalten besaßen.

Saudi-Arabien stand vor der Entscheidung, entweder allen Muslimen den Geldhahn abzudrehen, oder das Geld weiter fliessen zu lassen, jedoch nach Möglichkeit zu vermeiden, dass es in die Hände der Radikalen gelange. Die Regierung entschied sich für das zweite. Das Geld ganz abzudrosseln wäre in der Tat gefährlich gewesen, weil dadurch der Einfluss der saudischen Regimes auf die gesamte islamische Szene zusammengebrochen wäre. Doch die Böcke von den Lämmern zu scheiden, erwies sich ebenfalls als schwierig. Auch die nicht gewalttätigen Muslime im Königreich und ausserhalb sympathisierten im Grunde mit den Zielen der Islamisten: der

Schaffung von „islamischen Staaten“, wenngleich sie mindestens verbal und in der Öffentlichkeit ihre Methoden, die Selbstmordbomben, Mordaktionen und Staatsstreichversuche, missbilligten. Die Finanzierungsmethoden waren unübersichtlich. Gelder, die in die Hand von angesehenen Gelehrten gegeben wurden, um islamischen und wohltätigen Zwecken zu dienen, wurden von diesen weitergeleitet an islamische und wohltätige Stellen, die ihrerseits Verbindungen zu Islamisten unterhielten und ihren „Einsatz“ förderten, ohne genau zu wissen, woraus nun im einzelnen diese „Einsätze“ bestehen würden. So kam es, dass während weiteren zehn Jahren von 1990 bis 2000 und darüber hinaus, Saudi-Arabien zum Erstaunen vieler Beobachter und Aussenseiter islamistische Gruppen aushielt und unterstützte, von denen das Herrscherhaus eigentlich hätte wissen sollen, dass sie schliesslich einmal für das Regime selbst eine Gefahr werden dürften.

6 Vereinzelte Fundamentalisten?

Einzelpersonen, die allzu energisch gegen die saudische Politik sprachen oder gar handeln wollten, wurden eingekerkert oder ins Exil getrieben, Usama ben Ladhen mag wiederum als ein Beispiel dienen, doch gab es auch andere, wie die Bewegung um den Physikprofessor al-Masari, der im Mai 1993 den Rat für die „Verteidigung der legitimen Rechte“ der Saudis schuf und alle Saudis aufrief, mit diesem Rat Kontakt aufzunehmen, wenn ihre Rechte verletzt würden. Was wir hier mit „legitim“ übersetzen, und was im Englischen „legitimate“ bedeutet, hiess im arabischen Namen des Rates: „shari“ oder „der Scharia entsprechend“, und es handelte sich um eine islamisch fundamentalistische Initiative. Der Oberste Rat der saudischen Gottesgelehrten trat zusammen und erklärte schon vier Tage nach dem Aufruf, am 16. Mai 1993, ein solcher Rat sei unnötig, da den Saudis genügend Institutionen zur Verfügung stünden, um ihre „shari“ Rechte sicherzustellen.

Die Initiatoren schritten darauf zu einer Bittschrift, die von 30 einflussreichen Personen der Universität unterschrieben wurde, und als dies nichts fruchtete, lancierten sie eine neue, die 10 000 Unterschriften erlangt haben soll. Daraufhin wurden 400 Personen verhaftet. Einige von ihnen wurden später wieder frei gelassen, ohne Zweifel jene, die Reue zeigten. Al-Masari gelangte als Flüchtling nach London. Auf saudischen Druck hin plante die britische Regierung ihn zuerst nach Yemen, sodann nach Santo Domingo auszuweisen. Doch gewann er am 8. März 1995 einen Prozess vor den Gerichten, vor denen er geltend machte, dass an beiden Orten sein Leben gefährdet wäre. Im Oktober 1994 kam es zu Unruhen in der Oasenstadt Burayada, die auf Predigten zurückgingen, welche ein radikaler Gottesgelehrter gegen den Willen des saudischen Gouverneurs des Städtchens hielt. Der Gottesgelehrte, der in Burayda einen grösseren Anhang besass, wurde festgenommen, und dies löste Strassenunruhen aus. Die Regierung schritt zu Verhaftungen, und ein Teil der Verhafteten wurde am 4. Januar 1995 wieder frei gelassen.

7 Die Fundamentalisten gegen Amerika

Doch die „islamische Politik“ Saudi-Arabiens, die sich seit den 1960er Jahren bewährt hatte, wurde weitergeführt. Diese Politik wurde auch nicht grundlegend revidiert, als am 13. November 1995 eine Autobombe gegen ein Gebäude in Riad gelenkt wurde, in dem amerikanische Berater der saudischen Armee arbeiteten. Fünf Amerikaner und zwei Inder verloren ihr Leben. Vier Saudis wurden festgenommen und der Verantwortung an dem Anschlag beschuldigt. Sie gaben am 22. April Geständnisse am saudischen Fernsehen ab, sie wurden zwischen dem 27. und dem 31. Mai verurteilt und sofort hingerichtet. Anscheinend, ohne dass den Amerikanern die Möglichkeit geboten wurde, ihrerseits die Gefangenen zu vernehmen. Die saudische Zeitung „asch-Scharq al-Awsat“, die in London erscheint, aber dem Regime „sehr nahe steht, schrieb, es

habe sich um Islamisten gehandelt, die den Afghanen nahe standen und deren Explosivstoffe über den Jemen eingeschmuggelt worden seien. Ben Ladhen habe sie finanziert.

Ein halbes Jahr später, am 25. Juni 1996 kam es zu einem weiteren noch mörderischeren Anschlag auf amerikanische Militärs, diesmal in Khobar, dem Gebiet der Shi'iten und der Erdölregion; bei einem Autobombenangriff auf den sogenannten Khobar Tower kamen 19 amerikanische Militärs ums Leben und es gab nicht weniger als 386 Verwundete. Bei den Nachforschungen über das Attentat kam es zu Reibungen zwischen amerikanischen FBI Agenten und den Saudis. Sie gingen so weit, dass der Direktor des FBI, damals Louis Freeh, an die Öffentlichkeit gelangte und sich in der *Washington Post*³ darüber beklagte, dass die Saudis seine Agenten in ihrer Arbeit behinderten. Innenministerin Janet Reno erklärte am nächsten Tag, „die saudischen Behörden haben uns sehr wichtige Informationen vorenthalten“. Es wurde publik, dass der Chevrolet, der den Attentätern als Fluchtauto gedient hatte, schon im Juli 1996, also wenige Wochen nach dem Anschlag, gefunden worden sei; dass aber die Agenten des FBI erst sechs Monate später und nach mehrfachen politischen Interventionen auf höchster Ebene den Wagen hätten untersuchen können. Nach diesen Schritten der Publizität kam am 27. Februar 1997 der Verteidigungsminister und dritte Mann des saudischen Königreiches, Sultan Ibn Abdul Aziz, nach Washington und redete mit Madleine Albright über den Anschlag. Er versicherte, von nun an würden die beiden Staaten bei den Nachforschungen eng zusammenarbeiten. Doch dies scheint nicht wirklich geschehen zu sein. Die saudischen Behörden waren weiterhin nicht bereit, den Ausländern Einblick in ihre innere Sicherheitslage zu gewähren. Sie warfen ihnen Taktlosigkeit und mangelndes Grundwissen in den delikaten Angelegenheiten der islamischen Politik vor.

3 *Washington Post*, 22. Januar 1997.

Am 17. Dezember 1997, also schon vor dem Besuch des Sultans in Washington und vor der Publizitätsdemonstration des FBI, liess Prinz Nayef, der Innenminister, die Zeitung *asch-Scharq al-Awsat* wissen, dass seine Agenten im Begriff seien, die Schuldigen ausfindig zu machen. Gewährsleute wollten wissen, dass die Saudis damals den Amerikanern Bänder mit Geständnissen von schi'itischen Gefangenen zuspielten, die sich verantwortlich erklärt hätten. Die saudischen Behörden waren nach mehreren Tausend Verhaftungen, meist im Milieu der Schi'iten, zu diesen Resultaten gelangt, dass dabei Foltertechniken eine Rolle gespielt haben dürften, wird niemand bezweifeln, der die in Saudi-Arabien angewandten Methoden kennt. Die saudische These lautete, eine schi'itische Gruppe, genannt „Hizbollah des Hijaz“, sei verantwortlich. Sie hänge mit der libanesischen Hizbollah zusammen und bestehe hauptsächlich aus einer Splittergruppe, abgesplittert von einer in London ansässigen Oppositionsgruppe, die dort die Zeitschrift *al-Jazira al-Arabiya* herausgebe. Die Spaltung sei erfolgt, weil diese Hauptgruppe 1993 zu einem Übereinkommen mit König Fahd gelangt sei.

Die Amerikaner waren ungewiss, ob diese These der Saudis stimme. Sie waren ihrerseits von einer anderen, sunnitischen Oppositionsgruppe, deren Sitz sich auch in London befindet (ihr Sprecher heisst Saad al-Fagih), schon im August 1996 gewarnt worden, in Wirklichkeit hätten die Saudis sechs sunnitische Aktivisten festgenommen und hielten sie als die wahren Verantwortlichen in Jubail, nordwestlich von Dahrän, gefangen, ohne dass sie den Amerikanern vorgeführt würden. Dies geschehe nach der Meinung dieser Exilgruppe, weil der Innenminister nicht zugeben wolle, dass eine starke sunnitische islamistische Opposition in Saudi-Arabien aktiv sei. Lieber wolle er die Schuld auf die schi'itische Minderheit schieben, deren Feindschaft gegenüber dem Königshaus ohnehin bekannt sei. Die Amerikaner scheinen jedoch schlussendlich eher

den Hinweisen der Behörden gefolgt zu sein als jenen der erwähnten Oppositionsgruppe. Sie haben im Juni 2001 13 Personen der Verantwortlichkeit an dem Anschlag beschuldigt, unter ihnen befindet sich ein gewisser Ibrahim Mughassil, der nach Iran geflohen sei. Die „Hizbollah des Hijaz“, der auch Mughassil angehöre, besitze nach Ansicht der Amerikaner Verbindungen zu den Geheimdiensten des Iran. Auf dieser Ebene liegt ein weiterer Interessensgegensatz zwischen den USA und den Saudis. Kronprinz Abdullah, der eigentliche Regent im Königreich, hat in Zusammenarbeit mit Präsident Khatami eine Versöhnung zwischen Saudi-Arabien und Iran in die Wege geleitet. Die beiden „islamischen“ Staaten arbeiten heute in der Erdölpolitik, in Sicherheitsfragen und in den Fragen des Golfes, den die Perser den Persischen, die Araber den Arabischen nennen, zusammen und dürften dabei beide auf ihre Rechnung kommen. Die Frage nach den Schuldigen des Khobar Anschlags wird dadurch nicht klarer, dass es schon vor dem 11. September 2001 (und nachher noch viel mehr) Stimmen gab, die Ben Ladhen die Verantwortung zusprachen.

8 Amerikanische Kritik an Saudi-Arabien

Natürlich erschienen die Reibungen über die Fahndungen in der Khobar Affäre nach dem 11. September 2001 in einem ganz anderen und viel kruderem Licht, als es klar wurde, dass 15 der 19 Terroristen, die der Flugzeugentführungen schuldig waren, aus Saudi-Arabien stammten. Seither sind die amerikanischen Medien an Saudi-Arabien viel mehr interessiert als zuvor. Sie veröffentlichen zahlreiche Artikel darüber, was als die Schwierigkeiten des Landes gesehen wird, und die amerikanischen Kommentatoren bleiben nicht zurück, sie sind zum Beispiel der Ansicht, das ganze saudische Erziehungssystem müsse geändert werden, da es zu Gunsten des Terrorismus wirke. Das Auswendiglernen in den saudischen Schulen, auf dem in der Tat die „Erziehung“ weitgehend

beruht, müsse aufhören, ebenso der „fundamentalistische“ Religionsunterricht und natürlich die Zurückstellung der Frauen, die eine der Gewalttätigkeit zuneigende Männergesellschaft hervorbringe. All das ist nicht ganz falsch, aber sehr vereinfacht und jedenfalls leichter gesagt als getan. Ein Erziehungssystem für beinahe 10 Mio. Kinder und Halbwüchsige lässt sich nicht von heute auf morgen radikal umstellen.

Die Saudis ihrerseits, gewöhnt in ihren eigenen und in den meisten arabischen Zeitungen, die oft Saudis gehören, gelobt und bewundert zu werden, fühlen sich angegriffen und reagieren defensiv. Ihre Gegenangriffe zielen auf die Israelpolitik Amerikas, die Israel vor den Palästinensern begünstige. Die Spitzen der Monarchie in Saudi-Arabien wissen alle, dass die Allianz der USA und des Königreiches, in deren Mittelpunkt ein Austausch von Erdöl gegen Sicherheit steht, für Saudi-Arabien grundlegend ist und unbedingt weiter geführt werden muss. Doch unter den führenden Prinzen gibt es eine Tendenz, die glaubt, Amerika in allen Einzelheiten gefällig sein zu müssen und eine andere, die der Ansicht ist, die Allianz sei auch für die USA wichtig genug, dass Saudi-Arabien sich eine gewisse Selbstständigkeit leisten könne, ohne dass die Amerikaner das Bündnis abbrechen. Oberhaupt dieser zweiten, auf mehr Selbstständigkeit pochenden Richtung ist Thronfolger und de facto Regent Abdullah, und er verdankt seine Volkstümlichkeit zum Teil dieser Haltung, zum anderen Teil seinem persönlichen Lebensstil, der durch Nüchternheit und Bescheidenheit auffällt. Bereiche, in denen es den Saudis wichtig ist, ihre eigene Politik zu führen und nicht jene der Amerikaner, dürften aussenpolitisch in erster Linie jene von Palästina-Israel sein, aber auch innenpolitisch ruht die saudische Islampolitik, wie oben geschildert, im Herzen des saudischen Staatswesens. Unter Abdullah kam neu dazu, dass Saudi-Arabien auch mit seinen gefährlichen Nachbarn, Iran und dem Irak, eine Politik der Koexistenz anstrebt, im Gegensatz zu den Amerikanern, die offenbar eher auf eine Konfrontationspolitik gegenüber „der Achse des Bösen“ setzen.

9 Das finanzielle und sozialpolitische Standbein des Königreiches

Es war auch (der 1975 ermordete) König Faisal, der einen zweiten Pfeiler entwickelte, auf dem Saudi-Arabien bis heute ruht. Dies war die Sozialpolitik des Königreiches. In Faisals Zeit, besonders nach der Anwendung der „Erdölwaffe“ im Israel-Krieg von 1973 (Oktober-Krieg, Jom Kippur Krieg), hatte der saudische Staat sehr viel Geld. Faisal beschloss einen Grossteil dieses Geldes für die Verbesserung des Lebensstandards der saudischen Bürger zu verwenden. Dies war damals neu. Unter Saud war das Erdölgeld (das in seiner Zeit kleinere Summen einbrachte) vom Herrscher nach seinem Ermessen arbiträr ausgegeben worden. Die Stammesoberhäupter, denen er wohlgesinnt war, erhielten Subsidien; ein weiterer grosser Teil wurde für luxuriöse Palastbauten und das Luxusleben des Herrschers und seines Hofes verwendet. Der Staat begann regelmässige Gehälter zu bezahlen. Zuvor hatten z.B. die Soldaten der sogenannten Weissen Armee (die als Beduinenarmee der regelmässigen Armee das Gegengewicht hält) umsonst und nur für ihre Nahrung gedient. Die Beduinen waren immer noch so arm, dass sie froh sein mussten, einige ihrer Söhne in die Weisse Armee zu schicken, so dass sie dort Nahrung erhielten.

Die Regierungen Faisals entwickelten eigens Programme, um weiteres Geld unter die saudischen Bürger zu bringen. Es gab Schulgelder für alle Schüler und Schülerinnen, die eine Familie in die Schule und bis in die Universitäten entsandte; Gratisversorgung in den Staatsspitalern und Kliniken. Die wichtigste und wohl auch wirksamste Massnahme war ein Programm zum Bau von Familien-Häusern auf vom Staat vorbereiteten Bauplätzen an der Peripherie der Städte. Die Grundstücke wurden gratis an jeden Familienvater abgegeben, und der Bau konnte mit zinsfreien Anleihen bei den staatlichen Geldinstituten (sie durften nicht Banken heissen) finanziert werden. Die Häuser konnten durchaus den Charakter von Luxusvillen annehmen, wenn der betreffende Familienvater, der

etwa ein Taxifahrer sein konnte, der vor wenigen Jahren aus der Wüste in die Stadt gezogen war, die entsprechenden Schulden auf sich nehmen wollte. Dies bedeutete, dass jeder Bürger die Möglichkeit erhielt, sich ohne eigene Ersparnisse ein Haus zu errichten (manche vermieteten es dann, bis die Anleihen abbezahlt waren), das bei geschicktem Einsatz durchaus ein Millionenobjekt werden konnte. Damit hatten die neuen Hausbesitzer ein Interesse am Fortbestehen des Staates. Sie waren auch auf einige Jahre hinaus voll beschäftigt mit der Errichtung ihres Familienheims. Billige Elektrizität für Luftkühler; keine Steuern; eine Regelung der ausländischen Geschäfte, die einen saudischen Partner nehmen mussten, der die Hälfte der Gewinne erhielt, aber kaum Arbeit leistete, waren weitere Massnahmen, die das Entstehen einer den Staat bejahenden Mittel- und Kleinbürgerschicht begünstigten. Die anfallende Schwerarbeit wurde gleichzeitig immer mehr von eingewanderten Gastarbeitern geleistet. In den 1960er und frühen 1970er Jahren waren Koreaner aus Südkorea beliebte Bauunternehmer, weil sie billig und schnell arbeiteten. Sie kamen militärisch organisiert mit ihren eigenen Equipen und ihrem eigenen Baumaterial, bei Bedarf entwarfen sie sogar die Baupläne.

Durch die grossen Infrastrukturarbeiten: Strassenbau, Hochhäuser für Verwaltung und Geschäfte, Universitätsgelände und Spitalbauten, Hotelanlagen, Wasser-, Gas- und Petrolleitungen, Wasserentsalzung, Thermoelektrizitätswerke, Flughäfen, drahtlose Telefonanlagen, Radio- und Fernsehstationen, die grossen Pilgermoscheen etc. entstand eine Unternehmerschicht, die zum Teil aktiv am Bau der technologisch einfacheren Projekte beteiligt war (die anspruchsvollen wurden an fremde Unternehmen vergeben), zu grossen Teilen jedoch als Vertreter, „Partner“ und Vermittler von amerikanischen, fernöstlichen und europäischen Firmen ihr Geld verdienten. Es galt damals die Regel: Provisionen, die über 15% lägen, seien unmoralisch. Doch 15% von einem Milliardenprojekt, wie dem Flugplatz von Jeddah, der damals als der grösste der Welt galt, war schon ein ganz schönes Geld. Der Vater Ben Ladhens, der

als einfacher Arbeiter aus dem Hadramaut (Südjemen) eingewandert war und als Strassenbauunternehmer begonnen hatte, gehörte zu den besonders erfolgreichen Grossunternehmern.

10 Abnahme der Erdölrente, Zunahme der Bevölkerung

All dies war jedoch vom Erdölgeld abhängig, wie den saudischen Behörden, mindestens in der Theorie, bewusst und bekannt war. Sie hofften, dass mit den Jahren saudische Geschäftsleute die Entwicklung des Landes übernehmen könnten und dass die eigene Produktivität ungefähr in dem Masse ansteigen werde, in dem die Erdölrente abnehme. Immer noch ist Saudi-Arabien in der Lage, knapp unter 10 Mio. Barrel pro Tag zu produzieren. Doch das Einkommen des Staates hängt natürlich sehr stark vom Preis des Erdöls ab, der zur Zeit des Erdölbooms in den 1970er Jahren in Spitzen 40 Dollar pro Barrel erreichte, im Jahr 1980 nach der iranischen Revolution noch einmal auf 35 Dollar anstieg, aber dann allmählich absank auf 18, im Jahr 1986, und bis 1990 wieder stieg auf fast 24, dann wieder fiel, aber im Jahr 2000 dank der Produktionsreduzierungen der OPEC eine neue Spitze von 30,3 erreichte und gegenwärtig knapp über 20 liegt. Der Staat hatte 1981 120 Mia. Dollar eingenommen, doch für 2002 hat er nur ein Einkommen von 50 Mia. budgetiert. Der Staatshaushalt weist seit 1986 Defizite auf, und das Königreich steht heute vor der Notwendigkeit, seine Schulden zu reduzieren. Die Armeeausgaben steigen jedoch weiter an, und das reduzierte Erdöleinkommen muss heute auf mehr als doppelt so viele Saudis verteilt werden als in den 1960er Jahren. Die Bevölkerungszuwachsrates betrug lange Zeit 4,4%, wobei allerdings auch die steigende Einwanderung von Arbeitskräften mit inbegriffen war. In den 1960er Jahren wurde die Bevölkerung des Königreiches auf 6 bis 8 Mio. geschätzt, heute leben 18 Mio. Saudis und 5 bis 6 Mio. Fremdarbeiter im Königreich. Pro-Kopf belaufen sich die Erdöleinnahmen heute nur noch auf 2600 Dollar, vor 20 Jahren waren es 24 000 Dollar.

11 Arbeitsplätze für Saudis

Der Bevölkerungszuwachs hat zu einem Mangel an Arbeitsplätzen geführt. Die „Saudisierung“ von Arbeitsplätzen, die früher von Einwanderern besetzt waren, wurde schon in den frühen 1990er Jahren vom Staat geplant und befohlen. Sie ist inzwischen verschärft worden. Nach dem saudischen Rat der Arbeitskräfte gab es 1996–97 7,2 Mio. Arbeitskräfte in Saudi-Arabien, davon waren 4,7 Mio. Ausländer, 2,5 Saudi. Die Ausländer waren zu 95% in privaten Firmen beschäftigt. Auf das Jahr 2020 sollen die saudischen Arbeitskräfte von 2,5 auf 6,3 Mio. ansteigen. In den nächsten fünf Jahren wären 660'000 neue Arbeitsplätze für junge Saudi zu schaffen, indem 319 500 fremde Arbeitsplätze abgeschafft und 340 500 neue geschaffen würden. Unter den Fremdarbeitern befinden sich 1,228 Mio. Inder, 1,195 Mio. Ägypter, 778 600 Pakistani, 450 900 Filipinos, 446 200 Bangladeshi, 424 300 Yemeniten, eine Viertel Million Indonesier, ungefähr gleichviel Sudanesen, je rund 150 000 Syrer, Jordanier, Sri Lankesen und Kuwaiter, je 100 000 Palästinenser und Libanesen; 32 700 Amerikaner und 28 800 Briten. Die Zahl von 660 000 neuen, männlichen, Arbeitsplätzen in fünf Jahren dürfte ungefähr dem Bevölkerungswachstum entsprechen. Im Jahr 2015 soll das Königreich 33,7 Mio. Bewohner erreichen. Die saudische Regierung hat sich daher in den letzten Jahren sehr dafür eingesetzt, dass neue Unternehmer aus den Industriestaaten nach Saudi-Arabien kommen.

Der Innenminister, Prinz Nayef, wirbt persönlich bei den Unternehmern im Lande dafür, dass sie saudische Kräfte statt Ausländer einstellen. Doch die Saudis sind teurer, anspruchsvoller und weniger produktiv als die Ausländer. Die ausländischen Investoren stehen vor konkurrierenden Angeboten wie jenen der Freizone von Abu Dhabi, wo sie beliebig viele Arbeiter aus dem Ausland (Fernosten) einsetzen können. Um Auslandskapital anzulocken, hat Saudi-Arabien die Erdgasförderung dem Weltmarkt geöffnet, und zwei Gasfelder sind bereits Exxon-Mobil zugeteilt worden, eines

der britisch-niederländischen Shell. Doch die endgültigen Vertragsabschlüsse sind noch nicht zustande gekommen. Das Wirtschaftswachstum des Königreiches ist in den letzten drei Jahren mit etwas über 2% pro Jahr positiv gewesen; doch liegt die Zuwachsrates deutlich unter der Bevölkerungszunahme von knapp über 4%.

12 Gesellschaftliche Spannungen

Neben den Minderheiten von Islamisten gibt es – wie in den meisten Ländern der Dritten Welt und in vielen der Ersten und Zweiten – eine Mehrheit der jungen Leute, die mehr leben will und ein interessanteres Leben begehrt, und aus Langeweile und Untätigkeit gelegentlich zu Strassenkrawallen übergeht, besonders nach Fussballmatches. Die Frauen kämpfen um ihre Emanzipation. Alle Berufe, die mit Frauen zu tun haben, Unterricht, Medizin, es gibt sogar Frauenbanken, stehen ihnen offen, doch Arbeit gemeinsam mit Männern ist nicht geduldet. Die Studentinnen werden strikte getrennt von den Studenten unterrichtet; ein Professor, der ausnahmsweise Frauen unterrichtet, weil keine weibliche Fachkraft zur Verfügung steht, sitzt hinter einem einseitigen Spiegel, der es ihnen erlaubt den Lehrer zu sehen, doch ihm nicht seine Schülerinnen. Für Fragen an ihren Lehrer gebrauchen sie Telefone. Versuche, trotz den Geboten der Gottesgelehrten selbst Auto zu fahren, die Gruppen von Frauen nach dem Kuwait-Krieg unternahmen, wurden niedergeschlagen. Dies scheint das einzige Unternehmen kollektiver Emanzipationsversuche gewesen zu sein, das Frauen bisher unternahmen.

Zusammenfassend kann man sagen, dass Saudi-Arabien heute vor der Notwendigkeit steht gleichzeitig verschiedene bisherige Axiome, auf denen seine Politik beruhte, zu revidieren: die islamische Politik; die rentengetragene Wirtschaft; das Sicherheitsbündnis mit den USA. Auf etwas längere Frist zeichnet sich ab, dass auch die als „islamisch“ geltende Gesellschaftspolitik nicht unverändert fort dauern kann.

13 Die Unbekannten der Nachfolgefrage

Vor Änderungen steht weiter die Nachfolgeordnung für die höchste Macht im Staate, die Königsherrschaft. Bisher war die Nachfolge so geregelt, dass die Söhne des Reichsgründers, Abdul Aziz, in der Reihenfolge ihres Alters den Thron übernahmen. Doch die überlebenden Söhne nach König Fahd (geb. 1921): Abdullah (der Regent, geb. 1923); Sultan (der Verteidigungsminister, geb. 1924); Abdur-Rahman (geb. 1931); Nayef (der Innenminister geb. 1931); Turki (der kürzlich, im Gefolge des 11. September entlassene langjährige Geheimdienstchef, geb. 1934); Salman (Gouverneur von Riad, geb. 1936); Ahmad (geb. 1940) usw. werden allmählich zu alt, um noch auf den Thron hoffen zu können. Thronfolger Abdullah, der schon heute die Regierung weitgehend ausübt, weil König Fahd (geb. 1921) unter schlechter Gesundheit leidet, dürfte wahrscheinlich noch König werden. Doch schon bei Sultan, dem mächtigen und reichen langjährigen Verteidigungsminister, ist dies ungewiss. Seit 1992 besteht ein saudisches „Grundgesetz“, das die Einrichtung eines Konsultativrates niederlegte und das auch bestimmt, dass die Thronfolge auf den „geeignetsten der Enkel“ des Reichsgründers, Abdul Aziz, übergehe. Abdullah war schon 1992 Thronfolger und ist es geblieben, doch ob durch dieses Grundgesetz Sultan und alle seine jüngeren Brüder ausgeschlossen werden, ist nicht ganz klar. Die Generation der Enkel des Reichsgründers hat bereits wichtige Positionen inne, ein Sohn Faisals, Saud Ibn Faisal ibn Abdul Aziz, ist Aussenminister; ein Sohn Sultans, Bandar, ist Botschafter in Washington. Wer der „geeignetste“ ist, wird höchstwahrscheinlich der Familienrat beschliessen, der seinerzeit, 1964, König Saud abgesetzt und seinen Bruder Faisal eingesetzt hat. Wer genau zum Familienrat gehört, ist nicht bekannt, vielleicht auch nicht festgelegt. Es gibt ungefähr 200 direkte männliche Nachfahren des Reichsgründers, die den Titel „Königliche Hoheit“ tragen. Jene der Seitenlinien, die „Emire“, werden mit „Hoheit“ angesprochen. König Abdul Aziz soll in seinem langen Leben ungefähr 20 Frauen

geehelicht haben. Die Zahl der Emire soll zwischen 3000 und 6000 liegen, je nach der Quelle, die man zu Rate zieht.

Es ist klar, dass diesen sehr unbestimmt umschriebenen Institutionen eine harte Bewährungsprobe bevorsteht, wenn Thronfolger Abdullah, der immerhin 78 Jahre alt ist, als König oder als Thronfolger sterben sollte. Wird der Familienrat dann in der Lage sein, einen Entscheid zu fällen, der von allen Seiten akzeptiert wird? Wenn nicht, drohen Spannungen, die bis zu einem Bürgerkrieg gehen könnten, und ein Putsch der Armee wäre in diesem Fall gewiss auch nicht auszuschliessen. Natürlich ist ungewiss, ob und wann die Nachfolgefrage akut wird. Der Termin steht noch nicht unmittelbar bevor. Man kann zwei Szenarien aufstellen; es bleibt genügend Stabilität an der Spitze mit Abdullah, zuerst als Thronfolger, dann als Herrscher, um die gegenwärtig anstehenden wirtschaftlichen und politischen Fragen zu regeln oder mindestens zu entschärfen. Dann hat auch die Nachfolgefrage eine bessere Chance, in Harmonie gelöst zu werden.

Dies wäre das optimistische Szenario. Das pessimistische, vielleicht angesichts der Schwierigkeit der zu bewältigenden wirtschaftlichen und innenpolitischen Probleme wahrscheinlicher wäre, dass die aussenpolitischen, wirtschaftlichen, sozialen und islampolitischen Grundfragen nicht gelöst werden, sondern fortschwelen, und es dann zu einer Situation kommt, in der auch die Nachfolgefrage eine Lösung zu finden hat. In diesem Fall würden sich die Gefahren gegenseitig steigern. Auch dann ist es möglich, dass sie überkommen werden, doch die Wahrscheinlichkeit, dass dies gelingt, nimmt stark ab.

Der Vielvölkerstaat China und seine islamische Bevölkerung

von Xin Futan

Einführung: Vielvölkerstaat China mit 56 Nationalitäten

Herr Prof. Spillmann hat mich gebeten, zum Thema „Vielvölkerstaat China und seine islamische Bevölkerung“ zu sprechen. Ich freue mich, Ihnen über diesen sehr umfangreichen Themenbereich einen Überblick geben zu können.

In China leben neben den Han-Chinesen noch weitere 55 ethnische Gruppen. Da 91% der chinesischen Bevölkerung Han-Chinesen sind, werden die anderen 55 ethnischen Gruppen üblicherweise als „nationale Minderheiten“ bezeichnet. Mit einer Einwohnerzahl von insgesamt etwa 110 Mio. machen sie ca. 9% der Gesamtbevölkerung des Landes aus. Namentlich sind sie Mongolen, Hui, Tibeter, Uiguren, Miao, Yi, Zhuang, Buyi, Koreaner, Mandschuren, Dong, Yao, Bai, Tujia, Hani und Kasachen, um hier nur die wichtigsten zu nennen. Die Zhuang sind mit einer Bevölkerungszahl von über 16 Mio. die grösste unter ihnen, während die Lhoba mit erst gut 2300 Angehörigen die kleinste darstellen. Für die geographische Verteilung der verschiedenen ethnischen Gruppen Chinas ist es kennzeichnend, dass sie in Grossräumen höchst gemischt miteinander leben, während einzelne ethnische Gruppen kleinere Gebiete häufig dicht besiedeln. Dieses Verteilungsgefüge hat sich im Laufe der langen historischen Entwicklung durch die vielen Völkerwanderungen und den wechselseitigen Verkehr der verschiedenen ethnischen Gruppen formiert. Die nationalen Minderheiten Chinas haben sich im Lande über weite Teile verstreut. In den meisten Kreisen Chinas leben nun mindestens zwei ethnische Gruppen zusammen.

China gehört zu den Gebieten der Welt, wo die menschliche Zivilisation ihren frühesten Anfang genommen hat. Mit seiner 5000 Jahre langen Geschichte ist das chinesische Volk eines der ältesten Völker der Welt und wohl die einzige von den ältesten Kulturen, die sich ununterbrochen entwickelt hat. 221 v. Chr. hat der erste Kaiser Qin Shihuang China vereinigt und die Qin-Dynastie gegründet. Er liess die Schrift, die Strassen und die Masse landesweit vereinheitlichen. So ist der erste einheitliche, zentrale Vielvölkerstaat in der chinesischen Geschichte entstanden. Während der Han-Dynastie (206 v. Chr.–220) wurden die Verwaltungssysteme von der Qin-Zeit übernommen und fortgeführt. Es wurden ferner noch 17 Präfekturen hinzugefügt, um die in Grenzgebieten lebenden Volksgruppen zu verwalten. Dadurch ist ein Land entstanden, dessen breites Territorium sich weit ausgedehnt und das Gebiet von dem heutigen Xinjiang auch eingeschlossen hat. Im Laufe der Zeit wurde auch die Bevölkerung des Reiches beim Namen der Dynastie, nämlich Han, genannt. So ist das bevölkerungsreichste Volk der Welt, dasjenige der Han-Chinesen, entstanden. Aber in der Tat setzt sich die Han-Nationalität ebenfalls aus dem Zusammenwachsen von vier ethnischen Gruppen zusammen: Xiqiang, Beidi, Nanman und Dongyi. Nach der Gründungsphase in der Qin-Dynastie und weiterer Entwicklung in der Han-Dynastie wurde China als einheitlicher Vielvölkerstaat etabliert. Die Zentralregierungen der nachfolgenden Dynastien wurden teilweise von Angehörigen der Han, aber auch von Minderheitsgruppen gestellt. Im 13. Jahrhundert gründeten z.B. Mongolen das einheitliche Grosse Yuan-Imperium (1206–1368). Die Mongolen, die als auf Satteln lebende Volksgruppe bezeichnet werden, waren besonders tapfer und stark in Kriegsführung und haben das Territorium der Yuan-Dynastie weit mehr ausgedehnt als das der Han-Dynastie. Tibet ist in dieser Zeit Teil des chinesischen Territoriums geworden. In der Bevölkerung der Yuan-Dynastie sind auch fast alle Nationalitäten vom heutigen China zu finden. Der Aufstieg der Mandschuren im 17. Jahrhundert

fürhte zur Gründung der letzten Feudaldynastie in der chinesischen Geschichte, der Qing-Dynastie (1644–1911).

Es ist ein langer, historischer Prozess von wirtschaftlichem und kulturellem Austausch, der die verschiedenen Nationalitäten Chinas eng miteinander verflochten hat. Sie leben und wachsen zusammen, sind auf einander angewiesen, fördern sich gegenseitig in ihrer Entwicklung und bilden gemeinsam die chinesische Zivilisation. Darin liegt die Existenzbasis für China als ein einheitlicher Vielvölkerstaat.

1 Nationalitätenpolitik Chinas

Die Gleichberechtigung und Eintracht zwischen allen Nationalitäten zu bewahren, ist das grundlegende Prinzip der Nationalitätenpolitik Chinas und ist eindeutig in der chinesischen Verfassung und den Gesetzen verankert worden. In China werden Äusserung oder Akte, die Feindschaft und Diskriminierung gegen irgendeine ethnische Gruppe schüren bzw. die Gleichberechtigung und Eintracht zwischen den Nationalitäten beeinträchtigen, als Gesetzesbruch verurteilt. Ausserdem ist China inzwischen vielen internationalen Konventionen beigetreten wie z.B. der Internationalen Konvention über die Eliminierung von Rassendiskriminierung aller Formen, der Internationalen Konvention zum Verbot und zur Bestrafung der Apartheid und der Konvention über die Prävention und Bestrafung des Verbrechens des Genozids. Gemeinsam mit der internationalen Gemeinschaft setzt sich China unermüdlich für die ethnische Gleichberechtigung ein und kämpft unbeirrt gegen Apartheid, ethnische Unterdrückung und Diskriminierung.

1.1 Regionale Autonomie der nationalen Minderheiten

Regionale Autonomie der nationalen Minderheiten bedeutet für Angehörige nationaler Minderheiten, in den von ihnen dicht besiedelten Gebieten regionale Autonomie praktizieren und Autonomiebehörden errichten zu können. Autonome Gegenden der nationalen

Minderheiten gliedern sich in vier Ebenen: autonome Gebiete auf Provinz-, Bezirks-, Kreis- und Gemeindeebene. Zur Zeit sind in China insgesamt fünf autonome Gebiete, 30 autonome Bezirke, 119 autonome Kreise sowie 1256 autonome Gemeinden errichtet. Als Beispiel darf ich die folgenden fünf autonomen Gebiete nennen: das Innermongolische Autonome Gebiet, das Uigurische Autonome Gebiet Xinjiang, das Autonome Gebiet Tibet, das Autonome Gebiet der Hui-Nationalität Ningxia und das Autonome Gebiet der Zhuang-Nationalität Guangxi. 44 von den 55 Minderheitsgruppen haben ihre eigenen autonomen Gegenden. 75% der gesamten Minderheitenbevölkerung und 64% der Gesamtbodenfläche des Landes werden von autonomen Gegenden erfasst.

In China nehmen die Angehörigen aller nationalen Minderheiten an der Verwaltung der staatlichen Angelegenheiten auf der Staats- sowie den verschiedenen Lokalebene gleichberechtigt teil. Diese Rechte sind ihnen besonders verbrieft worden. Gemäss der chinesischen Gesetze sollen alle Nationalitäten im Nationalen Volkskongress (NVK, dem Parlament) vertreten sein. Von allen Abgeordneten, die 1998 zum Mitglied des 9. NVK gewählt wurden, sind 428 Abgeordnete Angehörige nationaler Minderheiten und nehmen einen Anteil von 14% ein. Darüber hinaus unternimmt der Staat grosse Anstrengungen, um Angehörigen der nationalen Minderheiten zu Beamten und Funktionären in führenden Positionen auszubilden. Zur Zeit gibt es im ganzen Land mehr als 2,7 Mio. Kader aus nationalen Minderheiten. All die Regierungsleiter der 154 autonomen Gebiete, Bezirke und Kreise der nationalen Minderheiten sind derer Angehörige.

1.2 Gebrauch und Entwicklung von Sprachen und Schriften der Minderheiten

Dem Gesetz nach haben alle Nationalitäten in China die Freiheit und das Recht, ihre eigenen Sprachen und Schriften zu gebrauchen und zu entwickeln. Bis jetzt verfügen von den 55 Minderheiten,

ausser den Hui und Mandschuren, die ebenfalls Chinesisch sprechen, 53 über ihre eigenen Sprachen. Während politischer Aktivitäten des Staates, wie z.B. bei wichtigen Tagungen des NVK und bei nationalen und lokalen Aktivitäten von grosser Bedeutung, werden Dokumente in den jeweiligen Sprachen der Mongolen, Tibeter, Uiguren, Kasachen, Koreaner, Yi, Zhuang und anderer ethnischer Minderheiten erstellt oder Sprachendienste zur Verfügung gestellt. Im Bereich des Bildungswesens können die lokalen Regierungen der autonomen Gegenden ihre eigenen lokalen Bildungsprogramme erarbeiten und selbst entscheiden, welche Sprache im Unterricht in den lokalen Schulen gebraucht wird. In Schulen und Lehranstalten, deren Schülerinnen und Schüler hauptsächlich den nationalen Minderheiten angehören, wird in den Sprachen unterrichtet, welche die dortigen Minderheiten gebrauchen oder generell in der Gegend benutzt werden. In China werden unter anderem etwa 100 Tageszeitungen in 17 und 73 Zeitschriften in 11 Minderheitssprachen herausgegeben. Es werden überdies Radioprogramme in 16 Sprachen der Minderheiten über den Rundfunk gesendet.

Die Kulturtraditionen der nationalen Minderheiten werden respektiert und bewahrt. Wir haben spezifische Institutionen, die das Sammeln, Zusammenstellen und Redigieren alter Schriftwerke der nationalen Minderheiten organisieren. Bis Ende 1998 sind mehr als 120 000 Bände alter Schriftwerke gesammelt worden, von denen über 110 000 redigiert und mehr als 5000 neu herausgegeben worden sind. Inzwischen hat jede der 55 nationalen Minderheiten Chinas eine eigene schriftliche Geschichte. Darüber hinaus hat der Staat seit dem letzten Jahrzehnt enorme Summen von Finanzmitteln eingesetzt, um die nationalen wichtigen Kulturdenkmäler und historischen Stätten in den vor allem von Minderheiten bewohnten Gebieten zu restaurieren. Es wurden z.B. innerhalb von sechs Jahren vom Staat 60 Mio. RMB-Yuan und 1000 kg Gold zur Renovierung des berühmten Potala-Palastes in Lhasa verwendet.

1.3 Die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und die Erhöhung des Lebensniveaus von nationalen Minderheiten

Vor 1949 gab es in den von nationalen Minderheiten bewohnten Gebieten so gut wie keine moderne Industrie. Man lebte hauptsächlich von Ackerbau und Viehzucht. Die Branchen wie Verkehr, Post und Telekommunikation waren äusserst rückständig; in Tibet gab es zum Beispiel keine einzige richtige Strasse. Um die Wirtschaftsentwicklung in diesen Gebieten zu fördern, hat der Staat eine spezielle Politik der Vorzugsmassnahmen entwickelt und durchgeführt. Diese besteht zum Teil darin, entwickelte Gebiete bei der Mobilisierung und Organisation ihrer eigenen Kapazität zu unterstützen. Statistiken nach erhielten die autonomen Gebiete nationaler Minderheiten im Zeitraum von 1980 bis 1998 mehr als 140 Mia. RMB-Yuan an Subventionen und Zuschüssen vom zentralen Haushalt. 1998 betrug die Gesamtlänge der Eisenbahnstrecke in diesen Gebieten 17 300 km, das Strassenverkehrsnetz 374 000 km und die Poststrecke ca. 11 Mia. km, das ist jeweils das 4,6fache, 14,4fache bzw. 8,6fache wie im Jahr 1952.

Seit der Einführung der Reform- und Öffnungspolitik Chinas Ende der 1970er Jahre werden auch in den Minderheitengebieten eine Reihe von Reformen durchgeführt. Die nationalen Minderheiten, welche die Küsten- und Grenzgebiete bewohnen, sind besonders aktiv im Grenzhandelsverkehr und der Entwicklung von wirtschaftlicher bzw. technischer Zusammenarbeit mit dem Ausland, was die Wirtschaftsentwicklung der Regionen fördert und den Lebensstandard der Bevölkerung verbessert. Zugleich ist der Zentralregierung voll bewusst, dass die Entwicklung in Westchina, wo die nationalen Minderheiten relativ konzentriert leben, verglichen mit den Küstengebieten Chinas aus geschichtlichen Gründen und aufgrund von einschränkenden Naturverhältnissen noch einen grossen Nachholbedarf hat. In manchen Gebieten wird eine nachhaltige Entwicklung wegen schlechter Produktionsbedingungen

schwerwiegend beeinträchtigt. Um diesen Problemen gerecht zu werden, hat die Zentralregierung zur Jahrhundertwende die gross angelegte Erschliessung der Westprovinzen Chinas beschlossen. Von 1996 an begannen die zentralen Finanzbehörden, bei haushaltspolitischem Zahlungstransfer die Westprovinzen mehr zu begünstigen. Der Erschliessung von Ressourcen und dem Aufbau von Infrastruktur wird Priorität gewährt. Es wird ermutigt, in die Zentral- und Westgebiete Chinas zu investieren, und die Preise für die Ressourcenprodukte werden reguliert. Solche Massnahmen und Entscheidungen haben positive Auswirkungen auf die weitere Entwicklung der Minderheitengebiete ausgeübt und einen guten Beitrag zur Reduzierung des Entwicklungsabstands zwischen Westchina und den entwickelten Küstengebieten geleistet.

1.4 Für die nationalen Minderheiten eine mildere Familienpolitik als für die Han-Chinesen

Nach der Familienpolitik Chinas darf ein Ehepaar der Han-Nationalität nur ein Kind bekommen, eine Familie der Minderheiten jedoch zwei oder drei Kinder; die in Grenzgebieten lebenden Minderheiten sowie die, welche nur eine sehr kleine Bevölkerung haben, dürfen mehr als drei Kinder haben; tibetische Bauern und Hirten im Autonomen Gebiet Tibet dürfen so viele Kinder haben, wie sie wollen. Folglich ist die Minderheitenbevölkerung schneller gewachsen als die der Han-Chinesen. Um nur einige Beispiele zu nennen: Die Bevölkerungszahl der nationalen Minderheiten in Xinjiang betrug laut der ersten nationalen Volkszählung vom Jahr 1953 4,5 Mio., 1998 belief sie sich schon auf 10,5 Mio. und machte 62% der Gesamtbevölkerung in diesem Gebiet aus. 1952 lag die Bevölkerungszahl von Tibet bei 1 Mio., 1998 war sie auf 2,5 Mio. angewachsen. Die Tibeter nehmen einen Anteil von 94% der Gesamtbevölkerung vom Autonomen Gebiet Tibet ein.

2 Moslems in China

In China leben zur Zeit 20 Mio. Moslems. Sie bilden sich aus zehn nationalen Minderheiten wie Hui, Uiguren, Kasachen, Dongxiang, Salar, Baoan, Kirgisen, Tajik, Uzbeken und Tatar. Die Moslems Chinas leben über weite Teile des Staatsgebietes verteilt. Ihre Hauptwohngebiete sind Ningxia, Gansu, Shanxi, Xinjiang, Qinghai im Nordwesten Chinas, Guizhou und Yunnan im Südwesten Chinas bzw. Henan, Hebei, Beijing, Tianjing im Zentralgebiet Chinas. In fast allen der über 2000 Kreise des Landes leben Moslems. Die meisten von ihnen leben im Autonomen Gebiet der Hui-Nationalität Ningxia und im Uigurischen Autonomen Gebiet Xinjiang. Sie sind islamische Sunniten von der Haneven-Schule. Die Moslems in China stammen hauptsächlich aus Zentralasien, Persien und arabischen Gegenden. Ende des 7. Jahrhunderts kamen persische Geschäftsleute aus Arabien über den Seeweg zu den Küstenstädten in Kanton und Fujian, um Handel zu betreiben. Ihre Nachkommen wurden später ein Teil der Moslems in China. Im 13. Jahrhundert kamen verschiedene Volksgruppen aus Zentralasien, dazu noch Perser und Araber, aus dem Nordwesten über den Landweg in die Nordwestgebiete Chinas, sie bildeten dann den Hauptteil der Moslems, die heute in China leben. Mit den Immigranten nahm auch der Islam seinen Einzug in China.

Die Hui-Nationalität mit ihrer 8,6 Mio. zählenden Bevölkerung ist die grösste Volksgruppe unter den chinesischen Moslems. Sie ist jedoch die am spätesten formierte Nationalität Chinas. Ihre Vorfahren waren Perser, Araber und Angehörige verschiedener Nationalitäten aus Zentralasien. Die Hui als eine neue Nationalität ist durch das Zusammenleben mit den Han-Chinesen, Uiguren und Mongolen entstanden. Die Bezeichnung „Hui Hui“ kommt aus dem Arabischen, sie bedeutet ursprünglich „Geschäftsleute“. Die Hui sind inzwischen die viertgrösste ethnische Gruppe in China, hinter den Han, den Zhuang und Mandschuren. Infolge des langjährigen Zusammenlebens mit Han-Chinesen begannen sie nach und nach

ebenfalls die chinesische Sprache und die chinesische Schrift zu gebrauchen. Einige wenige von ihnen können noch Arabisch. In den von ihnen bewirtschafteten Geschäften und Restaurants wird ihre eigene nationale Sprache noch immer benutzt. Im Zusammenleben mit anderen ethnischen Gruppen werden aber auch deren Sprachen übernommen. Die uigurischen und kasachischen Moslems gebrauchen jedoch weiterhin ihre eigenen Sprachen und Schriften. Alle Moslems haben ihre Sitten und Gebräuche beibehalten. So sind z.B. bei Hochzeiten und Festen bestimmte religiöse Rituale zu befolgen. Derzeit gibt es in China 34 000 Moscheen und insgesamt über 45 000 Akhunde und Mollas. Die islamische Kultur bildet somit einen Teil der traditionellen alten Kultur Chinas.

3 Der Umgang mit Terrorismus

In den letzten Jahren ereigneten sich mehr als 200 Terroranschläge im Autonomen Gebiet der Uiguren-Nationalität in Xinjiang. Durch die Explosionen, Brandstiftungen, Vergiftungen, Attentate und Anschläge wurden 162 Menschen getötet, weitere 440 verletzt, und es entstand ein beträchtlicher materieller Schaden wie z.B. der Verlust einer grossen Anzahl von Vieh. Die Explosionen, Brandstiftungen und Vergiftungen haben alle an öffentlichen Orten wie auf Märkten, in Bussen, Hotels, Kaufhäusern, sogar in Schulen und Kindergärten stattgefunden. Im Ausland haben die Terroristen die chinesische Botschaft in der Türkei mit Gewehrschüssen angegriffen, sie versuchten sogar in das chinesische Generalkonsulat in Istanbul einzudringen.

Solche Ereignissen sind geplant und organisiert durch die terroristischen Kräfte „Ostturkestan“. Der Begriff „Ostturkestan“ wurde Ende des 19. Jahrhunderts geprägt. „Stan“ hat die Bedeutung von „Region“, „Gebiet“. „Turke“ war ursprünglich die Bezeichnung für eine uralte Volksgruppe. Im 5. Jahrhundert lebte diese Volksgruppe im Gebiet des Altai-Gebirges. Im Jahre 552 gründete sie ihren eigenen Staat. Während den chinesischen Dynastien Sui und Tang

(6. und 7. Jahrhundert) war sie im Nordgebiet Chinas die stärkste Volksgruppe. Später spaltete sie sich in zwei Stammgruppen: Ostturkestan und Westturkestan. In der Mitte des 8. Jahrhunderts zerfielen beide Stämme nacheinander. Mitte des 19. Jahrhunderts vertraten einige Leute die Meinung, alle Türkisch sprechenden Volksgruppen, die im weiten Gebiet vom Bosphorus bis zum Altai lebten, sollten sich vereinigen und einen Staat gründen.

Nun behaupten die Kräfte der „Ostturken“, Xinjiang sei ihre Heimat, und wollen dort einen „Ostturkestan-Staat“ gründen. Vom religiösen Extremismus, nationalen Separatismus und internationalen Terrorismus beeinflusst, versuchen seit den 1990er Jahren Teile von den „ostturkischen“ Kräften innerhalb und ausserhalb Chinas mittels terroristischer Gewalt China zu spalten. Das ist der Hintergrund der Terroranschläge in Xinjiang in den letzten Jahren. Es ist besonders darauf hinzuweisen, dass diese Terrortaten hauptsächlich von ausländischen „ostturkischen“ Terrororganisationen geplant und von nach China entsandten Leuten durchgeführt worden sind. Ausserdem erhalten die Terroristen in Xinjiang Ausbildung durch die Terrororganisation Taliban und der Basisorganisation al-Kaida von Osama bin Laden bzw. dessen finanzielle Unterstützung. Die chinesische Polizei hat schon über 100 Terroristen festgenommen, die sich im Ausland einer Ausbildung unterzogen hatten. Die Polizeibehörden betreffender ausländischer Staaten haben inzwischen China über zehn „ostturkische“ Terroristen ausgeliefert. Es wird gesagt, in der Basisorganisation in Afghanistan seien ebenfalls einige hundert Terroristen aus China.

China ist gegen jede Form von Terrorismus. Terroranschläge haben oft die Zivilbevölkerung zum Angriffsziel. Nach den Ereignissen vom 11. September 2001 haben die chinesische Regierung und die führenden Persönlichkeiten Chinas die Terroranschläge sofort scharf verurteilt und der amerikanischen Regierung sowie den Opfern ihre tiefste Trauer zum Ausdruck gebracht. Diesem Terroranschlag sind auch mehrere chinesische Bürger zum Opfer gefallen. Unter den Fluggästen von einem der zwei Flugzeuge, die in

das World Trade Center gerast waren, sind zwei chinesische Bürger. Terrorismus ist bereits zum gemeinsamen Übel der internationalen Gesellschaft geworden, seine Entstehung hat sowohl historische als auch politische und wirtschaftliche Gründe. Die Ausrottung des Terrorismus bedarf internationaler Zusammenarbeit, man kann nicht nur auf einen Staat oder rein militärische Massnahmen setzen. Bei der Bekämpfung des Terrorismus ist China gegen Doppelkriterien. Vom Unterschied zwischen gutem und schlechtem Terrorismus kann keine Rede sein. Bei der Definition des Terrorismus kommt es auch nicht darauf an, welcher Staat angegriffen wird. Für die Terrorbekämpfung braucht man handfeste Beweise. Nur gezielte Bekämpfung ist effektiv. Dabei darf man den Terrorismus auch nicht mit einer bestimmten Nation oder einer bestimmten Religion identifizieren. Die staatliche Souveränität und territoriale Integrität des betreffenden Landes muss respektiert werden. Die Uno soll dabei eine führende Rolle spielen. Terrorismus stösst überall in der Welt auf Abneigung und Abscheu. Er wird allseits verurteilt. Nach dem 11. September haben die „ostturkischen“ Terroristen ihre Tattaten vorerst eingestellt. Zur Zeit herrscht in Xinjiang eine stabile politische Lage, das Leben und die Arbeit der lokalen Bevölkerung kehren wieder in eine normale Bahn zurück.

Im Vielvölkerstaat China leben alle ethnischen Gruppen in Eintracht, die politische Lage ist stabil, die Wirtschaft entwickelt sich rapide und gesund, das Leben aller Nationalitäten verbessert sich deutlich, die Bevölkerung lebt in Frieden und arbeitet mit Freude. Ich bin der Ansicht, dass dies alles mit unserer Nationalitätenpolitik in einem engen Zusammenhang steht, oder besser gesagt, es beweist gerade den Erfolg unserer Politik. Ich bin davon überzeugt, im Laufe der weiteren Reform, Öffnung und Modernisierung werden sich die verschiedenen ethnischen Gruppen Chinas auf eine noch schnellere und bessere Weise entwickeln. Ihre durch Gleichberechtigung, Eintracht und gegenseitige Hilfe gekennzeichneten

Beziehungen werden sich in diesem Jahrhundert sicherlich weiter festigen und entwickeln, denn hier liegen die grundlegenden Interessen aller Nationalitäten Chinas.

Grundprobleme der Österreichischen Sicherheitspolitik zwischen Allianzfreiheit und Integration*

von Herbert Scheibner

Die Schweiz, Schweden, Finnland, Irland und Österreich waren in der Zeit des Kalten Krieges nicht paktgebunden und eingebettet in ein sicherheitspolitisches Lagebild, das nur einen Konflikt gekannt hat, eine mögliche militärische Bedrohung, nämlich den grossen Krieg, zwischen Nato und Warschauer Pakt. Auf diese Bedrohung haben sich die Länder unterschiedlich vorbereitet. Die Schweiz war hier vorbildlich: Gemäss den Anforderungen an einen dauernd Neutralen hat sie alles getan, um sich im Konfliktfall verteidigen zu können. Österreich hat das Prinzip der bewaffneten Neutralität nicht ganz so ernst genommen, vielleicht auch, weil man geahnt hat, was wir heute wissen, nämlich dass man sich, wie die strategischen Pläne des Warschauer Paktes zeigen, nicht wirklich um die Neutralität Österreichs gekümmert hätte. Auf der einen Seite hätte die Nato an der Enns, der alten Demarkationslinie, nicht Österreich, sondern sich selbst verteidigt. Seit dem Ende des Kalten Krieges hat sich das sicherheitspolitische Umfeld in Europa aber grundlegend gewandelt. Nur ist das bisher noch kaum zur Kenntnis genommen worden. Wenn man in Österreich fragt, ob die Neutralität als sicherheitspolitische Komponente wichtig und richtig ist, werden sie von 70% der Bevölkerung ein eindeutiges Ja hören.

* Im Rahmen der Vortragsreihe trug der Beitrag den Titel „Aktuelle Herausforderung der österreichischen Sicherheitspolitik: Österreich zwischen Neutralität und Nato“.

1 **Veränderte Bedrohung**

Wir wissen, dass es dieses eine grosse Bedrohungsbild aus der Zeit des Kalten Krieges nicht mehr gibt und dass auf absehbare Zeit keine direkte militärische Bedrohung aus unserer Nachbarschaft zu erwarten ist. Trotzdem hat die Bedrohung nicht abgenommen, sie ist nur eine andere geworden. Alte und neue sicherheitspolitische Risiken, die in diesem Gleichgewicht des Schreckens bis zum Ende der achtziger Jahre nicht vorstellbar waren, zwingen Sicherheitspolitiker, Experten und Militärs in den letzten zehn oder zwölf Jahren, hier massiv umzudenken. Vor allem in den neutralen Ländern hat die sicherheitspolitische Diskussion in der Öffentlichkeit mit dieser Entwicklung nicht immer Schritt gehalten. Nicht erst seit dem 11. September 2001 wissen wir um Bedrohungen, die nicht an Grenzen halt machen, die sich nicht um völkerrechtliche Verträge oder um den Verfassungsstandard in unseren Ländern kümmern, ob das die klassischen Globalisierungsrisiken sind, Flüchtlingsströme, international agierende Kriminalität oder der Umstand, dass 25 Länder der Welt über ABC-Waffen verfügen. Biologische und chemische Kampfstoffe sind billig zu produzieren: Ein Liter Sarin kostet etwa zehn Schweizer Franken – damit kann man technisch gesehen eine Million Menschen töten.

Zum einen sind diese Bedrohungen sehr breit gefächert, das heisst, sie erfordern auch einen umfassenden Sicherheitsbegriff und eine breite Berücksichtigung sicherheitspolitischer Parameter. Auch in nichtmilitärischen Bereichen wie der Wirtschaftspolitik, der Sozialpolitik, der Diplomatie, der Aussenpolitik und der inneren Sicherheit heisst es, Sicherheitspolitik zu betreiben. Zum anderen haben all diese Bedrohungen globale Relevanz, sie machen weder vor Staatsgrenzen halt, noch kann man sich durch Verträge oder Verfassungsstandards davor schützen, und es gibt kein Land, das diese Bedrohungslagen alleine bewältigen könnte. Daher ist internationale Kooperation und grösstmögliche Integration aller demokratischen Staaten in ein System der internationalen Sicher-

heitspolitik notwendig. Sicherheitspolitik und alle Instrumente der Sicherheitspolitik sind kein Selbstzweck, sondern Mittel zum Schutz eines Landes und seiner Bevölkerung. Es sind jene Instrumente der Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu wählen, die notwendig sind, um die angesprochenen Risiken auch bewältigen zu können.

Bis vor kurzem waren unsere Doktrinen noch auf den klassischen Verteidigungsfall gegen einen militärischen Angriff von aussen ausgerichtet der – Gott sei Dank – nicht mehr droht. Österreich hatte bis Dezember vorigen Jahres eine Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin aus der Zeit Ende der 1970er/Anfang der 1980er Jahre, und es war über zehn Jahre hinweg nicht möglich, eine objektive und fundierte Diskussion über die sicherheitspolitischen Parameter zu führen. Ein sogenannter Optionenbericht der vorigen Bundesregierung ist am Begriff der Neutralität gescheitert, weil einige politische und gesellschaftspolitische Kräfte in Österreich zwar wissen, dass mit dem Begriff der Neutralität keine Antwort mehr auf die aktuellen Fragen der Sicherheitspolitik gefunden werden kann, aber gleichzeitig das Schielen auf genau diese 70% der Meinungsumfragen eine objektive Diskussion verhindert hat. Die neue Bundesregierung hat sich seit dem Jahr 2000 dieser Verantwortung gestellt, auch wenn das nicht immer sehr populär gewesen ist, und im vorigen Jahr eine neue Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin verabschiedet, wo es neue Handlungsmaximen nicht nur für die Armee gibt, sondern für alle Bereiche der Sicherheitspolitik. Dabei wurden eine eingehende Bedrohungsanalyse erstellt, der aktuelle Status Österreichs beleuchtet und die Handlungsmaximen der Aufträge für das österreichische Bundesheer definiert.

Das österreichische Bundesheer ist zu einer Einsatzarmee geworden. Wir haben permanent über 1000 Soldaten in Auslandseinsätzen auf 15 Schauplätzen in der ganzen Welt. Wir haben permanent 2000 Soldaten im Grenzeinsatz, weil wir die EU-Ausgangsgrenze vor illegaler Immigration sichern müssen. Wir haben hunderte Soldaten in Assistenzeinsätzen zur Katastrophenhilfe

und wir müssen uns immer stärker – auch das ist ein klarer Auftrag in der Sicherheitsdoktrin – auf die Bedrohung durch terroristische Anschläge einstellen. Es reicht eine realistische Drohung, um diesen Bedrohungsfall, diesen Verteidigungsfall der neuen Art auch eintreten zu lassen. Und wenn man weiss, welche Kräfte man benötigt, um die sensibelsten Gebäude in einem Land abzusichern, dann weiss man, welche Kapazitäten man für das gesamte Spektrum benötigt.

2 Ursprung und Entwicklung der österreichischen Neutralität

Die österreichische Neutralität war zwar eine selbstgewählte, aber zugleich eine nicht ganz freiwillig gewählte. Sie war nämlich die Bedingung der Sowjetunion für den Staatsvertrag 1955, das heisst also für die Unabhängigkeit Österreichs, mit ihr wurde eine Teilung abgewendet, wie sie Deutschland über viele Jahrzehnte hinnehmen musste. Es ist interessant, dass auch Deutschland dieser Status der Neutralität als Preis für eine Wiedervereinigung in den fünfziger Jahren angeboten worden ist. Bundeskanzler Konrad Adenauer hatte geglaubt, die Wiedervereinigung Deutschlands auch anders zu Wege bringen zu können. Wie hätte er wohl entschieden, wenn er gewusst hätte, wie lange es bis zur Wiedervereinigung dauern würde? Österreich hat – historisch belegbar – nie wirklich die Absicht gehabt, sich wie ein dauernd Neutraler gemäss dem Völkerrecht zu verhalten, und auch die Fassung der Neutralität „nach dem Vorbild der Schweiz“ wurde sofort wieder relativiert. Denn auch das war eine Bedingung der Sowjetunion, um den Begriff vorab einzugrenzen.

Die Schweiz hat 1954 die eigene Neutralität noch einmal definiert und dabei klar gesagt, dass sie nicht nur militärisch, sondern auch wirtschaftlich und politisch zu verstehen ist. Österreich hat in das entsprechende Gesetz dann das „Vorbild der Schweiz“ mit hineingenommen aber in den Erläuterungen sofort gesagt, was wir

darunter verstehen, und das ist genau das Gegenteil von dem, was es eigentlich hätte sein sollen. Provokant gesagt war Österreich genau eineinhalb Monate dauernd neutral, nämlich vom Abschluss des Neutralitätsgesetzes bis zum Beitritt zu den Vereinten Nationen ohne Neutralitätsvorbehalt. Die Diskussion um einen Neutralitätsvorbehalt beim Beitritt zur Uno hat man umgangen, indem man 1955 keinen neuen Beitrittsantrag gestellt hat, sondern einen alten, damals am Veto der Sowjetunion gescheiterten Beitrittsantrag aus dem Jahr 1949 aufleben liess, in dem natürlich noch keine Rede von der Neutralität war. Daneben waren wir von Anfang an immer mit dabei, wenn es um Einsätze der Vereinten Nationen gegangen ist: Es gibt eine fast vierzigjährige Tradition österreichischer Teilnahme an Peace-Keeping-Einsätzen der Uno. In seinen Anfängen hat sich dieses neutrale Österreich jedenfalls eindeutig der westlichen Hemisphäre zugeordnet.

In den siebziger Jahren wurde die Neutralität zu einer Art Staatsdogma erhoben. Damals war die Regierung Kreisky aussenpolitisch sehr aktiv gewesen, etwa im Nahost-Friedensprozess. Die Neutralität hat man als Mittel dieser österreichischen Aussenpolitik gesehen, zugleich aber als Teil der österreichischen Identität verstanden, als Garant für Frieden, Freiheit, Sicherheit und die Unabhängigkeit Österreichs. In Wahrheit haben wir aber spätestens seit dem Beitritt Österreichs zur EU die Grundprinzipien der Neutralität nicht mehr nachvollziehbar umgesetzt. Aus der Völkerrechtstheorie kann man jedenfalls als prinzipielle Bedingung für einen dauernd Neutralen ableiten, dass er auch schon im Frieden Vorleistungen erbringen muss. Er hat klarzustellen, dass er sich auf keinen Fall in einen militärischen Konflikt verwickeln lassen wird und deshalb auch keiner internationalen Organisation angehören darf, die kollektive Sicherheitsmassnahmen gegen den Willen einer der Konfliktparteien durchzuführen bereit ist. Und die EU ist seit dem Vertrag von Maastricht genau so eine Organisation. Der Bereich der sogenannten Petersberg-Aufgaben spannt sich von humanitären Einsätzen bis hin zu Peace-Enforcement-Aufgaben,

das heisst zu Kampfeinsätzen zur Friedensdurchsetzung auch ohne Uno-Mandat.

Die letzte österreichische Regierung hat – genau um diesen Anforderungen zu entsprechen – die österreichische Bundesverfassung geändert. Hier sagen sowohl die Völkerrechtstheorie als auch die meisten sicherheitspolitischen Experten, dass mit dieser vorbehaltlosen Mitgliedschaft in der EU Österreich nicht mehr dem entspricht, was man unter einem klassisch dauernd neutralen Staat versteht, sondern eben die Kriterien eines bündnisfreien oder allianzfreien Landes erfüllt, weil wir zugleich keinem Verteidigungsbündnis mit Beistandsgarantie angehören. Genau das haben wir in die neue Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin geschrieben. Hier besteht ein verfassungsrechtlicher Widerspruch, weil einerseits das Neutralitätsgesetz aus dem Jahr 1955 nach wie vor besteht, auf der anderen Seite aber im gleichen Rang in der österreichischen Bundesverfassung eben auch die Möglichkeit vorgesehen wird, im Bereich der EU an derartigen Einsätzen teilzunehmen. Im Denken der Bevölkerung ist der Begriff der Neutralität völlig abgehoben von dem, was Neutralität sein sollte, nämlich ein völkerrechtliches und sicherheitspolitisches Instrument. Und wir sind eben der Meinung, dass nicht mit Neutralität den neuen sicherheitspolitischen Szenarien sinnvoll begegnet werden kann, sondern mit internationaler Kooperation. Wir brauchen vor allem Informationen, um uns den Bedrohungsbildern gemäss vorbereiten zu können, und ein gemeinsames Krisenmanagement.

3 Neue Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin

Wenn man sich vor Augen führt, welchen Einfluss die Situation in Afghanistan auf die europäische Sicherheitslage und die österreichische Sicherheitspolitik hat, ist es leicht erklärbar, warum österreichische Soldaten in Afghanistan präsent sind. Wenn der internationale, oder zumindest ein Teil des international agierenden Terrorismus vom Regime der Taliban ausgegangen ist, dann

haben wir ein Interesse daran, dass in Afghanistan eine stabile Regierung und eine stabile Gesellschaft etabliert werden. Wichtige Objekte und sensible Einrichtungen können wir nur dann gegen terroristische Anschläge schützen, wenn wir Hinweise auf derartige Anschläge bekommen. Oder man versucht eben, diese Probleme an der Wurzel, das heisst in den Krisengebieten nicht nur anzupacken, sondern auch zu lösen. Der internationale Menschenschmuggel und -handel ist zu einem Grossteil von Afghanistan aus organisiert worden, und wir merken bei den Aufgriffszahlen an den Grenzen, dass die afghanischen Flüchtlinge bei weitem den höchsten Prozentsatz der illegalen Migranten ausmachen. Wenn die internationalen Drogenwege zumindest nach Europa zu einem grossen Teil ihren Ursprung in Afghanistan haben, müssen wir wohl mehr tun, als nur unsere Grenzen gegen die illegale Einwanderung dicht zu machen.

Wer hätte im Jahr 1989 nach dem Ende des Kalten Krieges, als man überall in Europa geglaubt hat, jetzt komme die Zeit von Freiheit, Frieden und Sicherheit prognostiziert, dass nur wenige Monate später in Europa ein furchtbarer Krieg mit 300 000 Toten und Millionen Vertriebenen ausbrechen würde? Doch das wurde Realität. Und es ist für uns auch Realität gewesen, dass das österreichische Bundesheer erstmals in seiner Geschichte in einem Akt militärischer Landesverteidigung ausrücken musste, um unsere Grenzen gegen die Bedrohung durch den Balkankonflikt abzusichern. Grenzstationen wurden von serbischen Kampfflugzeugen bombardiert. Serbische Kampfflugzeuge sind auch über Graz aufgetaucht und mussten durch österreichische Abfangjäger abgedrängt werden. In der Höchstphase wurden bis zu 6000 österreichische Soldaten aufgeboten, um diese Grenze abzusichern.

Angesichts des Balkankrieges haben wir auch schmerzhaft zur Kenntnis nehmen müssen, was es heisst, kein internationales Krisenmanagement zu haben. Es war beschämend, wie lange es gedauert hat, bis die demokratischen europäischen Staaten eine einheitliche Position gegenüber diesem Konflikt bezogen haben, wie lange es nicht einmal möglich gewesen ist, Wirtschaftssanktionen gegen

das Regime Milošević oder Landverbote für die jugoslawische Fluglinie zu verhängen, geschweige denn dass man bereit gewesen wäre, mit einer militärischen Intervention der Staatengemeinschaft zum Schutz der Menschenrechte und zum Schutz des Selbstbestimmungsrechts der Völker zumindest zu drohen. 300 000 Tote später war man klüger: Jetzt gab es plötzlich dieses Krisenmanagement und eine gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Das wirkte bereits in Mazedonien, das am Rande eines Bürgerkrieges stand, wo die EU präventiv tätig gewesen ist, entsprechenden Druck auf die Konfliktparteien ausgeübt hat und wo es jetzt Hoffnung gibt, dass auch die zivilen Strukturen aufrecht erhalten bleiben, sodass beide Volksgruppen in Frieden zusammen leben können.

Wir sind als Mitglied der EU gleichberechtigt und gleichverpflichtet, unseren Teil an diesem europäischen Krisenmanagement einzubringen, nicht nur als humanitäre Aufgabe, sondern auch als Aufgabe im Eigeninteresse. Vom humanitären Standpunkt aus gesehen sollten wir als Bewohner von Ländern, die sich ein demokratisches, humanistisches Weltbild gegeben haben und die Prinzipien der Menschenrechte achten, diese Prinzipien auch anderswo durchsetzen. Und so kann es doch wohl nicht sein, dass wir wegsehen, wenn – wie etwa am Balkan – über Monate und Jahre hinweg schwere Menschenrechtsverletzungen begangen werden. „Menschenrecht steht über dem Völkerrecht und über nationalen Restriktionen“, hat jemand gesagt, wenn es darum geht, Menschenleben zu retten oder Krisenszenarien zu entschärfen.

Damit bin ich auch bei der Frage der Vereinten Nationen und der Mandatierung. Diese ist weder in unserer Verfassung noch in der EU vorgesehen, aber es ist natürlich wünschenswert, dass internationale Einsätze mit Uno-Mandat sanktioniert werden. Es muss eine internationale Autorität geben, die vor allem militärische Einsätze sanktioniert, sonst können Staaten der Staatenverbindungen für sich selbst definieren, was richtig und gut ist, und damit vielleicht die militärische Durchsetzung ihrer eigenen nationalen Interessen legitimieren. Aber ist die Uno schon so weit, diese inter-

nationale Autorität zu sein? In vielen Bereichen ist sie es sicher, in manchen Bereichen gibt es noch Handlungsbedarf, etwa was die Struktur des Sicherheitsrates betrifft, wo ein ständiges Mitglied ein Mandat für eine Peace-Keeping-Operation verhindern kann, wie dies China im Fall Mazedonien getan hat, nur weil Mazedonien mit Taiwan einen bilateralen Vertrag abgeschlossen hat. Ist es legitim, nur weil vielleicht ein Mitglied der Vereinten Nationen aus nationalen Interessen ein derartiges Mandat verhindert, jenen Menschen die Hilfe zu verweigern, die nicht wissen, ob sie den nächsten Tag erleben? Solange die adäquaten Strukturen nicht vorhanden sind, sollte man zwar alles versuchen, ein solches Mandat zu erlangen, aber im Ernstfall auch ohne dieses Mandat international geführte Friedensoperationen durchführen.

4 Kollektives Krisenmanagement

Kann es wirklich eine „Neutralität zwischen Gut und Böse“, eine „Neutralität zwischen Opfer und Täter“ geben? Auch in Österreich haben wir im Prinzip kein Problem, an allen europäischen und Uno-mandatierten Aktionen teilzunehmen. Ein Problem hätten wir dagegen mit einer Integration in die Nato. Hier würden wir eine Volksabstimmung brauchen, dafür gibt es aber weder eine Mehrheit auf der politischen Ebene noch eine Mehrheit in der Bevölkerung. Für Österreich ist sozusagen alles möglich, was nicht Nato-Mitgliedschaft ist. Wenn wir uns mit einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik beschäftigen, gleichzeitig aber ausschliessen, irgendwann einmal auch in die Nato integriert zu werden, wird sich das nachteilig auswirken: Zunehmend werden wir nicht nur vom Informationsfluss, sondern auch von sicherheitspolitischen Planungsprozessen ausgeschlossen werden. Das alles ist so bedeutsam, weil Europa alleine auf absehbare Zeit nicht in der Lage sein wird, Sicherheitsoperationen durchzuführen, sondern es weiterhin notwendig sein wird, auf die Kapazitäten der Nato und damit auch auf die Kapazitäten der Vereinigten Staaten zurückzu-

greifen. Eine Diskussion über die Nato-Erweiterung wird auch in Österreich zu führen sein.

Was wir brauchen, ist keine „Nato-Neu“, sondern ein System, in dem alle demokratischen Länder sicherheitspolitisch kooperieren und auch konkrete Sicherheits- und Verteidigungsmassnahmen setzen können. Probleme der Prävention in einer Mediengesellschaft werden in der Diskussion um die Terrorismusbekämpfung deutlich. Das ist keine Kritik an den Medien. Wir leben in einer Bilderwelt und all das, was wir nicht oder noch nicht sehen, ist nicht vorhanden und deshalb braucht man dagegen auch nichts tun oder auch nicht vorbeugend zu wirken. Krisen, die verhindert werden, finden ja nicht statt und werden deshalb auch nicht aktuell wahrgenommen. Vor diesem Hintergrund muss man auch den internationalen Kampf gegen den Terrorismus sehen. Einerseits muss man davor warnen, jetzt gegen den Irak militärische Aktionen zu setzen, denn das Gefüge im Nahen und Mittleren Osten würde dadurch sehr grossen Schaden erleiden. Auf der anderen Seite hat der stellvertretende amerikanische Verteidigungsminister Paul Wolfowitz in einem persönlichen Gespräch zu bedenken gegeben: „Wenn es stimmt, was die Nachrichtendienste übermittelt haben, dass etwa der Irak über Massenvernichtungswaffen verfügt und an Trägersystemen arbeitet, um etwa in vier oder fünf Jahren die Massenvernichtungswaffen auch nach Europa bringen zu können, wie reagiert man da?“ Reagiert man erst, wenn es zu spät ist? Oder müsste man jetzt reagieren?

Was wäre gewesen, wenn die Vereinigten Staaten nicht erst nach dem 11. September 2001, sondern bereits am 11. Juli vorigen Jahres eine militärische Aktion gegen das Talibanregime gestartet hätten? Das Regime war vor und nach dem 11. September dasselbe, dass von dort Terrorismus ausgeht und dass dort massive Menschenrechtsverletzungen geschehen, hat man gewusst. Nur war es nicht von grossem Interesse. Mediale Aufmerksamkeit hat im vorigen Jahr eigentlich nur die Zerstörung der Buddha-Statuen durch die Taliban gehabt, aber kaum die Vielzahl von Hinrichtungen und die

vielen anderen Gräueltaten. Und ich wage zu behaupten, wenn man konkrete Hinweise auf diese Terroranschläge gehabt und aus Prävention und vielleicht sogar auch aus humanitären Gründen schon vor einem Jahr diese Militäraktion durchgeführt hätte, wären die Anschläge des 11. September möglicherweise verhindert worden. Zugleich hätte man aber weltweite Empörung ausgelöst und nicht beweisen können, dass man damit Schlimmes verhindert hat. Wir müssen leider zur Kenntnis nehmen, dass erst einige tausend Tote notwendig sind, um in der medialen Öffentlichkeit solche militärischen Einsätze rechtfertigen und in Folge durchführen zu können.

Ein weiteres Problem ist die Frage nach der Abgrenzung von Terrorismus und Befreiungskampf: Mit welchen Mitteln darf eine Befreiungsorganisation ihre Ziele durchsetzen? Sind alle die gut, die heute einen starken Partner hinter sich haben? Und alle die böse, die das nicht haben, obwohl sie dieselben Mittel anwenden? Immerhin wurden die Taliban von den Vereinigten Staaten unterstützt, als es darum gegangen ist, ein anderes Regime in Afghanistan zu stürzen. Später hat sich die Sichtweise eben geändert. Geändert hat sich auch unsere Beurteilung der Ereignisse in Tschetschenien. Nur jetzt ist Russland auch auf der Seite der Antiterrorallianz und hat einen Präsidenten, der uns hoffen lässt, dass die Demokratisierung Russlands fortschreitet. Wie geht man jeweils mit Menschenrechtsverletzungen in den Ländern um, wo die einen in der „Achse des Bösen“ und die anderen, die aber die Menschenrechte zumindest genauso verletzen, in der Allianz dagegen sind? Da gibt es keine Wirtschaftssanktionen und keine Militärsanktionen.

Das sind Grundfragen, welche die Staatengemeinschaft gemeinsam beantworten muss und nicht ein Land alleine. Österreich sieht sich nicht mehr als der kleine neutrale Vermittler zwischen den Blöcken. Jetzt sind starke Organisationen gefordert, die Druck ausüben und Krisenmanagement betreiben können. Im Rahmen einer solchen Brücke zwischen Krisenregionen und Europa, im speziellen der EU, haben kleine Staaten durchaus eine Funktion. Wir haben auch eine Funktion als Teilnehmer multinationaler Kontingente, vor

allem wenn es darum geht, hochspezialisierte Kräfte einzubringen. Und wir haben ein Interesse am Aufbau dieser internationalen Sicherheits- und Verteidigungsstruktur. Das wird das österreichische Bundesheer, die österreichische Sicherheitspolitik und die österreichische Aussenpolitik in Zukunft beschäftigen. Ob wir der Nato beitreten oder nicht, ist dann eine zweitrangige Frage, es geht ums Prinzip, genauso wie die Neutralität ja nur ein Spezialfall des Prinzips ist, alleine die eigene Sicherheit zu garantieren, aber auch garantieren zu müssen. Österreich hat sich auch im Interesse der eigenen Sicherheit klar für die Teilnahme an kollektivem Krisenmanagement entschieden.

Wie nahe ist der Frieden im ehemaligen Jugoslawien?

von Iren Meier

Einleitung

„Mir“ – das war das erste serbokroatische Wort, das ich gelernt habe, damals 1992. Ich brauchte kein Wörterbuch aufzuschlagen, es war klar: „Mir“, das musste „Frieden“ bedeuten. Alle sprachen davon. Sehnsüchtig die einen; starr vor Entsetzen, dass dieser Friede über Nacht aus Bosnien verschwunden war, die anderen; sicher die dritten, dass er bald zurückkäme, der Krieg nur ein Alptraum von ein paar Wochen oder Monaten sein könne. Der Alptraum aber dauerte ein Jahrzehnt, die Sehnsucht nach Frieden ebenso lang. Und das Wort „Mir“ finde ich auf meinen Tonbändern über all die Jahre so häufig wie kein anderes.

Heute, sieben Jahre nach dem Friedensvertrag von Dayton, drei Jahre nach dem Abzug der serbisch-jugoslawischen Polizei und Armee aus dem Kosovo und anderthalb Jahre nach dem Sturz von Milošević höre ich das Wort „Mir“ – erstaunlicherweise – fast nie mehr. Wenn meine Freunde und Bekannten in Sarajevo oder in Pristina die gegenwärtige Situation beschreiben, verwenden sie ausnahmslos Wendungen wie „Es ist nicht mehr Krieg“ oder „Es ist ruhig, es wird nicht mehr geschossen“. So, als wagten sie den Begriff „Frieden“ nicht auszusprechen, weil sie fürchten, die fragile, hauchdünne Decke einer scheinbaren Normalität könnte einbrechen. Sie spüren, die Oberfläche allein trägt nicht, die äussere Ruhe, die Abwesenheit von Krieg ist noch nicht Frieden. Und das kollektive Gefühl von Normalität spiegelt sich noch nicht im Individuum, im einzelnen Menschen.

1 Kriegserinnerungen

Als Beobachterin und Berichterstatterin auf dem Balkan in diesem letzten Jahrzehnt kann ich Ihnen heute die Frage, die über diesem Referat steht, nicht beantworten. Ich kann Ihnen nicht sagen, wie nahe der Frieden auf dem Balkan ist. Ich kann Ihnen nur weitergeben, was ich sehe und mich selber frage. Die Ansätze zu Antworten sind alle relativ und abhängig von der Perspektive, aus der man sie erarbeitet. Es gab Momente in diesen zehn Jahren, in denen ich sicher war, dass auf dem Balkan, in Bosnien, im Kosovo, nie mehr so etwas wie Normalität entstehen kann. Ein Alltag der Überlebenden, der sich, oberflächlich betrachtet, nicht mehr sehr von unserem unterscheidet. Ich konnte mir nicht vorstellen, dass die Menschen in Sarajevo eines Tages wieder Milch einkaufen, Blumen pflücken, in einer Disco tanzen, an der Universität ihre Examen ablegen, in einer Arztpraxis in einem Wartezimmer sitzen. Das Normale war ausserhalb jeder Vorstellungskraft. Die Realität des Krieges wurde zum Alltag, zum furchtbaren Alltag, den man nicht mehr zu überwinden glaubte. Immer weiter entfernte sich die Erinnerung an den menschlichen Umgang miteinander. An die Schönheit und an den Sinn des Lebens überhaupt. In den dunkelsten Momenten des Krieges und des Grauens ist es sehr schwer, sich das Licht vorzustellen. Und es gab viele solcher Momente. Srebrenica war tiefste Nacht. Wie kann ein Mensch, eine Mutter, ein Kind, die das überlebt haben, weiterexistieren? Einen Haushalt führen, zur Schule gehen? Ich konnte es mir nicht vorstellen, damals. Ich konnte nur denken: Entweder wird man verrückt oder man stirbt.

Ich erinnere mich an einen Tag in Vukovar. Stundenlang liefen wir durch Trümmer und Ruinen. Nichts, gar nichts mehr war heil. Totenstille. Kein Laut nirgends. Nichts erinnerte mehr an Leben und nichts gab Anlass, daran zu glauben, dass hier eines Tages wieder ein Markt eröffnet wird oder dass man Stimmen von Menschen hören könnte. Unvorstellbar. In Vukovar, in Mostar, in Derventa – ich könnte eine fast endlose Liste mit Städtenamen füllen – in

denen die Hoffnung auf ein Leben nach dem Krieg unter Schutt und Asche begraben lag. Und für immer dort begraben schien.

Oder in Sarajevo: Wie konnte einer glauben, dass die Belagerung eines Tages doch endet – nachdem diese Hoffnung 1300 Tage und Nächte vergebens war – immer aufs neue enttäuscht wurde? Dreieinhalb Jahre lang waren Menschen wie wir, mit denselben Werten, Wünschen, Bedürfnissen, von jeder Zivilisation abgeschnitten, im Stich gelassen, dem Grauen und der Angst ausgeliefert – unvorstellbar, von diesem Abgrund je wieder zurückkehren zu können in ein normales, zivilisiertes Leben. Und jetzt geh ich durch Sarajevo – und denke: das ist ein Wunder! Irreal kommt es mir vor. Unglaublich, unwirklich, phantastisch. Ich spüre unendliche Erleichterung. Es war nicht das Ende, denke ich. Der Abgrund der menschlichen Destruktivität hat nicht alles verschluckt. Es gibt Kräfte, die stärker sind als Zerstörung und Hass. Der Lebenswille des Menschen ist nicht gebrochen. Nach der Erfahrung des Krieges, des Hasses und der unbeschreiblichen Gewalt ist das eine Erlösung. Eine existentielle. Weil ohne sie der Glaube an den Menschen nicht mehr möglich wäre. Allein mit der Erfahrung der Destruktivität, der zerstörerischen Kraft des Menschen in der gewaltigen Dimension des Krieges kann man nicht über- oder weiterleben. Es muss eine andere Erfahrung folgen, nämlich die, dass es ein Erwachen aus dem Alptraum gibt und die Chance für die Menschen, die im Sumpf des Krieges unterzugehen drohten, ein gewaltloses und ein menschenwürdiges Leben aufzubauen, neu zu bilden.

2 Eine Chance für den Frieden

Diese Chance ist heute da auf dem Balkan. Eine Chance, die ich persönlich nach allen Erfahrungen nicht hoch genug bewerten kann. Es ist der entscheidende, der riesige Schritt Richtung Frieden. Das ist *ein* Ansatz zu einer Antwort. Ein ganz persönlicher, der auf meiner Erfahrung im Krieg gründet. Aber das ist nur eine von mehreren Perspektiven. Wir können heute auch auf den Balkan blicken

und feststellen: Eigentlich ist nichts oder viel zu wenig geschehen, immer noch Chaos, der Friede in weiter Ferne. Und auch für diese Argumentation gibt es viele und gute Gründe.

Betrachten wir Bosnien: ein umstrittenes Konstrukt von einem zweigeteilten Staat. Die serbische Republik und die bosnjakisch-kroatische Föderation, die den Wiederaufbau politisch und wirtschaftlich gegenseitig behindern statt fördern. Eine Bevölkerung, die in hoffnungsloser Armut versinkt und korrupten Mächtigen ausgeliefert ist. Nationalisten, die nach wie vor vor allem in der serbischen Republik und im kroatischen Teil der Föderation Macht und Einfluss haben. Kriegsverbrecher wie Karadžić und Mladić, die noch immer auf freiem Fuss sind. Fehlende Reformen im Innern, fehlende Investitionen aus dem Ausland, stagnierende Privatisierung. Fast die Hälfte der Bevölkerung ist arbeitslos. Ein Staat, am Tropf der Internationalen Gemeinschaft, unfähig, sich selber über Wasser zu halten. Die Rückkehr der Flüchtlinge kommt nur harzig voran, eine halbe Million gilt heute immer noch als intern Vertriebene, lebt nicht in ihren Ursprungsdörfern und 600 000 leben heute noch als Flüchtlinge im Ausland. Das alles sind düstere Fakten. Und sie sind Grundlage zu der berechtigten Annahme, dass Bosnien-Herzegowina noch jahrelang auf das militärische und politisch-zivile Engagement der Internationalen Gemeinschaft angewiesen ist. Zögen die Nato-Truppen vollständig ab, würde der Krieg wieder aufflammen, darin sind sich Kenner der Region einig.

Wie die total ruinierte Wirtschaft des Landes wiederaufgebaut werden kann, weiss auch sieben Jahre nach Kriegsende niemand. Ebenso schleppend geht der Aufbau der Institutionen voran. Die Internationale Gemeinschaft will Demokratie und Marktwirtschaft von oben dekretieren – und hat bei allen Rückschlägen aber auch Erfolge vorzuweisen. Dank einer geschickten Wahlgesetzgebung und der Absetzung einiger mächtiger Nationalisten hat der ehemalige Hohe Repräsentant Petritsch in der Föderation moderaten Demokraten zur Macht verholfen. Und im April setzte Petritsch Verfassungsänderungen durch, nach denen alle Volksgruppen in

ganz Bosnien gleichberechtigte Staatsvölker sind – sehr zum Missfallen der Nationalisten.

Parallelen zu diesem Bild finden sich auch im Kosovo; auch dort kann das Wiederaufflammen der Gewalt nur durch die Internationalen Truppen verhindert werden. Und auch dort versucht die Internationale Verwaltung, demokratische Strukturen aufzubauen, die Nationalisten zu entmachten, eine ebenfalls ruinierte Wirtschaft wiederaufzubauen und so den Boden zu bereiten für ein zukünftiges friedliches Zusammenleben von Albanern und Serben. Und auch hier sind die Fakten ernüchternd: die vertriebenen Serben können nur vereinzelt zurück und ausschliesslich unter Schutz und Schirm der Kfor, die verbliebenen Serben leben in eigentlichen Enklaven; Angst und gegenseitiges Misstrauen herrschen vor; auch im Kosovo sickern Hilfgelder in grossen Mengen anstatt in den Wiederaufbau in schwarze Kanäle; die Nationalisten versuchen auch hier weiter mit allen Mitteln Einfluss zu nehmen und Mafia und organisierte Kriminalität bestimmen und beherrschen ganze Bereiche der Gesellschaft. Auch hier steht der Vertreter der Internationalen Gemeinschaft vor einer Herkules-Aufgabe. Seit kurzem nimmt sich der bosnienerfahrene Michael Steiner ihrer an und lässt schon nach wenigen Wochen etwas Zuversicht aufkommen: in Kürze wird die Eisenbahnlinie Belgrad-Pristina wiedereröffnet (in Bosnien ist ähnliches bis heute nicht erreicht worden); bessere Beziehungen zu Belgrad zeichnen sich ab, der Dialog zwischen Unmik und Belgrad wird endlich wirklich aufgenommen. Die Person von Michael Steiner, der Stellvertreter von Carl Bildt in Sarajevo war, illustriert den Lernprozess, den die Internationale Gemeinschaft und Europa im Jahrzehnt des Balkan-Konfliktes durchmachten: von der „Ohnmacht zum Handeln“ könnte man ihn vielleicht betiteln. Dem Versagen stehen nun doch einige erfolgreiche Initiativen gegenüber. Man sollte nicht geringschätzen, dass eine weitere Eskalation im Süden Serbiens unterbunden und, noch entscheidender, ein grosser Krieg in Mazedonien verhindert werden konnte.

Aber von welchen Staaten im westlichen Balkan wir auch sprechen, bei allen Unterschieden und spezifischen Eigenheiten – die grossen Aufgaben auf dem Weg zum Frieden sind noch nicht bewältigt. Das Vertrackte ist, dass sie nicht voneinander getrennt betrachtet und gelöst werden können. Man kann beginnen, wo man will: es ist immer die Quadratur des Zirkels. Die Auslandsinvestitionen, die den Wiederaufbau der Wirtschaft ermöglichten, fliessen zum Beispiel erst, wenn demokratische Strukturen aufgebaut, korrupte Politiker verschwunden sind, wenn eine regionale Zusammenarbeit in Wirtschaft und Politik anläuft – und das ganze umgekehrt: Nationalistische Politiker werden erst abgewählt, wenn die Bürger und Bürgerinnen merken, dass sie wieder einigermaßen menschenwürdig leben und arbeiten können, also wenn die Wirtschaft funktioniert, wenn sie dadurch wieder andere Werte schätzen lernen und begreifen, dass sie den Nationalismus nicht mehr nötig haben, sondern dass die Demokratie und die Gleichberechtigung der Völker ihnen das bessere Leben und den Frieden bieten. Es gibt nur die beiden Möglichkeiten: an dieser Situation verzweifeln oder konsequent weitergehen, Schritt für Schritt.

3 Die Rolle Europas auf dem Weg zum Frieden

Auf diesem Weg scheint mir ein Punkt ganz entscheidend zu sein. Er geht Europa an. Wenn der Balkan nach diesem furchtbaren Jahrzehnt eine stabile und friedliche Region werden soll, dann muss er zu uns gehören. Er muss Teil von Europa werden – im Bewusstsein der Westeuropäer, der Politiker, der Bürger. Er darf nicht länger das „fremde Andere“ sein, dessen Identität wir mit Barbarei oder „zurückgebliebenem Osten“ beschreiben. Die Politik der Ausgrenzung, der Sanktionen hatte zu lange zu tiefe, verheerende Folgen, speziell in Serbien, dem Land, dem für die Stabilität auf dem Balkan zentrale Bedeutung zukommt. Ein Ausgegrenzter gerät schnell ausser Kontrolle. Ein Integrierter dagegen muss Verantwortung übernehmen, sich anpassen an die geltenden Werte, sich etwas

sagen lassen – aber er wird auch gehört werden. Wir, die wir dazugehören, können nicht wirklich nachvollziehen, was es für die Völker auf dem Balkan bedeutet, zu Europa zu gehören, zur – in ihrer Vorstellung natürlich auch verklärten – zivilisierten, friedlichen und wohlhabenden Welt. Gerade nach dem Jahrzehnt des Krieges, das viele Bürgerinnen und Bürger im ehemaligen Jugoslawien mit Scham und Minderwertigkeitsgefühl erfüllt. Die Aussicht auf eine EU-Mitgliedschaft, auch wenn sie in weiter Ferne liegt, kann eine konstruktive und stabilisierende Wirkung in der Region haben. Das heisst nicht, dass die Nationalisten auf dem Balkan ihrer Ideologie abschwören oder sich wandeln, aber – und da haben wir bereits Beispiele – sie können aus Opportunismus zu moderaten und vernünftig handelnden Politikern mutieren. Aus Opportunismus oder unter Druck oder hie und da vielleicht auch aus Einsicht. Diese Chance muss genutzt werden. Die Vorzüge des Friedens und der Demokratie müssen einsichtig sein für Politiker und Bevölkerung.

Die Internationale Gemeinschaft spricht manchmal vom System des „aufgeklärten Kolonialismus“, das sie anwendet, um Demokratie von oben einzuführen. Ich denke, dem ist zuzustimmen, wohlwissend, dass vieles von innen und von unten heranwachsen muss, aber es gibt Werte und Regeln, die in einer Demokratie und in Europa nicht verhandelbar sind und die nicht nur vorgelebt, sondern eingefordert werden müssen. Die organisierte Kriminalität muss überall verfolgt und darf nicht entschuldigt werden mit der „Tradition im gesetzlosen Nordalbanien“ zum Beispiel. Mutmassliche Kriegsverbrecher müssen auf allen Seiten verfolgt und angeklagt werden, kein ethnischer Opferbonus darf die Unbestechlichkeit der internationalen Justiz in Frage stellen. Der Fluss der Hilfs- und Aufbaugelder muss streng kontrolliert und Missbrauch mit Konsequenzen geahndet werden. Auch oder gerade in einer Gesellschaft, in der Korruption und Bestechung gang und gäbe sind. Wenn die ethnische Vertreibung durch die Internationale Gemeinschaft nicht akzeptiert und geduldet werden soll, dann muss diese Internationale Gemeinschaft auch hier den eingeschlagenen und mühsamen Weg

weitergehen bis zum Ende. Die Vertriebenen sollen heimkehren können, seien es Serben in die Krajina, Roma nach Pristina, Muslime nach Banja Luka – und das bedingt weiterhin den Einsatz der Internationalen Truppen. Nur sie können die Rückkehrer schützen. Je länger und hartnäckiger sie dies tun, umso wahrscheinlicher ist es, dass auch Nationalisten begreifen, dass sie mit ihrer Ideologie und Politik langfristig die Verlierer sind. Ausdauer, Hartnäckigkeit, Konsequenz – und viel Zeit braucht es auf dem Weg zum Frieden. So beeindruckend schnell Häuser wiederaufgebaut werden, so lange dauert der tiefere, der innere Prozess; der kollektive und mehr noch der individuelle. Man darf nie vergessen: Menschen, deren Vertrauen ins Leben, in sich selbst, in die anderen bis ins tiefste zerstört ist, müssen nach dem Krieg Verantwortung und Initiative für das Leben danach übernehmen. Eine übermenschliche Anstrengung. Sie kann nur gelingen, wenn das Vertrauen wieder wachsen kann.

Wenn Sie mich fragen: Wie nahe ist der Frieden? antworte ich Ihnen: Wissen Sie, dass die überwältigende Mehrheit aller Bürger Bosniens seit dem Kriegsende noch nie in der anderen Entität war? Die Muslime von Sarajevo machten vor dem Krieg regelmäßig Sonntagsausflüge in die erholsame Hügellandschaft von Pale. Heute überwindet praktisch niemand diese paar Kilometer oder fährt sonst wohin in die serbische Republik. Umgekehrt reist kaum ein Serbe aus Banja Luka nach Mostar oder in eine andere Stadt der Föderation. Und dies, obwohl die neuen Autoschilder nicht erkennen lassen, woher jemand kommt und dies, obwohl es keine Checkpoints, Kontrollen und sichtbaren Grenzen mehr gibt. „Ich kann nicht“, „Ich bring es nicht über mich“, sagen sie alle. Die Angst, das Misstrauen, die Feindbilder sind sieben Jahre nach Kriegsende noch immer präsent. Wir können darüber den Kopf schütteln, ich denke, wir sollten es vor allem respektieren. Es gibt keinen Zeitplan für den Frieden. Ein Land kann weit kommen im politischen und wirtschaftlichen Wiederaufbau, es kann von aussen gesehen schnell wieder als „normal“ erscheinen, aber von Frieden dürfen wir meiner Meinung nach erst sprechen, wenn die Menschen

im Land für sich das Gefühl des Friedens empfinden. Wenn sie wieder genug Vertrauen gewonnen haben, um die Bewegungsfreiheit wirklich zu nutzen, nicht nur als theoretische Möglichkeit; wenn sie das Land wieder in seiner Gesamtheit als das ihre erkennen; wenn sie fähig sind zur Begegnung mit Menschen, die im Krieg Feinde waren; wenn sie selber als Individuum zur Ruhe kommen, ohne Angst schlafen können, ohne Angst arbeiten und leben können. Die Menschen, die Einzelnen bilden den Frieden, unterstützt von der Internationalen Gemeinschaft und den lokalen Politikern.

Darum, glaube ich, dürfen wir in naher Zukunft nicht von „Frieden auf dem Balkan“ sprechen. Was wir als Normalisierung wahrnehmen, ist nur die Oberfläche. Für die traumatisierten Menschen ist sie wichtig: der heutige Alltag gibt ihnen Halt und ist der Rahmen, in dem sie funktionieren und weiterleben können. Aber unter dieser Oberfläche ist die Wunde noch weit offen. Ob und wann sie sich schliesst, wissen wir nicht und es ist nicht an uns, dies zu bestimmen.

Wie nahe ist der Frieden auf dem Balkan? Betrachtung aus der Sicht eines „Nationalen Befehlshabers der Schweiz für das Kosovo und Mazedonien“

von Walter Schweizer

Einführung

Wer den Balkan heute betrachtet, kommt nicht darum herum, vorgängig einen Blick in die Geschichte dieses ungewöhnlichen geografischen Raumes zu werfen; das ist Inhalt des ersten Teils. Grundsätzliche Überlegungen zur Problematik von militärischen Einsätzen im Rahmen von humanitären Interventionen führen mich zum aktuellen Beitrag der Schweiz in friedenserhaltenden Operationen, der *Swisscoy*. Anhand der gesammelten Eindrücke und Erfahrungen als Nationaler Befehlshaber versuche ich zum Schluss die Frage zu beantworten, wie nahe der Frieden auf dem Balkan ist.

1 Blick zurück

Auf dem Balkan gehört der Krieg zum Alltag. Er prägt das Leben der Bevölkerung seit Generationen. Jahrhunderte zurückliegende Konflikte und Schlachten bergen auch heute noch Zündstoff. Als sich im Jahre 395 das Römische Reich in ein westliches und ein östliches Reich aufspaltete, kam der nordwestliche Balkan (Slowenien, Kroatien, Küstengebiete Nordalbanien) in den Einflussbereich des lateinischen Westreiches, während der restliche Balkan unter den Einfluss des griechischen Ostreiches fiel. Diese Trennung wirkt sich bis in die heutige Zeit aus, da sich seither mitten durch den

Balkan die Trennlinie zwischen Ost und West in politischer, kultureller und religiöser Hinsicht zieht.

Ab dem 4. Jahrhundert unternahmen immer wieder neue Völker Raubzüge in den südlichen Balkan, der dank seinen florierenden Städten und seinem Reichtum ein begehrtes Ziel für plündernde Völker war. Diese Raubzüge entvölkerten den Balkan – die Bewohner flohen, die Städte wurden geplündert und verwüstet, die städtische Kultur vernichtet, wodurch die Region in der Entwicklung um Jahrhunderte zurückgeworfen wurde. Machtkämpfe und Kriege auf dem Balkan führten zu einem häufigen Wechsel der Grenzen. Es fanden zahlreiche politisch, kulturell oder wirtschaftlich motivierte Wanderbewegungen, aber auch gezielte Um- und Ansiedlungen innerhalb des Balkans statt. All diese Gründe führten zu einer für Europa nahezu einzigartigen Überlagerung und Vermischung verschiedener Völker und Religionen. Mitte des 14. Jahrhunderts tauchten aus dem Osten die Osmanen (Türken) auf und kämpften sich über den Balkan an Europa heran. In den folgenden 500 Jahren wurden sie zur bestimmenden Kraft auf dem Balkan. Ihre Vormachtstellung wurde erst im russisch-türkische Krieg 1877/78 gebrochen und nach einer erneuten Niederlage im 1. Balkankrieg 1912 waren sie vom europäischen Kontinent praktisch vertrieben. Die nationalen Fragen wurden jedoch damit keineswegs gelöst. So erhielten beispielsweise die Albaner mit Albanien 1913 ihren eigenen Staat, aber bei der Festlegung der Grenzen wurde keine Rücksicht auf sprachliche, religiöse oder nationale Grenzen genommen. Albanien erstreckte sich keineswegs über das gesamte Siedlungsgebiet der Albaner. Rund die Hälfte aller Albaner lebte ausserhalb des geschaffenen Albanien in Serbien und Griechenland.

Nach dem Ende des Ersten Weltkrieges wurde mit den Friedensverträgen von Versailles 1919 die Karte Europas neu gestaltet. Aber die Spannungslage in Südosteuropa wurde nicht entschärft. Im Gegenteil, die innere Konsolidierung der rückständigen Staatenwelt des Balkan wurde durch die neuen Grenzziehungen nachhaltig verhindert. In den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg wur-

den die nationalen Interessen unter dem Deckmantel des Sowjetkommunismus ignoriert und in den Untergrund gedrängt. Trotz der in der Verfassung von 1946 festgelegten inneren Selbstverwaltung des Kosovo und des 1963 festgelegten Status einer autonomen Provinz innerhalb der Teilrepublik Serbien wanderten Zehntausende von Kosovo-Albanern aus aufgrund der Repressionen durch die Geheimpolizei, Staatsterrorismus und bewusster Armenhauspolitik. Auch der überzeugte Föderalist Tito konnte sich nicht dazu durchringen, den Kosovo-Albanern eine eigene Teilrepublik einzuräumen. Trotz dieser Abwanderung stellten die Kosovo-Albaner weiterhin die überwiegende Mehrheit im Kosovo. Einerseits war ihre hohe Geburtenrate dafür verantwortlich, andererseits die seit den 1960er Jahren anhaltende Abwanderung serbischer Familien aus wirtschaftlichen Gründen. Kosovo war das Armenhaus Jugoslawiens und bot keine Perspektiven für die Zukunft. 1989 wurde Milosevic zum Präsidenten von Serbien gewählt. Zwischen seinem Amtsantritt und 1991 unterwarf Serbien Kosovo schrittweise mit dem Ziel, in allen Bereichen die Macht über die Region zu gewinnen.

2 Zum Charakter von militärischen Einsätzen im Rahmen von humanitären Interventionen

Die Nato-Einsätze auf dem Balkan wurden viel diskutiert. Sie standen lange Zeit im Kreuzfeuer. Brisante Fragen zur humanitären Intervention führten zu Kontroversen. Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt, dass humanitäre Hilfe erfolgversprechender geleistet werden kann, wenn sie von Schutztruppen eskortiert und gesichert wird. Gerade darin sehe ich den Hauptbeitrag militärischer Kräfte im Friedensförderungsdienst. Allein die Präsenz einer internationalen Schutztruppe beruhigt die Lage, wirkt raumstabilisierend und ermöglicht den gezielten Einsatz von Nichtregierungsorganisationen (NGOs). Die militärischen Einsätze zur humanitären Hilfe sollten sich deshalb auf die Phase unmittelbar nach Beendigung

von Kampfhandlungen beschränken. Logistische Unterstützung, insbesondere Transportaufgaben zu Land, zu Wasser vor allem aber Lufttransporte, sind in dieser Phase absolut zentral und stehen nicht in Konkurrenz zu den NGOs, sondern können deren Bemühungen sinnvoll und effizient ergänzen. In schwer zugänglichen Gebieten oder bei prekären Versorgungslagen können militärische Leistungen sogar eine unabdingbare Voraussetzung für den erfolgversprechenden Einsatz von NGOs bilden. Der Verbund ist wichtig. Voraussetzung dazu ist eine minimale gegenseitige Akzeptanz und Absprache.

3 Der militärische Beitrag der Schweiz, die Swisscoy

In den letzten Jahren konnte die Swisscoy innerhalb der Kosovo Force (Kfor) einen bemerkenswerten Teil beitragen, um die zerstörte Infrastruktur im Kosovo wieder aufzubauen. Der immer wieder medienwirksam hervorgehobene Brückenbau hat wesentlich zum guten Ruf des kleinen Schweizer Kontingentes beigetragen. Heute ist die Phase der humanitären Hilfe und des Wiederaufbaus abgeschlossen. Daraus lässt sich unschwer ableiten, dass sich der Auftrag und die Mittel der Swisscoy primär am militärischen Auftrag der Kfor ausrichten sollten und nicht an Lage und Bedürfnissen der Zivilbevölkerung. Eine Rückbesinnung auf die militärischen Kernkompetenzen ist angebracht. Richtungsweisend ist die Botschaft des Bundesrates über die Schweizer Beteiligung an der multinationalen Kosovo Force vom November 2001. Weg vom Brückenbauer, hin zum vollwertigen militärischen Partner; so lautet die aktuelle Forderung im Nachgang zur Botschaft. Dies bedeutet (ab Oktober 2002 bis Dezember 2003):

- Vollbewaffnung;
- Integration eines mechanisierten Infanteriezuges;
- Stationierung einer Lufttransportkomponente;
- Aufstockung des Bestandes auf maximal 220 „Peace Supporter“;

- die logistische Unterstützung des österreichischen Kontingentes (Aucon) bleibt bestehen.

4 Eindrücke und Erfahrungen während des Einsatzes als Nationaler Befehlshaber von Oktober 2001 bis April 2002

„Die Lage ist oberflächlich ruhig, aber nicht stabil,“ dies war während meinem Einsatz die oft verwendete Kurzformel für die Beurteilung der Lage im Kosovo durch die Nachrichtenzelle des Swisscoy-Kontingents. „Oberflächlich ruhig, aber nicht stabil,“ diese einfache Formel beschreibt kurz und treffend das Ergebnis täglicher Analysen, welche uns dazu dienen, die Situation vor Ort besser zu verstehen und um rechtzeitig Massnahmen für die Sicherheit der eigenen Leute treffen zu können. „Force Protection“ ist wichtig, denn zu den Hauptaufgaben des Nationalen Befehlshabers gehört es, alle wieder heil nach Hause zu bringen. „Oberflächlich ruhig, aber nicht stabil,“ die Formel hat an Aktualität nichts verloren. Wenn ich die Lageberichte unserer Nachfolger lese, gilt sie auch heute noch und wenn wir einen kurzen Rückblick in die Chronik des Balkan gemacht haben, stellen wir fest, dass es im Grunde genommen schon immer so war.

4.1 Mangelndes Interesse an einem funktionsfähigen Staat

Drei Jahre nach dem Einmarsch von Nato Truppen ist die ehemalige jugoslawische Provinz immer noch durch einen zähflüssigen politischen Fortschritt geprägt. Der Demokratisierungsprozess kommt nur schleppend voran. Gemeinsame Zielvorstellungen über die ethnischen und parteipolitischen Grenzen hinaus sind selten. Das verunsichert und lähmt den Fortschritt. Das politische Machtgerangel im Nachgang zu den Parlamentswahlen vom November 2001 ist typisch. Ein Klima gegenseitigen Vertrauens, als Grundvoraussetzung zum Aufbau einer gemeinsamen Zukunft, ist bis heute wenig spürbar. Der schrittweise Aufbau eines selbsttragen-

den Staatswesens von innen heraus und aus eigener Kraft scheitert an den verhärteten Fronten und den schlechten wirtschaftlichen Perspektiven. Die vergleichsweise starke Stellung der Serben mit 22 Abgeordneten im 120-köpfigen Übergangsparlament entspricht nicht den tatsächlichen Gegebenheiten. Es darf nicht übersehen werden, dass dieser hohe Anteil primär das Resultat eines Minderheiten fördernden Wahlgesetzes ist und wenig über den Einfluss der verbliebenen serbischen Bevölkerung aussagt. Die Diskussionen über den zukünftigen Status des Kosovo nimmt einen zu hohen Stellenwert ein. Er wirkt aufschiebend, wenn es darum geht, die Politiker in die Führungsverantwortung einzubinden.

Im Zuge des Wiederaufbaus wurden viele Kindergärten und Schulen gebaut. Auch Universitäten gibt es. Ein Bildungswesen nach westlichem Vorbild existiert jedoch nicht. Das Erlernen und Ausüben eines Berufes folgt hier anderen Mustern. Der Jugend fehlt die Perspektive. Wer Arbeit hat, verdient mehrere hundert Euro im Monat. Bei der hohen Arbeitslosenquote von gegen 60% muss das oftmals für ganze Familien reichen. Stromlieferungen sind für viele unbezahlbar, entsprechend unsicher ist die Versorgung. Die Erträge der Landwirtschaft können kaum den Bedarf der Bevölkerung abdecken. Die früher von den Serben dominierte Wirtschaft ist weitgehend zusammengebrochen und kommt nur langsam wieder hoch. Die reizvolle Landschaft ist touristisch nicht nutzbar: Die dazu nötige Infrastruktur fehlt, und die von Minen ausgehende Gefahr ist noch nicht vollständig gebannt. Die Zukunft ist ungewiss.

4.2 Spardruck und Prioritäten bei anderen Schauplätzen führen zu massiven Truppenreduktionen und „Ausstiegsstrategien“

Anlässlich eines Truppenbesuches Ende März sagte der damalige deutsche Verteidigungsminister Scharping wörtlich: „Obwohl es für die Soldaten eine beachtliche Anstrengung bedeutet, werden

wir das Engagement jedenfalls bis Ende Juni als Führungsnation fortsetzen.“ Zu einem über dieses Datum hinausgehenden Einsatz äusserte er sich zurückhaltend. Zwar bezieht sich diese Äusserung auf die Aktion „Amber Fox“ in Mazedonien, sie ist jedoch typisch für den ganzen Balkan. Eine massive Abmagerungskur für Nato-Truppen steht kurz bevor, die militärischen Planungen dazu sind abgeschlossen. Wann die multinationalen Truppen die Region ganz verlassen werden, ist jedoch nicht absehbar. Nach Ansicht von Experten fehlt es der Region an „selbsttragender Stabilität“, der Friede sei zu zerbrechlich. Vor kurzem hat auch der UN-Kosovo-Verwalter Michael Steiner seine „Ausstiegsstrategie“ für die jugoslawische Provinz vorgelegt, wonach der provisorischen Regierung Schritt für Schritt politische Kompetenzen übertragen werden sollen. Im Zentrum der Strategie steht die Schaffung einer demokratischen und multiethnischen Gesellschaft. Damit soll die nach den Luftangriffen der Nato vertriebene serbische Minderheit ermutigt werden, in das Land zurückzukehren und in der Regierung mitzuarbeiten. Tatsache ist, dass der Aufbau eines funktionierenden Staatswesens nur schleppend vorangeht. Die Finanztransfers sind rückläufig und die Arbeitslosenquote liegt zwischen 50% und 70%.

Die UN-Verwaltung (Unmik) hat millionenschwere Anstrengungen zum Aufbau einer funktionierenden Polizei unternommen, welche trotz aller Skepsis erste Erfolge vorweisen kann. Gemäss eigenen Angaben der Sicherheitsbehörde ist ein Trend zur Normalisierung in der Krisenprovinz feststellbar. Waren nach Beendigung der Kampfhandlungen 1999 schwere Verbrechen noch an der Tagesordnung, ist deren Zahl jetzt stark rückläufig. Die Präsenz internationaler Einheiten und die zunehmend besser werdende Strafverfolgung sind das Eine. Andererseits müssen wir zur Kenntnis nehmen, dass ungefähr 70% des Waffenhandels, der Prostitution und des Rauschgifthandels in den deutschsprachigen Ländern Europas und in Skandinavien aus dem Balkan heraus kontrolliert wird. Es wäre jedoch – nach meiner Ansicht – Missbrauch der Truppe, sie im Kosovo schwergewichtig zur Bekämpfung der

organisierten Kriminalität einzusetzen, wie dies einzelne hochrangige Generäle der Kfor postulieren.

4.3 Drang nach Autonomie

Im Kosovo hat das Parlament im Mai 2002 über eine 10-Punkte-Resolution abgestimmt.¹ Interessant daran ist die Unverfrorenheit, mit der Forderungen gestellt werden. Auffallend ist, dass sich zunehmend eine pro-albanische Rhetorik durchsetzt. Die Forderung nach Unabhängigkeit ist dominant. Dabei haben die aktuellen politischen Institutionen des Kosovo gar keine Kompetenz, internationale Grenzabkommen abzulehnen oder eine eigene Armee zu schaffen. Selbst wenn diese Forderungen ins Vorfeld der Gemeindewahlen vom Herbst 2002 gestellt werden und somit zum Teil auch Wahlpropaganda sind, gibt doch die Grundhaltung und Stossrichtung zu denken. Bereits wurden auch Stimmen hörbar, wonach Steiner der letzte Unmik-Administrator für Kosovo sein soll. Auch bleiben Waffen – vom einfachen Messer über Pistolen, Kalaschnikows bis zum Raketenrohr – trotz Verbot und Androhung hoher Haftstrafen weit verbreitet. Das hat Tradition und ist in der Gesellschaft tief verwurzelt. Ein Mann ohne Waffen ist kein Mann, daran hat auch die Operation „Essential Harvest“ nichts geändert.

1 Der Entscheid bezüglich 10-Punkte-Resolution wurde mit 85 zu 0 Stimmen getroffen. In Punkt 6 der Resolution wird festgehalten: „Das Parlament von Kosovo ist der Ansicht, dass die territoriale Ganzheit des Kosovo einheitlich und ungeteilt ist. Die Grenzen des Kosovo sind unverändert.“; in Punkt 7: „Das Parlament von Kosovo heisst den Vertrag zwischen Haekkerup und Covic vom 5.12.01 und jeden anderen Vertrag, der ausserhalb des Willens des Volkes von Kosovo und seiner Institutionen abgeschlossen wurde, nicht gut.“ Zusätzlich hat der Kommandant des Kosovo Protection Corps (KPC) Ex-General Ceku eine Resolution vorgeschlagen, in der das KPC als die künftige Armee des Kosovo zu definieren sei. Unterstützt wurde er dabei von Präsident Ibrahim Rugova.

4.4 Unentschiedene Haltung der EU im Rahmen der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Es ist nach wie vor unklar, wann die EU die eingesetzten Nato-Kräfte in Mazedonien ablösen wird. Militärexperten und Diplomaten äussern sich in letzter Zeit auffallend zurückhaltend. Für ihren ersten Einsatz im Rahmen der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik muss die EU über einen sogenannten „gesicherten Zugriff“ auf Nato-Kräfte verfügen können. Die dazu benötigten Vereinbarungen sind unterschriftsreif, doch Griechenland will trotz massivem Druck der EU-Partner das Papier nicht ratifizieren. Die Regierung in Athen weigert sich, dem benachbarten Nato-Mitglied Türkei ein Mitspracherecht für Einsätze einzuräumen, welche türkische Sicherheitsinteressen tangieren könnten. Solange Kosovo faktisch ein internationales Protektorat ist, bleibt die Neuordnung im südlichen Balkan gebremst. Hier scheint die EU auf Zeit zu spielen. Doch der Nimbus Europas hält nicht ewig. Pro-europäische Politiker müssen heute gewählt werden, um morgen kooperieren zu können.

5 **Wiederholt sich die Geschichte? Oder: wie nahe ist der Frieden?**

Der Anteil der verbliebenen serbischen Bevölkerung im Kosovo liegt unter 5%. Ihre Bewegungsfreiheit ist stark eingeschränkt. Sie lebt in wenigen von der Kfor geschützten Enklaven. Einzig im nördlichen Teil des Kosovo, nördlich der geteilten Stadt Mitrovica, sind die Verhältnisse etwas günstiger. Die wirtschaftlichen Perspektiven sind aber auch hier nicht vielversprechend, die Umweltbelastung ist hoch, die Lebenserwartung tief. Neben diesem Nord-Süd-Gefälle ist unverkennbar, dass auch innerhalb der albanischen Mehrheit ein deutliches Gefälle zwischen Stadt- und Landbewohnern existiert.

Aus all den aufgeführten Überlegungen komme ich zum Schluss, dass der Balkan das bleiben wird, was er immer schon war: Hin- und hergerissen zwischen den Interessen der Gross-

mächte, durch religiöse und kulturelle Schranken geteilt und wirtschaftlich und politisch nicht in der Lage, ein nachhaltiges zentrales Gemeinwesen aufzubauen. Die jahrhundertealten Spannungen sind Teil der Tradition und prägen auch heute noch das Verhalten weiter Bevölkerungskreise. Das klingt wenig hoffnungsfroh. Gerade wir Westeuropäer sollten jedoch nicht übersehen, dass wir den Gang der Geschichte namhaft beeinflusst haben. Wir übersehen allzu gerne, dass der Balkan seine eigene Geschichte hat, seine eigenen Verhaltensweisen, und dass unsere westlich geprägten Vorstellungen nicht das Mass der Dinge sein müssen oder dürfen. Friede bedeutet auch Ruhe, Stabilität, Sicherheit, Respekt und Integration von Minderheiten sowie das Einhalten definierter Spielregeln. All dies ist auf dem Balkan in Ansätzen vorhanden. Aber eben, nur in Ansätzen: Es fehlt die Nachhaltigkeit, es fehlt die Stabilität, und es fehlt an Investoren und damit an wirtschaftlicher Kraft und Selbständigkeit. Die Lage auf dem Balkan ist oberflächlich ruhig, aber nicht stabil, und so wird sie auch bleiben. Es geht nun vordringlich darum, den Kampf gegen die organisierte Kriminalität anzugehen, den Demokratisierungsprozess zu unterstützen, und ein stabiles Umfeld für ausländische Investoren zu schaffen. Trotz harter Bemühungen der internationalen Gemeinschaft ist dauerhafter Frieden nicht in Sicht.



Abbildung 1
 Die mehrheitlich von Albanern bewohnten Gebiete
 auf dem Balkan

Wie nahe ist der Friede in Mazedonien?

von Claude Nicolet

Einleitung

Als in der zweiten Februarhälfte 2001 mit einem Angriff auf einen Polizeiposten eine Reihe von Guerilla-Attacken auf Dörfer an der mazedonisch-kosovarischen Grenze begann, brach in der Nato und in der EU Panik aus, die sich am ehesten im Titel eines Artikels der britischen Zeitschrift *The Economist* spiegelte: „Oh no, not war in Macedonia as well.“¹ Hier wurde der Schock, die Furcht, aber vor allem die Enttäuschung der internationalen Gemeinschaft darüber zum Ausdruck gebracht, dass das Gespenst des Krieges nun auch noch in Mazedonien auftauchen sollte. Schliesslich galt Mazedonien unter den ehemaligen jugoslawischen Republiken als der Musterknabe schlechthin, war dies doch die einzige ehemalige Teilrepublik, die sich von Jugoslawien ohne Krieg gelöst hatte. Zudem hatten die mazedonischen Regierungen während der letzten zehn Jahre die ethnisch albanische Minderheit soweit in die Regierungsgeschäfte eingebunden, dass diese etliche Minister stellen konnte. Den Albanern in Mazedonien wurden so viele Rechte gewährt, dass man mühelos behaupten konnte, die Minderheitenrechte in Mazedonien seien die fortschrittlichsten auf dem Balkan.² Und doch war das von der neuen, mazedonischen UÇK definierte Ziel die umfassende Aufwertung der Rechte von ethnisch albanischen

1 *The Economist*, 10. März 2001: S. 26.

2 Die albanische Minderheit macht gemäss offiziellen Angaben aus dem Jahre 1994 einen Anteil von 22.9%, nach neusten Schätzungen aber um die 30% der Bevölkerung aus: „Report Submitted by the Association for Democratic Initiatives on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Macedonia.“ [o.D.] <http://www.adi.org.mk/reports.htm>, Stand 20.6.02.

Bürgern in Mazedonien und nicht etwa die „Befreiung“ von Territorium oder Angliederung von Gebieten an Albanien oder an den Kosovo. Was war also geschehen?

Im Folgenden werden wir die wichtigsten Aspekte dieses Konfliktes beleuchten, um dann die Vorbedingungen für Frieden in Mazedonien herauszuschälen und damit Antworten auf die eigentliche Frage „Wie nahe ist der Friede in Mazedonien“ zu finden. Dabei wird Friede hier nicht einfach als die Abwesenheit von Krieg verstanden, sondern als Zustand, in dem sich eine Gesellschaft friedlich entwickeln und frei entfalten kann. In der Terminologie des Friedensforschers Johan Galtung sprechen wir hier also nicht vom negativen, sondern vom positiven Frieden.

1 Vertiefte Spaltung der Gesellschaft

Während sich in den letzten zehn Jahren die mazedonischen Behörden mit den niedergeschriebenen Minderheitenrechten brüsteten, beklagten sich ethnische Albaner über deren mangelnde Umsetzung und über die Tatsache, dass sie mit entsprechenden Vorschlägen bei der slawischen Mehrheit auf taube Ohren stossen würden. Der in Mazedonien bekannte Journalist Ibrahim Mehmeti, der für die US-amerikanische Nichtregierungsorganisation *Search for Common Ground* die einzige dreisprachige Zeitschrift (mazedonisch, albanisch, englisch) herausgibt, stellte dieses Projekt bei dessen Lancierung im Dezember 2000 mit der Erklärung vor, eine offene Kommunikation zwischen den Ethnien sei ohne Zweifel der beste Weg, um die Unsicherheiten über die Zukunft des Landes zu vermindern. „Die Erfahrung zeigt“, schrieb er im Vorwort der ersten Ausgabe, „dass, wenn die Menschen widerwillig sind zu kommunizieren, üblicherweise ein Konflikt oder ein Krieg folgt.“³

3 „Experience shows that when people are reluctant to communicate usually a conflict or a war follows.“ Mehmeti, Ibrahim. „Looking Around Oneself.“ *Multi-Ethnic Forum* 1 (Dezember 2000): S. 5.

Zur Überraschung vieler internationaler Beobachter war seine Prognose eingetroffen.

Reibereien zwischen den zwei grössten ethnischen Gruppen hat es freilich immer wieder gegeben, sei es anlässlich von provokativem Hissen der albanischen Flagge über den Ratsgebäuden von zwei westmazedonischen Städten oder anlässlich der in den Augen der mazedonischen Regierung illegalen Gründung einer albanischsprachigen Universität. Ein erster grosser, blutiger Angriff erfolgte gegen Ende Februar 2001, als im Grenzdorf Tanusevci ein Polizeiposten überfallen wurde. Die Aggressoren identifizierten sich als „Nationale Befreiungsarmee“, die dasselbe Kürzel wie die ihr nahestehende „Befreiungsarmee des Kosovo“, UÇK, verwendete. Weitere Angriffe und darauffolgende Handlungen der mazedonischen Streitkräfte eskalierten daraufhin schnell zu einer unmittelbaren Bedrohung der zweitgrössten Stadt des Landes, Tetovo. Bilder von Flüchtlingsströmen auf der Hauptstrasse Tetovo–Skopje erschreckten viele in Europa, hatte man doch so gehofft, solche Bilder definitiv der Vergangenheit zuordnen zu können. Inzwischen bemühte sich die mazedonische Regierung der Welt zu versichern, dass sie die Lage im Griff hätte, dass es sich um eine Aggression aus dem Uno-Protectorat Kosovo handle und dass die Sicherheitskräfte die „Terroristen“, wie sie fortan von der ethnisch-mazedonischen Bevölkerung genannt wurden, mit militärischen Mitteln innert Tagen besiegen würden.

Nach einem zwischenzeitlichen Abflauen der Kämpfe im April eskalierte der Konflikt erneut mit einem tödlichen Überfall der UÇK. Die getöteten acht mazedonischen Soldaten stammten allesamt aus der süd-mazedonischen Stadt Bitola. Am selben Tag sowie anlässlich der Beerdigung der Opfer zerstörte daraufhin eine Meute von ethnischen Mazedoniern unter hetzerischen Aufpeitschungen des lokalen orthodoxen Priesters in pogromartigen Ausschreitungen nahezu alle Geschäfte, die ethnischen Albanern gehörten, und beschädigte zwei Moscheen. Das Szenario sollte sich während des nächsten Monats noch zweimal wiederholen, was die Flucht der

mehr oder weniger gesamten ethnisch-albanischen Bevölkerungsgruppe aus der Stadt zur Wirkung hatte. Als Premierminister Ljupco Georgievski gleichzeitig einen Plan aus akademischen Kreisen Mazedoniens zu sanktionieren schien, der eine Aufteilung des Landes und Gebietsaustausch zwischen Albanern und Mazedoniern vorsah, wurden Vermutungen geäußert, dass seine gesamte Politik bereits seit der Koalitionsregierungsbildung mit der albanischen DPA im Herbst 1998 auf eine Teilung des Landes hinauslaufe.⁴ Die Tatsache, dass die Ausschreitungen und die Vertreibung der albanischen Minderheit aus Bitola von Polizeikräften und angeblich auch von Politikern der Regierungspartei VMRO-DPMNE aus Skopje mit Hilfe von Mobiltelefonen orchestriert wurden, vertiefte das Misstrauen und den Verdacht, Bitola sollte auf Anweisung von oben ethnisch gesäubert werden, da es nach der Trennung der Territorien im mazedonischen Teil verbleiben würde. Die Gerüchte gingen sogar so weit, dass vielerorts geglaubt wurde, die Armeespitzen hätten absichtlich immer wieder Soldaten aus der Region Bitola in kritische Gebiete entsandt, um eben entsprechende Rachezüge und Vertreibungen zu provozieren, falls das militärische Unternehmen schief laufen sollte. Die rigorose Verteilung von Tausenden von Handfeuerwaffen an slawisch-mazedonische Bürger in Skopje durch das Innenministerium im Juni 2001 vergrößerte nicht nur die Gefahr eines Überschwappens der Kämpfe in die Hauptstadt, sondern förderte auch das Misstrauen über die Absichten der Regierung weiter. Die slawisch-mazedonische Regierungspartei fand sich damit in der scheinbar absurden Situation wieder, von ethnischen Albanern beschuldigt zu werden, es seien in erster Linie sie selber, die Mazedonien teilen wollten. Es muss aber auch betont werden, dass seit dem Frühling 2001 und bis heute von Angehörigen beider Ethnien die Teilung des Landes insofern vorangetrieben wird,

4 Zum Teilungsplan der Mazedonischen Akademie der Wissenschaften und Künste, siehe: Wysling, Andres. „Akademischer Teilungsplan für Mazedonien: Tauschhandel mit Gebieten und Bevölkerung?“ *Neue Zürcher Zeitung*, 1. Juni 2001.

als es immer häufiger Grundstückstausche zwischen vertriebenen Albanern aus Bitola und geflohenen ethnischen Mazedoniern aus Tetovo gibt. Dies ist ein Verhalten, das übrigens unter Bewohnern verschiedener Ethnien der Hauptstadt Skopje schon seit einigen Jahren praktiziert wird, um mehr oder weniger freiwillig ethnisch reine Gebiete oder Quartiere zu schaffen.

Die Ausschreitungen in Bitola und in der nördlich gelegenen Stadt Prilep gegen alles, was nicht nur albanisch, sondern auch muslimisch aussah, zeigten spätestens, dass die slawisch- und albanischstämmigen Mazedonier weit entfernt vom angeblich so friedlichen, problemlosen Zusammenleben waren, das die Partei VMRO-DPMNE unter Premierminister Georgievski dem Westen immer weismachen wollte. Damit versuchte die Regierung weiter ihr Argument zu unterstreichen, dass die Krise ausschliesslich aus dem Ausland, aus dem Kosovo importiert worden war. Aber auch Umfragen in den Strassen von Skopje zeigten die rassistischen, mit Vorurteilen behafteten allgemeinen Meinungen der Bevölkerung, deren Spaltung rasend schnell derart vertieft wurde, dass heute wenige Leute mehr an ein Zusammenleben, sondern höchstens an ein Nebeneinanderleben der zwei Gruppen glauben.⁵ Nachdem die ethnisch-mazedonischen Parteien endlich einsahen, dass der Konflikt nicht mit militärischen Mitteln zu gewinnen war, kamen ab Mai 2001 politische Verhandlungen mit ethnisch-albanischen Parteien zustande. Diese mündeten schliesslich in das mit internationaler Hilfe ausgehandelte Ohrider Rahmenabkommen vom

5 Verschiedene Gespräche des Autors mit Einwohnern in Skopje, sowie: Ivanovski, Hristo, Laura Papraniku und Emil Zafirovski. „We Have Still Not Lost Hope.“ *Mutli-Ethnic Forum* 3 (Juni 2001): S. 19–21; Ismaili, Valdete und Ivan Blazevski. „Macedonia Lives with Different Opinions and Hope of Reconciliation.“ *Multi-Ethnic Forum* 5 (Dezember 2001): S. 10–12.

13. August.⁶ In diesem Abkommen wurden beinahe alle Forderungen der albanischen Rebellen erfüllt – zumindest auf dem Papier. Das Abkommen sieht vor, dass die albanische Sprache aufgewertet wird und ethnische Albaner durch positive Diskriminierung einen höheren Stellenanteil in Polizei und Verwaltung erhalten. Die politische Macht soll zunehmend dezentralisiert werden und für die Aufständischen der letzten Jahre soll es eine umfassende Amnestie geben. Einzig ein Vetorecht in der Regierung hat die ethnisch albanische Minderheit nicht erhalten. Im Gegenzug verpflichtete sich die UÇK ihre Waffen abzugeben. Wie sich schnell zeigte, war dies jedoch eher eine symbolische Geste denn eine wirkliche Entwaffnung.

Kurz nach der zumindest teilweisen Entwaffnung, aber noch bevor das mazedonische Parlament seinen Teil des Abkommens, die umfassenden Verfassungsänderungen, akzeptiert hatte, erklärte der Führer der Rebellen, Ali Ahmeti, den Kampf als beendet und die Ziele als erreicht und löste seine UÇK Ende September offiziell auf. Er schaffte es danach, sich innert weniger Monate vom Führer eines „Haufens mörderischer Schufte“, wie ihn Nato-Generalsekretär George Robertson nur ein Jahr zuvor noch bezeichnet hatte,⁷ zum politisch gewichtigen Handelspartner zu wandeln. Im Januar 2002 gründete er einen alle albanischen Parteien umfassenden Koordinationsrat und nach dessen Scheitern am 5. Juni 2002, mit Blick auf die Parlamentswahlen im September, die wohl gewichtigste albanische Partei „Demokratische Union für Integration“ DUI. Während Ahmeti damit hoffähig wurde, sind die slawisch-mazedonischen Parteien immer wieder versucht, die Umsetzung

6 Für den englischen Originaltext des Abkommens siehe die Internet-Seite *Economic Reconstruction and Development in South East Europe* der Europäischen Kommission und der Weltbank: „Framework Agreement“, 13. August 2001: <http://www.seerecon.org/Macedonia/FrameworkAgreement.pdf>, Stand 20.6.02.

7 „A bunch of murderous thugs.“ Robertson, zitiert in: Heinrich, Mark. „Macedonian Ethnic Leader Working on New Image.“ *Balkan Report*, 3. Januar 2002. <http://www.balkanreport.com/strana.asp?id=107>, Stand 19.6.02.

des Rahmenabkommens zu verzögern, bis sie wiederum unter regelmässigen, massiven Druck der Nato und der EU gelangen.

2 Verschiedene Realitäten

Diese Erläuterung der wichtigsten Ereignisse des bewaffneten Konfliktes und der entsprechenden Reaktionen von Regierung, Rebellen und Bevölkerung zeigt zugleich das Hauptproblem in Mazedonien auf: Die Perspektiven der verschiedenen ethnischen Parteien in diesem Konflikt decken sich kaum. Zusammenfassend würde ein ethnischer Mazedonier die Ereignisse etwa wie folgt einschätzen:

Zehn Jahre lang wurden wir von der ganzen Welt für unsere vorbildlichen Minderheitenrechte gelobt. Wie aus heiterem Himmel wurden wir von Albanern aus dem Kosovo angegriffen und danach von der internationalen Gemeinschaft im Stich gelassen. Ja, wir wurden sogar unter Druck gesetzt, die Terroristen nicht durch unser legitimes Recht der Selbstverteidigung mit militärischen Mitteln zu besiegen – wie dies die USA ja heute auch gegen Terroristen tun –, sondern den Albanern in Mazedonien Konzessionen einzuräumen. Ultimaten von Seiten der internationalen Gemeinschaft sind Schuld daran, dass Mazedonien mit der Änderung der Verfassung und vor allem mit der Gleichstellung der verschiedenen Völker in der Präambel seine Identität verloren hat. Die Mazedonier wurden auch deshalb betrogen, weil die Entwaffnung der Rebellen nur teilweise erfolgte. Damit ist die Aggression der Terroristen von der internationalen Gemeinschaft noch belohnt worden.

Ein ethnischer Albaner würde demgegenüber ungefähr folgendermassen argumentieren:

Seit mehr als zehn Jahren haben wir mit politischen Mitteln dafür gekämpft, endlich nicht mehr als Bürger zweiter Klasse behandelt zu werden. Der bewaffnete Konflikt war ein verzweifelter, letzter Kampf der albanischen Gemeinschaft, sich von der täglichen Diskriminierung zu befreien. Seit der Unterzeichnung des Ohrider Abkommens

hat die ethnisch-albanische Seite ihre Friedlichkeit und ihren guten Willen bewiesen, indem die UÇK plangemäss ihre Waffen abgegeben hat, sich danach offiziell aufgelöst und damit ihre Seite des Abkommens sofort umgesetzt hat. Der Ball liegt nun einmal mehr bei den slawischen Mazedoniern, die das Abkommen in vollem Umfang umsetzen müssen.

In diesem Konflikt dürfen wir aber auch die anderen Minderheiten nicht vergessen! Die Roma würden darauf hinweisen, dass sie Staatstreue bewiesen hätten und zum Teil sogar an der Seite der mazedonischen Sicherheitskräfte gekämpft hätten, dann aber wie immer überhaupt nichts gewonnen hätten, da ausschliesslich die grösste Minderheit, die der ethnischen Albaner, eine Aufwertung der Minderheitenrechte erfahren habe. Diese Meinung würde sicher auch von vielen Türken, Serben und Walachen geteilt. Natürlich sind diese Einschätzungen nicht für alle Angehörigen einer Ethnie in Mazedonien repräsentativ, aber sie fassen doch die häufigsten Argumentierungen zusammen, die man während des vergangenen Jahres in den Medien in Mazedonien lesen und hören konnte.

Was diese fiktiven Zitate zeigen, ist, dass die Ereignisse der letzten Monate völlig verschieden wahrgenommen werden und jeder die Schuld von sich weist. Die Angehörigen verschiedener Volksgruppen in Mazedonien sprechen also nicht nur im linguistischen Sinn verschiedene Sprachen. Der Schriftsteller Krste Cacanski hat zum Thema der interethnischen Kooperation und Diskussion treffend von einem „babylonischen Sprachengewirr“ gesprochen.⁸ Im Sprachgebrauch unter slawischen Mazedoniern und in den mazedonischen Medien werden die albanischen Kämpfer unisono als „Terroristen“ bezeichnet. Zum Teil wird nicht einmal zwischen den Rebellen und anderen ethnischen Albanern unterschieden. Sowohl mazedonischsprachige wie auch albanischsprachige Medien behan-

8 Im Original sprach er vom „Tower of Babel‘ syndrome“: Cacanski, Krste. „The Water from the Deep Well.“ *Multi-Ethnic Forum* 3 (Juni 2001): S. 9–10; 10.

deln häufig nur Ereignisse, welche die Anliegen der eigenen Ethnie betreffen, während die Anliegen der anderen Bevölkerungsgruppen meist unerwähnt bleiben oder mit negativen Konnotationen besetzt werden. Wie aber soll in Mazedonien Frieden herrschen können, solange die Realitäten derart verschieden wahrgenommen werden, solange sich die ethnischen Gruppen nicht verstehen, aneinander vorbeireden und in diesem Sinne eben auch nicht „richtig“ kommunizieren? Ob und bis zu welchem Grad diese Kluft in der Wahrnehmung der Realitäten überbrückt werden kann, wird von der weiteren Entwicklung der Dinge in Mazedonien abhängen.

3 Voraussetzungen für eine friedliche Entwicklung des Landes

Was sind nun aber die Voraussetzungen für eine friedliche Entwicklung des Landes? Wie wir gesehen haben, sehen die meisten Mazedonier nicht ein, weshalb sie Konzessionen an die Albaner leisten müssen. Inzwischen sind zwar die meisten Artikel des Ohrider Abkommens und das Amnestiegesetz vom Parlament verabschiedet worden. Allerdings wird sich erst zeigen, wie weit die neuen Gesetze und die Verfassung auch wirklich umgesetzt werden. Das Hauptproblem ist hierbei das vollständige Fehlen von gegenseitigem Vertrauen. In der Vertrauensbildung der verschiedenen Ethnien liegt denn auch der Schlüssel für eine friedliche Zukunft Mazedoniens. Zu diesem Thema gehören aber auch die zivile Re-Integration der ehemaligen Rebellen und die Rückkehr der Vertriebenen in die ethnisch gemischten Dörfer.

Die Rolle der internationalen Gemeinschaft ist in der Vertrauensbildung nicht unerheblich. Es liegt an ihr, klar und deutlich zu machen, dass eine territoriale Aufteilung des Landes nicht in Frage kommt und die Beschlüsse von Ohrid umgesetzt werden müssen. Die internationale Gemeinschaft muss gegenüber Mazedonien nicht nur mit Worten, sondern auch mit Taten zu erkennen geben, dass ihr ein friedliches Mazedonien und Stabilität auf dem Bal-

kan wichtig sind. Damit kann sie dem mazedonischen Volk mehr Selbstvertrauen geben. Die Mazedonier haben nämlich schon seit Jahren das Gefühl, von keinem Nachbarn respektiert und akzeptiert zu werden. Es soll daran erinnert werden, dass Griechenland Mazedonien 1995 dazu gezwungen hat, seine Nationalflagge zu ändern, weil es Anspruch auf den Stern von Vergina legte, der als Wahrzeichen Alexanders des Grossen gilt. Noch heute erzwingt Griechenland eine künstliche offizielle Namensgebung für Mazedonien, das sich deshalb international nicht Republik Mazedonien nennen darf, sondern mit dem Kürzel FYROM (Former Yugoslav Republic of Macedonia) auftreten muss.⁹ Bulgarien hat zwar als erstes Land die Republik Mazedonien nach ihrem Unabhängigkeitsreferendum von 1991 als Staat, das mazedonische Volk jedoch bis heute nicht als Nation anerkannt, weil dieses Teil der bulgarischen Nation sei, wie auch die mazedonische Sprache lediglich ein bulgarischer Dialekt sei. Serbien anerkennt bis heute die mazedonische, unabhängige Kirche nicht. Und schliesslich musste Mazedonien nun erfahren, dass Albaner, zumindest nach mazedonischer Lesart, dem Land noch das Territorium strittig machen.

Gute Ansätze der Vertrauensbildung auf regionaler Basis hat es bereits zu Beginn des bewaffneten Konfliktes im März des letzten Jahres gegeben, als die Länder um Mazedonien, inklusive Albanien, die Gewaltanwendung der albanischen Rebellen verurteilten. Solange aber die Frage zum Status von Kosovo weiter aufgeschoben wird, herrscht in Mazedonien grosse Unsicherheit über die Zukunft des Landes und über neue Versuche zur gewaltsamen Veränderung der Grenzen im Norden. Ende Mai 2002 hat das junge Parlament in Pristina beschlossen, ein Abkommen zwischen Belgrad und Skopje zur Grenzziehung für die kosovarisch-mazedonische Grenze nicht zu respektieren, was vom Chef der Uno-Übergangsverwaltung in

9 Zum Namensstreit und jüngsten Lösungsvorschlägen siehe International Crisis Group (ICG). „Macedonia's Name: Why the Dispute Matters and How to Resolve It.“ *ICG Balkans Report* 122, 10. Dezember 2001. <http://www.intl-crisis-group.org/projects/showreport.cfm?reportid=507>, Stand 19.6.02.

Kosovo, Michael Steiner, mit seinem Vetorecht überstimmt werden musste, um keine gefährliche Zuspitzung zwischen Skopje und Pristina zu riskieren. Die Empfehlungen des mazedonischen Parlaments zu einer „angemessen“ harschen Reaktion gegenüber dem Kosovo zeigten denn auch, wie emotionell belastet solche Grenzdemarkationsfragen für Mazedonien nach den Erlebnissen des letzten Jahres sind. Gerade weil ein instabiles Mazedonien eine Gefahr für die ganze Balkanregion ist, braucht es für die internationale Gemeinschaft mehr regionale Strategien, um die Probleme Mazedoniens zu lösen.¹⁰ Die Unterzeichnung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens der EU mit Mazedonien als erstem Partnerstaat überhaupt vom 9. April 2001 war ein wichtiges Zeichen in die richtige Richtung. Dieses Abkommen garantiert einerseits EU-Unterstützung für Mazedoniens Reformbestrebungen. Mit der gemeinsamen Entwicklung der wirtschaftlichen Basis und der Bekämpfung von sozialer Ungerechtigkeit und Armut werden nicht die Kriegssymptome, sondern die Wurzeln des Konfliktes angegangen. Andererseits gab dieses Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen Mazedonien auch den Status eines potenziellen EU-Beitrittskandidaten und damit eine längerfristige Europa-Perspektive, was sicher eine stabilisierende Wirkung hat. Der Journalist Stephan Israel geht mit seinem Vorschlag, die EU sollte einen klareren Fahrplan Richtung Europa festlegen, noch etwas weiter. Er schlägt vor, dass der Balkan vom Ressort des für Aussenbeziehungen zuständigen EU-Kommissars Chris Patten im Sinne einer Langzeitperspektive dem Zuständigkeitsbereich des Erweiterungskommissars Günter Verheugen zugeteilt werden sollte.¹¹

Griechenland könnte ebenfalls einen wichtigen Beitrag zur Vertrauensbildung leisten, indem es von seiner sturen, in den Augen fast aller übrigen Staaten absurden Haltung zur Namens-

10 Siehe dazu: Fried, Nico. „Eine EU für den Balkan.“ *Süddeutsche Zeitung*, 2. März 2002.

11 Israel, Stephan. „Brennende Fragen auf dem Balkan.“ *Zeitung im Espace Mittelland*, 2. Februar 2002: S. 9.

frage der Republik abrücken würde, mit der es die EU erpresst hat. Keine andere Regierung wäre für einen solchen Schritt fähiger als die heutige unter Costas Simitis und Georgios Papandreou. Gleichzeitig täte Bulgarien gut daran, seine Haltung zur Frage der mazedonischen Nation und Sprache zu überprüfen, da eine entsprechende Lockerung der Einstellung Mazedonien weit mehr bringen würde als die für Bulgarien selber lukrativen Versprechungen von militärischer Aufrüstung der jungen Republik. Seit Mitte Mai sind schliesslich Diskussionen zwischen der mazedonischen und der serbischen orthodoxen Kirchen im Gange, die auf einen Kompromiss zwischen Eingliederung der mazedonischen in die serbische Kirche einerseits und kirchlicher Unabhängigkeit andererseits hinzielen.¹²

Solche Themen sind aber derart emotionell vorbelastet, dass sie immer wieder von nationalistischen Kreisen ausgenutzt werden. Als Beispiel soll nur erwähnt werden, dass die national-konservative ethnisch-mazedonische Regierungspartei VMRO-DPMNE ihre widerwillige Akzeptanz der Verfassungsänderung, wonach die orthodoxe Kirche ihre Vormachtstellung verliert und der islamischen Religion in Mazedonien gleichgestellt wird, mit absurdesten Beschlüssen wettmacht. Nachdem die Bischöfe allen Parlamentsabgeordneten, die für eine solche Verfassungsänderung stimmen würden, mit öffentlicher Brandmarkung bis hin zur Exkommunikation drohten, beschloss die ethnisch-mazedonische Abgeordnetenmehrheit kurzerhand als Wiedergutmachung für umgerechnet rund 2,2 Mio. Schweizerfranken ein 86 Meter hohes, leuchtendes Kreuz auf dem Vodno, dem Hausberg von Skopje, zu konstruieren. Dies soll mit Steuergeldern der orthodoxen wie auch muslimischen Bevölkerung realisiert werden, in einer Zeit, in der die Regierung nicht einmal Geld für die Wiederaufbauhilfe von im Konflikt zerstörten

12 Siehe dazu: Bojarovski, Zoran. „Macedonia: Church Deal Bishops Accused of Treason.“ Institute for War and Peace Reporting (IWPR) *Balkan Crisis Report* 341, 7. Juni 2002. http://www.iwpr.net/index.pl?archive/bcr2/bcr2_20020607_3_eng.txt, Stand 19.6.02.

Häusern zur Verfügung hat.¹³ Trotz solchen Entgleisungen, die sich Politiker immer wieder zur Erhaltung der eigenen politischen Macht leisten, kommt in verschiedene Bereiche langsam etwas Bewegung mit Diskussionen, die selbstverständlich meistens mit Blick auf die Wahlen im September neu initiiert werden. Dies ist aber nur ein Anfang, auf oberster Ebene.

Vertrauensbildung muss in allen Gesellschaftsebenen praktiziert werden, damit das Land eine friedliche Zukunft hat. Wichtig wäre dabei, dass die politischen Parteien und führende Persönlichkeiten beider Ethnien jede Art von Gewaltanwendung aus ihren jeweiligen Seiten verurteilen. Dies gilt vor allem für Splittergruppen der UÇK, wie etwa die AKSh auf albanischer Seite, und die sogenannten „Löwen“, eine paramilitärische Truppe der ethnisch-mazedonischen Seite. Es gibt aber leider viele Verbindungen zwischen den Paramilitärs und führenden Politikern in Mazedonien. Oft wird darauf hingewiesen, dass für viele korrupte Politiker Krieg ein lukratives Geschäft sein kann, während Konzessionen ihre politische Karriere nicht fördern.¹⁴ Es wäre nicht zuletzt deshalb sicher ein Vorteil, wenn bei den Wahlen im September eine neue Politikergeneration hervortreten könnte, da die alte Elite auch wegen ihren Machtkämpfen und ihrer Verstrickung in die flächendeckende Korruption in der Bevölkerung kaum Respekt oder Vertrauen genießt.

Die Bekämpfung der Korruption ist natürlich auch eine gute Voraussetzung für eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation. Mazedonien litt zwischen 1993 und 1995 unter einem griechi-

13 Siehe: Stojanovska Icevska, Gordana. „Macedonia: Church Rage Over Political Reforms.“ Institute for War and Peace Reporting (IWPR) *Balkan Crisis Report* 292, 31. Oktober 2001: http://iwpr.vs4.cerbertnet.co.uk/index.pl?archive/bcr/bcr_20011031_3_eng.txt. Stand 10.6.02.

14 Siehe z.B. Broughton, Sally and Eran Fraenkel. „Macedonia: Extreme Challenges for the ‚Model‘ of Multiculturalism.“ In *Searching for Peace in Europe and Eurasia: An Overview of Conflict Prevention and Peacebuilding Activities*, Hg. Paul van Tongeren, Hans van de Veen and Juliette Verhoeven, S. 264–279. Boulder, Co: Lynne Rienner, 2002, S. 267.

schen Wirtschaftsembargo, bis der Streit mit der Flagge beigelegt war. Noch schlimmer waren für die mazedonische Wirtschaft die acht Jahre dauernden internationalen Sanktionen gegen Serbien, die nicht nur massive Einnahmenseinbußen bewirkten, sondern auch eine Steigerung der kriminellen und korrupten Wirtschaftspraktiken zur Folge hatten. Die Wirtschaft litt auch unter der Flüchtlingswelle während des Kosovokrieges von 1999, die nur knapp bewältigt werden konnte. Und schliesslich hat das Land immer noch mit den Altlasten aus kommunistischen Zeiten und dem schwierigen Übergang zur Privatisierung zu kämpfen. Es ist daher wichtig, dass die Gelder, die an der internationalen Geberkonferenz vom 12. März 2002 in Brüssel gesprochen worden sind, auch schnell und richtig investiert werden.

In der Bewältigung all dieser Probleme muss der Zivilgesellschaft eine tragendere Rolle zukommen. Trotz der immensen Zahl von lokalen Nichtregierungsorganisationen gab es während der Monate des bewaffneten Konfliktes kaum ernsthafte lokale friedenspolitische Aktionen, ausser eines multiethnischen Rockkonzertes und einer Werbekampagne, die auf unpassend ironische Weise einer Zigarettenreklame gleich darauf aufmerksam machte, dass Krieg der Gesundheit schade.

Eine weitere Voraussetzung für eine friedliche Entwicklung wäre auch eine umfassende Auseinandersetzung mit der jüngsten Geschichte. Die momentane Untersuchung einiger Massaker vom Sommer 2001 durch das Internationale Strafgericht für das ehemalige Jugoslawien ist zwar schmerzlich, aber nötig. Zudem sollte die Bevölkerung Mazedoniens lernen können, mehr Verantwortung für die Ereignisse der letzten Jahre selber zu übernehmen, statt für alles Unheil Sündenböcke zu suchen. Nur so kann es Veränderungen in einer Gesellschaft geben. Der Trend zeigt indes noch immer in die andere Richtung. Seit Ende April 2002 läuft in ganz Mazedonien eine Kampagne zum Schutz des Innenministers Ljube Boskovski, der von der internationalen Gemeinschaft für ein Massaker von letztem August im Dorf Ljuboten verantwortlich gemacht wird.

Die Unterschriftensammlung ist von Boskovski selber organisiert und trägt den Titel „Wir werden Bruder Ljube nicht an Den Haag ausliefern.“ Typischerweise stehen einige mächtige Medien dabei an vorderster Front.¹⁵

Die Rolle, die den Medien in einer solchen Gesellschaft zukommt, kann kaum überbewertet werden. Die Voraussetzung zur Auseinandersetzung mit einer Krise ist die Realitätsvermittlung. Leider vermitteln die meisten Medien in Mazedonien aber nicht die Realität, sondern lediglich Ideologien. Die Leiterin des mazedonischen Helsinki-Komitees hat es treffend formuliert:

Die Medien [...] haben Informationen aufgeschnappt und sie in einen aus Vorurteilen, Stereotypen, vagen Wahrheiten, Missinformationen und Ausbrüchen des Hasses bestehenden Käfig eingeschlossen. Dann haben sie diese ihrer ursprünglichen Form beraubte sogenannte ‚Information‘ den Bürgern angeboten, als wäre es ein Werk objektiven Journalismus.¹⁶

Dabei müssten die Medien doch einerseits als wichtige Verbindung zum interethnischen Dialog funktionieren und andererseits gesamtgesellschaftliche Probleme thematisieren. Die internationale Unterstützung von Medien, die informativ und objektiv berichten, ist deshalb sinnvoll investiertes Geld. Es ist ermutigend, dass es heute vermehrt multi-ethnische und professionelle Projekte gibt, die in letzter Zeit steigende Leser-, Zuhörer- und Zuschauerquoten

15 Siehe dazu: Rusi, Iso. „Struggle for Survival.“ *Alternativna Informativna Mreža* (AIM), 30. April 2002: <http://www.aimpress.ch/dyn/trae/archive/data/200205/20505-002-trae-sko.htm>, Stand 20.6.02.

16 „The media [...] captured information and put it in a cage comprised of prejudices, stereotypes, vague truths, misinformation and outbursts of hatred. Then, they offered this so-called ‘information’, devoid of its original form, to the citizens as if it were an accomplishment of objective journalism.“ Najcevska, Mirjana. „Journalism Failed the Exam.“ *Multi-Ethnic Forum 5* (Dezember 2001): S. 32–34; 33.

aufweisen und dem Publikum eine überzeugende Alternative zu den immer noch vorherrschenden Hasstiraden bieten.¹⁷

4 Die Schattenseite der Friedensbemühungen

Die Auflistung dieser Voraussetzungen für ein friedliches Mazedonien zeigt, dass die gesamte Diskussion um die Befriedung Mazedoniens, die Gewährung von Konzessionen an die Minderheiten und die Planung für die Zukunft des Landes in ethnische Kategorien verfasst ist. Hier liegt die Schattenseite der Friedensbemühungen, die nicht unerwähnt bleiben darf. Auch wenn die Umsetzung des Ohrider Rahmenabkommens sehr wichtig ist, trägt auch diese zu einer weiteren Spaltung der Gesellschaft bei. Daniel Nelson vom Marshall European Center in Garmisch-Partenkirchen hat das Dilemma anlässlich einer Konferenz im September 2001 klar auf den Punkt gebracht:

Die US-Regierung orientiert sich in ihrer Balkan-Politik – ähnlich wie die meisten europäischen Staaten – am Konzept einer multiethnischen Gesellschaft. Da die internationale Staatengemeinschaft jedoch stets zu spät intervenierte, musste[n] die USA und ihre Verbündeten zumeist schon eine De-facto-Teilung der Gesellschaften entlang ethnischer Kriterien hinnehmen.¹⁸

17 Zur Berichterstattung der Medien in Mazedonien sowie zur Unterstützung von unabhängigen, professionellen Medien vgl.: Nicolet, Claude. „Medien in Makedonien: Zwischen Kriegshetze und Friedensförderung.“ *Südosteuropa-Mitteilungen* 41, Nr. 3 (2001): S. 282-289; Ders. „Doppelte Wahrheiten in Mazedonien.“ *Aargauer Zeitung*, 29. Oktober 2001: S. 38. Zur allgemeinen Medienarbeit in der Region siehe die Internetseite der Zürcher Organisation Medienhilfe: www.medienhilfe.ch.

18 Nelson, Daniel. „Die Politik der USA.“ Beitrag an der Mazedonien-Konferenz der Heinrich-Böll-Stiftung am 24. September 2001 in Berlin, Übersetzung: Heinrich-Böll-Stiftung. *Mazedonien zwischen staatlicher Souveränität und ethnischer Selbstbestimmung*. Dokumentationen der Heinrich-Böll-Stiftung 19. S. 18.

Dies gilt für Bosnien, für den Kosovo, wie auch für das Ohrid-Abkommen in Mazedonien. Mit einer solchen Sanktionierung der ethnischen Teilungen hat die Staatengemeinschaft das Konzept der multiethnischen Gesellschaft untergraben. Nelsons Schlussfolgerung ist entmutigend: „Immer mehr Politiker und Analytiker sagen jetzt ganz offen, dass die multiethnische Gesellschaft tot sei.“¹⁹ Dies ist die Antwort auf die traurige Realität in Mazedonien, dass fast ausschliesslich in ethnischen Kategorien gedacht, argumentiert und gehandelt wird. Die *International Crisis Group* stellte schon im Juli 2001 fest, dass in Mazedonien Multi-Ethnizität als zweifelhafter westlicher Jargon gesehen wird und dass bürgergesellschaftliche Politik keine Tradition hat.²⁰ Nicht nur die politischen Parteien, sondern auch die Medien und die meisten zivilgesellschaftlichen Institutionen sind monoethnisch, paradoxerweise auch viele derjenigen Nichtregierungsorganisationen, die sich für multi-ethnische Kooperation einsetzen.

Politik in ausschliesslich ethnischen Schubladen, auch mit Konzessionen wie etwa einem geplanten eigenen albanischsprachigen, staatlichen Fernsehkanal oder der neu gegründeten, vom Ausland finanzierten albanischsprachigen Universität in Tetovo, führt zu parallelen Strukturen und sozialer Desintegration statt zu einem bürgergesellschaftlichen Modell.²¹ Positive Diskriminierung einer Gruppe, etwa mit der Quotenregelung in Polizei und Verwaltung, wertet zwar eine Minderheit auf, verärgert aber die Mehrheit. So sind die ethnischen Mazedonier vor allem darüber erbost, dass sie innerhalb der nächsten Jahre kaum mehr Chancen für eine Neuan-

19 Ebd.

20 International Crisis Group (ICG). „Macedonia: Still Sliding.“ *Balkans Briefing* 27. Juli 2001: S. 9. <http://www.intl-crisis-group.org/projects/showreport.cfm?reportid=369>, Stand 19.6.02.

21 Siehe dazu: Najceska, Mirjana. „The Time Has Come to Do Something.“ *Multi-Ethnic Forum* 2 (April 2001): S. 6–7; 7.

stellung in Zivilverwaltung und Polizei haben werden.²² Man muss sogar befürchten, dass die Quotenregelung im Parlament, die für gewisse Beschlüsse Mehrheiten sowohl der ethnisch-albanischen wie ethnisch-mazedonischen Abgeordneten verlangt, zu einer Lähmung des politischen Systems führen könnte. Dass darin viel Konfliktpotential stecken kann, zeigte das Beispiel Zypern zu Beginn der 1960er Jahre, als eine solche Systemlähmung als ausschlaggebend für den Beginn des Bürgerkrieges galt.

5 Schlusswort

Die Franzosen nennen einen bunt gemischten Fruchtsalat nicht ohne Grund einen „salade macédoine.“ Mazedonien besteht aus vielen verschiedenen Bevölkerungsgruppen. Leider leben diese auf engem Raum aber immer weniger mit- als nebeneinander. Der Gesamtbevölkerung wieder das Vertrauen zum Miteinanderleben geben zu können, ist die grösste Herausforderung für lokale Politiker, die Zivilgesellschaft und die internationale Gemeinschaft. Erst wenn sich die Bevölkerungsgruppen mehr ihrem Staat denn ihrer Ethnie zugehörig fühlen, erst wenn die Bevölkerung die verschiedenen kulturellen und sprachlichen Eigenheiten anerkennt und akzeptiert, wird die Grundlage dazu geschaffen sein. Hoffnungsvolle Ansätze hat es bisher nur selten gegeben. Als positives Beispiel sollen die albanischstämmigen Kinder einer Schulklasse in Tetovo genannt werden, die sich bei der Wiedereröffnung ihrer Schule letzten Spätsommer weigerten, den Unterricht wieder aufzunehmen, bis ihre ethnisch-mazedonischen Klassenkameraden zurückkehren würden.²³ Es sind nicht zuletzt solche Aktionen, ihre Häufigkeit

22 Man bedenke auch, dass fast alle ethnischen Albaner des Landes mazedonisch sprechen, während lediglich etwa 2% der slawischen Mazedonier albanisch sprechen. Mit der Verfassungsänderung wird die albanische Sprache aber auf ein Niveau aufgewertet, das für viele Arbeitsstellen Zweisprachigkeit voraussetzt!

23 Nikolovski, Dejan. „Students Returning to Their Old Schools.“ *Multi-Ethnic Forum* 6 (Februar 2002): S. 19–20; 19.

und Akzeptanz in der Gesellschaft, die über die Frage entscheiden werden, wie nahe der Friede in Mazedonien ist. Bis das politische und soziale Klima dafür geschaffen ist, kann in Mazedonien mit Hilfe der Präsenz von internationalen Truppen allenfalls ein Krieg verhindert werden, es wird aber noch lange keinen Frieden geben.

Welche Lösungen des israelisch-palästinensischen Konfliktes sind noch denkbar?

von Gisela Dachs

Einleitung

Der mir vorgegebene Titel des heutigen Vortrags „Welche Lösungen des Nahost-Konflikts sind noch denkbar“ hat einen pessimistischen Klang, der leider gerechtfertigt ist. Nach fast zehnjährigen Bemühungen ist der Friedensprozess gescheitert und die zweite Intifada dauert bereits zwei Jahre. Beides hat in der israelischen und palästinensischen Gesellschaft tiefe Spuren hinterlassen. Ich will hier nicht auf die Gründe des Scheiterns eingehen, allein das wäre ein eigener Vortrag, sondern möchte die Grundprinzipien untersuchen, die damals den Versuch einer Aussöhnung überhaupt erst möglich gemacht hatten. Welche dieser Voraussetzungen gelten heute noch? Welche haben sich geändert? Von diesen Antworten lässt sich dann auch der Spielraum für verbleibende Lösungsmöglichkeiten ableiten. Deshalb zunächst ein knapper historischer Rückblick auf die Entwicklung, die zum Friedensprozess geführt hatte.

1 Entwicklungen auf dem Weg zum Friedensprozess

Im Sechstagekrieg von 1967 eroberte Israel das Westjordanland und den Gazastreifen. Für kluge Politiker war damals klar, dass diese Gebiete ein Verhandlungsgut sind, um Friedensabkommen mit den feindlichen Nachbarstaaten auszuhandeln. Im Herbst desselben Jahres aber kam es zur desillusionierenden Versammlung der arabischen Liga in Karthum mit ihren berühmten drei Neins: Nein zum Frieden, nein zur Anerkennung, nein zur Verhandlungen mit Israel. Gleichzeitig entdeckten die Israelis – noch im Siegestau-

mel – die heiligen jüdischen Stätten in den besetzten Gebieten; vor allem religiös motivierte Israelis begannen mit ersten Siedlungsprojekten, die von der Regierung geduldet wurden und sich im Laufe der Jahre zu schwer wiegenden „facts on the grounds“ entwickeln sollten. Wenn man Palästinenser heute fragt, was denn in ihren Augen zur allmählichen Akzeptanz einer Zweistaatenlösung am allermeisten beigetragen hatte, so lautet die Antwort: Es waren die Siedlungen, die uns langsam die Luft nahmen.

Die massive Siedlungspolitik in den 1970er und 1980er Jahren trug vor allem aber auch zum Ausbruch der ersten Intifada im Dezember 1987 bei. Wenige Monate später erklärte PLO-Chef Yasir Arafat in Algerien die PLO-Charta, die zur Zerstörung Israels aufrief, als „caduque“, als veraltet. Er anerkannte die Uno-Resolutionen 242 und 338 sowie Israels Recht auf Existenz. Ein Jahr später fiel die Mauer in Berlin, was das Ende des Kalten Krieges und der Sowjetunion als Weltmacht symbolisierte. Von nun an fiel die Sowjetunion als Schutzpatron und Waffenlieferant der arabischen Welt weg. 1990 besetzte Saddam Hussein Kuwait, es folgten der von den USA angeführte Golfkrieg sowie die Nahostkonferenz von Madrid. Im Herbst 1993 besiegelte dann das Osloer Abkommen den Friedensprozess zwischen Israelis und Palästinensern.

Folgende Ereignisse prägten den Verlauf dieses Prozesses: Im November 1995 wird Israels Ministerpräsident Itzhak Rabin wegen seiner Friedenspolitik von einem fanatischen religiösen Israeli ermordet. 1996 kommt es zu einer schweren Anschlagswelle der Hamas-Bewegung gegen israelische Zivilisten. Außenminister Shimon Peres, der Rabin in seinem Amt nachgefolgt war, kann sich bei den Wahlen im Juni nicht gegen Likud-Chef Benjamin Netanyahu durchsetzen. Doch auch Netanyahu verhandelt. 1998 wird das Wye Abkommen unterzeichnet, das einen ideologischen Meilenstein darstellt, weil erstmals ein rechter Politiker Abschied von Gross-Israel nimmt. 1999 kommt es erneut zum Regierungswechsel: Der Chef der Arbeitspartei Ehud Barak verspricht innerhalb von fünfzehn Monaten Frieden mit den Palästinensern wie auch mit

Syrien. Im Juni 2000 kommt es zum israelischen Abzug aus dem Südlibanon, kurz danach zu den Verhandlungen in Camp David. Sie scheitern und es kommt wenige Wochen später zur zweiten, diesmal bewaffneten, Intifada. Im Februar 2001 wird Likud-Chef Ariel Sharon zum israelischen Ministerpräsident gewählt, der sich nicht mit Yassir Arafat an den Verhandlungstisch setzen will, solange die Gewalt andauert. Man ist Lichtjahre von den Zeiten entfernt, in denen sich Israelis und Palästinenser regelmässig trafen, um über ihre Zukunft als Nachbarn zu reden. Das Vertrauen ist gleich null. Was also ist heute noch geblieben von den Grundprinzipien, die einst zur Annäherung geführt hatten?

2 Welche der Grundprinzipien des Friedensprozesses existieren weiter?

Was weiter existiert, ist der Gedanke an und die Akzeptanz von Koexistenz auf beiden Seiten. Denn über all die Jahre hat ein langsamer Prozess der Bewusstseinswerdung stattgefunden, der beiden Bevölkerungen die Illusion genommen hat, dass die jeweils andere Seite eines Tages einfach verschwinden würde. Dieser Prozess schlägt sich auch in den – ganz und gar widersprüchlichen – Umfragen nieder. Zwar steht heute eine grosse israelische Mehrheit hinter Sharons harter Hand im Kampf gegen den Terror, einschliesslich der Wiederbesetzung der autonom regierten Gebiete. Doch eine ebenso grosse Mehrheit spricht sich für den Abbau von Siedlungen – mit oder ohne Verhandlungen – aus. Man will die Trennung von den Palästinensern, die am liebsten hinter einer hohen Mauer verschwinden sollten. Ähnliche Widersprüche in der öffentlichen Meinung gibt es auch auf palästinensischer Seite. Dort gibt es eine grosse Unterstützung für Selbstmordattentate, die als „Waffe der Schwachen“ das militärische Übergewicht Israels kompensieren sollen, aber zugleich will eine Mehrheit auch wieder Verhandlungen mit Israel. Tief in den Hinterköpfen wissen heute beide Seiten, und das mehr denn je, dass sie mit den jeweils anderen

als Nachbarn in Zukunft werden leben müssen. Alles andere sind Illusionen.

3 Neues Sicherheitskonzept in Israel

Was sich – zumindest kurzfristig – aber wieder verändert hat, ist das Sicherheitskonzept Israels. Zu den unmittelbaren Lehren aus dem Golfkrieg und den Scud-Raketen Saddam Husseins, die damals in Tel Aviv einschlugen, gehörte die Erkenntnis, dass die bloße Tiefe von Territorien keine so grosse Sicherheitsgarantie mehr bietet. Deshalb war der Friede mit den unmittelbaren Nachbarn zu einem „strategischen Konzept“ geworden. Die israelische Regierung unter Rabin sprach von der Schaffung eines Sicherheitsringes um Israel, der Verträge mit den Palästinensern, mit Jordanien (das Friedensabkommen wurde 1995 unterzeichnet) und später auch mit Syrien und Libanon anstrebt. So würde der Nahe Osten als ein befriedeter Kern, bedroht von umliegenden Staaten mit Langstreckenraketen und nuklearem Sprengkopfpotential, wie etwa Iran und Irak, wahrgenommen. Israel würde dem Kreis der Moderaten angehören, die ein gemeinsames Interesse an der Bekämpfung von Fundamentalisten teilen, welche ja alle gleichermassen bedrohen.

Diese Strategie wurde mit dem Ausbruch der bewaffneten Intifada zumindest zum Teil in Frage gestellt. Die Affäre um das Waffenschiff *Karine A.*, das nach israelischen Angaben die Aufnahme einer Kooperation zwischen dem Iran und Arafat besiegelte, lässt das Konzept von einem inneren Kreis veralten. Denn wenn der Iran direkten Zugang zum Gazastreifen hat, dann wird für Israel die Kontrolle über dieses Territorium wieder wichtiger. Auch haben die Selbstmordanschläge das israelische Militär zur Wiederbesetzung der autonomen Gebieten gebracht. Weil die Sicherheitskooperation völlig zusammengebrochen ist, müsse man die Terrorbekämpfung jetzt eben selber wieder in die Hand nehmen, heisst es. Umgekehrt beklagen sich die Palästinenser, dass die heftigen israelischen Vergeltungsschläge nicht mehr viel von den

aufgebauten Polizeistrukturen übrig gelassen haben. Sicher ist: Es liegt nicht im langfristigen Interesse Israels, die palästinensische Bevölkerung zu kontrollieren und somit die Besatzung als neu-altes Konzept aufrechtzuerhalten. Hochrangige israelische Reservisten haben einen Appell zur Wehrdienstverweigerung in den besetzten Gebieten unterzeichnet. Zwar gingen diese Schlagzeilen nach der Terrorwelle im April 2002 erst einmal in einer grossen Zahl von Freiwilligen unter, doch die wachsende Kritik von Reservesoldaten an einem Dienst, den manche als Schutz der Siedlungen jenseits der Grünen Linie wahrnehmen, ist geblieben.

Schliesslich gibt es den Rückzug aus dem Libanon. Der einseitige Abzug der israelischen Armee im Juni 2000 aus der sogenannten Sicherheitszone im Südlibanon hatte nämlich auch direkte Auswirkungen auf das israelisch-palästinensische Verhältnis. Innerhalb Israels war vor allem die Art und Weise kritisiert worden, wie der Abzug letztlich stattfand: Nachts und fluchtartig. Damit sei das fatale Signal ausgesendet worden, dass sich die israelische Armee schlicht und einfach durch Gewalt vertreiben lasse. Und tatsächlich haben sich Palästinenser von dem Abzug ermutigt gefühlt. Für militante Gruppen stellte sich von nun an die Frage der Nachahmung: Israel durch Gewalt aus den besetzten Gebieten zu vertreiben, ohne Abkommen und ohne Friedensprozess, der als zu langsam, zu hoffnungslos oder als überhaupt inakzeptabel erschien. Statt Verhandlungen, wie sie im Osloer Abkommen als Basis für Konfliktregelung vereinbart worden waren, gab es jetzt plötzlich ein anderes Szenario. Zu Beginn der Intifada im Herbst 2000 war diese Strategie zum Beispiel von dem Chef der Tanzim, Marwan Barguti, erwähnt worden.

Die Angst vor dem falschen Signal prägt auch heute die Politik, zumindest diejenige des moderaten Flügels der Regierung. Sich unter dem Druck von Gewalt an den Verhandlungstisch zu setzen, wäre eine Belohnung dieser Gewalt und würde nur noch mehr Gewalt nach sich ziehen. Damit fällt es aber schwer, aus dem Teufelskreis auszubrechen. Denn die moderaten palästinensischen

Vertreter sagen, dass sie ohne einen „politischen Horizont“ kaum eine Beruhigung werden erreichen können. Im rechten Flügel der israelischen Regierung mag die Gewalt der Palästinenser zudem nur ein willkommener Vorwand sein, um sich nicht an den Verhandlungstisch setzen zu müssen, weil man ja eigentlich gar nicht verhandeln möchte. Welchem Lager Ministerpräsident Ariel Sharon angehört, darüber gibt es in Israel immer noch unterschiedliche Meinungen. Eine zunehmend kleinere Gruppe ist nach wie vor der Auffassung, dass sich der einstige Hardliner gewandelt hat und an seinem Lebensabend doch lieber als ein Mann des Friedens in die Geschichte eingehen möchte. Eine grössere Gruppe glaubt aber nicht, dass der Vater des Siedlungsbaus zu wirklich grossen Konzessionen bereit wäre. Sharon wolle höchstens Zeit gewinnen und neue Konstellationen abwarten, die durch einen Führungswechsel bei den Palästinensern oder durch einen amerikanischen Schlag gegen den Irak herbeigeführt werden könnten. Die nächsten Wahlen in Israel sind im Herbst 2003. Die Palästinenser sollen schon im kommenden Januar zur Wahl gehen. Das hat Arafat nun auf internationalen Druck hin versprochen. Was aber bis dahin? Und was kommt danach?

4 Welches sind mögliche verbleibende Lösungsmöglichkeiten?

Es bleiben einmal kurzfristige Lösungen: Mit dem Baubeginn eines Zaunes – mehr oder weniger entlang der Grünen Linie – hat Israel die einseitige Trennung von den Palästinensern bereits begonnen. Geboren aus der Not, soll die „Mauer“ – so zumindest die Hoffnungen – besser vor dem Terror schützen. Dass damit viele Siedlungen auf der anderen Seite zurückbleiben, nimmt die Mehrheit der Öffentlichkeit, die das Trennungskonzept unterstützt, ohne weiteres in Kauf. So populär die „Mauer“ längst bei der Bevölkerung ist, die nach jedem Anschlag lauter nach Trennung ruft, so skeptisch zeigen sich die Politiker. Ministerpräsident Ariel Sharon

hat sich lange gegen das Konzept gewehrt, sich aber schliesslich seinem Verteidigungsminister von der Arbeitspartei gefügt. Denn der – wenn auch zunächst zögerliche – Architekt des Zauns heisst Benjamin Fuad Ben-Eliezer, der von einem „neuen Abschnitt in der Verteidigung der Bürger Israels“ sprach. Bei der Entscheidung im Kabinett betonte er jedoch, dass damit keinesfalls einer Grenzziehung Vorschub geleistet werde. „Dies ist kein Trennungswall für politische und diplomatische Zwecke, und ich schlage vor, dass wir ihn alle nur durch Sicherheitsbrillen betrachten. Ansonsten werden wir ihn nie bauen.“ Die Armee glaubt, dass ein solcher Schutzwall 80 bis 90% der Anschläge im Kernland Israel verhindern werde.

Die nach Ben Eliezer benannte „Fuad-Linie“ soll von Kfar Salem neben Megiddo bis Kfar Kassem „mit Korrekturen“ entlang der Grünen Linie verlaufen. Man wolle keinesfalls den alten Grenzen von 1967 neuen Atem einhauchen, heisst es dazu in der Regierung. Faktisch aber stellt der Zaun durchaus eine Grenze dar, die zwei miteinander im Krieg stehende Bevölkerungen voneinander trennt. Mit diesem Argument hatte auch der ehemalige Ministerpräsident Ehud Barak vor einem Jahr seinen Plan B von einer einseitigen Trennung vorgestellt. „Wenn wir uns nicht von den Palästinensern trennen, können wir kein jüdischer, zionistischer und demokratischer Staat bleiben. Wir werden entweder wie Bosnien und Belfast oder wie Südafrika während der Apartheid enden.“ Ein Schutzwall, argumentierte auch der Council of Peace and Security, ein hochrangiges Forum ehemaliger Generäle und Sicherheitsexperten, garantiere nicht nur eine effektivere Terrorbekämpfung, sondern schaffe „demografische Sicherheit.“ So hat sich ein Prinzip erst einmal wieder umgedreht, das den Friedensprozess zu Beginn geprägt hatte: die Devise heisst heute nicht mehr „Sicherheit durch Frieden“ sondern „Frieden durch Sicherheit“.

Langfristig aber lässt sich der Konflikt weder durch Zäune und Mauern, sondern nur im gegenseitigen Einverständnis eindämmen. Israel weiss, dass es den Terror wirkungsvoll nicht allein mit militärischen Mitteln bekämpfen kann, sondern dass es glaubhafte Pers-

pektiven braucht. Die Palästinenser wissen auch, dass sie zwar dem Nachbarn grossen Schaden zufügen können, aber auch sie haben – spätestens nach der Operation Schutzwall, die dem besonders blutigen Selbstmordanschlag in Netanya folgte – begonnen, ihre bisherige Strategie und die Folgen der Politik ihrer Führung zu hinterfragen. In einer merkwürdigen Spiegelreaktion glaubt jede Seite aber auch von der jeweils anderen, dass sie nur die Sprache der Gewalt verstehe und sich das Durchhaltevermögen des anderen zuerst brechen liesse. Bisher aber haben beide Seiten eine erstaunliche Leidensfähigkeit an den Tag gelegt. Manche pessimistischen Beobachter glauben, dass der Konflikt bis zur Erschöpfung weitergehen werde, die eben noch nicht erreicht sei.

Was sich in den letzten Monaten verändert hat, ist der immer lauter werdende Ruf nach Reformen der Palästinenserbehörde – von ganz verschiedenen Seiten und aus unterschiedlichen Gründen. Sharon sieht es als Mittel, um Arafat loszuwerden; Bush spricht von der Vision „zweier demokratischer Staaten Seite an Seite“, die Palästinenser wollen eine ihnen als korrupt geltende aus Tunis importierte Führungsschicht ablösen. Doch auch unter ihnen gibt es mittlerweile eine immer stärkere Kritik an Arafat – gewissermassen trotz Bushs Appell, den PLO-Chef abzulösen. Nach einer Umfrage vom Mai unterstützen 48% gegenüber 44% der Palästinenser in Zukunft eine ausschliesslich symbolische Rolle Arafats. Auch hat eine – wenn auch auf einen kleinen Kreis beschränkte – Debatte über Selbstmordattentate begonnen. Um aber nicht eine Mehrheit der Bevölkerung zu verprellen, die dahinter steht, hat eine Petition vor kurzem aus politischen Gründen – weil für die palästinensischen Interessen schädlich – solche Akte verurteilt.

Ganz gewiss hat auch der 11. September 2001 das internationale Spielfeld verändert. Israel sieht sich in diesem Zusammenhang an der Vorfront des internationalen Terrorismus, als eine Zielscheibe für den Gebrauch von neuen Waffen – Selbstmordattentate – und für einen Hass, der weit über den israelisch-palästinensischen Konflikt hinausgeht. Weil jedoch gerade regionale Konflikte einen

guten Testboden für Terroristen vom Schlage Bin Ladens bieten, ist es wichtig, dass sie befriedet werden. Auch der neue Friedensplan Saudi Arabiens markiert in jedem Fall eine interessante Entwicklung. Es steckt vermutlich mehr dahinter als nur ein Aufpolieren des eigenen angeschlagenen Images nach dem 11. September (denn die Mehrheit der Verdächtigen stammen aus Saudi-Arabien). Die Saudis seien zu der Schlussfolgerung gekommen, dass eine Befriedung des Nahost-Konflikts im eigenen Interesse liege, lautete zumindest die Einschätzung von einem hohen israelischen Sicherheitsbeamten. Denkbar wäre langfristig tatsächlich eine regional abgesicherte Friedenslösung, die weit über den israelisch-palästinensischen Konflikt hinausgeht. Die Frage ist bloss, wie lange es bis dahin noch dauern wird.

Welche langfristige Perspektiven sind denkbar? Einen echten neuen Anlauf wird es vermutlich weder mit Arafat noch mit Sharon geben. Die Grundlagen aber für eine Einigung gibt es im Grunde längst. Sie sind in den sogenannten Clinton-Proposals zusammengefasst, die der ehemalige US-Präsident im Dezember 2000 – fünf Monate nach dem gescheiterten Gipfel von Camp David – zu Papier gebracht hat. Darin ist – in grober Zusammenfassung – von einem palästinensischen Staat auf 94 bis 96% des Westjordanlands die Rede sowie von einem territorialem Austausch von zwischen 1 bis 3%. Der Text sieht auch eine Einigung über Jerusalem vor nach dem Prinzip einer Teilung in die bestehenden arabischen und jüdischen Viertel sowie eine kreative Lösung für die Heiligen Stätten, während die Flüchtlingsfrage mit einer Zwei-Staaten-Lösung konsistent sein müsse. Das hiesse, der Staat Palästina als Heimatstätte für die Palästinenser und der Staat Israel als Heimatstätte des jüdischen Volkes. Irgendwann werden diese Pläne wieder auf den Tisch kommen und erneut relevant sein. Vermutlich aber wird dies nicht geschehen, solange sowohl Arafat wie auch Sharon die Macht haben. Auch wenn heute plötzlich wieder darüber geredet wird, ob eine Zwei-Staaten-Lösung überhaupt noch aktuell sein kann, glaube ich, dass beide Gesellschaften nach wie vor – oder vielleicht

mehr denn je – zu einer Koexistenz bereit sind. Die Frage ist nicht mehr, ob es einen Palästinenserstaat geben wird, sondern nur mehr, wann und welche Beziehungen er zu Israel haben wird.

Vom Konflikt zur Kooperation – Weltweite Perspektiven

von Hans Küng

Einleitung

Es ist für einen Theologen, gerade wenn er sich nicht in der Nachfolge des Hofbischofs Eusebios und Carl Schmitts als spezifisch „politischen Theologen“ versteht, eine ganz besondere Ehre, einem Politologen vom Rang Prof. Kurt Spillmanns die Abschiedsvorlesung zur Emeritierung zu halten. Ich danke Ihnen sehr herzlich für diese Einladung. Mit Ihnen, lieber Herr Spillmann, als Spezialist der Konfliktanalyse und Sicherheitspolitik, verbindet mich die Überzeugung, dass Sicherheit in der heutigen Risikogesellschaft keinesfalls nur oder auch nur primär militärische Sicherheit sein kann, sondern dass sie zugleich biologische, soziologische, finanzielle, geopolitische und religiöse Sicherheit sein muss.

So könnte man denn in dieser Vorlesung etwa das von vielen politischen wie religiösen Führern sträflich vernachlässigte Problem der Bevölkerungsexplosion in Asien, Afrika und Lateinamerika behandeln, welches zusammen mit den abnehmenden Land- und Wasserressourcen zweifellos ein Hauptanlass für künftige Konflikte und Kriege sein wird. Oder man könnte das Problem der Globalisierung behandeln, wo die Globalisierung der Echtzeit-Information und fast aller Technologien in der Globalisierung der Finanzmärkte kulminiert, und man könnte hier angesichts auch eidgenössischer Skandale die Kritik einer rücksichtslosen und äusserst raffgierigen neokapitalistischen Ideologie und die ethische Frage der Regulierung der Finanzmärkte entwickeln. Aber das habe ich anderswo getan, und ich bin Ihnen, lieber Herr Spillmann, dankbar, dass Sie

mir als Thematik „vom Konflikt zur Kooperation – weltweite Perspektiven“ vorgeschlagen haben, eine Thematik, die am Schnittpunkt geopolitischer und religiöser Probleme angesiedelt ist.

1 Das überholte Paradigma internationaler Beziehungen

Drei realsymbolische Daten, die – bei aller Fragwürdigkeit der Kalenderchronologie – das langsame und mühselige Ende des alten und zugleich das sich durchsetzende neue Paradigma internationaler Beziehungen signalisieren: in Ankündigung (1918), Realisierung (1945) und schliesslich Durchbruch (1989).

1918: Ende des Ersten Weltkriegs mit einer Bilanz von gegen 10 Millionen Toten. Kollaps des Deutschen Kaiserreiches, des Habsburgerreiches, des Zarenreiches, des Osmanischen, zuvor schon des chinesischen Kaiserreiches. Jetzt die amerikanischen Truppen auf europäischem Boden und die Heraufkunft des Sowjetimperiums. Das ist der Anfang vom Ende des eurozentrisch-imperialistischen Paradigmas der Moderne und der Beginn eines noch nicht definierten, aber doch von den Weitsichtigen anvisierten neuen Paradigmas. Es wurde von den USA vorgeschlagen: Mit seinen „14 Punkten“ skizzierte Präsident Woodrow Wilson (am 8.1.1918) sein Friedensprogramm: einen „Gerechtigkeitsfrieden“ ohne Besiegte und die „Selbstbestimmung der Völker“ ohne Annexionen und Reparationsforderungen. Aber das „Versailles“ der Realpolitiker Clémenceau und Lloyd George hat die Realisierung des neuen Paradigmas verhindert: statt Gerechtigkeitsfrieden ein Diktatfrieden ohne die Beteiligung der Besiegten. Die Folgen (vom britischen Verhandlungsführer John Maynard Keynes, der demissionierte und später der führende Ökonom des Jahrhunderts wurde, hellsehtig prophezeit) sind bekannt: Faschismus und Nazismus (sekundiert in Fernost vom japanischen Militarismus) sind die katastrophalen reaktionären Fehlentwicklungen, die zwei Jahrzehnte später zum

Zweiten Weltkrieg führen, der schlimmer ist als alles bisher in der Weltgeschichte Dagewesene.

1945: Ende des Zweiten Weltkriegs mit einer Bilanz von gegen 50 Millionen Toten und weiterer Millionen Vertriebener. Nazismus und Faschismus erledigt, der Sowjetkommunismus nach aussen stärker denn je, aber innerlich aufgrund der stalinistischen Politik politisch-wirtschaftlich-sozial bereits in der Krise. Wieder geht die Initiative für ein neues Paradigma von den USA aus: 1945 Gründung der Vereinten Nationen in San Francisco und das Bretton-Woods Abkommen zur Neuordnung der Weltwirtschaft, dann die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte 1948, weiter die amerikanische Wirtschaftshilfe für den Aufbau Europas und dessen Einbezug in ein Freihandelssystem. Aber der Stalinismus hat dieses neue Paradigma für seinen Einflussbereich blockiert und zur Teilung der Welt in Ost und West geführt.

1989: Fall der Berliner Mauer – Symbol der Unmenschlichkeit, des Totalitarismus und Staatsterrorismus. Die erfolgreiche friedliche Revolution in Osteuropa und der Kollaps des Sowjetkommunismus. Nach dem Golfkrieg wieder ein amerikanischer Präsident, der ein neues Paradigma, „a New World Order“, ankündigt und mit dieser Parole enthusiastische Aufnahme in der Welt findet. Aber im Gegensatz zu seinem Vorgänger Wilson hatte Präsident George Bush sen. keine Ahnung, wie dieses „vision thing“ aussehen sollte. Und insofern stellt sich nun die Frage: Haben wir im vergangenen Jahrzehnt die Chance eines neuen Paradigmas erneut verpasst?

Nein, das ist meine Überzeugung nicht. Darf man doch im 20. Jahrhundert trotz der Kriege, Massaker und Flüchtlingsströme, trotz des Archipel Gulag, des Holocausts und der Atombombe manche Veränderungen zum Besseren nicht übersehen. Über die zahllosen grandiosen wissenschaftlich-technologischen Errungenschaften hinaus können sich die schon nach 1918 zu einer neuen nachmodernen Gesamtkonstellation drängenden Bewegungen nach 1945 durchsetzen: Friedensbewegung, Frauenbewegung, Umweltbewegung, Ökumenebewegung: eine neue Einstellung zu Krieg

und Abrüstung, zur Partnerschaft von Mann und Frau, zum Verhältnis von Ökonomie und Ökologie, zu den christlichen Konfessionen und den Weltreligionen. Und nach 1989, nach dem Zusammenbruch der gewaltsamen Zweiteilung der Welt in West und Ost und der definitiven Entzauberung wie der evolutionären so jetzt auch der revolutionären Fortschrittsideologie zeichnen sich nun global konkrete Möglichkeiten einer befriedeten und kooperierenden Welt ab: anders als die europäische Moderne nicht mehr eurozentrisch, sondern polyzentrisch, bei allen ungeheuren Defiziten und Konflikten im Prinzip doch postimperialistisch und postkolonialistisch, mit den Idealen einer öko-sozialen Marktwirtschaft und wahrhaft vereinter Nationen.

Die in den letzten hundert Jahren herrschenden politischen Orientierungen des Imperialismus, Rassismus und Nationalismus haben abgewirtschaftet:

Während die afrikanische, asiatische und islamische Welt weiterhin von traditioneller nationaler Machtpolitik bestimmt ist, lässt sich in den westeuropäischen Ursprungsländern von Imperialismus, Nationalismus und Rassismus, welche die Grosszahl der Kriege, besonders die beiden Weltkriege, verursacht haben, ein Paradigmenwechsel feststellen: weg von der mit den beiden Weltkriegen klar gescheiterten konfrontativen nationalen Macht- und Prestigepolitik, die unter Umständen mit militärischen Mitteln ausgetragen wird, hin zu einem neuartigen gemeinsamen Politikmodell regionaler Kooperation und Integration, welche jahrhundertlange Gegensätze friedlich zu überwinden vermochte. Das Resultat nicht nur in der EU, sondern im ganzen Bereich der OECD (Organization for Economic Cooperation and Development, 1948 bzw. 1960 gegründet), also der westlichen Industriestaaten (neben den Europäern vor allem die USA, Kanada, Australien, Neuseeland und Japan) ist ein halbes Jahrhundert des Demokratiefriedens. Wahrhaftig: ein gelungener Paradigmenwechsel!

So lassen Sie mich denn nach dieser notwendig sehr knappen historischen tour d'horizon zu einer grundsätzlichen Bestimmung

des neuen Paradigmas der internationalen Beziehungen kommen, die ich in Büchern wie „Projekt Weltethos“ und „Weltethos für Weltpolitik und Weltwirtschaft“ begründet habe. Viele Ideen, die ich da vertreten habe, sind eingegangen in das Manifest für die Vereinten Nationen „Brücken in die Zukunft.“¹ (Fischer Verlag, Frankfurt 2001). Mit Altbundespräsident Richard von Weizsäcker gehörte ich einer zwanzigköpfigen „Group of Eminent Persons“ an, von Generalsekretär Kofi Annan berufen, um einen Bericht zum Dialog der Kulturen über ein neues Paradigma internationaler Beziehungen auszuarbeiten. Unser Manifest haben wir am 9. November 2001 dem Generalsekretär und der UN-Vollversammlung vorgestellt unter dem Titel „Crossing the Divide“, deutsch eben „Brücken in die Zukunft.“ Mit diesem persönlichen und sachlichen Hintergrund lassen Sie mich nun im zweiten Teil das neue Paradigma internationaler Beziehungen knapp skizzieren.

2 Das neue Paradigma internationaler Beziehungen und seine ethischen Voraussetzungen

Aufgrund der Erfahrungen in EU und OECD lässt sich die neue politische Gesamtkonstellation wie folgt in knappen Zügen skizzieren, wobei ethische Kategorien kaum vermeidbar sind. Das neue Paradigma besagt grundsätzlich: statt der neuzeitlichen nationalen Interessen-, Macht- und Prestigepolitik (wie noch in Versailles) eine Politik regionaler Verständigung, Annäherung und Versöhnung. Von Frankreich und Deutschland ist dies exemplarisch vorgemacht worden. Dies erfordert im konkreten politischen Handeln – auch in Nahost, Afghanistan und Kaschmir – statt der früheren Konfrontation, Aggression und Revanche wechselseitige Kooperation, Kompromiss und Integration. Dies gilt nicht nur für die EU, sondern für die ganze OECD-Welt.

1 Weizsäcker v., Richard, Hans Küng (u. a.). *Brücken in die Zukunft. Ein Manifest für den Dialog der Kulturen. Eine Initiative von Kofi Annan*, Frankfurt: Fischer Verlag, 2001.

Diese neue politische Gesamtkonstellation setzt offenkundig eine Mentalitätsveränderung voraus, die weit über die Tagespolitik hinausgeht:

- neue Organisationen reichen dafür nicht aus, es braucht eine neue Denkart („mind-set“);
- nationale, ethnische, religiöse Verschiedenheit darf nicht mehr grundsätzlich als Bedrohung verstanden werden, sondern als zumindest mögliche Bereicherung;
- während das alte Paradigma immer einen Feind, gar Erbfeind voraussetzte, braucht das neue Paradigma keinen Feind mehr, wohl aber Partner, Konkurrenten und oft auch Opponenten. Statt militärischer Konfrontation gilt auf allen Ebenen wirtschaftlicher Wettbewerb;
- denn es hat sich gezeigt, dass die nationale Wohlfahrt auf die Dauer nicht durch Krieg, sondern nur durch Frieden befördert wird, nicht im Gegen- oder Nebeneinander, sondern im Miteinander;
- und weil die nun einmal bestehenden verschiedenen Interessen im Miteinander befriedigt werden, ist eine Politik möglich, die nicht mehr ein Null-Summen-Spiel ist, bei welchem der eine auf Kosten des anderen gewinnt, sondern ein Positiv-Summen-Spiel, bei dem alle gewinnen.

Natürlich ist Politik im neuen Paradigma nicht einfach leichter geworden, sondern bleibt – die jetzt freilich gewaltfreie – „Kunst des Möglichen“. Wenn sie funktionieren soll, kann sie sich nicht gründen auf einen „postmodernistischen“ Beliebigkeitspluralismus. Vielmehr setzt sie einen gesellschaftlichen Konsens bezüglich bestimmter Grundwerte, Grundrechte und Grundpflichten voraus. Dieser gesellschaftliche Grundkonsens muss von allen gesellschaftlichen Gruppen mitgetragen werden, von Glaubenden wie Nichtglaubenden, von den Angehörigen der verschiedenen Religionen wie Philosophien oder Ideologien. Mit anderen Worten: Dieser gesellschaftliche Konsens, den ein demokratisches System nicht erzwingen darf, sondern voraussetzen muss, meint kein gemeinsa-

mes ethisches System („Ethik“, „ethics“), wohl einen gemeinsamen Grundbestand an Werten und Massstäben, Rechten und Pflichten, ein gemeinsames Ethos („ethic“): ein Menschheitsethos also. Ein Weltethos („global ethic“), das nicht eine neue Ideologie oder „Superstruktur“ ist, sondern die gemeinsamen religiös-philosophischen Ressourcen der Menschheit bündelt, die nicht gesetzlich auferlegt, sondern bewusst gemacht werden sollen. Weltethos ist gleichzeitig „personenorientiert, institutionenorientiert und resultatorientiert.“²

Insofern zielt das Weltethos nicht nur auf eine das Individuum möglicherweise entlastende Kollektivverantwortung (als ob an bestimmten Missständen nur „die Verhältnisse“, die „Geschichte“, „das System“ Schuld seien). Es zielt in besonderer Weise auf die individuelle Verantwortung eines jeden Einzelnen an seinem Platz in der Gesellschaft und ganz besonders auf die individuelle Verantwortung der politischen Führer. Die freie Verpflichtung auf ein gemeinsames Ethos schliesst selbstverständlich nicht aus, sondern ein, dass sie vom Recht unterstützt wird und unter Umständen juristisch eingeklagt werden kann, im Fall von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und völkerrechtlicher Aggression allerneuestens sogar vor einem Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag, wenn nämlich ein Vertragsstaat unfähig oder nicht willens ist, die auf seinem Boden verübten Verbrechen juristisch zu ahnden. Aber nun ist ja notorisch, dass gerade die USA den Internationalen Strafgerichtshof – zusammen mit Israel – sabotieren, ebenso auch andere wichtige internationale Abkommen wie das Klima-Abkommen von Kyoto... Die gegenwärtige Administration der einzig übrig gebliebenen Supermacht scheint eine Politik im neuen Paradigma mehr als andere Grossmächte in der asiatischen, islamischen oder afrikanischen Welt zu stören. Und so komme ich denn nicht darum, das neue Paradigma mit der

2 Vgl. Riklin, Alois. *Ethik der Sicherheitspolitik*, St Gallen: Institut für Politikwissenschaft, 1997.

politischen Wirklichkeit nach dem 11. September 2001 zu konfrontieren angesichts der Tatsache, dass der Kampf gegen den Terrorismus zweifellos aufgenommen werden musste und die ungeheuren Verbrechen nicht ungesühnt bleiben dürfen. Zunächst hatte ich die Absicht, diesem dritten Teil den Titel „Kritische Fragen nach dem 11. September“ zu geben, habe mich aber zu einer Umkehr der Perspektive entschlossen mit dem hoffnungsvolleren (und diesem Festanlass mehr angepassten) Titel:

3 Chancen nach dem 11. September 2001

Kurz aufhalten möchte ich mich mit der Frage, ob es nach dem 11. September 2001 eine Alternative zum erlebten Afghanistan-Szenario gegeben hätte. Es dürfte wenig Sinn haben, im Nachhinein darüber zu philosophieren, ob auch eine andere Strategie möglich gewesen wäre: Wenn etwa Präsident Bush sofort, wie gewiss ein Winston Churchill, das Kommando im Weissen Haus übernommen hätte, um die Alarmstufe 1 anzukünden, aber zugleich auch aller Hysterie zu wehren. Wenn er also zum Beispiel die Flughäfen nicht zum Schaden der Wirtschaft geschlossen hätte. Wenn er nicht zum „Krieg“ mit Flottengeschwadern und Flugzeugverbänden aufgefordert hätte, sondern zum „Kampf“ mit anderen Mitteln gegen das terroristische Netzwerk: gewiss eine grosse Allianz mit den islamischen Staaten und eine Polizei- und Geheimdienst-Operation mit Unterstützung der Nordallianz und Aufbau einer paschtunischen Südallianz. Abschneiden des militärischen Nachschubs aus Pakistan und finanzieller Unterstützung aus Saudiarabien. Alles ohne die bisher nicht bekanntgegebenen Menschenopfer und Zerstörungen. Was ich meine: Krieg nur als ultima ratio und nicht als proxima ratio.

Nun haben wir ihn halt, diesen höchst fragwürdigen Krieg – und Fragen werden wir uns von niemandem verbieten lassen dürfen:

- ein Krieg, der seine primären Ziele („Osama bin Laden tot oder lebendig“) nach neun Monaten noch immer nicht

erreicht hat, der nun länger und verlustreicher wird als zunächst angenommen und der sehr wohl enden kann mit einem militärischen Sieg der Amerikaner und einem nicht gewonnenen Frieden, neuen Stammeskonflikten, Herrschaft der Warlords und Banditentum wie in der Zeit vor der Talibanherrschaft;

- ein Krieg, in dessen Kampfeinsätze auch europäische Soldaten aufgrund einer „uneingeschränkten Solidarität“ immer mehr verwickelt werden und möglicherweise zu jahrelanger Präsenz und Auseinandersetzungen im Hindukusch mit Verantwortung für die Hauptstadt Kabul verdammt sind.

Die entscheidende Frage ist nach den neuesten Erfahrungen mehr denn je: *Wie* sollen wir uns international engagieren? Und soll es im Kampf mit dem Terrorismus einfach in diesem Stil weitergehen? Nicht um die Alternativen der Vergangenheit geht es mir, sondern um die Alternativen der Zukunft. Haben wir überhaupt solche, solange Aussenpolitik vor allem Militärpolitik ist und Abermilliarden für sündhaft teure neue Waffensysteme und Transportflugzeuge statt für Kindergärten und Schulen im eigenen Land und für die Bekämpfung von Armut, Hunger und Elend in der Welt ausgegeben werden? Gibt es überhaupt noch Chancen für das neue Paradigma auch ausserhalb der OECD-Welt? Ich meine ja und möchte das vorsichtig andeuten: nicht mit scheinbar sicheren Voraussagen, sondern im Modus des „Es könnte ja sein, dass ...“ Also im vollen Bewusstsein all der realen Ungewissheiten der Zukunft, die heute oft rascher grundlegende Wendungen herbeiführen als früher und dies nicht immer zum Schlimmeren. Also sozusagen nach dem realistischen Anti-Murphy-Principle: „Was schief gehen kann, muss nicht immer schief gehen ...“ Und ich beschränke dabei meine Bemerkungen auf Afghanistan und den Nahen Osten. Was den Afghanistan-Krieg angeht: Ich bin ein Freund der Vereinigten Staaten, war dort oft vielgeehrter Gastprofessor und ein Bewunderer der grossen amerikanischen Tradition der Demokratie und der

Einforderung der Menschenrechte. Und, gerade deshalb plädiere ich für Frieden – auch angesichts der Kampagne gegen den Terrorismus:

Es könnte ja sein, dass auch die neue amerikanische Administration einsieht, dass wer den Kampf gegen das Böse in der ganzen Welt meint gewinnen zu können, sich selbstgerecht zum ewigen Krieg verdammt und dass auch eine Supermacht erfolgreiche Politik nur dann betreiben kann, wenn sie nicht selbstherrlich unilateral handelt, sondern echte Partner und Freunde, nicht Satelliten, hat.

Es könnte ja sein, dass die USA, klüger als frühere Imperien, ihre Macht doch nicht überdehnen und am Grössenwahn scheitern werden, sondern dass sie ihre Vormachtstellung bewahren, indem sie nicht nur ihre Eigeninteressen, sondern auch die ihrer Partner berücksichtigen.

Es könnte ja sein, dass der amerikanische Präsident, dessen Haushaltsüberschuss im vergangenen Jahr um vier Trillionen Dollar abgenommen hat und der in Zukunft wieder mit Defiziten rechnen muss, seine Budget-Politik doch noch umorientiert und sich statt primär um Militärpolitik um eine erfolgreichere Wirtschaftspolitik kümmert, die auch weitere Enron-Pleiten, Börsendesaster und eine noch immer mögliche Rezession ins Auge fasst.

Es könnte ja sein, dass auch die gegenwärtige amerikanische Administration, weil sie sich nicht die ganze islamische Welt entfremden will, doch etwas mehr nach den Ursachen der Ressentiments der Araber und Muslime gegenüber dem Westen und den Vereinigten Staaten im Besonderen fragt; dass sie sich statt nur um Symptombekämpfung mehr um die Therapie an den sozialen, ökonomischen und politischen Wurzeln des Terrors – Armut, Demokratiedefizit, Umweltschäden – kümmert; dass sie statt noch mehr Milliarden für militärische und polizeiliche Zwecke mehr Mittel für die Verbesserung der sozialen Lage der Massen im eigenen Land und der Globalisierungsverlierer in aller Welt aufwendet.

Es könnte ja sein, dass die Supermacht USA auch aus Eigeninteresse daran interessiert wäre, dass das internationale Rechtsbe-

wusstsein nicht erschüttert wird dadurch, dass die einzige Supermacht andere Standards setzt als sie allgemein völkerrechtlich gelten, weil sie so denjenigen Kräften hilft, die sich überhaupt nicht an die Standards des internationalen Rechts halten wollen, und gerade so den Terror fördert.

Und was nun die Tragödie im Nahen Osten betrifft: Ich war ein Freund des Staates Israel von Anfang an, habe mich im Zweiten Vatikanischen Konzil nachdrücklich für die Judenerklärung eingesetzt und nach dem Konzil für die Anerkennung des Staates Israel durch den Vatikan. Gerade deshalb plädiere ich für Frieden – auch angesichts einer scheinbar ausgeweglosen Situation: *Es könnte ja sein*, dass gerade angesichts der ständig steigenden Spirale der Gewalt und vieler Hunderter von Toten (davon $\frac{3}{4}$ Palästinenser – darunter 200 Kinder) seit dem September 2000 (als Sharon zur puren Provokation schwerbewaffnet und -beschützt den Tempelberg hinaufstieg und die zweite Intifada auslöste) immer mehr Israelis realisieren, dass sie diesen Krieg nicht gewinnen können. Der Traum von einem Gross-Israel und Sharons rein militärische Strategie „Frieden durch Repression“ ist gescheitert und wird durch den neuesten, von den USA eingebrachten Beschluss des Weltsicherheitsrates desavouiert. Er beschwört „die Vision einer Region, wo zwei Staaten – Israel und Palästina – Seite an Seite innerhalb sicherer und anerkannter Grenzen leben“. Es wäre nur zu hoffen, dass die von dem „Quartett“ UNO, USA, EU und Russland geplante internationale Friedenskonferenz den Palästinensern zu ihrem Recht und damit Israel zu seiner Sicherheit und so der ganzen Region zum Frieden verhilft.

Es könnte ja sein, dass eine zunehmende Zahl von Israelis einsieht, dass dieser Sharon, der bereits für das Verhängnis des Libanonkrieges 1982 und die Kriegsverbrechen in den dortigen Flüchtlingslagern verantwortlich war und deshalb zum Rücktritt als Verteidigungsminister gezwungen wurde, sie ein zweites Mal durch seine konzeptionslose Demagogie irregeführt hat, als er ihnen Frieden durch eine Politik der starken Hand versprach.

Niemand täusche sich: Die Leidensfähigkeit der Unterdrückten ist grösser und anhaltender als die der Unterdrücker.

Es könnte deshalb sein, dass jene mehr als 500 tapferen israelischen Offiziere und Soldaten von Armee und Bevölkerung immer mehr Unterstützung erhalten, die einen Militärdienst in einem unmoralischen Krieg verweigern mit der Begründung: „Wir werden nicht länger kämpfen jenseits der ‚Grünen Linie‘, um dort zu besetzen, zu deportieren, zu zerstören, zu blockieren, zu morden, auszuhungern und ein ganzes Volk zu demütigen.“

Es könnte auch sein, dass die Juden in Amerika und Europa, schon längst herausgefordert durch die skandalöse Unterdrückung eines Volkes, mithelfen, damit die wiedererwachte Friedensbewegung in Israel Unterstützung erhält und die Friedenswilligen in Israel gewinnen, damit in dieser chaotischen Pattsituation möglichst rasch eine andere Politik dieser Regierung sich durchsetzt oder dann eben eine andere Regierung, die wirklich den Frieden will.

Es könnte dann sein, dass eine israelische Regierung wie schon im Jahr 2000 im Libanon nach zwei Jahrzehnten Besatzung (Israels „Vietnam“) die Truppen zurückzieht und den Friedensvorschlag des saudiarabischen Kronprinzen Abdullah aufgreift: Rückzug aus allen besetzten Gebieten und Anerkennung des Staates Israel durch alle arabischen Staaten mit normalen politischen und wirtschaftlichen Beziehungen, um so einen autonomen und lebensfähigen (nicht zerstückelten) Palästinenserstaat zu ermöglichen, womöglich in einer Wirtschaftsunion mit Israel und Jordanien, die ein Segen für die gesamte Region und besonders für Israel sein könnte.

Es könnte ja sein, dass dann auch die radikalen Palästinenser, die mit der gleichen Gewaltlogik reagierten, ihre terroristischen Aktivitäten einstellen und dass die Palästinenser ihr „Recht auf Rückkehr“ realistisch auf die symbolische Rückkehr für einige besonders harte Fälle beschränken – zu Gunsten von neuen Ansiedlungen oder von finanziellen Vergütungen, wie sie vielen Juden nach dem Zweiten Weltkrieg zukamen.

Es könnte ja sein, dass auch die *Jerusalem-Frage* eine Lösung finden könnte, wie die ebenfalls viele Jahrzehnte verschleppte „römische Frage“, als der Vatikan und der italienische Staat um Souveränität über die heilige Stadt Rom stritten, bis man in den Lateranverträgen die relativ einfache Lösung fand: eine einzige Stadt mit einer Stadtverwaltung aber zwei Souveränitäten, Italien auf dem linken Tiberufer und Città e Stato del Vaticano auf dem rechten. Was für Jerusalem hiesse: In der einen Altstadt (nur sie zählt hier) zwei Fahnen und zwei Souveränitäten, aber eine einzige Stadtverwaltung – und womöglich mit einem Bürgermeister und einem Premierminister vom Format eines Teddy Kollek. Hier wären die Religionen besonders gefordert, und dies gilt lokal, regional und global:

- „Vergeltet niemandem Böses mit Bösem!“³ Dieses Wort des Neuen Testaments ist jenen christlichen Kreuzrittern in Amerika und Europa gesagt, die das Böse nur bei den anderen suchen und die meinen, ein Kreuzzug heilige jedes militärische Mittel und rechtfertige alle humanitären „Kollateralschäden“;
- „Aug um Aug, Zahn um Zahn“⁴ dieses Wort der Hebräischen Bibel zur Schadensbeschränkung ist jenen israelischen Fanatikern gesagt, die dem Gegner immer lieber gleich zwei Augen als nur eines nehmen und mehrere Zähne einschlagen möchten und die vergessen, dass ein fortgesetztes „Aug um Aug die Welt erblinden lässt“ (Gandhi) und die über Wochen hin unter dem Vorwand der Terrorismusbekämpfung mit Panzern, Bulldozern und Hubschraubern offensichtlich ein ganzes Volk demütigten und vergewaltigten, was man in demokratischen westlichen Gesellschaften nach den schrecklichen Erfahrungen der Hitler-Zeit nicht mehr für möglich gehalten hätte;

3 Röm 12,17.

4 Ex 21,24.

- „Und wenn sie sich dem Frieden zuneigen, dann neige auch du dich ihm zu“⁵ dieses Wort des Koran ist jenen palästinensischen Gotteskriegerern gesagt, die noch heute den Staat Israel am liebsten von der Landkarte tilgen möchten. Sobald die Israelis sich zurückziehen, muss auch der Terror aufhören.

Doch ist dies angesichts des militanten Islam nicht völlig aussichtslos? Keineswegs, denn oft wird übersehen: Neben dem sehr sichtbaren und in den westlichen Medien dominierenden extremistisch-gewalttätigen Islamismus bildet sich in manchen Ländern wie Ägypten ein friedlicher und sozial effizienter gemässigter Islam heraus. Angesichts eines weithin versagenden oder korrupten Staates und eines in den letzten Jahrzehnten für den Durchschnittsbürger wenig ergiebigen arabischen Nationalismus und säkularistischen Sozialismus gewinnt ein gemässigter Islam gerade in den Mittelschichten Popularität. Er wirkt durch soziale und karitative Einrichtungen, auch für Gesundheitsfürsorge und Armutsbekämpfung. Er strebt eine „islamische Ordnung“ an, die soziale Gerechtigkeit mit traditioneller Moral, Demokratie und islamischem Gesetz verbindet. Eine „islamische Demokratie“, für manche, etwa türkische, Islamisten nicht ganz unähnlich der „christlichen Demokratie“... Wie auch immer: die Diskussion über die Rolle der Religionen in Weltkonflikten ist schon weit vorangeschritten.

4 Die Religionen in Weltkonflikten

Politologen und Friedensforscher wie Volker Rittberger und Andreas Hasenclever haben die Ambivalenz der Religionen in politischen Konflikten unserer Wendezeit dokumentiert und im Hinblick auf ein Weltethos scharf analytisch zur Darstellung gebracht.⁶ Die

⁵ Sure 8, 61.

⁶ Vgl. Rittberger, Volker und Andreas Hasenclever. „Religionen in Konflikten.“, In *Wissenschaft und Weltethos*, Hg. Hans Küng und Karl-Josef Kuschel, München: Piper, 1998, S. 161–200.

beiden Wissenschaftler stellen fest, dass die Religionskonflikte vor allem in Modernisierungskonflikten gründen: Traditionelle religiöse Überzeugungen werden von aufstrebenden Eliten für den Aufbau von Protestbewegungen instrumentalisiert. Mit anderen Worten: Fundamentalistische Bewegungen sind Reaktionen auf das Versagen des Staates bei der Bewältigung von Modernisierungs- und Entwicklungskrisen; politische Radikalisierung der Religion folgt regelmässig der ökonomischen und sozialen Verelendung. Ob dies immer der Fall ist, weiss ich nicht. Aber sicher liegen vielen militanten Auseinandersetzungen weniger Religions- und Kulturkonflikte zugrunde als Macht- und Verteilungskonflikte: „Wenn überhaupt, dann kann von einem ‚Zusammenprall der Kulturen‘ in krisengeschüttelten Gesellschaften gesprochen werden, der selbst wiederum wirtschaftliche, gesellschaftliche und machtpolitische Wurzeln hat.“⁷

Diesen Politologen zufolge können Religionen indes nicht nur eine konfliktverschärfende, sondern auch durchaus eine deeskalierende Rolle spielen: In Konflikten, die nun einmal ein grundsätzlich unvermeidbares soziales Grundphänomen darstellen, können sie gegen einen gewaltsamen Austrag für eine friedliche Bearbeitung wirken. Die Wahrscheinlichkeit, dass die ausschlaggebenden Eliten gewaltsame Strategien wählen, hängt ja von zwei Faktoren ab. Einerseits von der Mobilisierbarkeit und Opferbereitschaft der Anhänger, die bei existentiellen Wertkonflikten grösser ist als bei gewöhnlichen Interessenkonflikten; andererseits von der Unterstützung durch das gesellschaftliche Umfeld, durch die Bevölkerung. Die Mischung aus politischen Zielen von Eliten und religiösen Überzeugungen der Massen ergibt in jedem Fall eine „hochexplosive Verbindung“: Durch religiöse Symbolik werden die eigenen und die fremden Ansprüche aufgewertet, wird die Opferbereitschaft erhöht und alles Vertrauen zwischen den Konfliktparteien abgebaut. Wie aber soll unter diesen Umständen die Eskalationsgefahr

7 Ebd. S. 172.

minimiert werden? Was sind die möglichen Gegenstrategien? In der heutigen Friedens- und Konfliktforschung werden vor allem drei diskutiert:

- Entwicklungs- und Demokratisierungsstrategien, welche die wirtschaftlich-soziale Lage der betroffenen Gesellschaften verbessern, sind grundlegend, setzen aber einen handlungsfähigen Staat voraus, der in vielen krisengeschüttelten Ländern des Südens nicht gegeben ist;
- höchst skeptisch ist man zurecht gegenüber Einschüchterungs- und Unterdrückungsstrategien, deren Erfolg, von Sonderfällen abgesehen, höchst zweifelhaft ist, wie die Erfahrungen von Algerien bis Osttimor beweisen;
- immer wichtiger wurde so für die Friedensforschung die Dialogstrategie, die statt der militanten Fundamentalisten die Gemässigten in einer Gesellschaft zu stärken versucht, damit sie den Einsatz von Gewalt in politischen Auseinandersetzungen für unangemessen und moralisch verwerflich halten und deshalb die Unterstützung eines bewaffneten Kampfes verweigern. Die Dialogstrategie zielt also auf die Beeinflussung der inneren Haltung, um argumentativ den sprichwörtlichen „Kampf um die Köpfe“ zu gewinnen, worin die beiden Politologen ganz im Sinne von Projekt Weltethos „die friedensförderliche Chance der grossen Religionsgemeinschaften“ sehen. Viel wäre gewonnen, meinen auch sie, „wenn ihre Vertreter aufhörten, Kriege zu legitimieren, und anfangen, die Friedensvisionen ihres Glaubens und die prinzipielle Schutzwürdigkeit der Anhänger anderer Religionen zu predigen.“⁸ Angesichts der Vielschichtigkeit der religiösen Quellen und Traditionsstränge, die zum Teil auch Gewalt propagieren, kommt es ja darauf an, jene Bedeutungen und Gewichtungen zu

8 Ebd. S. 185.

finden, die Gewalt und Glauben für unvereinbar halten, die Opfer für den Frieden verlangen und den Respekt vor Andersgläubigen fordern. Was alles im Nahen Osten zur Zeit kaum geschieht.

Eine friedensstiftende Kraft von Religionen ist zu erkennen einerseits in den Protestbewegungen, die radikale politische Reformen anstreben und zugleich ihre Anhänger auf strikte Gewaltlosigkeit verpflichten (Gandhi, Martin Luther King, Dalai Lama, südafrikanischer Kirchenrat), andererseits in den Vermittlungsaktionen von Religionsgemeinschaften in politischen Konflikten (Zentralamerika). Für die heutige Situation wäre es den genannten Politologen zufolge entscheidend, dass die Religionsgemeinschaften sich „auf gemeinsame Verhaltensregeln verständigen“ und sie dann aber „auch praktizieren“. Womit wir wieder beim Weltethos sind. Mein fünfter und letzter Gedankengang:

5 Tragweite und Inhalt des Weltethos

Der Friedensforscher Dieter Senghaas erkennt die Bedeutung der Weltethos-Diskussion, die für ihn deutlich macht, „in welchem Ausmass die Welt ganz offensichtlich dabei ist, selbstreflexiv zu werden.“⁹ Wichtig seien dabei die kulturübergreifenden ethischen Orientierungspunkte wie etwa die Goldene Regel, und möglicherweise noch entscheidender sei „der langandauernde kontroverse Prozess einer Verständigung über solche Weisungen.“¹⁰ Anstelle der abgewirtschafteten Ideologien lasse sich hier „ein Bewusstseinschub der Menschheit“ beobachten.¹¹ Gegenüber den Weltkonferenzen der Staaten, die dafür ein wichtiges, wenngleich nicht genügend in die politische Praxis umgesetztes Medium darstellten,

9 Vgl. Senghaas, Dieter. „Politische Rahmenbedingungen für Weltethos.“ In *Wissenschaft und Weltethos*, Hg. Hans Küng und Karl-Josef Kuschel, München: Piper, 1998, S. 141–160. S. 158.

10 Ebd. S. 158.

11 Ebd. S. 159.

sei das Weltethos-Programm „eine Initiative der Zivilgesellschaft, von denen es in Zukunft weit mehr geben sollte – und auch geben wird.“¹² Allzu wenige in Kunst und Wissenschaft hätten sich in der Vergangenheit an dieser Aufgabe erprobt, doch scheine sich dies allmählich zu ändern: „Dem Weltethos-Prozess wird darin – später einmal rückblickend betrachtet – ein innovativer und sicherlich prominenter Stellenwert zukommen.“¹³

In der neuen politischen Lage erhält in der Tat die Weltethos-Erklärung des Parlaments der Weltreligionen, die im September 1993 in Chicago vor einem recht friedlichen Welthorizont verabschiedet worden war, eine neue und ausserordentliche Dringlichkeit. Wenn ich die Bilder vor mir sehe, wie israelische Soldaten in Flüchtlingslagern in Gaza Palästinenser traktieren oder die Amerikaner ihre Kriegsgefangenen in Kuba, dann erhalten die in Chicago formulierten Prinzipien ganz neue Brisanz:

„Das Humanitätsprinzip: Jeder Mensch – ob Mann oder Frau, Israeli oder Palästinenser, Amerikaner oder Afghane, Soldaten oder Kriegsgefangene – soll menschlich und nicht unmenschlich, soll human behandelt werden.“ Und angesichts der Vergeltungsschläge sowohl von amerikanischer wie von israelischer Seite, drängt sich die Goldene Regel, die man schon bei Konfuzius, aber dann auch bei den Rabbinern und natürlich in der Bergpredigt findet, auf: Was Du nicht willst, das man Dir tut, das tue auch nicht dem anderen.“ Diese beiden grundlegenden Prinzipien werden aber in der Chicago-Erklärung (die Dokumente sind alle unter www.weltethos.org im Internet zu finden) in vier zentrale Bereichen menschlichen Zusammenlebens entfaltet und konkretisiert:

- Die Verpflichtung auf eine Kultur der Gewaltlosigkeit und der Ehrfurcht vor allem Leben: Soll es angesichts all des Mordens in Israels besetzten Gebieten und folglich auch in Israel selbst, aber auch angesichts der Morde in ameri-

12 Ebd. S.

13 Ebd. S. 159.

- kanischen und europäischen Schulen und der Selbstmorde unter japanischen Jugendlichen nicht richtig und wichtig sein, an die in allen grossen Traditionen der Menschheit sich findende uralte Weisung zu erinnern: „Du sollst nicht morden!“ oder positiv: „Hab Ehrfurcht vor dem Leben!“?
- Die Verpflichtung auf eine Kultur der Solidarität und eine gerechte Wirtschaftsordnung: Soll es angesichts des in Wirtschaft und Parteien, und gar in Wissenschaft und Medizin sich krebsartig ausweitenden Übels der Korruption und der hemmungslosen „Selbstbedienung“ und Insider-Delikte auch auf den Chefetagen nicht dringend sein, die in allen ethischen und religiösen Traditionen sich findende Regel zu urgieren: „Du sollst nicht stehlen!“ oder heute positiv: „Handle gerecht und fair!“?
 - Eine Verpflichtung auf eine Kultur der Toleranz und ein Leben in Wahrhaftigkeit: Soll es angesichts all der Lügen von Politikern und publizistischen Manipulationen der Medien nicht unumgänglich sein, die uralte Weisung der Religionen und Philosophien ins Gedächtnis zu rufen: „Du sollst nicht falsches Zeugnis geben!“ oder heute positiv: „Rede und handle wahrhaftig!“?
 - Eine Verpflichtung auf eine Kultur der Gleichberechtigung und die Partnerschaft von Mann und Frau: Soll es angesichts all des Kindermissbrauchs sogar in den Kirchen und all der sexuellen Ausbeutung von Frauen nicht unerlässlich sein, die in allen ethischen und religiösen Traditionen sich findende uralte Weisung in Erinnerung zu rufen: „Du sollst Sexualität nicht missbrauchen“ oder heute positiv: „Achtet und liebet einander!“?

Doch kommen wir rasch zum Schluss. Erfreulicherweise sind diese Prinzipien in dem Jahrzehnt seit Chicago 1993 schon sehr ins Bewusstsein vieler Menschen getreten, von der UNO angefangen bis hinunter zu unseren Schulen, Gemeinden und Kirchen. Und so kann ich alles, was ich gesagt habe, zusammenfassen in vier

Sätzen: Kein Friede unter den Nationen ohne Frieden unter den Religionen; kein Friede unter den Religionen ohne Dialog zwischen den Religionen; kein Dialog zwischen den Religionen ohne globale ethische Standards; kein Überleben unseres Globus in Frieden und Gerechtigkeit ohne ein neues Paradigma internationaler Beziehungen auf der Grundlage globaler ethischer Standards.

Von Krieg und Frieden

von Kurt R. Spillmann

Einleitung

Wenn ich als Angehöriger des Departementes Geistes-, Sozial- und Staatswissenschaften hier an der ETH meine Abschiedsvorlesung halte, ist mir schmerzlich bewusst, wie gross die Diskrepanz zwischen Natur- und Geisteswissenschaften ist in Bezug auf Verbindlichkeit der Methodik und objektive Gewissheit der Forschungsergebnisse.¹ An unserer Hochschule lehren in den Naturwissenschaften Nobelpreisträger und Forscher, die der Menschheit ungeahnte neue Möglichkeiten im Umgang mit der Welt der physischen Objekte erschlossen haben. Und diese Entwicklung geht weiter.

Ich habe mich auf der Suche nach den Hintergründen des menschlichen Konflikthandelns nicht mit physischen Objekten befasst, keine geheimnisvollen Strukturen im Mikro- oder Makrobereich erkundet, sondern an Problemen gearbeitet, die uns zwar menschlich wichtig sind, sich aber einer wissenschaftlichen Beeinflussung immer wieder entzogen haben, wie das Andauern von Krieg und organisierten Gewaltkonflikten zeigt. Nicht einmal der Gegenstand meines Forschungsinteresses ist völlig klar. Selbst bei Fachleuten der Kriegsursachenforschung ist die Übereinstimmung

1 Dazu grundlegend: Snow, C.P. *The Two Cultures*. Cambridge, Massachusetts 1998 (1959).

darüber, was als Krieg bezeichnet werden soll, gering und beträgt nach Erhebungen von Gerd Krell nur 12%.²

Aber Resignation darf nicht sein. Zu bedrängend ist die Gewalt des Leidens, mit der Kriege immer wieder über Mensch und Kreatur hereinbrechen, zu gefährlich die Wucht immer weiter entwickelter Waffensysteme. Und zudem darf es doch nicht sein, dass wir Bescheid geben können über die Struktur von Molekülen und Atomen, dass wir Menschen auf den Mond schicken, dass wir gewaltige, kaum mehr bezifferbare Mengen von Daten mit Computern in Windeseile auswerten, ordnen und handhaben können – kurz: dass wir alle Dimensionen materieller Objekte bis in die kaum mehr vorstellbaren Makro- und Mikro-Bereiche erforschen, erfassen und kontrollieren, aber nicht wissen, wie wir die Menschen davon abhalten können, sich gegenseitig in immer wieder neuen Ausbrüchen der organisierten Gewalt Leid anzutun.

Zwar glauben wir uns „im Prinzip“ einig zu sein, dass Krieg als Verursacher von Leiden und Zerstörer von Werten etwas Negatives sei. Doch so wie die Gründer der Eidgenossenschaft in der Urkunde von 1291 den Bundschwur mit der *malitia temporum*, mit der *Arglist der Zeit* begründeten, so empfinden wir auch über 700 Jahre später die Situation als im Prinzip noch gleich. Auch am Anfang des 21. Jahrhunderts empfinden wir den Frieden als jederzeit gefährdet und bereiten uns unter erheblichem Aufwand auf die Möglichkeit eines Gewaltkonfliktes vor. Wir unterhalten eine Fülle von Instrumenten, um den Frieden zu bewahren und in Krisenzeiten – gar in einem Krieg – uns selbst, unsere Lebensform, unsere Sicherheit

- 2 „Bei den Datensätzen von Richardson, Sorokin, Wright, Singer und Small besteht insgesamt nur eine zwölfprozentige Übereinstimmung darüber, was als Krieg zu rechnen ist [...] und es bleibt der Verdacht, dass es der Willkür des einzelnen Forschers zuzuschreiben ist, was er in welchem Zeitraum als Krieg bezeichnen will.“ Zitiert nach Mandler, Martin und Wolfgang Schwegler-Rohmeis. *Weder Drachentöter noch Sicherheitsingenieur: Bilanz und kritische Analyse der sozialwissenschaftlichen Kriegsursachenforschung*. Frankfurt a. M. 1989, S. 15, 30.



Abbildung 1
Demonstrantinnen der *All India Anti-Terrorist Front*,
New Delhi 5. Juni 2002
(aus der *International Herald Tribune*, 6. Juni 2002)

verteidigen zu können. Wir unterhalten eine respektable Armee für den schlimmsten Fall und machen uns Gedanken – in öffentlichen, parlamentarischen und wissenschaftlichen Debatten –, wie wir das Instrument der Armee realitätsgerecht gestalten und den wechselnden Umweltbedingungen anpassen sollen. Und wir unterhalten eine Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik, deren Aufgabe es ist, unsere Interessen im relevanten Umfeld zu wahren und einen Beitrag an deren Stabilisierung zu leisten.

Die meisten Völker und Staaten dieser Welt – so meinen viele – verhalten sich gleich. Sie leben im Frieden, rechnen aber mit Krieg als Möglichkeit. Sie verteidigen ihren Besitzstand und handeln dabei im wesentlichen aus einer defensiven Grundhaltung heraus, d.h. sie bevorzugen bei weitem die nicht gewaltsamen Instrumente zur Wahrung ihrer Interessen. Doch dann wundern wir uns, dass es trotz dieser defensiven Grundeinstellung ständig neue Gewaltkonflikte und Kriege gibt, und fragen uns nach den Hintergründen.³ Von den Schwierigkeiten und faszinierenden Fragestellungen dieser Forschung möchte ich heute sprechen.

1 Bilder statt Begriffe

Wenn wir von Krieg und Frieden sprechen, dann schweben uns Bilder vor. Wir haben ganzheitliche, emotional gefärbte Vorstellungen in uns, was Krieg und was Frieden sei. Geprägt sind sie durch Erlebtes, Gesehenes, Gelesenes, Vorgestelltes, Erfahrenes. Die beiden Wörter bezeichnen die Enden einer Skala menschlicher Beziehungen, die auf der Seite des Krieges gänzlich negativ, auf der Seite des Friedens gänzlich positiv gewertet ist. (Dabei sollten wir nicht unerwähnt lassen, dass auch die Umkehr dieser Skala möglich ist, dass nämlich Krieg attraktiv und Frieden als unwürdig

3 Am 5. Juni 2002 fand in New Delhi eine Manifestation der *All India Anti-Terrorist Front* statt, bei der Demonstrantinnen Transparente trugen mit der Aufschrift „We want war!“ *International Herald Tribune*, 6. Juni 2002, S. 5. (s. Abb. 1).



Abbildung 2
Francisco José Goya y Lucientes, *Der Koloss*,
1808–12. Öl auf Leinwand.
(Museo del Prado, Madrid)

und langweilig empfunden wird. Belege dafür liefert die Literatur von Homer bis Ernst Jünger und Tom Clancy. Auch die modernen Video-Kriegsspiele, in denen sich der Spielende als todbringender Kämpfer und Supermann fühlt, erfreuen sich grösster Popularität.)

Den meisten Menschen erschien allerdings der negative Pol dieser Skala – der Krieg – im Laufe der Geschichte immer bedrohlich und wie ein übermächtiger Riese, dessen verschlingenden Kräften die kleinen Menschen nicht Einhalt zu gebieten vermochten. So blieb ihnen nur die Flucht, wie in diesem Bild von Francisco Goya. (s. Abb. 2) Auch heute gibt es nach den Zahlen des *Uno-Hochkommissariates für Flüchtlinge* 21,8 Millionen Menschen, die durch Krieg aus ihrer Heimat vertrieben wurden und auf Hilfe angewiesen sind.⁴ Am andern Pol der Skala befinden sich die Hoffnungsbilder vom kommenden Friedensreich. Der Prophet Jesaja entwarf rund 700 Jahre vor unserer Zeitrechnung das Bild vom Löwen, der sich mit dem Lamm niederlegt.⁵

Die Darstellung des amerikanischen Naiven Edward Hicks ist nur *eine* Variante und *ein* Ausdruck der Sehnsucht der Menschen nach einem Zustand ohne Mangel, Leiden und Zerstörung (s. Abb. 3). Seit wir Menschen lernten, uns Zeit vorzustellen und in zeitlichen Dimensionen zu denken, begleiten uns Erinnerungen und Zukunftsentwürfe. *Vorstellbar* also war eine friedliche Welt seit jeher, doch *machbar* war sie bisher nicht. Bis ins 20. Jahrhundert – eigentlich bis zur Explosion der ersten Atombombe – herrschte eine in dem Sinne fatalistische Einstellung vor, dass der Krieg von den meisten Menschen als eine Art Naturerscheinung in Kauf genommen wurde, deren Vorhandensein *nolens volens* akzeptiert werden musste und nicht in Frage gestellt werden konnte.

4 <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/> (2.7.2002).

5 Jesaja 11, 6–9.



Abbildung 3

Edward Hicks, Das Friedensreich, um 1834. Öl auf Leinwand.
(National Gallery of Art, Washington, D.C.)

2 Das Dilemma der menschlichen Situation

Das Dilemma der menschlichen Situation wurde von Platon um 375 v. Chr. im Bild vom *Schweinestaat* in seiner *Politeia* anschaulich formuliert. Das Ideal des Friedens lasse sich nur in einer archaischen Welt verwirklichen, meinte er, in einer Welt, in der die Menschen mit der Befriedigung ihrer einfachsten Bedürfnisse zufrieden sein müssten. Das wäre ein „Staat von Schweinen“, da nur sie in einem solchen Zustand zufrieden wären.⁶ Die Menschen begnügen sich damit nicht. „Also,“ folgert Platon an dieser Stelle wörtlich, „müssen wir etwas vom Gebiet der Nachbarn abtrennen, wenn wir genügend Land zum Weiden und Bebauen haben sollen, und diese vom unsrigen, falls auch sie über das Mass des Notwendigen hinausgehen und sich dem unbegrenzten Erwerb von Gütern ergeben. [...] Dann werden wir also Krieg zu führen haben.“⁷ In einer entwickelten Welt, in einer Welt, in der die Menschen ihr eigenes Leben *gestalten* wollen, kann es nach Platon keinen Frieden geben. Der Mensch kann nach dieser eher pessimistischen Sicht nicht Wohlstand *und* Kultur gleichzeitig und in Frieden genießen, sondern er muss *wählen* zwischen Frieden und Zivilisation.

Man muss sich vorstellen, dass über Jahrhunderttausende – durch die ganze Vor- und Frühzeit der Menschheit hindurch – unsere Vorfahren in familialen Kleingruppen lebten, die fremde Menschen nicht als Menschen, sondern nur als Rivalen und potenzielle Feinde, d.h. als Objekte der Angst oder der Neugier sahen. „Menschen“ waren nur die Vertrauten, die Angehörigen der eigenen Gruppe. Bis in unsere Zeit bedeutet z.B. das Wort *Inuit*, mit dem sich Eskimos selbst bezeichnen, „Mensch“, was automatisch

6 Platon. *Politeia* II. 372d.

7 Platon. *Politeia* II. 373d (zit. nach der Übersetzung von Rudolf Rufener. In *Platon, Jubiläumsausgabe sämtlicher Werke zum 2400. Geburtstag*. Eingeleitet von Olof Gigon und übertragen von Rudolf Rufener, Zürich und München 1974, Band 2, S. 140).



Abbildung 4 und 5

Der Höfling Nacht als Jäger und Ramses II. als Krieger.
Aus dem Grab des Nacht, 18. Dynastie, Theben und aus dem Fel-
sentempel von Abu Simbel, 19. Dynastie

heisst, dass alle nicht Stammesangehörigen eben nicht als Menschen, sondern als fremde Objekte wahrgenommen werden. Franz Weidenreich, der Entdecker des *homo sinanthropus*, des frühen China-Menschen, schloss aus seinen Funden:

„Er (scil. *homo sinanthropus*) jagte seine eigenen Artgenossen wie er andere Lebewesen jagte und verfuhr mit allen seinen Opfern in der gleichen Weise.“⁸

Das passt zusammen mit der Tatsache, dass die Ägypter in gleicher Haltung – mit erhobener Keule – abgebildet wurden, ob sie nun auf der Jagd ein Tier⁹, oder in der Schlacht einen Feind¹⁰ erlegten.

Bis heute wird dieses Phänomen in kriegerischen Handlungen sichtbar, wo Gegner nicht mehr als Menschen, sondern nur noch als Stereotypen des gehassten Feindes betrachtet und entsprechend behandelt werden.¹¹ Denken Sie an Vietnam, Ex-Jugoslawien, Ruanda, Tschetschenien usw.

Gegen diese uralten Selbstverständlichkeiten wandten sich als erste die griechischen Philosophen um Diogenes vor über 2300 Jahren. Diese sog. *Kyniker* entwarfen und provozierten ihre Zeitgenossen mit dem revolutionären Konzept der *Menschheit*, d.h. mit dem

8 Übersetzt nach Roper, Marilyn Keyes. „A Survey of the Evidence for Intra-human Killing in the Pleistocene.“ In *Current Anthropology* Bd. 10, 1969, S. 427–459, S. 436.

9 Aus dem Grab des Nacht, 18. Dynastie, Theben. Abbildung aus: Posener, Georges, in Zusammenarbeit mit Serge Sauneron und Jean Yoyotte. *Knaurs Lexikon der ägyptischen Kultur*. München und Zürich 1969, S. 114.

10 Aus dem Felsentempel von Abu Simbel: Ramses II. als Sieger über die Libyer. 19. Dynastie. Abbildung aus: Posener, Georges, in Zusammenarbeit mit Serge Sauneron und Jean Yoyotte. *Knaurs Lexikon der ägyptischen Kultur*. München und Zürich 1969, S. 136.

11 Volkan, Vamik. *Blutsgrenzen. Die historischen Wurzeln und die psychologischen Mechanismen ethnischer Konflikte und ihre Bedeutung bei Friedensverhandlungen*. Bern, München, Wien 1999, bes. S. 159f. (Titel des amerikanischen Originals: *Blood Lines*, New York 1997); Lifton, Robert Jay. „Gooks and Men.“ In *Home from the War. Vietnam Veterans: Neither Victims nor Executioners*. New York 1973, S. 189–216; Mitscherlich, Margarete. *Erinnern, Wiederholen und Durcharbeiten*. Anlässlich von Daniel Jonah Goldha-

völlig neuen Gedanken, dass Freund und Feind einer umfassenden Gemeinschaft, eben der Menschheit, angehörten. Sie wollten alle trennenden Schranken zwischen Menschen – Besitz, Stände, Geschlechter, Staaten, Nationalitäten – überwinden.¹² Sie waren die eigentlichen Erfinder des Weltbürgertums. Ein solches Konzept hatte bis dahin überhaupt nicht existiert. Über Jahrhunderttausende hinweg hatte es nur konkurrierende und sich bekämpfende Gruppen und Staaten gegeben. Die Idee *Menschheit* war eine unerhört kühne Vision oder Entdeckung, und ist es heute noch. Und wenn mehr als 2300 Jahre nach Diogenes bei der Feier zur Wiedervereinigung Deutschlands, nach dem Fall der Mauer, Beethovens Neunte erklang und die Schiller-Verse „Alle Menschen werden Brüder“ gesungen wurden, dann war das immer noch der gleiche Ausdruck der Hoffnung auf die Verwirklichung des kynischen Konzeptes. Offenbar sind zweieinhalb Jahrtausende eine zu kurze Zeit für die Änderung weit älterer Prägungen und die Durchsetzung eines so völlig neuen und anderen Konzeptes.

gens Buch „Hitlers willige Vollstrecker.“ In *Psyche*, 51. Jahrgang, Juni 1997, S. 479–493, hier bes. S. 488; Prunier, Gérard. *The Rwanda Crisis. History of a Genocide*. New York 1995, S. 151, 248ff.; Rohde, David. *Die letzten Tage von Srebrenica. Was geschah und wie es möglich wurde*. Reinbek bei Hamburg 1997; Wahl, Klaus. „Den tieferen Wurzeln der Fremdenfeindlichkeit auf der Spur.“ In *Neue Zürcher Zeitung*, 9./10. September 2000, Nr. 210, S. 101.

- 12 Vorländer, Karl. *Philosophie des Altertums (Geschichte der Philosophie I)*. Rowohlt's deutsche Enzyklopädie 183/184, Reinbek b. Hamburg 1963, S. 73f., 142, 171.

3 Hindernisse

Was hat die Menschen gehindert, ihre von den Kynikern geahnte, seit Darwin und Luca Cavalli-Sforza¹³ nicht mehr bestrittene evolutionsbiologische und genetische Zusammengehörigkeit auch politisch anzuerkennen, angemessene Gefässe dafür zu entwickeln und damit die Permanenz des Kriegszustandes zwischen einzelnen Staaten, Nationalitäten und ethnischen Gruppen zu überwinden? Etwas in unserem praktischen Verhalten stimmt nicht mit der offiziellen und „politisch korrekten“ Friedensrhetorik überein. Offensichtlich mischen sich in unserem Verhalten moderne, vernünftige Elemente mit anderen, die wir erst allmählich besser kennenlernen. Lassen Sie mich diese Tatsache illustrieren. Am 14. Juni 2002 berichtete die *Neue Zürcher Zeitung*, dass trotz der mittlerweile eingetretenen Realität des Euro die allermeisten EU-Bürger sich auch 45 Jahre nach den Römer Verträgen immer noch national definierten und geringes Interesse an den anderen Europäern zeigten.¹⁴ Offenbar bleiben in der Tiefe die Vorbehalte und Widerstände gegen das so vernünftig Erscheinende stark.

Ein kurzer Blick auf den Bildschirm während der Fussballweltmeisterschaft bestätigt diesen Befund, nicht nur für Europa, mittlerweile auch für alle andern Kontinente. Die emotionalen Reaktionen der Zuschauer, der Mitfeiernden und Mitleidenden bis hinauf zu den Staatschefs rund um den Globus zeigen, wie gerne sich die Menschen in die nationalen Gefühlswogen hineinbegeben, wie sehr sie die Identifikation des Einzelnen mit seiner Gruppe lieben, wie gern sich jeder mit seiner Mannschaft als Verkörperung des kollektiven Ich-Ideals identifiziert, den Sieg genießt und an der Niederlage leidet. Das Thema „Wer ist stärker und besser: wir oder

13 Cavalli-Sforza, Luca (mit Francesco Cavalli-Sforza). *Verschieden und doch gleich. Ein Genetiker entzieht dem Rassismus die Grundlage*. München 1994.

14 Kraft, Ekkehard. „Lang lebt das Vaterland. Die europäische Identität – eine Chimäre?“ In *Neue Zürcher Zeitung*, 14. Juni 2002, (Nr. 135), S. 61.

die andern?“ löst bei Grossen und Kleinen, hier und überall grösstes Interesse aus.

Umgekehrt war das Interesse an der Welternährungskonferenz der Uno bzw. der FAO, die am 13. Juni 2002 in Rom zu Ende ging, sichtbar gering, obschon sie den Anliegen von 800 Millionen hungernden Mitmenschen gewidmet war. Die weltumspannende Konferenz zur Bearbeitung des Welthungerproblems wurde nur von zwei Staaten für wichtig genug erachtet, dass ihre Ministerpräsidenten anwesend waren (einer davon war der in Rom ansässige Silvio Berlusconi; die Schweiz war immerhin durch Bundesrat Pascal Couchepin vertreten). Offenbar haben wir ein tief wurzelndes, genuines Gruppen-Interesse daran, besser und erfolgreicher zu sein als die andern; hingegen ist es schwer, ein von der Vernunft gebotenes Interesse der Menschen an der allgemeinen – nicht gruppen-spezifischen – Überwindung des Hungers zu wecken.

Dass offenbar längst nicht alle unsere Handlungen ausschliesslich von der Vernunft diktiert sind, das hat seit kurzem auch die Ökonomie wieder entdeckt. Sie ist im Begriffe, ihr allzu einfaches Modell vom „homo oeconomicus“ entsprechend zu erweitern.¹⁵ Die jüngsten Entwicklungen in den Manager-Etagen grosser Weltkonzerne wie auch auf dem Parkett der Börsen zeigten klar genug, wie sich auch in den vermeintlich rationalsten Bereichen des nutzen-optimierenden Wirtschaftshandelns moderne und archaische Verhaltensmuster mischen. Die Anwendung der planerischen Vernunft auf die Probleme von Krieg und Frieden hat bisher ebenfalls nur unbefriedigende Resultate erbracht. Das grosse Ziel – die Überwindung des Krieges und der organisierten Gewalt – ist bisher nicht erreicht worden.

15 Fehr, Ernst und Gerhard Schwarz (Hrsg.). *Psychologische Grundlagen der Ökonomie. Über Vernunft und Eigennutz hinaus*. Zürich 2002.

4 Organisation für Frieden und Sicherheit

Doch ich will hier nicht allzu pessimistisch sein. Die Menschen haben sich seit frühester Zeit im Dienste der gemeinsamen Sicherheit und der Friedenswahrung in ihrem Bereich organisiert und laufend versucht, den Raum des Friedens und der Sicherheit auszudehnen. Die Menschen haben sich zur Verteidigung ihrer Errungenschaften auch bewaffnet und verbündet. Steinzeitliche Dörfer mit ihren einfachen Befestigungen sind aus diesen Bedürfnissen entstanden. Ebenso die Städte und Staaten, Reiche und Imperien der Geschichte, auf allen Kontinenten und in immer neuen Formen. Die Menschen schufen im Innern der Staaten die Institutionen des Rechts, um das Verhalten immer grösserer Massen von Menschen innerhalb der Bandbreite des nach Sitte und Kultur Erlaubten zu kanalisieren und voraussehbar zu machen. Im Völkerrecht wurde seit dem 16. Jahrhundert versucht, auch das Verhalten der Staaten untereinander dem gleichen Gedanken zu unterwerfen und den Egoismus der Fürsten zu bändigen. Nach Jahrhunderten der denkerischen Vorarbeit war es der amerikanische Präsident Woodrow Wilson, der nach dem „war to end all wars“ die Verwirklichung des Völkerbundes – bis anhin nur ein hehrer Plan Immanuel Kants und anderer Philosophen – durchsetzte.¹⁶ Als dieser erste Anlauf scheiterte, wurde 1945 die Organisation der Vereinten Nationen ins Leben gerufen, mit dem ausdrücklichen Ziel – so steht es in der Einleitung zur Charta –, „die Menschheit von der Geißel des Krieges zu befreien“. Doch so positiv diese Bilanz ist, wir sind vom Ziel noch weit entfernt.

16 Dazu Spillmann, Kurt R. *Amerikas Ideologie des Friedens. Ursprünge, Formverwandlungen und geschichtliche Auswirkungen des amerikanischen Glaubens an den Mythos von einer friedlichen Weltordnung*. Bern, Frankfurt a. M., New York 1984, S. 218–252.

5 Die Aktualität des Krieges

21,8 Millionen Menschen sind auf der Flucht vor dem Krieg, wurde eben gesagt, und Kriege und Gewaltkonflikte dauern an. Der amerikanische Soziologe Luigi Valzelli hat ausgerechnet, dass allein zwischen 1945 und 1981 über 25 Millionen Menschen in den Kriegen nach dem Zweiten Weltkrieg umgekommen sind.¹⁷ Die Entwicklung seither ist nicht anders verlaufen. Und heute stellen wir fest, dass nach wie vor kein Friede herrscht und allein innerhalb der zwölf Monate des letzten Jahres an 36 Orten der Welt gekämpft wurde (s. Abb. 6). Dabei fällt allerdings die ungleiche räumliche Verteilung der Kriege auf. Europa und Nordamerika bzw. die gesamte westliche Hemisphäre sind bemerkenswert sichere Räume, obschon vor allem in Europa diesem Zustand der Befriedung und relativer Sicherheit eine viel hundertjährige Geschichte bitterer Feindschaften und blutiger Kriege vorausging.

Womit hängt die Verteilung der aktuellen Kriege zusammen? Wo brechen Kriege aus, wo bleibt der Friede länger erhalten? Ich erwähne hier nur zwei aus einer Vielzahl möglicher Korrelationen: eine wirtschaftliche und eine politische. Wenn wir auf unserer Karte der Konflikte die verschiedenen Niveaus des Wohlstandes der Nationen einzeichnen, dann sehen wir, dass in Ländern mit hohem Wohlstand die Zahl der Kriege gering ist, und umgekehrt in Ländern mit tiefem Wohlstand die Zahl der Kriege höher ist (s. Abb. 7 und 8).

Diese Darstellung stimmt aber nur im statistischen Sinn, d.h. über eine grosse Zahl von Fällen. Wir sollten nicht übersehen, dass es auch Abweichungen von dieser Regelmässigkeit gibt, d.h. relativ reiche Staaten (wie das Baskenland in Spanien oder Nordirland), in denen Kriege geführt werden; oder arme Staaten (wie Niger oder die Zentralafrikanische Republik), in denen relativer Friede

17 Valzelli, Luigi. *Psychobiology of Aggression and Violence*, New York 1981, zit. nach Shaw, R. Paul und Yuwa Wong. *Genetic Seeds of Warfare. Evolution, Nationalism, and Patriotism*. Boston 1989, S. 3.

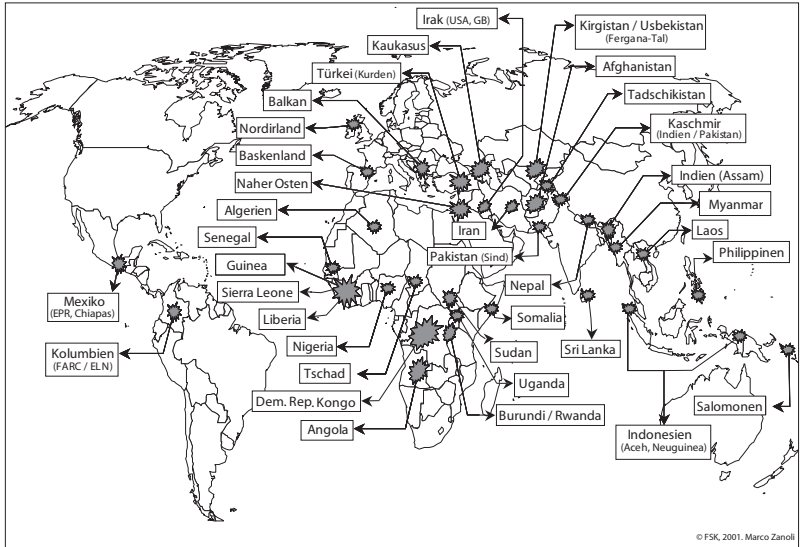


Abbildung 6
 Kriege und bewaffnete Konflikte 2001¹⁸

18 Eigene Karte gestützt auf die Daten der AKUF (Arbeitsgruppe Kriegsursachenforschung der Universität Hamburg) vom 17.12.2001 (www.akuf.de).

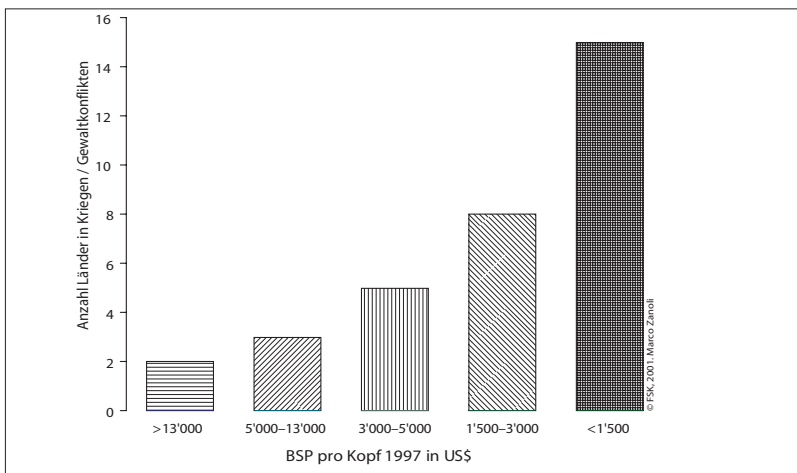
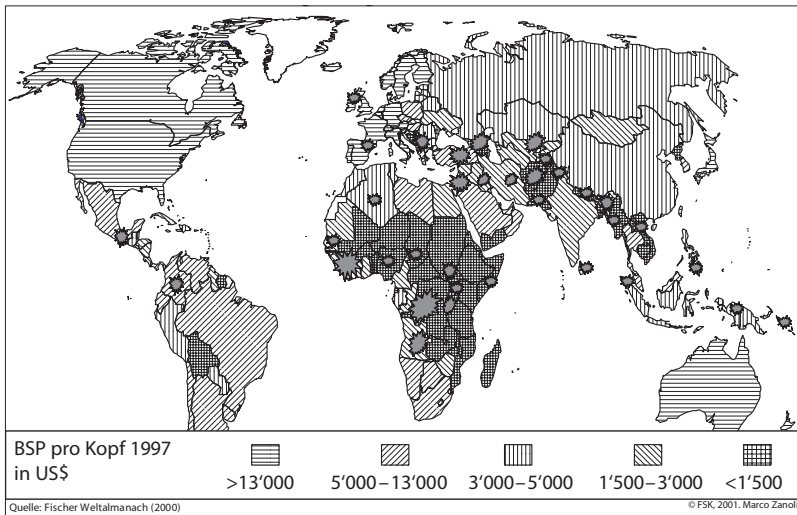


Abbildung 7 und 8
Karte¹⁹ und Statistik der Wohlstandsverteilung auf der Welt

19 Eigene Darstellung gestützt auf Daten des Fischer Weltalmanach 2000.

herrscht. Es müssen also neben den wirtschaftlichen Einflüssen noch andere Faktoren im Spiel sein.

Ein solcher anderer Faktor ist der politische Zustand eines Landes, d.h. der Grad an Freiheiten, den die Bürgerinnen und Bürger geniessen, und der Grad an Demokratie, d.h. Mitbestimmung am politischen System und Schicksal des eigenen Landes, der in den verschiedenen Ländern herrscht. Wenn wir diesen Zustand zu quantifizieren versuchen und die Länder einteilen wollen, dann können wir eine Klassifizierung z.B. nach den Kriterien der amerikanischen Stiftung *Freedom House* vornehmen, die regelmässige Wahlen, die Möglichkeit zur Veröffentlichung eigener und freier Meinungen, die Achtung der Menschenrechte und die Verfassungsmässigkeit von Macht ablösungen beobachtet. Nach diesen Kriterien ergibt sich dann folgende Zuordnung:

Auf Abbildung 9 sind die freien, relativ freien und nicht freien Länder durch unterschiedliche Schraffuren sichtbar gemacht. Und wir sehen in der Korrelation mit den Orten, wo Kriege und Gewaltkonflikte ausgetragen werden, dass wir wiederum eine hohe Übereinstimmung haben zwischen Unfreiheit und Kriegshäufigkeit (s. Abb. 10). Das heisst Länder, in denen demokratische Verhältnisse und ein relativ hoher Grad von bürgerlichen Freiheiten herrscht, weisen weniger Kriege auf als Diktaturen und andere unfreie Staaten.

Doch auch hier ist wiederum Vorsicht geboten bei einer Verallgemeinerung. Die Aussage stimmt nur für die grosse Zahl von Kriegen und hat wenig prognostischen Wert. Die Aussage, dass Demokratien friedlicher seien als andere Staaten, entspricht zwar einem alten theoretischen Postulat, das schon Kant 1795 vorgetragen hat, ist aber von der Forschung nur insofern bestätigt worden, als Demokratien sich gegenseitig kaum angreifen. Hingegen kämpfen Demokratien mit gleicher Härte und Rücksichtslosigkeit wie alle anderen Staaten, wenn sie angegriffen worden sind. Und die USA – sicher ein Land, das wir alle als demokratisch bezeichnen würden – ist heute zahlenmässig in die meisten Kriege involviert.

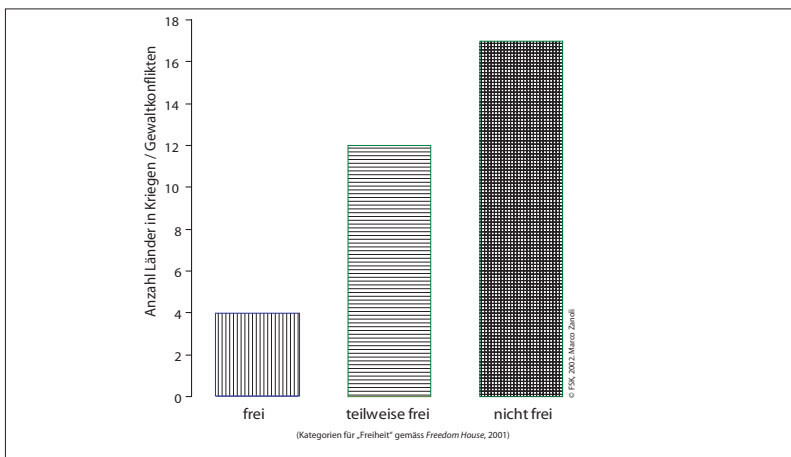
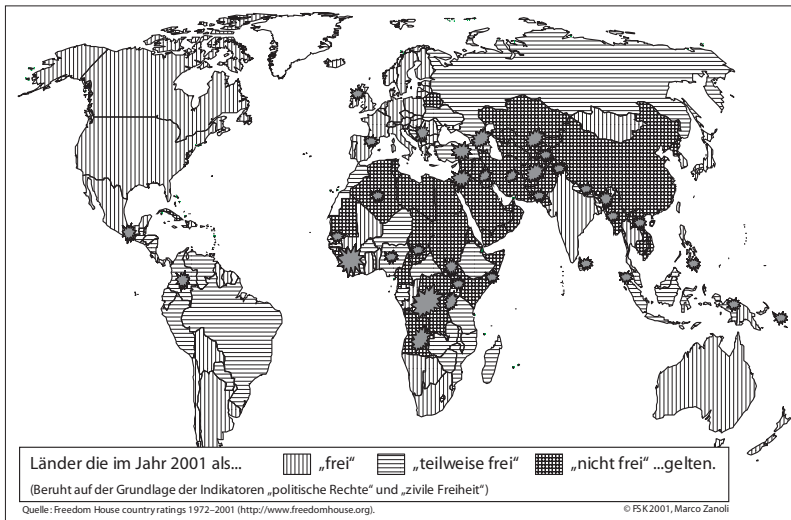


Abbildung 9 und 10
 Karte²⁰ und Statistik zu Krieg und Freiheit in der Welt

20 www.freedomhouse.org/ratings/index.htm (18.1.2002).

6 Was treibt die Menschen und die Staaten immer wieder in den Krieg?

Warum lassen sich der Gruppenantagonismus und die Feindbilder nicht überwinden? Was treibt die Menschen und die Staaten immer wieder in den Krieg? Die Politikwissenschaft, die sich seit rund 50 Jahren mit den Beziehungen der Staaten untereinander befasst, hat sich vornehmlich auf die institutionellen Aspekte der Staaten selbst und der Beziehungen der Staaten untereinander konzentriert und erweitert ihren Wissensstand in diesem Bereich ständig.

Ich denke, dass entscheidende Vorstösse ins Neuland der menschlichen Konfliktmotivation jetzt aber von anderen Disziplinen her möglich werden. Bisher litt die Analyse der Probleme um Krieg und Frieden daran, dass der handelnde Mensch selbst in den meisten Analysen eine „black box“ blieb. Durch die neuen Erkenntnisse der Tiefen- und Entwicklungspsychologie, der Evolutionsbiologie, der Neurobiologie und weiterer Disziplinen öffnen sich bis anhin unzugängliche Bereiche der Erfassung der individuellen menschlichen Verhaltens-Grundausstattung und deren Auswirkungen auf unser Konflikt-Verhalten.

Nicht nur das Spektrum der befragten Disziplinen, auch der zeitliche Bereich unserer Betrachtung muss erweitert werden. Da sich das menschliche Verhalten wie der menschliche Körper über lange Zeiträume entwickelte, muss die ganze Evolutionsgeschichte dieses Verhaltens mitberücksichtigt werden. Das heisst: wir müssen den Menschen ins Auge fassen, wie er vor rund 7 Millionen Jahren den Urwald verlässt und die Savannen betritt, wie er sich aufrichtet, das Feuer zähmt, vor 2 Millionen Jahren Werkzeuge zu benutzen anfängt und aus einfacher Lautkommunikation Sprache entwickelt, und – nach Jahrhunderttausenden im kleinen, familialen Jägerverband – vor wenig mehr als 10 000 Jahren das Zusammenleben in grösseren Gemeinschaften erlernt und sich in Staaten organisiert.

Wenn wir nun die Erkenntnis dazunehmen, dass der Mensch nicht so sehr ein „tool-making-animal“ war, wie Benjamin Franklin den Menschen charakterisierte, sondern seine Intelligenz zuerst im sozialen Zusammenhang entwickelte, dann müssen wir annehmen, dass grundlegende soziale Verhaltensmuster unter Menschen schon Millionen von Jahren alt sind. In diesen Kontext hinein müssen auch die Grundmuster unseres Konfliktverhaltens gehören. Damit lässt sich auch der Krieg als eine Überformung eines an und für sich viele Jahrhunderttausende alten Beziehungsmusters erkennen.²¹ Die Hypothese, dass auch der Krieg zu diesen uralten sozialen Mustern gehört,²² hat die Primatologin Jane Goodall 1979 erhärtet, als sie einen richtigen Vernichtungskrieg zwischen zwei benachbarten Schimpansengruppen beobachtete und beschrieb.²³ Es war Sigmund Freud, der als erster die evolutionäre Entwicklungsperspektive auch auf das menschliche Verhalten anwandte, als er 1915 die Behauptung aufstellte, dass Hass (gemeint: Aggression) älter sei als Liebe.²⁴

- 21 Ullrich, Herbert. „Das Werkzeugverhalten des Menschen.“ In Schiefenhövel, Wulf et al. (Hrsg.). *Vom Affen zum Halbgott: Der Weg des Menschen aus der Natur*. (Opolka, Uwe (Hrsg.). *Der Mensch in seiner Welt: Anthropologie heute*, Funkkolleg, Bd. 1) Stuttgart 1994, S. 90.
- 22 Vogel, Christian. *Vom Töten zum Mord: Das wirklich Böse in der Evolutionsgeschichte*. München, Wien 1989, S. 83, 120–126.
- 23 Goodall, Jane. *The Chimpanzees of Gombe: Patterns of Behavior*. Cambridge, Massachusetts, and London, England, 1986, S. 503–519; Goodall, Jane. „Life and Death at Gombe.“ In *National Geographic Magazine* Vol. 155, 1979, S. 592–621.
- 24 Freud, Sigmund. „Triebe und Tribschicksale“ (1915). In *Gesammelte Werke*, Bd. X, London 1946, S. 231.

7 Aggression ist älter als Liebe

Was soll dieses merkwürdige „älter als“ bedeuten? Gibt es alte und junge Gefühle? Der Gedanke scheint zunächst absurd. Im Lichte der Evolutionsbiologie beginnt dieser Satz seinen Sinn zu enthüllen. Er will sagen, dass reine Aggression ein elementares Verhalten sei, sozusagen aus der Reptilienvergangenheit der Evolution stammend, und dass die Liebe eine um viele Millionen Jahre spätere Erwerbung sei, die in jedem einzelnen Leben ontogenetisch, individuell neu erfahren und damit neu erworben – also gelernt, wie eine Sprache – werden muss, während die Aggression als Kraftquelle für das nackte Überleben in allen Lebewesen zur Grundausrüstung gehört. Die Aggression stammt aus der evolutionär *ältesten Schicht* des Verhaltensrepertoires. Sie ist die elementare Energie, die eingesetzt wird, um Unlust, d.h. Bedrohliches, Schmerz und Mangel abzuwehren.²⁵ Die energetische Wurzel der Aggression ist die nackte Vernichtungsangst, deshalb sind daraus gespiesene Reaktionen spontan, rücksichtslos und heftig.

Nun sagen uns die Evolutionsbiologen und modernen Verhaltensforscher, dass im Laufe des Erdmittelalters – als das Leben und die das Leben bewahrende Aggression schon einige hundert Millionen Jahre alt waren – unter den frühen Säugetieren ein neues Verhaltensmodell entstand. Anstelle der bisher üblichen rigorosen Konkurrenz, wie sie unter Reptilien herrschte, die nur Dominanz und Unterwerfung kannten, entwickelte sich das Verhalten der *individualisierten Brutpflege*. Über Dutzende von Millionen Jahren hinweg entstanden Verhaltensmuster, die bei Brutschutz und Brut-

25 „Das Ich hasst, verabscheut, verfolgt mit Zerstörungsabsichten alle Objekte, die ihm zur Quelle von Unlustempfindungen werden, gleichgültig, ob sie ihm eine Versagung sexueller Befriedigung oder der Befriedigung von Erhaltungsbedürfnissen bedeuten. Ja, man kann behaupten, dass die richtigen Vorbilder für die Hassrelation nicht aus dem Sexualleben, sondern aus dem Ringen des Ichs um seine Erhaltung und Behauptung stammen.“ Freud, Sigmund. „Triebe und Tribschicksale“ (1915). In *Gesammelte Werke*, Bd. X, London 1946, S. 230.

verteidigung ihren Ausgangspunkt hatten.²⁶ Die Nachkommen zu verteidigen, statt vor dem Angreifer zu fliehen, verstärkte die Bindung zwischen Eltern und Nachkommen und es entwickelte sich ein Fürsorgeverhalten (das Anbieten von Nahrung, das Spenden von Wärme, Reinhaltung, Hautpflege). Völlig neue Verhaltensmodalitäten wie Zuwendung, Zärtlichkeit, Rücksichtnahme, Zuverlässigkeit, Einfühlung entwickelten sich aus dieser Übernahme von Selbsterhaltungsfunktionen durch die Eltern und es entstand eine Beziehungsqualität, die wir unter dem Begriff „Liebe“ zusammenzufassen pflegen.²⁷

Mit der Liebe entstand die Möglichkeit, Aggression innerhalb der Gruppe zu bändigen, oder genauer: durch diese Bändigungs-möglichkeit der Aggression entstand erst die Möglichkeit zu *sozialem Verhalten*, das die Menschen erst zu den Leistungen befähigte, die heute das Angesicht der Erde prägen. Die alten Dominanz- und Submissionsmechanismen blieben erhalten, kamen aber für bestimmte Kategorien von Artmitgliedern unter affiliative Kontrolle. Damit kam vor rund 100 Millionen Jahren „die Freundlichkeit in die Welt“, wie der Verhaltensforscher Irenäus Eibl-Eibesfeldt in einer poetischen Wendung formuliert.²⁸ Es war eine Sternstunde in der Verhaltensevolution der Wirbeltiere, ohne die unser kooperatives, menschliches Zusammenleben nie möglich geworden wäre.

26 Eibl-Eibesfeldt, Irenäus. *Liebe und Hass. Zur Naturgeschichte elementarer Verhaltensweisen*. 15. Aufl. München 1991 (1970), S. 72.

27 Bischof, Norbert. *Das Rätsel Ödipus. Die biologischen Wurzeln des Urkonflikts von Intimität und Autonomie*. 3. überarbeitete Auflage, München 1991 (Erstauflage 1985), S. 332f.

28 Eibl-Eibesfeldt, Irenäus. *Wider die Misstrauensgesellschaft. Streitschrift für eine bessere Zukunft*. Durchgesehene und ergänzte Neuauflage, München 1995, S. 72.

8 Eigen – Fremd und Doppelte Moral

Umgekehrt ergab sich aus dieser Bindung in der Familie durch bevorzugte Behandlung der Nächstverwandten eine Aufspaltung des sozialen Umfeldes in Verwandte bzw. Artmitglieder, die an der Übernahme von Selbsterhaltungsfunktionen mitbeteiligt waren und somit als „*Eigene*“ erkannt zu werden verdienten, und solche, die nicht dazu gehörten, als potenzielle Rivalen um knappe Güter zu gelten hatten und als „*Fremde*“ angesehen wurden. So konnten den „Fremden“ gegenüber agonale Verhaltensformen die Oberhand gewinnen, während sich den «Eigenen» gegenüber affiliative Formen entwickelten.²⁹ Es entstand das Grundmuster der Unterscheidung von *Eigen – Fremd*, von *ingroup – outgroup*, mit allen Konsequenzen der freundlichen oder feindlichen Einstellungen, je nach Zugehörigkeit zu den „Eigenen“ oder zu den „Fremden“. Mit der Unterscheidung *eigen – fremd* ging auch die Entwicklung der *doppelten Moral* einher, die Entwicklung unterschiedlicher Verhaltensregeln mit z.T. völlig konträren Anweisungen je nach Zugehörigkeit zur Gruppe der „Eigenen“ oder der „Fremden“. Auch dieses Prinzip ist uralt und war über längste Zeiten ein Erfolgsrezept der Evolution für das Überleben im sozialen Verband.

In kritisch gemeinter Überspitzung formulierte 1974 der Verhaltensforscher Paul Leyhausen das Anstößige an der doppelten Moral in folgendem Satz:

„Du sollst keine Gruppengenossen töten, aber das Töten von Fremden ist erlaubt, zumindest unter bestimmten Voraussetzungen; denn nur wir selbst sind wirklich Menschen, die anderen sehen nur so aus.“³⁰

29 Eibl-Eibesfeldt, Irenäus. *Wider die Misstrauensgesellschaft. Streitschrift für eine bessere Zukunft*. Durchgesehene und ergänzte Neuauflage, München 1995, S. 71.

30 Zit. nach Klaus Immelmann, Klaus R. Scherer, Christian Vogel, und Peter Schmoock (Hrsg.). *Psychobiologie. Grundlagen des Verhaltens*. Stuttgart 1988, S. 829.

Ein Blick in die Berichte aus dem ehemaligen Jugoslawien, aus Ruanda, Algerien, Kaschmir, Afghanistan, dem Sudan und vielen anderen Ländern zeigt sofort und täglich, dass diese abstossend gemeinte Formel die Wirklichkeit nicht übertreibt, sondern heute wie in allen vergangenen Jahrhunderten und Jahrtausenden nur allzu realistisch wiedergibt, und nach wie vor in krassem Gegensatz steht zu den Menschenrechts- und Kooperationszielen, die offiziell verfolgt werden. Der Gegensatz zwischen der Vision der Kyniker und der Realität besteht immer noch in aller Härte.

Lassen Sie mich – mehr als Illustration – einige wichtige Erkenntnisse zusammenfassen:

1. Hochsoziales Verhalten konnte sich immer nur in Erweiterung einer Brutpflegegemeinschaft entwickeln, mit anderen Worten: Kooperation konnte sich im Laufe der Evolution nur in Familienverbänden durchsetzen;
2. höhere Organisationsformen des sozialen Lebens fanden immer nur dort statt, wo Gruppen entstanden, in denen mehr als zwei erwachsene Tiere mit Nachkommen in einem langfristig stabilen Verband lebten;
3. Mitglieder solcher Gruppen erkennen sich als Gruppenangehörige;
4. Mitglieder solcher Gruppen kooperieren vielfältig miteinander,
 - a. so z.B. in Bezug auf gemeinschaftliche Feind- und Parasitenabwehr (Verteidigungsgemeinschaft);
 - b. in Bezug auf gemeinschaftliche Ausbeutung von Versorgungsquellen (Arbeitsteilung, Spezialisierung, Leistungssteigerung);
5. alle hochentwickelten Sozialsysteme sind gekennzeichnet durch die gegensätzlichen und komplementären Verhaltensweisen von Konkurrenz und Kooperation;
6. nahezu alle sozial lebenden Tiere haben ein hoch differenziertes ausgeprägtes Inventar aggressiven Verhaltens

gegen Artgenossen. Dieses wird in Schach gehalten durch den Mechanismus der Zwischengruppenaggression;

7. zusammenfassend lässt sich sagen, dass Erkennen von Gruppenangehörigen und deren Begünstigung durch kooperatives Verhalten immer *gleichzeitig* auftritt mit dem Erkennen und Ausschliessen von Gruppenfremden von den Wohltaten des Gruppenlebens; d.h.: Zwischengruppenaggression steht in zwingendem Zusammenhang gerade mit der Evolution kooperativen Innergruppenverhaltens.³¹

Damit ist klar, dass die Hintergründe des menschlichen Konfliktverhaltens eine tiefe biologische Verankerung haben in einem auch in der Tierwelt weitverbreiteten Muster. Diese Aussage darf keinesfalls im Sinne eines biologistischen Determinismus verstanden werden. Nur muss der menschliche Anspruch aufgegeben werden, dass unsere Handlungen – im Gegensatz zu den Handlungen der Tiere – ausschliesslich auf rationaler Überlegung und freien Entschlüssen beruhen.

9 Descartes' Weltbild überholt

Seit Descartes ist das abendländische Denken geprägt von der dualistischen Auffassung, dass Geist, Verstand und Willensfreiheit edel und ausschliesslich menschlich seien, der Körper, die Gefühle und die Triebe hingegen unedel und tierisch. Der Mensch denkt, er sei das *animal rational* und Gefühle und Triebe beeinträchtigten seine Humanität. Dieses Weltbild muss heute aufgegeben werden. Gefühle – so sagt uns die Hirnforschung – sind „konzentrierte Erfahrungen“ und bilden eine unauflösliche Einheit mit der kognitiven Weltwahrnehmung. Ohne Gefühle ist vernünftiges Handeln unmöglich. Wer nicht fühlt, kann auch nicht vernünftig handeln

31 Markl, Hubert. „Aggression und Altruismus.“ *Konstanzer Universitätsreden Nr. 49*, hrsg. Hess, Gerhard. Konstanz 1976.

und entscheiden.³² Unser Verhalten ist also das komplexe Resultat eines Integrationsprozesses, den unser Gehirn laufend vollbringt, in dem es völlig verschiedenartige und zum Teil gegenläufige Impulse zu einem sinnvoll, angepasst und kohärent erscheinenden Verhalten zusammensetzt.

Die grosse Schwierigkeit bei der Erforschung unseres eigenen Verhaltens hat mit dem wissenschaftstheoretischen Problem zu tun, dass in jeder derartigen Menschenforschung der Mensch als forschendes Subjekt sich selbst zum Objekt, zum Gegenstand seiner Forschung macht. Oder anders – in der Sprache der Hirnforschung – ausgedrückt: „wir“ (als Gehirnzustände) stehen vor der Schwierigkeit, Gehirnzustände mit Hilfe von Gehirnzuständen zu erforschen.³³ Mit anderen Worten: Unser Ich (als Gehirnzustand) versucht mit Hilfe von Wahrnehmung, Bewusstsein, Denken, methodischem Vorgehen (was ebenfalls Gehirnzustände und Gehirnfunktionen sind) etwas über das Ich, seine Wahrnehmung, sein Denken und seine Handlungsplanung herauszubekommen: auch das wieder Gehirnzustände. Eine derartige Versuchsanlage muss jedem Naturwissenschaftler – auch nach der Entdeckung der Unschärferelation – einen Schauer über den Rücken jagen.

10 Was ist Wirklichkeit?

Es kommt hinzu, dass unser Gehirn über keine verlässlichen Kriterien verfügt, die „Wirklichkeit der Wirklichkeit“ zu überprüfen. Wahrnehmung, Sinnestäuschung und blosser Vorstellung fließen ineinander und sind auch beim erwachsenen Menschen nie völlig gefestigt und voneinander getrennt. Lassen Sie mich ein Beispiel

32 Roth, Gerhard. *Das Gehirn und seine Wirklichkeit. Kognitive Neurobiologie und ihre philosophischen Konsequenzen.* (Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft 1275) Frankfurt a. M. 1997, S. 178, 212; Damasio, Antonio R. *Descartes' Irrtum Fühlen, Denken und das menschliche Gehirn.* München 1995.

33 Roth, Gerhard. *Das Gehirn und seine Wirklichkeit: Kognitive Neurobiologie und ihre philosophischen Konsequenzen.* Frankfurt 1997, S. 23.

geben. Heinrich von Kleist, der unerbittliche Wahrheitssucher, schrieb in einem Brief an seine Verlobte Wilhelmine von Zenge:

„Wenn alle Menschen statt der Augen grüne Gläser hätten, so würden sie urteilen müssen, die Gegenstände, welche sie dadurch erblicken, *sind* grün – und nie würden sie entscheiden können, ob ihr Auge ihnen die Dinge zeigt, wie sie sind, oder ob es nicht etwas zu ihnen hinzutut, was nicht ihnen, sondern dem Auge gehört. So ist es mit dem Verstande. Wir können nicht entscheiden, ob das, was wir Wahrheit nennen, wahrhaft Wahrheit ist, oder ob es uns nur so scheint.“³⁴

Hinter dieser für Kleist so bitteren Einsicht steht die ganze philosophische Debatte um die Erkenntnismöglichkeit, die von Platons Höhlengleichnis bis hin zur evolutionären Erkenntnistheorie von Vollmer und zum Modell der „sozialen Konstruktion der Wirklichkeit“ von Berger/Luckmann reicht.³⁵ Für Wahrnehmungen im nicht messbaren Bereich – und alle zentralen Fragen betreffend Krieg und Frieden gehören dazu – gilt heute, dass es in vielen entscheidenden Fragen keine absoluten, intersubjektiv überprüfbaren Wahrheiten gibt und keine Instanz, die eine solche feststellen könnte.

Zentrales Kriterium für zwischenmenschliche, d.h. soziale und politische Wirklichkeit, ist nicht irgendeine objektive Messung, sondern die soziale Bestätigung. Mit anderen Worten: die Mehrheit bestimmt, was wirklich ist. In diesem Zusammenhang kommt dem *ingroup – outgroup* Phänomen und seiner damit verbundenen *doppelten Moral* grösste Bedeutung zu. Ist sich eine Gruppe in ihren feindlichen Gefühlen einer anderen Gruppe gegenüber einig, dann entsteht die Illusion der Rechtmässigkeit auch bei schlimmsten Handlungen. (Gleichzeitig können dieselben Menschen nach „innen“, d.h. in ihrer familialen Privatsphäre liebevoll und ver-

34 „Brief an Wilhelmine von Zenge vom 22. März 1801.“ In Kleist, Heinrich von. *Sämtliche Werke und Briefe*, Bd. 2, München 1952, S. 651.

35 Berger, Peter L. und Thomas Luckmann. *The Social Construction of Reality*. Garden City, New York 1966.

antwortungsbewusst sein.) Dieses merkwürdige Phänomen der „gewissenlosen“ Gruppenmoral oder der „Amoral der Gruppe“ ist eines der grössten Hindernisse zur Schaffung von moralisch verbindlichen Wertmassstäben zwischen den Nationen und Ethnien.³⁶

Jede nicht mathematische – nicht naturwissenschaftliche – „Wahrheit“ ist perzeptions- und erfahrungsgebunden. Das macht es im praktischen politischen Verkehr oft schwer, einen Konsens zu finden. Die vermeintlich absolute Wahrheit kann den pragmatischen Kompromiss verhindern und zu Konfrontation und Krieg führen. Zudem haben die symbolnutzenden und symbolschaffenden Menschen die Gewohnheit, ihre Ideen und Vorstellungen wie reale Kinder zu lieben und zu verteidigen. Es ist deshalb nicht erstaunlich, dass mit Bezug auf politische Wahrheiten und auf Recht und Unrecht im Vorfeld und Umfeld eines Konfliktes die Feststellung von Wahrheit mit verbindlicher Geltung für beide Konfliktparteien praktisch unmöglich ist. (Beispiele finden sich leicht, so in Israel, Kaschmir, Ruanda, Irland etc.)

11 Zum Schluss

Vor acht Tagen hat Hans Küng an dieser Stelle über die Entstehung seiner Studie „Brücken in die Zukunft“ berichtet, die er für Kofi Annan geschrieben hat, zusammen mit einer Reihe anderer „eminenter Persönlichkeiten“.³⁷ Wir haben in ihm die Stimme eines Visionärs gehört, der sich nicht zufrieden gibt mit der unendlich viel älteren und viel tiefer verwurzelten Ideologie der Abgrenzung, sondern der daran glaubt, dass der Mensch in der Lage sei, Brücken zu bauen mit den gleichen Steinen, aus denen er bisher vorwiegend Mauern baute. Man mag diese Vision für unrealistisch halten. Sie ist dennoch von grösster Bedeutung. Die Zukunft der Menschheit

36 Roth, Gerhard. *Das Gehirn und seine Wirklichkeit: Kognitive Neurobiologie und ihre philosophischen Konsequenzen*. Frankfurt 1997, S. 324.

37 Küng, Hans et al.: *Brücken in die Zukunft: Eine Initiative von Kofi Annan*. Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.). Frankfurt a. M. 2001.

wird entweder dieser Vision gehören oder sie wird eine traurige sein.

Damit wir auf diesem Wege Fortschritte machen, müssen wir auch die Mauern zwischen den Wissenschaftsdisziplinen abbauen (das ingroup – outgroup Phänomen herrscht natürlich auch unter den Wissenschaftlern). Wir müssen unsere Vorliebe für die Beschäftigung mit der physischen Oberfläche der Welt aufgeben, auch den Blick in den eigenen Spiegel, in die eigene Seele wagen und alle Hilfsmittel, die uns die Evolutionsbiologie, die Anthropologie, die Psychologie vor allem aber auch die moderne Hirnforschung anbieten, in ein Gesamtbild und tieferes Verständnis unseres Verhaltens zu integrieren versuchen.

Ich wünsche uns als Wissenschaftsgemeinde und als Menschen, dass uns dies gelingen möge, dass wir auf diese Weise der Vision des Diogenes näher kommen, und ich danke der ETH, dass sie mir während der vergangenen Jahre ermöglicht hat, auch diese Aspekte aus dem Untergrund der Konfliktforschung als sicherheitspolitische Grundlagenforschung zu bearbeiten.

Die Autoren dieses Hefts

Gisela Dachs studierte Literaturwissenschaften und Philosophie an der Sorbonne in Paris. Von 1987 bis 1989 war sie Auslandsredaktorin bei der französischen Tageszeitung „Libération“ in Paris. 1990 begann sie ihre Tätigkeit bei „Die Zeit“ in Hamburg zunächst als politische Redaktorin und seit 1994 als Korrespondentin in Jerusalem, von 1996 bis 2002 amtierte sie als Israel-Korrespondentin ebenfalls für den „Tages Anzeiger“ in Zürich. Zu ihren Veröffentlichungen zum israelisch-palästinensischen Konflikt zählt: *Deutsche, Israelis und Palästinenser: Ein schwieriges Verhältnis* (1999).

Xin Futan studierte Germanistik an der Fremdsprachen-Universität und an der Fakultät für westeuropäische Sprachen an der Universität in Peking. 1960 wurde er Mitglied des chinesischen Ausenministeriums. Von 1977 bis 1982 war er Zweiter Sekretär und von 1986 bis 1988 Botschaftsrat an der Botschaft der VR China in der DDR. Von 1988 bis 1990 amtierte er als Generalkonsul in Zürich. Von 1990 bis 1992 arbeitete er als Gesandter Botschaftsrat an der Botschaft der VR China in Bonn. Von 1992 bis 1996 war er Botschafter in der Schweiz. Seit 1997 ist er Vizepräsident des Instituts des Chinesischen Volkes für Auswärtige Angelegenheiten.

Arnold Hottinger studierte spanische, italienische und arabische Sprache in Zürich. 1952 promovierte er an der Universität Zürich. Danach absolvierte er eine Ausbildung in Orientalistik in Paris, Chicago, Beirut und Kairo. Seit 1961 arbeitete er für die „Neue Zürcher Zeitung“, bis 1968 war er Korrespondent für den Nahen Osten, von 1968 bis 1982 Korrespondent für Spanien, Portugal und den Nahen Osten und von 1982 bis 1991 Korrespondent für die Arabische Welt und Iran. Seit 1992 ist er im Ruhestand. Zu seinen

zahlreichen Büchern gehört: *Gottesstaaten und Machtpyramiden: Demokratien in der islamischen Welt* (2000).

Hans Küng studierte Philosophie und Theologie an der Päpstlichen Universität Gregoriana in Rom. 1957 promovierte er zum Doktor der Theologie an der Sorbonne und am Institute Catholique in Paris. Es folgten weitere Studien in Amsterdam, Berlin, Madrid und London sowie eine wissenschaftliche Assistenz an der Katholisch-theologischen Fakultät der Universität Münster. 1960 wurde er als ordentlicher Professor der Fundamentaltheologie an der Katholisch-theologischen Fakultät der Universität Tübingen berufen. Seit 1995 ist er Präsident der Stiftung Weltethos. Er ist Verfasser zahlreicher Bücher wie: *Projekt Weltethos* (2000).

Iren Meier ist seit 1982 beim Schweizer Radio DRS in unterschiedlichen Ressorts der Abteilung Information tätig. Von 1984 bis 1992 war sie Redaktorin und Moderatorin des Echo der Zeit. Ab 1992 arbeitete sie als Osteuropa-Korrespondentin des Schweizer Radio DRS mit Sitz in Prag. Von 1998 bis 2001 war sie Südosteuropa-Korrespondentin des Schweizer Radio DRS in Belgrad. Seit März 2001 ist sie als Auslandredaktorin beim Schweizer Radio DRS tätig.

Claude Nicolet studierte Geschichte an der Universität Zürich. 2000 promovierte er mit einer Dissertation über den Zypernkonflikt. Von 1995 bis 2000 arbeitete er als Assistent an der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse an der ETH in Zürich. Von 2001 bis 2002 war er Koordinator des „International Media Fund“ in Mazedonien. Zur Zeit ist er als freischaffender Wissenschaftler tätig.

Brendan O'Leary studierte Philosophie, Politik und Ökonomie an der Universität Oxford in England, 1988 promovierte er an der London School of Economics and Political Science. Er war politischer Berater für mehrere EU- und UNO-Projekte in Somalia, Südafrika

und Mazedonien sowie im Friedensprozess in Nordirland. Von 1998 bis 2001 war er Professor für Politikwissenschaften an der London School of Economics and Political Science. Von 2001 bis 2002 arbeitete er als Gastprofessor für Politikwissenschaft an der Universität von Pennsylvania, wo er seit Frühling 2002 Ordinarius für Politikwissenschaft ist.

Charles E. Ritterband absolvierte sein Studium an der Universität Zürich und der Universität St. Gallen, wo er in Staatswissenschaften promovierte. Es folgten Forschungsaufenthalte am Institute d'Etudes Politiques in Paris und an der Harvard University in Cambridge, USA. Seit 1982 ist er bei der NZZ in der Auslandredaktion tätig. Er arbeitete als Auslandkorrespondent in Jerusalem, London, Buenos Aires und seit 2001 in Wien. Zu seinen Publikationen zählt: *Universeller Menschenrechtsschutz und völkerrechtliches Interventionsverbot* (1982).

Lothar Rühl studierte Rechts- und Staats- und Politikwissenschaft sowie Geschichte in Bonn und Paris. 1971 promovierte er an der Universität Paris. Von 1954 bis 1959 arbeitete er als Korrespondent für den „Spiegel“ in Paris. 1960 begann er seine Mitarbeit bei der Zeitung „Die Welt“ in Paris. Von 1969 bis 1973 war er dort stellvertretender Chefredaktor. Von 1973 bis 1980 arbeitete er als internationaler Korrespondent und seit 1979 auch als Studioleniter des ZDF in Brüssel. Von 1981 bis 1982 war er stellvertretender Sprecher der Bundesregierung. Von 1982 bis 1989 hatte er das Amt des Staatssekretär im Bundesministerium der Verteidigung inne. 1986 habilitierte er in Politikwissenschaft an der Universität Köln.

Herbert Scheibner studierte Rechtswissenschaften und Betriebswirtschaftslehre an der Universität sowie der Wirtschaftsuniversität in Wien. Seit 1983 ist er Mitglied der FPÖ, wo er verschiedenen Funktionen wahrnahm: Von 1988 bis 1989 war er Schulungsreferent und Büroleiter, von 1992 bis 1995 amtierte er als Generalsek-

retär, von 1990 bis 1995 war er Mitglied des Bundesvorstands, von 1999 bis 2000 war er Klubobman der FPÖ. Von 1994 bis 1999 war er Geschäftsführer der Freiheitlichen Akademie und 1995 wurde er Mitglied der österreichischen Delegation zur Parlamentarischen Versammlung des Europarates. Seit Februar 2000 ist er Bundesminister für Landesverteidigung in Österreich.

Urs W. Schoettli studierte Philosophie an der Universität Basel. Von 1978 bis 1982 war er Generalsekretär und von 1983 bis 1993 Vizepräsident der Liberalen Internationalen in London. Von 1983 bis 1990 arbeitete er als Südasienkorrespondent der *Neuen Zürcher Zeitung* in Delhi. Von 1990 bis 1995 war er Iberien-Repräsentant der Friedrich-Naumann-Stiftung in Spanien und Portugal. Von 1993 bis 1995 amtierte er als Geschäftsführer der Kommission für das Grosse Europa. Seit 1995 ist er wieder für die *Neue Zürcher Zeitung* tätig. Bis 1999 arbeitete er als Korrespondent in Hong Kong und von 1999 bis 2002 als Ostasienkorrespondent in Tokio. Seit Mitte August dieses Jahres ist er Berichterstatter für China in Peking.

Walter Schweizer absolvierte eine Ausbildung zum Bauingenieur HTL und Betriebsingenieur HTL/NDS in Burgdorf und Bern. Seit 1984 ist er im Berufsoffizier im Bundesdienst. Er ist als Oberstleutnant im Generalstab in mehreren Brigadestäben tätig. Er ist stellvertretender Kommandant des Festungswachkorps. Von 2001 bis 2002 war er Nationaler Befehlshaber der Swisscoy im Kosovo. Zur Zeit ist er als Unterstabschef Operation im Stab der Territorialbrigade 12 verpflichtet.

Kurt R. Spillmann studierte Geschichte in Zürich, Rom und an der Yale University in New Haven, USA. 1978 habilitierte er sich an der Universität Zürich. 1986 erfolgte die Berufung an die Eidgenössische Technische Hochschule, wo er die Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse gründete und leitete. Von 1987 bis

1995 war er Vorsteher der Abteilung für Militärwissenschaften. Er war Delegierter und Geschäftsführer des Center for International Studies in Zürich. Er ist Herausgeber der *Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik*. Zu seinen Buchpublikationen zählt: *Aggressive USA? Amerikanische Sicherheitspolitik 1945–1985* (1985).

Bassam Tibi studierte Sozialwissenschaften, Philosophie und Geschichte in Frankfurt. Seine Habilitation erfolgte in Hamburg. Seit 1973 ist er Professor an der Georg-August-Universität in Göttingen wo er seit 1988 Leiter der Abteilung für Internationale Beziehungen ist. 1988 war er Research Associate an der Harvard University in Cambridge, USA. Er war als Gastprofessor an zahlreichen Universitäten tätig. Während dem Golfkrieg war er als TV-Journalist als Experte für den Mittleren Osten tätig. Er ist Verfasser von mehr als drei Dutzend wissenschaftliche Bücher in englischer, deutscher und arabischer Sprache, darunter: *Islam Between Culture and Politics* (2001).

In der gleichen Publikationsreihe sind erschienen:

- Nr. 1 Kurt R. Spillmann: Konfliktforschung und Friedenssicherung (1987) **vergriffen**
- Nr. 2 Kurt R. Spillmann: Beyond Soldiers and Arms: The Swiss Model of Comprehensive Security Policy (1987)
- Nr. 3 Kurt R. Spillmann: Die Kubakrise von 1962: geschichtliche, politische und strategische Hintergründe (1987) **vergriffen**
- Nr. 4 Beat Näf / Kurt R. Spillmann: Die ETH-Arbeitstagung zur schweizerischen Sicherheitspolitik vom 29. Juni 1987 – Bericht und Auswertung (1987)
- Nr. 5 Beat Näf / Kurt R. Spillmann: Die ETH-Arbeitstagung zur schweizerischen Sicherheitspolitik vom 7. Dezember 1987 – Bericht und Auswertung (1988)
- Nr. 6 Jacques Freymond: La menace et son évolution dans les domaines militaires et civils dans l'optique de la recherche scientifique et universitaire (1988)
- Nr. 7 Christian Kind: Extended Deterrence – Amerikas Nukleargarantie für Europa (1989)
- Nr. 8 Franz Martin Aebi: Der Weg zum Weiterleben – Morphologische Studie zu einer zeitgemässen Planung einer Strategie der staatlichen und gesellschaftlichen Selbstbehauptung (1989)
- Nr. 9 Madeleine Hösli / Kurt R. Spillmann: Demographie und Sicherheitspolitik: Nationale Aspekte – Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 5. Dezember 1988 (1989)
- Nr. 10 Richard D. Challener: John Foster Dulles: The Certainty / Uncertainty Principle (1989)
- Nr. 11 Dominique Wisler: Vers une nouvelle politique de sécurité (1989) **vergriffen**

- Nr. 12 Kurt R. Spillmann und Kati Spillmann: Feindbilder: Entstehung, Funktion und Möglichkeiten ihres Abbaus (1989)
- Nr. 13 Madeleine Hösli / Kurt R. Spillmann: Demographie und Sicherheitspolitik: Rückwirkungen internationaler Entwicklungen auf die Schweiz – Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 8. Juni 1989 (1989)
- Nr. 14 Fred Tanner: Die Schweiz und Rüstungskontrolle: Grenzen und Möglichkeiten eines Kleinstaates (1990)
- Nr. 15 Jacques Hürlimann / Kurt R. Spillmann: Der Bericht 90 zur schweizerischen Sicherheitspolitik im Urteil ausländischer Expertinnen und Experten – Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 6. Dez. 1990 (1991)
- Nr. 16 Urs Roemer: Die Strategie der „Flexible Response“ und die Formulierung der amerikanischen Vietnampolitik unter Präsident Kennedy (1991)
- Nr. 17 Michael Fajnor: Die europäische Integration und ihre sicherheitspolitischen Folgen für die Schweiz (1991)
- Nr. 18 Christof Buri / Karl W. Haltiner / Kurt R. Spillmann: Sicherheit 1991 – Ergebnisse einer Repräsentativbefragung (1991)
- Nr. 19 Andreas Wenger: Kontinuität und Wandel in der amerikanischen Nuklearstrategie – Präsident Eisenhowers Strategie der massiven Vergeltung und die nuklearstrategische Neuevaluation der Administration Kennedy (1991)
- Nr. 20 Kurt R. Spillmann (Hrsg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte I – Vorlesung für Hörer aller Abteilungen – Sommersemester 1991 (1991) **vergriffen**
- Nr. 21 Stephan Kux: Decline and Reemergence of Soviet Federalism (1991) **vergriffen**
- Nr. 22 Kurt R. Spillmann (Hrsg.): Europäische Integration und Schweizerische Sicherheitspolitik – Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 25./26. Oktober 1991 (1992)

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

- Nr. 35 Kurt R. Spillmann (Hrsg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte IV – Vorlesung für Hörer aller Abteilungen – Sommersemester 1994 (1994)
- Nr. 36 Andreas Wenger / Jeronim Perovic: Das schweizerische Engagement im ehemaligen Jugoslawien (1995)
- Nr. 37 Kurt R. Spillmann (Hrsg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte V – Vorlesung für Hörer aller Abteilungen – Sommersemester 1995 (1995)
- Nr. 38 Karl W. Haltiner / Luca Bertossa / Kurt R. Spillmann: Internationale Kooperationsbereitschaft und Neutralität: Aussen- und sicherheitspolitische Meinungsbildung im Trend (1996)
- Nr. 39 Ulrich Gerster / Regine Helbling: Krieg und Frieden in der bildenden Kunst (1996)
- Ulrich Gerster / Regine Helbling: Krieg und Frieden in der bildenden Kunst (1996) (Bildteil)
- Nr. 40 Christoph Breitenmoser: Sicherheit für Europa: Die KSZE-Politik der Schweiz bis zur Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte zwischen Skepsis und aktivem Engagement (1996)
- Nr. 41 Laurent F. Carrel / Otto Pick / Stefan Sarvas / Andreas Schaer / Stanislav Stach: Demokratische und zivile Kontrolle von Sicherheitspolitik und Streitkräften (1997)
- Nr. 42 Karl W. Haltiner / Luca Bertossa / Kurt R. Spillmann: Sicherheit '97 (1997)
- Nr. 43 Andreas Wenger / Jeronim Perovic: Russland und die Osterweiterung der Nato: Herausforderung für die russische Aussen- und Sicherheitspolitik (1997)
- Nr. 44 Kurt R. Spillmann (Hrsg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte VI – Vorlesung für Hörer aller Abteilungen – Sommersemester 1997 (1997)
- Nr. 45 Kurt R. Spillmann und Hans Künzi (Hrsg.): Karl Schmid als strategischer Denker: Beurteilungen aus historischer Perspektive. Bericht und Auswertung der Tagung vom 1. Juli 1997 (1997)

- Nr. 46 Derek Müller: Die Aussen- und Sicherheitspolitik der Ukraine seit 1990/91: Herausforderungen, Leistungen und Perspektiven (1998)
- Nr. 47 Andreas Wenger und Jeronim Perovic: Russland zwischen Zerfall und Grossmachtanspruch: Herausforderungen der Regionalisierung (1998)
- Nr. 48 Andreas Wenger, Christoph Breitenmoser, Patrick Lehmann: Die Nato-Partnerschaft für den Frieden im Wandel: Entwicklung und Zukunft eines kooperativen Sicherheitsinstrumentes (1998)
- Nr. 49 Christof Mürger: Ich bin ein West-Berliner: Der Wandel der amerikanischen Berlinpolitik während der Präsidentschaft John F. Kennedys (1999)
- Nr. 50 Christian Nünlist: Kennedys rechte Hand: McGeorge Bundys Einfluss als Nationaler Sicherheitsberater auf die amerikanische Aussenpolitik 1961–63 (1999)
- Nr. 51 David C. Atwood / Shahram Chubin / Pál Dunay / Jozef Goldblat / Martin Schütz / Heiner Staub: Arms Control and Disarmament: Revised version of papers Presented at the 3rd International Security Forum Zurich, 19–21 October 1998 (1999)
- Nr. 52 Andreas Wenger: Herausforderung Sicherheitspolitik: Europas Suche nach Stabilität (1999)
- Nr. 53 Kurt R. Spillmann / Andreas Wenger / Stephan Libiszewski / Patrik Schedler: Informationsgesellschaft und schweizerische Sicherheitspolitik (1999)
- Nr. 54 Kurt R. Spillmann / Andreas Wenger (Hrsg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte VII – Vortragsreihe an der ETH-Zürich – Sommersemester 1999 (1999)
- Nr. 55 Daniel Möckli: Neutralität, Solidarität, Sonderfall: Die Konzeptionierung der schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit, 1943–1947 (2000)
- Nr. 56 Andreas Wenger / Jeremi Suri: The Nuclear Revolution, Social Dissent, and the Evolution of Détente: Patterns of Interaction, 1957–74 (2000)

- Nr. 57 Jon A. Fanzun / Patrick Lehmann: Die Schweiz und die Welt: Aussen- und sicherheitspolitische Beiträge der Schweiz zu Frieden, Sicherheit und Stabilität, 1945–2000 (2000)
- Nr. 58 Vojtech Mastny: Learning from the Enemy: NATO as a Model for the Warsaw Pact (2001)
- Nr. 59 Daniel Maurer: Europäische Sicherheit: Konfliktmanagement am Beispiel „Ex-Jugoslawien“ (2001)
- Nr. 60 Kurt R. Spillmann / Andreas Wenger (Hrsg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte VIII – Vortragsreihe an der ETH-Zürich – Sommersemester 2001 (2001)
- Nr. 61 Fred Tanner (ed.) with the assistance of Joanna Schemm: The European Union as a Security Actor in the Mediterranean. ESDP, Soft Power and Peacemaking in Euro-Mediterranean Relations (2001)
- Nr. 62 Judith Niederberger: „Making the Difference between Mutual Destruction and Survival“. Amerikanische Rüstungskontrollpolitik unter Dwight D. Eisenhower, 1953–1960 (2001)
- Nr. 63 Daniel Trachsler: Neutral zwischen Ost und West? Infragestellung und Konsolidierung der schweizerischen Neutralitätspolitik durch den Beginn des Kalten Krieges, 1947–1952 (2002)
- Nr. 64 Myriam Dunn: Information Age Conflicts. A Study of the Information Revolution and a Changing Operating Environment (2002)
- Nr. 65 Kurt R. Spillmann / Andreas Wenger (Hrsg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte IX – Vortragsreihe an der ETH-Zürich – Sommersemester 2002 (2002)
- Der Beitrag von Kurt R. Spillmann in Band 65 ist mit einer englischen Übersetzung als Band 66 in der Reihe erschienen:
- Nr. 66 Kurt R. Spillmann: Von Krieg und Frieden – Of War and Peace. Abschiedsvorlesung – Farewell Address, ETH Zürich, 3. Juli 2002 (2002)

Eine Gesamtübersicht über alle bisher erschienenen „Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung“ ist einsehbar im Internet unter www.fsk.ethz.ch.

Die Beiträge können bei der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, ETH-Zentrum SEI, CH-8092 Zürich, Tel. 01/632 40 25, Fax: 01/632 19 41, bezogen werden. Es ist auch möglich, die Bestellung online auszuführen unter www.fsk.ethz.ch/publ/order_publications.htm.

