



Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft

Herausgegeben von
Dr. Arno Mohr

Bisher erschienene Werke:

- Bellers*, Politische Kultur und Außenpolitik im Vergleich
Bellers · Benner · Gerke (Hrg.), Handbuch der Außenpolitik
Bellers · Frey · Rosenthal, Einführung in die Kommunalpolitik
Bellers · Kipke, Einführung in die Politikwissenschaft, 3. Auflage
Bierling, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland
Braun · Fuchs · Lemke · Töns, Feministische Perspektiven der Politikwissenschaft
Gabriel · Holtmann, Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage
Glöckler-Fuchs, Institutionalisierung der europäischen Außenpolitik
Jäger · Welz, Regierungssystem der USA, 2. Auflage
Lehmkuhl, Theorien Internationaler Politik, 2. Auflage
Lemke, Internationale Beziehungen
Lietzmann · Bleek, Politikwissenschaft – Geschichte und Entwicklung
Maier · Rattinger, Methoden der sozialwissenschaftlichen Datenanalyse
Mohr (Hrg. mit Claußen, Falter, Prätorius, Schiller, Schmidt, Waschkuhn, Winkler, Woyke), Grundzüge der Politikwissenschaft, 2. Auflage
Naßmacher, Politikwissenschaft, 3. Auflage
Pilz · Ortwein, Das politische System Deutschlands, 3. Auflage
Rupp, Politische Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage
Reese-Schäfer, Politische Theorie heute
Riescher · Ruß · Haas (Hrg.), Zweite Kammern
Schmid, Verbände
Schumann, Repräsentative Umfrage, 3. Auflage
Schwinger, Angewandte Ethik – Naturrecht · Menschenrechte
Sommer, Institutionelle Verantwortung
Wagschal, Statistik für Politikwissenschaftler
Waschkuhn, Demokratietheorien
Waschkuhn, Kritischer Rationalismus
Waschkuhn, Kritische Theorie
Waschkuhn · Thumfart, Politik in Ostdeutschland
Woyke, Europäische Union
Xuewu Gu, Theorien der internationalen Beziehungen · Einführung

Handbuch der Außenpolitik

von Afghanistan bis Zypern

Herausgegeben von
Jürgen Bellers, Thorsten Benner
und
Ines M. Gerke

R. Oldenbourg Verlag München Wien

Handbuch der Außenpolitik.
Von Afghanistan bis Zypern

Herausgegeben von
Prof. Dr. Jürgen Bellers, Universität-Gesamthochschule Siegen
Thorsten Benner, United Nations Development Programme
Ines M. Gerke, Universität-Gesamthochschule Siegen

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Handbuch der Außenpolitik : von Afghanistan bis Zypern / hrsg. von
Jürgen Bellers ... – München ; Wien : Oldenbourg, 2001
(Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft)
ISBN 3-486-24848-0

© 2001 Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH
Rosenheimer Straße 145, D-81671 München
Telefon: (089) 45051-0
www.oldenbourg-verlag.de

Das Werk einschließlich aller Abbildungen ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Gedruckt auf säure- und chlorfreiem Papier
Graphische Gestaltung: Dieter Pfau
Gesamtherstellung: Druckhaus „Thomas Müntzer“ GmbH, Bad Langensalza

ISBN 3-486-24848-0

INHALT

EUROPA

Albanien	9	Mazedonien	170
Baltische Staaten	15	Moldawien	175
Belarus (Weißrussland)	25	Niederlande	179
Belgien	31	Norwegen	186
Bosnien-Herzegowina	37	Österreich	192
Bulgarien	43	Polen	200
Dänemark	48	Portugal	207
Deutschland	53	Rumänien	213
Finnland	67	UdSSR/ Russische Föderation	219/225
Frankreich	77	Schweden	233
Griechenland	88	Schweiz	240
Großbritannien	96	Slowakei	246
Irland	112	Slowenien	250
Island	120	Spanien	256
Italien	125	Tschechische Republik	266
Jugoslawien	135	Türkei	271
Kleinststaaten (Andorra, Liechtenstein, Malta, Monaco, San Marino, Vatikanstaat)	144	Ukraine	281
Kroatien	163	Ungarn	288
		Zypern	293

NORDAMERIKA

Kanada	301	Vereinigte Staaten von Amerika .	314
------------------	-----	----------------------------------	-----

MITTEL- UND SÜDAMERIKA

Argentinien	331	Costa Rica	365
Belize	341	Ecuador	369
Bolivien	344	El Salvador	375
Brasilien	352	Guatemala	380
Chile	360	Guayana	386
		Honduras	390

Karibik (Haiti, Jamaika, Dominikanische Republik, Trinidad & Tobago)	395
Kolumbien	413
Kuba	420
Mexiko	428

Nicaragua	438
Panama	443
Paraguay	449
Peru	456
Uruguay	463
Venezuela	470

NORDAFRIKA

Ägypten	477
Libyen	485

Maghreb-Staaten (Algerien, Marokko, Tunesien)	491
--	-----

WESTAFRIKA

Benin	505
Burkina Faso	511
Côte d'Ivoire (Elfenbeinküste)	517
Gambia	522
Ghana	525
Guinea-Bissau	531
Kap Verde	538

Liberia	543
Mali	547
Mauretanien	550
Niger	554
Nigeria	557
Senegal	567
Sierra Leone	573
Togo	579

ZENTRALAFRIKA

Äquatorial-Guinea	585
Gabun	590
Kamerun	594
Kongo (Brazzaville)	599

Demokratische Republik Kongo	606
São Tomé & Príncipe	614
Tschad	617
Zentralafrikanische Republik	622

ÖSTLICHES AFRIKA

Äthiopien	627
Burundi	633
Eritrea	639
Kenia	645
Komoren	650
Madagaskar	654

Mauritius	659
Ruanda	663
Seychellen	669
Somalia	672
Sudan	677
Tansania	686
Uganda	693

SÜDLICHES AFRIKA

Angola	699	Namibia	725
Botswana	704	Sambia	731
Lesotho	710	Simbabwe	737
Malawi	713	Südafrika	743
Mosambik	718	Swasiland	751

NAHER OSTEN

Golfemirate	755	Jemen	798
Irak	766	Jordanien	805
Iran	772	Libanon	810
Israel	781	Saudi-Arabien	817
Palästinensische Gebiete (PLO)	792	Syrien	825

ASIEN

Afghanistan	833	Malaysia	945
Armenien	839	Mongolei	951
Aserbaidtschan	845	Myanmar (Birma)	957
Bangladesch	851	Nepal	961
Bhutan	857	Nordkorea	966
Brunei	862	Pakistan	973
China	865	Philippinen	982
Georgien	880	Singapur	987
Indien	886	Sri Lanka	991
Indonesien	899	Südkorea	997
Japan	911	Tadschikistan	1007
Kambodscha	921	Taiwan	1015
Kasachstan	926	Thailand	1022
Kirgisistan	934	Turkmenistan	1031
Laos	941	Usbekistan	1037
		Vietnam	1044

AUSTRALIEN/OZEANIEN

Australien	1049	Neuseeland	1060
		Papua-Neuguinea	1067

Vorwort

Dieses Handbuch informiert über die Außenpolitiken der wichtigsten Nationalstaaten. Zur besseren Handhabbarkeit verfügen die Artikel über einen ähnlichen Aufbau, der eine Zeitleiste sowie eine Auswahlbibliographie einschließt. Es gibt aber – glücklicherweise – keinen Königsweg in der Außenpolitikanalyse, weshalb die einzelnen Autoren unterschiedliche Zugriffsweisen verwandt haben.

Buchprojekte mit einer Vielzahl von Autoren sind selten von Verzögerungen verschont. Der ursprüngliche Abgabetermin für die Beiträge war Ende Mai 1999. Wir möchten den Autoren für ihre Geduld und die gute Zusammenarbeit danken.

Kai Fischbach und Udo Hagedorn haben die Erstellung des Handbuches logistisch unterstützt. Dieter Pfau und Christian Reeh gilt unser Dank für die effiziente graphische Gestaltung des Manuskriptes.

EUROPA

Albanien

Historische Grunddaten

1912	Unabhängigkeitserklärung Albanien
1915	Albanien wird zwischen Italien, Griechenland und Serbien aufgeteilt.
1920	Albanien wird Mitglied des Völkerbundes.
1939	Italien erobert Albanien.
1948	Albanien kündigt die Kooperation mit Titos Jugoslawien auf und unterwirft sich der UdSSR.
1960-61	Albanien bricht mit der UdSSR und wendet sich der VR China zu.
1978	Albanien bricht mit der VR China begibt sich in eine »splendid isolation«.
1985	Enver Hoxha stirbt.
1988	Albanien baut neue Beziehungen zum Westen auf.

Historischer Überblick

Die albanische Unabhängigkeitserklärung vom 28.11.1912, der die Anerkennung seitens der größeren westlichen Staaten am 29.7.1913 folgte, markierte den Beginn albanischer Außenpolitik, auch wenn schon zuvor wenig erfolgreiche Bemühungen durch albanische Vertreter u. a. auf dem Berliner Kongress von 1878 zu verzeichnen waren. Wegen der geringen Größe des Landes, wegen seiner militärischen Schwäche und wegen seines Status als verspäteter Nation musste Albanien in seiner Außenpolitik von Anfang an eine vorsichtige Gleichgewichtspolitik verfolgen, um seinen Bestand als souveräner Staat zu sichern. Daher konnte der neue Staat auch nur mit Unterstützung von Österreich-Ungarn und Italien geschaffen werden, deren strategische Interessen eine unabhängige albanische Einheit entsprach, im Gegensatz zu serbischen und griechischen, von Russland geförderten Plänen, die Region unter sich aufzuteilen. (Jelavich, 1983: 100-104) Dennoch benachteiligen die damaligen Grenzziehungen, die bis heute gelten, den Staat, da mehr als 40 % der albanischen Bevölkerung außerhalb des Staatsgebietes lebt, wodurch erhebliche politische und ethnische Spannungen mit den Nachbarn verursacht wurden und werden. Diese Fragilität wird dadurch unterstrichen, dass Italien, Griechenland und Serbien/Montenegro 1915 das Land unter sich aufteilten. Albanien wurde nur durch den energischen Einsatz der USA »gerettet«, was zur Aufnahme des wieder unabhängigen Staates in den Völkerbund führte – gegen den Widerstand seiner Nachbarstaaten.

Diese kurze Zeit der Stabilität, die der staatlichen Anerkennung folgte, war auch gekennzeichnet durch verzweifelte Versuche des albanischen Königs Zog, die Machtdominanz Italiens (gipfelnd in den italienisch-albanischen Verträgen von 1926 und 1927) durch eine Annäherung an Jugoslawien auszugleichen. Dieser flexiblen Außenpolitik wurde am 5.4.1939 mit der Invasion seitens Italiens ein abruptes Ende bereitet, der eine von Italien gesteuerte Prokla-

mation einer »Union« mit Italien und die Flucht des Königs nach Italien folgte. Trotz dieses Verlustes der Souveränität unter italienischer und seit 1943 unter deutscher Besatzung markierte der 2. Weltkrieg die erste und bisher einmalige Phase der Geschichte Albaniens, in der die überwiegende Mehrheit dieses Volkes in einem Staat lebte, der sowohl den Kosovo als auch Teile von Mazedonien und Montenegro umfasste.

Obwohl Albanien das einzige europäische Land war, das sich ohne äußere Hilfe befreit hatte (Grothussen, 1993: 102) und obwohl albanische Truppen sogar – zusammen mit Titos Armee – an der Befreiung Jugoslawiens teilnahmen, brachte das Ende des 2. Weltkrieges das Land wieder in einen wenig beneidenswerten Zustand unsicherer Staatlichkeit. Es wurden einige Versuche unternommen, König Zog wieder an die Macht zu bringen. Zwischen 1944 und 1948 kam Albanien jedoch – vor dem Hintergrund einer gewissen Vernachlässigung seitens des Westens und der UdSSR – unter jugoslawische Vorherrschaft. Nur der 1948 eskalierende Konflikt zwischen Stalin und Tito verhinderte den jugoslawischen Plan, Albanien als siebte Teilrepublik einzugliedern bzw. das Land in eine mögliche Balkan-Föderation aus Jugoslawien, Bulgarien und Albanien einzubinden. Dennoch ist nach dem Bruch zwischen Stalin und Tito ein gewisse Öffnung des Westens gegenüber dem Balkan festzustellen: amerikanische und britische Geheimdienstmitarbeiter wurden in großer Zahl nach Albanien gesandt. Schätzungsweise 300 Menschen wurden bei diesen Operationen enttarnt, gefangen genommen und hingerichtet. (Jelavich, 1983: 379) In dieser Zeit wurde Albanien auf internationalen Konferenzen wie jenen von Paris und Potsdam sowie in den entstehenden Strukturen des Ostblocks von Jugoslawien vertreten.

Unmittelbar nach dem Bruch zwischen Jugoslawien und der UdSSR wegen der Koninformfrage änderte Enver Hoxha am 1.7.1948 abrupt den außenpolitischen Kurs, indem er die Kooperationsverträge mit Jugoslawien kündigte und das Land vollständig der Stalinschen Diktatur unterwarf. (Jacques, 1995: 425) Diese Periode sowjetischer Patronage, die auch nach Stalins Tod noch bis 1961 andauerte, kann als Beginn einer Reihe geschickter, außenpolitischer Manöver betrachtet werden, die es Albanien ermöglichte, von der diplomatischen und ökonomischen Unterstützung der UdSSR zu profitieren (in regionalen Konflikten und in internationalen Fragen wie der UN-Mitgliedschaft), letztlich auf einer niedrigen Ebene der Abhängigkeit von der Sowjetunion, bedingt durch die Tatsache, dass diese keinen direkten territorialen Zugang zu Albanien hatte. Weiterhin konnte das Land seine strategische Position als einzige Passage für den Warschauer Pakt an die Adria nutzen. Später in dieser Periode begannen ideologische Erörterungen die unmittelbaren Sicherheitsinteressen als Hauptgesichtspunkte der Außenpolitik zu ersetzen, wie vor allem an zwei historischen Ereignissen deutlich wird.

Erstens wurde Jugoslawien nach dem Bruch von 1948 der offizielle »Feind« für Hoxhas Albanien, und auch wenn sich auf sowjetischen Druck hin die Beziehungen nach Stalins Tod 1953 ein wenig besserten, blieb die Situation gespannt, nicht zuletzt bedingt durch Jugoslawiens repressive Politik im Kosovo. Albaniens Beziehungen zu Griechenland, dem zweiten großen Nachbar, waren kaum besser. Die Erinnerung daran, dass Griechenland an der Teilung Albaniens während des Ersten Weltkrieges beteiligt gewesen war, wurde auf der Pariser Friedenskonferenz von 1945 wieder geweckt, als Griechenland vorschlug, Albanien zwischen Jugoslawien und Griechenland aufzuteilen. Die Beziehungen wurden zusätzlich durch die albanische Unterstützung für die Kommunisten während des griechischen Bürgerkrieges 1944-1949 wie auch durch die Ansprüche Griechenlands auf das nördliche Epirus, den südlichen Teil von Albanien und Heimstätte einer kleinen griechischen Minderheit, belastet. Während der gesamten Nachkriegszeit und bis 1987 wurden offizielle diplomatische Beziehungen zwischen beiden Ländern dadurch verhindert, dass Griechenland darauf bestand, Albanien trotz der Besetzung durch Italien als Aggressor des Zweiten Weltkrieges zu betrachten. Griechenland nutzte den Quasi-Kriegszustand zwischen beiden Staaten auch als Vorwand, Widerstand gegen Albaniens Mitgliedschaft in den UN zu leisten.

Die zweite große außenpolitische Änderung im Nachkriegs-Albanien ereignete sich in den Jahren 1960/61 als Konsequenz aus Hoxhas zunehmend radikalerer Ablehnung von Chruschtschows ideologischem »Revisionismus«, die schließlich zum entscheidenden Bruch mit Moskau führte. Parallel zur Distanzierung von der Sowjetunion und ihren osteuropäischen Satelliten band sich Albanien in einer asymmetrischen, aber höchst vorteilhaften Allianz an die Volksrepublik China: Albanien erhielt Kredite und andere Hilfen, die 90 % dessen umfassten, was das Land vom Ostblock erwartet hatte. Zusätzlich bedeutete die Lieferung von Getreide und Weizen in der Zeit von 1960 bis 1963 entscheidende Hilfe. Und schließlich erhielt Albanien von 1954 bis 1975 von China Kredite in Höhe von 500 Mio. US-Dollar. (Prifti, 1978: 80-82) Die klientelistischen Beziehungen zu China können als Meisterstück der Außenpolitik eines Kleinstaates wie Albanien angesehen werden, weil seine Rolle als Chinas »Außenposten« in Europa ihm nicht nur überlebenswichtige diplomatische und ökonomische Unterstützung brachte (die zuvor von der UdSSR gewährt wurde), sondern auch internationalen Einfluss weit über seine tatsächliche Macht hinaus verlieh. So war es Hoxhas kompromissloser Eifer, der den Bruch mit Moskau zwischen 1960 und 1963 herbeiführte und dadurch eine bedeutungsvolle Änderung der politischen Dynamik innerhalb des kommunistischen Lagers und weltweit mit bewirkte. Darüber hinaus war aus albanischer Perspektive China die ideale »Schutzmacht« (Griffith, 1963: 175), die geographische Distanz zwischen beiden Staaten schloss militärische Interventionen aus und förderte daher Albanien's Autonomie. Die Periode der chinesischen Patronage dauerte bis 1978 an, als innenpolitische Reformen in China verbunden mit einem bereits früher eingeleiteten Disengagement gegenüber der Dritten Welt zu einem Ende der albanisch-chinesischen Allianz führten.

Die Periode, die dem Bruch mit China folgte und die bis zur Teilnahme Albanien's an der Balkan-Konferenz in Belgrad im Februar 1988 andauerte (drei Jahre nach Hoxhas Tod im April 1985), wurde als Zeit der »splendid isolation« bezeichnet. China, der Ostblock und die westliche Welt wurden gleichermaßen wegen ihrer imperialistischen Ambitionen angeklagt, und Albanien erreichte einen nie da gewesenen Grad ideologischer, politischer und ökonomischer Autarkie. Während dieser Zeit verfolgte das Land einen reinen Stalinismus, der zuvor noch mit einer vorteilhaften externen Patronage verbunden gewesen war, nun aber ohne diese zu hohen politischen und ökonomischen Kosten führte, die Albanien in extreme Armut und Isolation trieben. Obwohl sich Albanien offiziell in Richtung Dritte Welt orientierte, blieben diese Beziehungen jedoch faktisch bedeutungslos. Weitaus wichtiger waren die Beziehungen zu Griechenland und Italien, die sich zu Beginn der 80er Jahre langsam verbesserten, während sich das Verhältnis zu Jugoslawien nach 1981 bedingt durch die wachsenden ethnischen Spannungen im Kosovo erheblich verschlechterte. Offiziell dementierte die albanische Führung jedoch wiederholt, die bestehenden Grenzen zwischen beiden Staaten revidieren zu wollen.

Die hohen ökonomischen Kosten der Autarkie, die das Land an den Rand des ökonomischen Kollapses brachten, führten nach 1988 und v. a. nach dem Untergang des Kommunismus im Ostblock u. a. zur Aufgabe der Politik der »splendid isolation«. Die post-kommunistische Zeit konfrontierte Albanien mit gänzlich neuen außenpolitischen Herausforderungen und Chancen. Jedoch erwies sich die Reintegration in das postkommunistische Europa als weitaus schwierigere diplomatische Aufgabe als die früheren Allianzen, weil keine der potentiellen Patronagemächte des Westens größeres Interesse an dem Land zeigte. Albanische Politiker versuchten jedoch die massive Flüchtlingsbewegung in westeuropäische Staaten (hauptsächlich nach Südtalien) einzusetzen, um den Westen auf Gewährung von Hilfe zu erpressen. So wurde Italien halb zu einer Patron-Rolle überredet – sowohl ökonomisch als auch politisch –, als Führer einer multinationalen Truppe, die im Land nach dem Quasi-Bürgerkrieg von 1997 stationiert wurde (s. u.). Außenpolitisch waren die Verhandlungen um eine OSZE-Mitgliedschaft (die zur graduellen Demokratisierung des Landes seit 1988 beitragen) am bedeutsam-

sten. Beabsichtigt war eine verstärkte politische und ökonomische Unterstützung im Konflikt mit Jugoslawien über das Schicksal der Albaner im Kosovo. Ironischerweise führten diese Bemühungen um eine Annäherung an Europa während des Kosovo-Krieges von 1999 zum Erfolg, also zu einer Zeit, als eher zu erwarten gewesen wäre, dass der Zusammenbruch der staatlichen Autorität nach dem Bürgerkrieg von 1997 jede kohärente Politik unterminiert hätte. Albanien's bedingungslose Unterstützung für den Krieg der NATO bot die ideale Möglichkeit, die ökonomischen und ethnischen Probleme mit größerer westlicher Hilfe lösen zu können.

Determinanten albanischer Außenpolitik

Ein Überblick über die Geschichte der albanischen Außenpolitik des letzten Jahrhunderts zeigt, dass vier immer wiederkehrende Hauptfaktoren – von der vor- bis zur post-kommunistischen Zeit – eine zentrale Rolle im außenpolitischen Entscheidungsprozess und in der allgemeinen Ausrichtung der albanischen Außenpolitik spielten: 1. Die Sicherung der nationalen Souveränität, 2. die Ideologie, 3. ökonomischer Bedarf, und 4. territoriale Auseinandersetzungen sowie (ethnische) Minderheiten-Probleme.

Sicherung der nationalen Souveränität: Vor dem Hintergrund, dass das existentielle Überleben Albanien's als unabhängiger Staat mehrmals in der Geschichte in Frage gestellt wurde, spielten Bemühungen um Wahrung der nationalen Unabhängigkeit eine besonders wichtige Rolle, man könnte sogar von der treibenden Kraft der Außenpolitik sprechen, und zwar in mehreren kritischen Perioden: In den Jahren 1912 und 1913, als Albanien dafür kämpfte, die italienische und österreichisch-ungarische Unterstützung für ein unabhängiges Albanien zu erlangen, trotz der massiven Ablehnung der Nachbar-Staaten; in der Periode von 1918 bis 1920, die der griechisch-italienischen sowie jugoslawischen Aufteilung während des Ersten Weltkrieges folgte und in der das Land seine staatliche Einheit zu sichern trachtete. So gelang es, die Unterstützung der USA und weitgehende internationale Anerkennung zu erreichen. In der Zeit von 1927 bis 1939, als Albanien's Hauptziel darin bestand, der vollständigen italienischen Vorherrschaft zu entfliehen. Und schließlich zwischen 1944 und 1949, als Albanien zunächst mit Jugoslawien kooperierte, um einer erneuten Aufteilung vorzubeugen; und später, als es engere Beziehungen zur Sowjetunion aufnahm, um zu verhindern, zur siebten Republik Jugoslawiens zu werden. Im Allgemeinen betrieben die außenpolitischen Entscheidungsträger Jugoslawiens nach dem Zweiten Weltkrieg eine Außenpolitik gemäß des Grundsatzes, dass sie »were building socialism under conditions of fierce encirclement by imperial and revisionist enemies.« (Prifti, 1978: 42)

Ideologie: Wie bei anderen kommunistischen Staaten des Ostblocks, führte die ideologische Ablehnung des Kapitalismus zu gespannten und oft feindlichen Beziehungen Albanien's zu den kapitalistischen Demokratien des Westens. Unter allen kommunistischen Staaten war Albanien der dogmatischste, der sich alleinig seiner Doktrin verpflichtet fühlte: Stalin wurde weiterhin als Held betrachtet, selbst nachdem er in der UdSSR entmythologisiert wurde; Albanien hatte auch weiterhin keine diplomatischen Beziehungen zur den USA und zu Großbritannien. (Jevalich, 1983: 384) Während sich die Ostblock-Staaten mit Chruschtschows antistalinistischem Widerruf ebenfalls zu Beginn der 60er Jahre vom Stalinismus zu distanzieren begannen, setzte Hoxha seinen strikt stalinistischen Kurs fort, der eine entscheidende Rolle in der Allianzbildung und Allianz Kündigung Albanien's kommunistischen Staaten gegenüber spielte. Ideologie hatte eine außerordentlich Bedeutung für die albanische Außenpolitik, mehr als bei anderen kommunistischen Staaten. Der Bruch mit Tito Jugoslawien im Jahre 1948, der Konflikt mit Chruschtschow und der UdSSR 1960/61 und die Zurückweisung von Rot-China im Jahre 1978 waren alle vorrangig bedingt durch die vehemente Ablehnung ideologischer »Abweichungen« früherer Verbündeter.

Ökonomischer Bedarf: Im Wesentlichen verursacht durch Albanien's wenig beneidenswerten Status als Europas ärmstes Land (v. a. das Ergebnis der vorindustriellen Bedingungen vor

1945 und des weithin kaum agrarisch nutzbaren Bodens), musste die Außenpolitik stets in Rechnung stellen, und sich in jeder Phase der Geschichte um wirtschaftliche Hilfe bemühen. Daher halfen alle Patrone Albaniens in der Nachkriegszeit – Jugoslawien, die Sowjetunion und China – dem Land mit Experten und Krediten, und jeder Übergang von einem Patron zum nächsten war mit einem parallelen Wechsel der ökonomischen Unterstützung verbunden. Die Bedeutung dieser auswärtigen Hilfen wurde insbesondere während der Autarkieperiode von 1978 bis 1988 schmerzhaft offenbar (als die albanische Führung selbst bitter benötigte humanitäre Hilfe ablehnte). Der Nachfolger von Enver Hoxha, Ramiz Alia, leitete vor allem auf Grund ökonomischer Krisen eine diplomatische Öffnung gegenüber dem Westen in die Wege. (Hall, 1994)

Territoriale Streitigkeiten und Minderheitenprobleme: Ein wesentlicher Bestimmungsfaktor der albanischen Außenpolitik waren die Beziehungen zu den Nachbarn Griechenland und Jugoslawien. Die Behandlung der kleinen griechischen Minderheit in Süd-Albanien und die griechischen Ansprüche auf Nord-Epirus hatten die beiderseitigen Beziehungen bis 1987 sehr verschlechtert, als Griechenland seine territorialen Forderungen offiziell aufgab. In den albanisch-jugoslawischen Beziehungen war die Frage der Rechte und des Status der Kosovo-Albaner in Jugoslawien die Hauptquelle der Spannungen. Auf der einen Seite verhinderte die militärische Schwäche Albaniens eine Realisierung der territorialen Ansprüche auf den Kosovo, auf der anderen Seite versuchte das Land wiederholt, die kulturellen und politischen Rechte der Kosovo-Albaner zu verteidigen, insbesondere nach der rapiden Verschlechterung ihres Status' nach 1981 (Grothusen, 1993). Die Zustimmung zum Ziel eines größeren Albaniens seitens aller großen albanischen Parteien, verbunden mit der gegenwärtigen Schwäche des jugoslawischen Staates als Folge des Krieges von 1999 mag dazu führen, verstärkt eine Änderung der Grenzen entlang ethnischer Linien zu betreiben.

Beziehungen zu Nachbarn und Mitgliedschaft in internationalen Organisationen: Eine neue Rolle Albaniens in der Zeit nach dem Kalten Krieg?

Nach Hoxhas Tod fand ein gradueller Wandel der albanischen Außenpolitik statt. (Zanga, 1988) Man bewegte sich weg von der Politik des isolationistischen Dogmatismus hin zu einem flexiblen Pragmatismus, was die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1987 einschloss. Dazu kamen diplomatische Gesten gegenüber Griechenland und Bulgarien im Jahre 1988. 1990 wurden diplomatische Beziehungen zu den beiden Supermächten, zur Europäischen Gemeinschaft und eine mögliche Mitgliedschaft in der OSZE angeregt. (Zanga, 1990; Hall, 1994) Beziehungen wurden damit zur globalen Gemeinschaft, zu den unmittelbaren Nachbarn, zur EU und zu anderen internationalen Organisationen aufgebaut.

Albanien und seine Nachbarn: Zwischen zwei und drei Mio. Albaner leben außerhalb des albanischen Staates. Das führte in der Zeit nach Ende des Kalten Krieges zu ständigen, bilateralen Spannungen zwischen Albanien und den Nachbarn: Serbien, Mazedonien und Griechenland. Die Beziehungen zu Serbien wurden, wie bereits erwähnt, nach dem offenen serbischen Vorgehen gegen die Albaner im Kosovo nach 1981 strapaziert. Der Krieg im Kosovo und die massive Flucht von Kosovo-Albanern nach Albanien im Jahre 1999 verstärkte nur noch die Spannungen. Auch die Beziehungen zu Mazedonien waren gespannt u. a. wegen der Schließung der albanischen Universität in Tetovo (Februar 1995). Und schließlich war das Verhältnis zu Griechenland wegen der Vertreibung tausender albanischer Einwanderer im Sommer 1993 schlecht. Dennoch unterzeichneten Albanien und Griechenland im März 1996 einen Freundschaftsvertrag, und die Beziehungen haben sich seitdem verbessert. Im Allgemeinen sind jedoch die albanischen Beziehungen zu seinen Nachbarn – um es positiv zu formulieren – belastet.

Albaniens Beziehungen zur Europäischen Union: Im Gegensatz zu den konfliktiven Beziehungen zu den unmittelbaren Nachbarn sind die Beziehungen zu entfernteren Staaten

und zu internationalen Organisationen relativ gut, insbesondere zu den Staaten der EU mit Ausnahme Griechenlands. Nach dem Rücktritt der kommunistischen Regierung im April 1991 normalisierte sich das Verhältnis zum Westen. Der italienische Außenminister Gianni de Micheli und der deutsche Außenminister versprachen Hilfe und sofortige Unterstützung. Im gesamten Jahr 1991 wurden weitere Hilfen versprochen und geliefert – 198 Billionen Lira seitens Italiens zwischen 1992 und 1994. (Hall, 1994: 196) Zusätzlich sagte Deutschland 1991 75 Mio. DM zu. Ein umfassenderer internationaler Hilfsplan wurde bis zu einem Treffen in Tirana (Juli 1991) nicht aufgestellt, auf dem 900 Mio. US-Dollar zugesagt wurden, davon 80 % seitens der Europäischen Union. In einem ersten Schritt wurde Albanien das erste Land, das vom EU-Programm für Osteuropa – Phare – bedacht wurde, mit dem Ziel, die Infrastruktur, die Industrie und die Landwirtschaft der postkommunistischen Staaten wieder aufzubauen. Im Juli 1995 wurde Albanien Mitglied des Europa-Rates, die EU aber hielt es weiterhin für zu wenig stabil, um es in der näheren Zukunft in die EU aufnehmen zu können.

Albanien's Beziehungen zu anderen internationalen Organisationen: Albanien war das erste osteuropäische Land, das einen Antrag auf NATO-Mitgliedschaft stellte, der jedoch abgelehnt wurde. Angeboten wurde stattdessen im Februar 1994 eine Mitgliedschaft im Programm »Partnerschaft für den Frieden«. Wegen seiner großen geopolitischen Bedeutung wurden die engen Arbeitsbeziehungen NATO-Albanien stets erneut bestätigt (vor allem während des Kosovo-Krieges 1999). Nachdem zuvor die Vereinten Nationen nur als Instrument der Supermächte betrachtet wurde, verfolgte Albanien in den 90er Jahren einen Kurs der Aussöhnung gegenüber der UN. (Hall, 1994) Am kritischsten für die albanische Politik und die inneren Entwicklungen im Lande erwiesen sich die Beziehungen zur OSZE. Die Mitgliedschaft in der OSZE spielte eine wesentliche Rolle im Prozess der Demokratisierung Albanien's zu Beginn der 90er Jahre und nach dem Zusammenbruch der Regierung im Jahre 1997; es war die OSZE, die wieder einiges an Stabilität nach Albanien brachte, was einen konstitutionellen Wandel erlaubte und 1997 die Rückkehr zur Demokratie ermöglichte. (s. Vranitzky, 1998).

Grigore Pop-Eleches und Daniel Ziblatt

Literatur

- Biberaj, Elez (1990) *Albania* (Boulder/Col., Westview Press).
- Griffith, William E. (1963) *Albania and the Sino-Soviet Rift* (Cambridge/Mass., MIT Press).
- Grothusen, Klaus-Detlev (Hg.) (1993) *Albanien* (Göttingen, Vandenhoeck und Ruprecht).
- Hall, Derek (1994) *Albania and the Albanians* (London/New York, Pinter Publishers).
- Jacques, Edwin E. (1995) *The Albanians: An Ethnic History* (London, McFarland and Company).
- Jelavich, Barbara (1983) *History of the Balkans. Twentieth Century* (Vol. 2) (Cambridge, Cambridge University Press).
- Logoreci, Anton (1977) *The Albanians: Europe's Forgotten Survivors* (Boulder/Col., Westview Press).
- Prifti, Peter R. (1978) *Socialist Albania Since 1944. Domestic and Foreign Developments* (Cambridge/Mass., MIT Press).
- Vranitzky, Franz (1998) »Die OSZE Präsenz in Albanien«, *OSZE Jahrbuch 1998* (Baden-Baden, Nomos Verlag), S. 195-202.
- Zanga, L. (1988) »Albania's Contact With the Outside World«, *Radio Free Europe Research* 13: RAD/87.
- Zanga, L. (1990) »Albania Makes Overtures to Superpowers«, *Report on Eastern Europe* 1 (19), S. 1-3.
- Grigore Pop-Eleches, geb. 1971, Doktorand UC Berkeley; B. A. an der Harvard University; M. A. 1998 an der UC Berkeley. Forschungsgebiete sind u. a. ökonomische Reformen in Osteuropa und Lateinamerika.*
- Daniel Ziblatt, geb. 1972, Doktorand UC Berkeley, Thema der Dissertation »Regionale Revolten: Die Transformation von territorialer Politik in einem vereinten Europa«. Weitere Forschungsfelder: institutioneller Wandel und Parteisysteme in West- und Osteuropa. B. A. am Pomona College 1995; 1995/96 Fulbright/DAAD Fellow an der Freien Universität Berlin; M. A. an der UC Berkeley (1997). Gegenwärtig Fellow an der National Science Foundation, um die Dissertation zu beenden.*

Übersetzung: Jürgen Bellers

Baltische Staaten

Historische Grunddaten

16.2.1918	Unabhängigkeitserklärung der litauischen, am 24.2. der estnischen und am 18.11. der lettischen Republiken
1920	Nach Bürgerkrieg im ehemaligen Zarenreich, der Oktoberrevolution und Bürgerkriegen in Estland, Lettland und Litauen schließt Sowjetrusland Friedensverträge mit
2.2.1920	Estland in Tartu, wobei Sowjetrusland freiwillig und für alle Zeit alle früheren souveränen Rechte über alle im Vertrag angegebenen Territorien aufgibt; am 12.7. mit Litauen in Moskau und am 11.8. mit Lettland in Riga mit ähnlichem Inhalt.
22.9.1921	Aufnahme der baltischen Staaten in den Völkerbund
23.8.1939	Hitler-Stalin Pakt teilt Osteuropa in Interessenssphären auf; Litauen zunächst zur nazideutschen, später wie bereits Estland und Lettland ebenfalls zur sowjetischen Interessenssphäre zugerechnet.
14./15.7.1940	Pseudo-Wahlen entgegen den baltischen Wahlrechtsbestimmungen: Einheitslisten in Estland, Lettland und Litauen mit vorher festgelegten Ergebnissen
23.8.1940	Eine Menschenkette von über 1 Mio. Menschen verbindet die Hauptstädte Estland, Lettlands, und Litauens von Tallinn über Riga nach Vilnius.
16.9.1988	Entscheidung des Obersten Sowjets Estlands, estnischen Gesetzen Vorrang vor sowjetischen Gesetzen einzuräumen; faktischer Beginn der administrativen Lösungsbestrebungen von Moskau
11.3.1990	Litauen erklärt seine Unabhängigkeit.
30.3.1990	Estland erklärt Beginn einer Übergangsperiode zur vollen Unabhängigkeit.
12.4.1990	Alle drei baltischen Staaten schaffen horizontale Strukturen untereinander, beginnend mit der Vereinbarung über wirtschaftliche Zusammenarbeit; die Erklärung über Einheit und Zusammenarbeit erneuert den gleichlautenden Vertrag aus dem Jahre 1934; die Schaffung eines Rates der baltischen Staaten soll dem Erreichen des gemeinsamen Zieles der Unabhängigkeit von der UdSSR dienen.
April-Juli 1990	KPdSU-Zentralkomitee verhängt wirtschaftliche Blockade über Litauen, stoppt Öl- und Gasversorgung.
4.5.1990	Lettland erklärt Beginn einer Übergangsperiode zur vollen Unabhängigkeit.
Dez. 1990	Offizielles Treffen baltischer Vertreter mit den skandinavischen Außenministern zeigt deren deutliche politische und moralische Unterstützung für die Balten.
9.2.1991	Unabhängigkeitsreferendum in Litauen (90,5 % Zustimmung)
3.3.1991	Unabhängigkeitsreferenda in Estland mit 77,8 % und in Lettland mit 73,7 % der Stimmen angenommen
20.8.1991	Deklaration der Wiedergewinnung der Unabhängigkeit der Baltischen Staaten nach Putsch (19.-21.8.1991) in Moskau; Anerkennung durch die internationale Staatenwelt beginnt am
22.8.1991	mit der isländischen, gefolgt am 24.8. von der russischen, 25.8. der französischen, 26.8. der dänischen und 27.8. der deutschen.
Dez. 1991	Baltische Staaten werden Gründungsmitglieder im NACC (Nordatlantischen Kooperationsrat) der NATO.
13.1.1992	Litauens und Polens Außenminister unterzeichnen einen Vertrag über freundschaftliche Beziehungen und gutnachbarliche Zusammenarbeit, der den damaligen Grenzverlauf anerkennt, den Schutz der beiderseitigen Minderheiten garantiert und den Konflikt über die polnische Minderheit in Litauen beilegt.
13.2.1992	Estnisch-finnisches, 31.3. estnisch-schwedisches Freihandelsabkommen unterzeichnet.
26.3.1992	Estland und GB einigen sich über Rückgabe der Goldvorräte im Wert von über 50 Mio. US-\$.

11.5.1992	Handels- und Kooperationsabkommen der baltischen Staaten mit der EG führt zum MFN-Status (Most-Favoured Nation).
20.6. 1992	Estland führt die Krone (EEK) als frei konvertierbare Währung ein, gebunden an die deutsche Mark, DM, im Verhältnis 1 DM = 8 EEK.
8.9.1992	Litauen und Russland einigen sich nach monatelangem Tauziehen auf den Rückzug der sowjetischen/russischen Truppen bis zum 31.8.1993; kurz zuvor hatte sich Litauen bereit erklärt, 10.000 Wohnungen für nach Kaliningrad verschobene Truppen zu bauen.
15.9.1992	Litauen erhält einen IWF-Beistandskredit über 82 Mio. US-\$ zur Unterstützung der Wirtschaftsreformen.
Okt. 1992	Zur Mitte des Monats einigen sich Litauen und Russland über die Fortsetzung der Öl- und Gaslieferungen, Lösung der Energiekrise in Litauen; die baltischen Staaten gehören zu den Gründungsmitgliedern des WEU-Konsultativforums.
Mai 1993	Estland hebt alle Währungsbeschränkungen auf: freie Konvertierbarkeit.
13.5.1993	Estland wird 29. Mitglied des Europarats; Litauen wird am 14.5. das 30. Mitglied; damit ist v. a. ein symbolischer Sieg über die RF errungen, die auf Grund des Tschetschenienkriegs erst 1996 Mitglied werden wird, andererseits aber Estland mehrfach der Menschenrechtsverletzungen angeklagt hat, die durch die Aufnahme in den Europarat sowie zuvor durch mehrfache Berichte von Europarats-Rapporturen entkräftet wurden.
13.6.1993	Die Premierminister der baltischen Staaten, Laar (EV), Birkavs (LV), und Slezevicius (LT) unterzeichnen eine Reihe von Verträgen über die Kooperation zwischen den Regierungen und Parlamenten ihrer Staaten.
Juni 1993	Lettland und Litauen legen den Grenzverlauf ihrer Landgrenze fest, die See-grenze ist auf Grund vermuteter Ölvorkommen umstritten.
31.8.1993	Die letzten russischen Truppen verlassen Litauen.
4.1.1994	Litauens Präsident Algirdas Brazauskas stellt einen offiziellen Beitrittsantrag zur NATO.
27.1.1994	Litauen unterzeichnet als zweiter osteuropäischer Staat das Rahmendokument der NATO-Partnerschaft für den Frieden (PfP).
3.2.1994	Estland tritt dem Partnership-for-Peace-Programm der NATO bei.
8.2.1994	Litauen und die Ukraine unterzeichnen einen Partnerschafts- und Freundschaftsvertrag sowie Wirtschaftsabkommen, einschließlich eines Freihandelsabkommens.
14.2.1994	Lettland unterzeichnet das PfP-Rahmenabkommen.
31.3.1994	Der litauische Litas wird an den US-\$ mit 3,979 LTL = \$1 gebunden.
1.4.1994	Freihandelsabkommen aller drei baltischen Staaten für Industriegüter
30.4.1994	Lettland und Russland vereinbaren den Abschluss des Truppenrückzugs der restlichen 10.000 Mann bis zum 31.8., wobei die 22.000 pensionierten Offiziere in LV und ihre Familien eine unbefristete Aufenthaltsgenehmigung und soziale Vergünstigungen erhalten; RF darf ihre Radarstation in Skrunda bis 1999 betreiben, muss dafür \$5 Mio. pro Jahr Pacht zahlen.
9.5.1994	Die baltischen Staaten werden assoziierte Partner der WEU.
18.7.1994	Die baltischen Staaten schließen ein asymmetrisches Freihandelsabkommen mit der EU, Beginn 1.1.1995; Textilien, landwirtschaftliche und Fischereiprodukte werden speziellen Regeln unterworfen.
26.7.1994	Estlands und Russlands Präsidenten Meri und Jelzin unterzeichnen überraschend ein Abkommen über den Rückzug der ex-sowjetischen Truppen, der bis 31.8. vollzogen sein soll; ein zweiter Vertrag gibt 10.000 russischen Armeepensionären das Recht, eine Aufenthaltsberechtigung zu beantragen.
25.10.1994	Litauen erhält vom IWF einen Kredit über 135 Mio. SZR (etwa 201 Mio. US-\$).
13.11.1994	Die baltische Versammlung fordert die Entmilitarisierung Kaliningrads.
23.11.1994	Der russische Präsident Jelzin weist in einer Rede bei Pskow alle Gebietsansprüche Estland und Lettlands aus den Verträgen von 1920 auf Grund der Stalin'schen Gebietsannexionen zurück – es handelt sich um das Gebiet bei Ivangorod/Jaanilinn östlich Narvas und um das Gebiet von Petseri südlich des Pskower Sees im Falle Estlands sowie um das Abrene-Gebiet im Falle Lettlands; diese Gebiete wurden per Order 1944/ 45 an Russland abgetreten (RFE/RL Daily Report 223, 28.11.1994).

10.2.1995	Letland wird als 34. Mitglied in den Europarat aufgenommen und unterzeichnet die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK).
12.6.1995	Estland, Letland und Litauen schließen mit der EU einen Assoziierungsvertrag, der Kooperation in Politik, Wirtschaft, Kultur sowie einen späteren EU-Beitritt vorsieht (Europa-Abkommen), ratifiziert: EV: 1.8.1995; LV: 31.8.1995; LT: 5.8.1996; bis zum 31.12.1999 gilt eine Übergangszeit für die Angleichung von Rechtsvorschriften und für die Vorbereitung auf den EU-Wettbewerb.
7.9.1995	Die baltischen Präsidenten vereinbaren eine Verstärkung der trilateralen militärischen Zusammenarbeit sowie bei der Grenzsicherung, und erklären den Wunsch nach einem NATO-Beitritt.
12.10.1995	Die lettische Regierung beantragt die Vollmitgliedschaft in der EU.
31.10.1995	Letland unterzeichnet einen Vertrag mit zwei westlichen Firmen über erste Ölbohrungen im litauisch-lettischen Grenzgebiet; dies belastet die Beziehungen zu Litauen, da der Seegrenzverlauf noch umstritten ist.
21.11.1995	Das lettische Parlament ratifiziert den Vertrag über Freundschaft und Zusammenarbeit mit der Ukraine, zu der gute Beziehungen bestehen.
28.11.1995	Die estnische Regierung beantragt die Vollmitgliedschaft in der EU, am
8.12.1995	ebenso die litauische Regierung.
5.3.1996	Litauen und Polen unterzeichnen ein Abkommen über die gemeinsame Grenze.
14.3.1996	Estland ratifiziert die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, allerdings ohne das 6. Zusatzprotokoll über das Verbot der Todesstrafe.
Juni 1996	Die Änderung des KSE-Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa erlaubt der RF deutlich stärkere Kontingente in das NW-Territorium, damit also in direkte Nachbarschaft zu den baltischen Staaten, zu verlegen.
12.7.1996	Estland und Letland schließen einen Vertrag über ihre lang umstrittene Meeresgrenze.
5.11.1996	Bei einem Treffen einigen sich die Außenminister Estlands und Russlands auf einen Entwurf eines Grenzvertrags, der aber vorher und nachher unter Hinweis auf die angebliche Diskriminierung der russischen Minderheiten in Estland behindert wird.
1.1.1997	Freihandelsabkommen aller drei baltischen Staaten für Agrarprodukte
20.3.1997	Letland beginnt abschließende Verhandlungen mit Russland über die gemeinsame Grenze; wie bei Estland ist der bilaterale Gebietskonflikt mit Russland ein starker Hinderungsgrund für eine EU-Aufnahme beider Länder, erst recht für eine NATO-Aufnahme und hat auch Auswirkungen auf die für den Tourismus als wichtig angesehene Visumsfreiheit mit den nordischen Nachbarländern Finnland und Schweden.
Juli 1997	Beim NATO-Gipfel in Madrid werden nur Polen, Tschechien und Ungarn in die NATO aufgenommen, aber in Punkt 8 des Abschlussdokuments werden die baltischen Staaten und ihre »Fortschritte in Richtung größerer Stabilität und Zusammenarbeit« erwähnt.
15.7.1997	Die EG-Kommission veröffentlicht den Bericht <i>Agenda 2000</i> mit ihren <i>Opinions</i> über die Beitrittskandidaten; sie empfiehlt nur die Aufnahme Estlands in der ersten Runde (<i>fast track</i>). Letland und Litauen wurden auf einen späteren Zeitpunkt verwiesen und müssen zunächst mit dem <i>slow track</i> der Annäherung an die EU vorlieb nehmen.
24.10.1997	Die Präsidenten Litauens und Russlands, Brazauskas und Jelzin unterzeichnen nach vierjährigen Verhandlungen in Moskau ihren Grenzvertrag sowie weitere Verträge über die Teilung des Ostsee-Festlandssockels und die Freihandelszone um Klaipeda; damit Ende der Grenzstreitigkeiten.
24.10.1997	Russland bietet den baltischen Staaten Sicherheitsgarantien an; diese werden abgelehnt mit dem Hinweis auf den Grundsatz der unteilbaren Sicherheit Europas und das Ziel der Balten einer Integration in EU und NATO, gleichzeitig wird das Streben der Russischen Föderation nach gutnachbarlichen Beziehungen begrüßt.
12.12.1997	Estland und Letland schließen die Markierung ihrer Landgrenze ab.
16.1.1998	Die baltischen Staaten unterzeichnen die Charta der Partnerschaft mit den USA; die Charta enthält keine Sicherheitsgarantien, nur die Zusage der USA,

	die baltischen Bemühungen um den NATO-Beitritt zu unterstützen; wird von baltischer Seite nur als Teilerfolg angesehen, da keine direkten Sicherheitsgarantien der USA zu erhalten waren.
25.3.1998	Lettland und Litauen unterzeichnen mit Weißrussland einen Grenzvertrag.
31.3.1998	Beginn der EU-Beitrittsverhandlungen mit den sechs Kandidaten der ersten Runde, zu denen von baltischer Seite nur Estland gehört.
8.4.1998	Wirtschaftssanktionen Russlands gegen Lettland auf Grund angeblicher Diskriminierung der ethnischen russischen Einwohner Lettlands.
1.7.1998	Vereinbarung der baltischen Staaten über die Beseitigung nichttarifärer Handelshemmnisse in Kraft getreten.
10.2.1999	Lettland wird als erster baltischer Staat WTO-Mitglied.
21.5.1999	Estland unterzeichnet WTO-Aufnahmedokumente, die die Verabschiedung von 16 Gesetzesakten bis zum 31.10. erfordern.
1.6.1999	Vereinbarung über die Gemeinsame Baltische Transitregelung in Kraft getreten.
1.6.1999	Lettland verhängt einen 70%igen Importzoll auf Schweinefleisch, min. 0,34 Lats/kg, für 200 Tage; verstößt damit gegen baltisches Freihandelsabkommen, ruft scharfen Protest seitens Estlands und Litauens hervor.
21.6.1999	RF startet Manöver WEST '99, das eine ›Simulationsübung einer RF-Antwort auf einen NATO-Angriff‹ darstellen soll; dabei würden nach Luftangriffen u. a. auch Fallschirmjägereinheiten baltisches Territorium angreifen (<i>Baltic Times</i> 8.-14.8.1999: 3).
31.8.1999	Die russische Radarstation in Skrunda (Lettland) stellt ihren Betrieb ein, sie wird im Laufe der nächsten 18 Monate abgebaut.

Innere und äußere Bestimmungsfaktoren, außenpolitische Doktrinen und Grundstrategien

Zu den inneren wie äußeren Bestimmungsfaktoren der Außenpolitik der baltischen Staaten gehört in erster Linie deren historische Erfahrung als unabhängige, souveräne Staaten der Zwischenkriegszeit (1918/20 und 1939/40) und deren zwangsweise Zugehörigkeit zur Sowjetunion bis 1991. Für alle drei baltischen Staaten bedeutete dies die völlige Einbindung in das sowjetische Wirtschaftssystem über fünfzig Jahre hinweg; speziell für Estland und Lettland folgte daraus eine starke Migration nicht-titularer Minderheiten vorwiegend russischer Herkunft in ihre Gebiete, die einen immer größeren Anteil der Gesamtbevölkerung stellten. Nach 1991/92 wurden diese Minderheiten zu einer Hypothek für das estnische und lettische Verhältnis zur Russischen Föderation, wenn nicht gar zu einem Spielball zwischen estnischen und lettischen Bestrebungen zur Eingliederung in die internationale Gemeinschaft einerseits und russischen Interessen, machtpolitischen Einfluss auf die baltischen Staaten auszuüben und diese internationale Eingliederung zu verhindern, andererseits; dazu wurde neben politischem und diplomatischem auch wirtschaftlicher Druck benutzt, u. a. auch die relative Abhängigkeit der Balten von der russischen Belieferung mit Öl und Gas.

Die baltischen Außenpolitiken bewegen sich insofern zwischen der Eingliederung in den Westen, in die internationale Staatengemeinschaft und ihre Organisationen, und der Abgrenzung nach Osten, d. h. gegenüber der Russischen Föderation. Eine außenpolitische Neutralität wie in der Zwischenkriegszeit ist für keinen der drei Staaten eine echte Option. Von Bedeutung ist, dass ein Konsens der baltischen Eliten in Bezug auf die zu führende Außenpolitik vorherrscht.

Die Grundstrategie aller drei baltischen Staaten basiert zunächst auf deren Selbstverständnis, zum ›Westen‹ zu gehören. Nach den Turbulenzen um den Zusammenbruch der

UdSSR und der erneuten Unabhängigkeit der baltischen Staaten wurde von diesen seit 1991 deshalb zunächst die Anerkennung als souveräne Staaten betrieben, sodann die Absicherung ihrer Souveränität und Garantie der Fortexistenz ihrer Staatengebilde, sowie die völlige Integration in die internationale Gemeinschaft über das Ziel der Existenzsicherung hinaus.

Die unbedingte Eingliederung in den Westen und gleichzeitige Trennung von den sowjetischen Strukturen erforderte eine kombinierte Außen-, Sicherheits-, und Außenwirtschaftspolitik, die von der Aufnahme in internationale Institutionen ausging: zuallererst Anerkennung durch die internationale Staatenwelt und UN-Mitgliedschaft, hernach Europarats- und OSZE-Mitgliedschaft, und zukünftig die Mitgliedschaft in EU und NATO als mittel- und langfristige Hauptziele. Nicht nur soll so die Zugehörigkeit zum Westen festgeschrieben, sondern vor allem auch eine Abgrenzung von und Sicherheit vor der Russischen Föderation (RF) erreicht werden, da die RF trotz wirtschaftlicher Kooperation von den baltischen Staaten spätestens seit der russischen Doktrin des ›Nahen Auslands‹ von 1992 an in erster Linie als Bedrohung empfunden wird.

Von besonderer Bedeutung ist dabei auch, weitere Partner zu finden, die das jeweilige Land in seinen außenpolitischen Interessen fördern; dabei haben sich insbesondere die skandinavischen Staaten im Baltikum engagiert (Archer, 1999). Estland orientiert sich stark an Finnland und Schweden, aber auch an Dänemark; Lettland orientiert sich vorwiegend an Schweden und Dänemark. Litauen kooperiert zwar auch mit Skandinavien, ist jedoch stärker nach Mittel- und Ost-Europa orientiert als Lettland oder gar Estland und hat auf Grund seiner historischen Vergangenheit und der polnischen Minderheiten im Land eine etwas problematische, aber trotzdem recht enge Beziehung zu Polen. Dieses Verhältnis wurde 1998/99 zu einer ›strategischen Partnerschaft‹ aufgewertet, was nicht zuletzt mit der NATO- und baldigen EU-Mitgliedschaft Polens und dem entsprechenden Einfluss zusammenhängen dürfte. Von allen drei Ländern hat Litauen die besten Beziehungen zur GUS. Prinzipiell erscheint die Kooperation jedes einzelnen der baltischen Staaten mit anderen Staaten außerhalb des Baltikums stärker als untereinander, wobei Lettland am wenigsten erfolgreich zu sein scheint.

Baltische Kooperation?

Die drei baltischen Staaten sind trotz ihrer gemeinsamen Geschichte in der Sowjetzeit, trotz der gemeinsamen Bestrebungen zwischen 1987 und 1991, die Unabhängigkeit wiederzuerlangen, und trotz der sie allseits betreffenden Probleme der postsowjetischen Zeit – wie z. B. dem Truppenrückzug der Ex-UdSSR-Truppen – entgegen allen gemeinsamen Beteuerungen durchaus eigene Wege gegangen. Zwar gibt es seit 1994 einen Baltischen Rat, in welchem die Parlamente und Regierungen sowie auch die baltischen Präsidenten zusammenarbeiten (zum Aktionsplan der estnischen Präsidentschaft für 1999-2000: www.vm.ee/eng/policy/BCM/BCM.presidency.htm). Auch mag es vollmundige Projekte wie die ›Via Baltica‹, ein von Finnland durch die baltischen Staaten nach Polen führendes Schnellstraßenprojekt, und ein paralleles Schienennetzprogramm (›Rail Baltica‹) geben.

Über die Vereinbarung eines gemeinsamen Visa- und Wirtschaftsraumes hinaus gibt es jedoch recht wenig Vorzeigbares; im Gegenteil scheint die außen(wirtschafts)politische Zusammenarbeit eher europäischen Zwängen als tatsächlichen Interessen zu folgen, da so die baltische Kooperationsfähigkeit im Kleinen als Vorbereitung auf die EU-Mitgliedschaft im Großen demonstriert werden soll. In der Tat haben denn auch offizielle Stellen keine Gelegenheit ausgelassen, ihre jeweiligen staatlichen Ziele – vorwiegend das einer möglichst schnellen West-Integration – allein zu verfolgen: Als etwa 1997 klar wurde, dass Estland mit einem früheren Beginn von Verhandlungen zur Aufnahme in die EU rechnen können würde, betonte Präsident Meri, dass zwar auf sicherheitspolitischem Gebiet die baltischen

Staaten als Ganzes betrachtet werden müssten, nicht jedoch auf wirtschaftlichem; hier sei eine Einzelfallprüfung vorzunehmen. Auch haben die lettischen Sonderzölle auf Fleischimporte großen Staub aufgewirbelt. So ist neben einer geringen wirtschaftlichen Kooperation allenfalls noch auf sicherheitspolitischem Gebiet eine Zusammenarbeit (BALTBAT [BALTic BATallion], BALTRON [BALTic SquadRON]: gemeinsame baltische Heeres- und Flotteneinheiten) zu verzeichnen, die allerdings in engem Zusammenhang mit der gewünschten NATO-Mitgliedschaft zu sehen ist. Diese wiederum wird auf Grund der geostrategischen Lage des Baltikums und seiner Behandlung als Ganzem auch nur gemeinsam zu erzielen sein.

Die baltischen Staaten und die Russische Föderation (RF)

Die RF hat die Tatsache der großen Zahl ethnischer russischer und russischsprachiger Minderheiten mehrfach benutzt, um auf Estland (1989: 38,5 %, 1999: ca. 35 % Nicht-estn) und Lettland (1989: 48,5 %, 1999: ca. 45 % Nichtletten) politischen Druck auszuüben. Sei es, um den Truppenrückzug der nunmehr russischen Einheiten zu verzögern, sei es, um Konzessionen und finanzielle Beiträge etwa in Bezug auf den Bau von Truppenunterkünften in Russland zu erreichen: die Außenpolitik der RF bis hin zu Präsident Jelzin hat mehrfach das Thema der ethnischen Minderheiten auf die Tagesordnung gesetzt.

Während 1992-1994 wurde dieses Thema mit dem anstehenden Truppenrückzug verbunden, indem die RF Estland und Lettland der Diskriminierung, der Menschenrechtsverletzungen bis hin zu »ethnischen Säuberungen« an den Russen beschuldigte, den Truppenrückzug offiziell mehrfach stoppte (Marx, 1994; Cichock, 1999) und sogar mehrfach die Drohung ausstieß, die russischen Brüder notfalls mit Waffengewalt zu verteidigen. Hintergrund der russischen Anschuldigungen waren hier v. a. die relativ harten Gesetze Estlands und Lettlands, die die Staatsbürgerschaft und das Aufenthaltsrecht regelten, sowie die damit verbundenen Ausführungsgesetze und Bestimmungen, die darauf hinausliefen, dass alle nach 1940 in das Baltikum gekommenen Migranten und ihre Angehörigen sich naturalisieren lassen mussten – wobei Estland und Lettland streng darauf achteten, ihre Konformität mit internationalem Recht zu betonen (ausf. für Estland: Thiele, 1999).

Andererseits wurden seitens der RF Forderungen nach Aufenthaltsrechten für Militäripensionäre gestellt, die aber zumindest teilweise mit den baltischen Verfassungen kollidierten; ebenso wurden finanzielle Zuwendungen für den Bau neuer Militär-Wohnungen auf RF-Territorium gefordert, da durch den Rückzug der Truppen aus den ehemaligen Satellitenstaaten Mittel- und Osteuropas starker Wohnungsmangel herrschte. Beides wurde mit politischen Fortschritten verbunden – sowohl beim Truppenrückzug als auch bei der Frage der gemeinsamen Grenzen, die seit 1991/92 ein weiterer Streitpunkt im russisch-baltischen Verhältnis sind.

Für eine Aufnahme sowohl in die NATO als auch in die EU ist es für die Beitrittskandidaten von elementarer Bedeutung, weder Grenzstreitigkeiten noch Minderheitenprobleme zu haben, da Estland, Lettland und Litauen in einem solchen Falle die NATO- und EU-Außengrenzen darstellten und derartige Probleme die Aufnahme verzögern können. Grenzverhandlungen haben alle baltischen Staaten seit 1991/92 mit der RF geführt, und seit 1995 sind die Verträge im Prinzip ausgehandelt; doch erst 1997 konnte Litauen einen Vertrag mit der RF unterzeichnen, der aber bis Mitte 1999 nicht durch die russische Duma ratifiziert worden ist. Für Estland und Lettland stehen solche Unterzeichnungen immer noch aus, obwohl andererseits die RF bereits einseitige Grenzbefestigungen entlang der alten UdSSR-Republiksgrenzen eingerichtet hat, und Estland wie auch Lettland 1996 auf EU-Druck auf das Festhalten an den Grenzregelungen und Territorialforderungen (LV: Abrene-Gebiet, EV: Petseri-Gebiet und Jaanilinn/Ivangorod) aus den Verträgen von 1920 verzichtet haben.

Die Frage der wirtschaftlich wichtigen Visumsfreiheit im Verkehr mit dem skandinavischen Raum hing ebenfalls mit der eindeutigen Befestigung der Grenzen der baltischen

Staaten zusammen; nachdem aber diese alles in ihrer Macht Stehende zur Lösung der Grenzstreitigkeiten mit der RF getan hatten, begannen Finnland und Schweden 1997 visumsfreien Reiseverkehr mit Estland und Lettland trotz der nicht vorhandenen estnisch-lettischen Grenzverträge mit der RF; Mitte 1999 beinhaltet die Liste der visumsfrei zu bereisenden Staaten auch die Teilnehmer des Schengen-Prozesses.

Spätestens seit der Empfehlung der EU-Kommission zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Estland Mitte 1997, die Ende März 1998 begonnen, hat die RF die weitere Hinwendung des Baltikums zum Westen mit stärkerem politischem, diplomatischem und wirtschaftlichem Druck sowie aggressiver Rhetorik beantwortet, um zumindest die Aufnahme in die NATO so schwer wie möglich zu machen (Rotfeld, 1998: 146). Häufig genug mussten dabei die russisch(sprachigen) Minderheiten für die außenpolitischen Ziele der RF erhalten, die baltischen Staaten für die internationale Gemeinschaft unattraktiv zu machen (sehr kritisch: Aivars Stranga in Bleiere u. a., 1999: 33-40).

Litauen hat auf Grund seiner geographischen Grenzlage zur russischen Exklave Kaliningrad (Königsberg) ein besonderes Verhältnis zur RF. Diese hat ihre Truppen bereits 1993 abgezogen; 1997 wurde ein Grenzvertrag abgeschlossen, der allerdings noch nicht von der Duma ratifiziert worden ist. Ein Grund für das etwas bessere, wiewohl keineswegs spannungsfreie Verhältnis zur RF ist wohl die Tatsache, dass fast die gesamte Infrastruktur (Straßen, Schienen, Versorgungsleitungen für Öl und Gas) in Richtung Kaliningrad durch Litauen hindurchgehen und die RF ihre Karten hier nicht überreizen kann. Da nur 9 % der litauischen Bevölkerung zur russischen Minderheit zu zählen sind und diese 1991 bereits die Option automatischer Einbürgerung nach Antrag bekommen hatte, ist dieses Thema nur sehr selten aufgekommen. 1999 hat Litauen das Visumsregime für seine Nachbarländer erleichtert.

Außenpolitische Entscheidungsprozesse und Institutionen

Nachdem während der Zeit des Unabhängigkeitskampfes mehrere Akteure gleichzeitig Außenpolitik betrieben, wurden 1991-1992 die Rahmenbedingungen für die notwendigen Institutionen im Zuge des erneuten Staatsbildungsprozesses geschaffen. Nach Volksabstimmungen über die Annahme einer Verfassung in Estland und Litauen, oder die Wiedereinsetzung der historischen Verfassung von 1922 (Lettland), sowie freien und geheimen Wahlen, konnten in allen drei baltischen Ländern die ersten postsowjetischen Parlamente und ihre Regierungen gewählt werden. Ministerien mussten fast vollständig neu errichtet werden, sodass im Falle der Außenministerien der baltischen Staaten auf Grund der vorher nicht existierenden diplomatischen Ausbildung andere Qualifikationen, wie etwa Fremdsprachenkenntnisse oder humanwissenschaftliche Studienfächer, herangezogen wurden (Vares, 1993: 5-6); dazu wurden Exilbalten aus den USA, Kanada oder Skandinavien eingestellt. Zum Ende der 1990er Jahre haben sich diplomatische Ausbildungsgänge oder Schulen etabliert, die den Nachwuchs nach Abschluss z. B. eines juristischen oder wirtschaftswissenschaftlichen Studiums auf die diplomatische Laufbahn vorbereiten. In Estland existiert eine diplomatische Schule seit Januar 1990.

Estland

Die estnische Außenpolitik wird geführt vom Außenminister in Absprache mit dem jeweiligen Premierminister und Regierungschef; während seiner Amtszeit seit 1992 hat allerdings auch der estnische Staatspräsident Meri trotz seiner weitgehend repräsentativen Aufgaben durchaus Außenpolitik »gemacht«, etwa in der Frage des Rückzugs der sowjetischen/russischen Truppen im Jahre 1994.

Dem estnischen Außenminister steht neben seinem Ministerialbüro ein permanenter Unter-Staatssekretär zur Seite, der den Abteilungen Recht, Protokoll, Personal, Botschaften und Missionen sowie dem Sekretariat direkt vorsteht; seine vier Stellvertretenden Unter-

Staatssekretäre sind (1) für die Abteilung für Europäische Integration zuständig, ferner (2) für die Politische Abteilung, die Politikplanung und das Presse- und Informationsamt; (3) für die Außenwirtschaftsabteilung und die Konsularabteilung; schließlich (4) für die Abteilung für Rechnungswesen, die Verwaltung und die Budget- und Wirtschaftsmanagementabteilung. Die Zahl der internen wie externen Mitarbeiter des Amtes sowie Angaben über die Botschaften Estlands sind nicht verfügbar.

Letland

Auch in Letland wird die Außenpolitik von der Exekutive, also dem Außenminister in Abstimmung mit dem Premier, gemacht.

Das Außenministerium hat über 100 Mitarbeiter in 7 Unterabteilungen: Ost-Abteilung, West-Abteilung, Abteilung für Internationale Organisationen, Rechtsabteilung, Konsularabteilung, Verwaltung und Protokoll. Dazu hat Letland Mitte 1999 etwa 50 Auslandsvertretungen (Botschaften, Missionen und Konsulate) in Europa und den USA sowie einen Chargé d'affaires in Peking/China; die zum Teil Doppel- oder Tripelakkreditierungen besitzen; mit afrikanischen, asiatischen und ozeanischen Staaten wird der Kontakt über die UN-Mission gehalten.

Litauen

Nach Artikel 84.1-3 der litauischen Konstitution führt der Präsident die Grundzüge der Außenpolitik zusammen mit der Regierung aus. Er kann internationale Verträge im Namen der Republik Litauen unterzeichnen und sie dem Parlament zur Ratifikation vorlegen; ferner ernennt er das diplomatische Personal der litauischen Botschaften und bei internationalen Organisationen (EECR 6 [2&3], 1997).

Das Auswärtige Amt Litauens wird geführt vom Außenminister, seinen Stellvertretern und Staatssekretären; ihm steht ein Ministerialbüro, eine Generalinspektion und eine Beratergruppe zur Verfügung. Neben der politischen Abteilung mit 10 Unterabteilungen (Nordeuropa, Westeuropa, Mitteleuropa, GUS, Amerika, Asien-Afrika-Pazifik; dazu Sicherheitspolitik, Internationale Organisationen sowie außenpolitische Planung und Analyse) stehen die Abteilung für Rechtsfragen und internationale Verträge, die Abteilung für Europäische Integration, die Wirtschaftsabteilung und die Konsularabteilung mit jeweils drei bis fünf Unterabteilungen. Dazu kommen die Kommission für Grenzfragen, die Delegation für EU-Verhandlungsvorbereitungen, sowie die Protokoll-, Finanz- und Verwaltungsabteilungen und die Presse- und Informationsabteilung. Das Ministerium hat 556 Mitarbeiter, davon 271 im Ausland. Litauische Auslandsvertretungen sind in 27 Ländern, mit weiteren 9 Konsulaten und bei 7 internationalen Organisationen akkreditiert. 23 Länder unterhalten Botschaften in Litauen, dazu 7 internationale Organisationen und 9 Konsulate.

Sicherheitspolitik; Politik in internationalen Institutionen; Perspektiven zukünftiger Entwicklung

Baltische Sicherheitspolitik und das Verhältnis zur Russischen Föderation (RF)

Prinzipiell hat die baltische Außenpolitik auf der internationalen Ebene seit der Doktrin des ›Nahen Auslands‹ von 1993 mit den Bestrebungen der RF zu kämpfen, weiterhin Einfluss auf die baltischen Staaten ausüben und dementsprechend eine weitere Integration in die westlichen Strukturen verhindern zu wollen. Sowohl in bezug auf die Aufnahme Estlands (1993) als auch Letlands (1995) in den Europarat wurde die Karte der ›Diskriminierung der russischen Minderheiten‹ gespielt, zum Teil von wirtschaftlichen Sanktionen begleitet; dies wurde 1997 wiederholt, als es für Estland im Europarat um die Aufhebung des *Monitoring Status* ging. Da in der postsowjetischen Welt der 1990er Jahre nach dem Kopenhagener Gipfel immer mehr Wert auf die Einhaltung der Menschenrechte gelegt

wurde, waren außenpolitische Probleme für Estland und Lettland vorprogrammiert, die im Zuge der Sicherung der Souveränität und Fortexistenz ihrer Staaten besonders stark auf die Einbindung in internationale Strukturen setzten. Hier ist insbesondere auf die Stellung des Europarats und der OSZE, v. a. deren Hohem Kommissar für Nationale Minderheiten (HKNM), Max van der Stoel, zu verweisen, deren Zusammenarbeit mit Estland und Lettland dazu beigetragen hat, Probleme der dortigen ethnischen Minderheiten weitestgehend zu lösen. Diese Zusammenarbeit erfolgte seitens der ihre Souveränität sehr schätzenden Balten nur recht widerwillig, wurde aber als notwendige Vorbedingung für die weitere internationale Integration angesehen und insofern auch trotz einiger innenpolitischer Opposition letztendlich erfolgreich durchgeführt.

1997 hat das russische Außenministerium eine neue Grundlinie für das langfristige Verhältnis zu den baltischen Staaten festgelegt, auf die nach wie vor politischer Einfluss ausgeübt werden soll, da sie zur russischen Interessenssphäre gerechnet werden (Russia's long-term guideline towards Baltic States, ITAR-TASS 11.2.1997). Baltischerseits wurde dies mit verstärkten Eingliederungsbemühungen in die internationale Gemeinschaft beantwortet.

Die Integration der baltischen Staaten in EU und NATO als Form der Sicherheitspolitik

Diese beiden Organisationen sind seit 1991 für alle drei baltischen Staaten die wichtigsten. Während die EU hauptsächlich als wirtschaftliche Organisation angesehen wird, ist ihre tatsächliche Bedeutung als ›weiche‹ Sicherheitsgarantie, als Garant politischer und wirtschaftlicher Stabilität größer. Vor allem nachdem im Juli 1997 auf dem Madrider NATO-Gipfel klar wurde, dass die baltischen Staaten vorläufig nicht mit einer NATO-Mitgliedschaft rechnen können, obwohl diese als höchste Sicherheitsgarantie angesehen wurde und wird, hat die Integration in die EU und in die als ›Vorstufen‹ zur NATO-Mitgliedschaft angesehene ›Partnership for Peace‹ (Pfp) von 1994 an Bedeutung gewonnen (Bleiere u. a., 1999). In den Augen der baltischen Bevölkerungen ist es denn in der Regel auch die NATO-Mitgliedschaft (Litauen) oder die Kombination aus EU- und NATO-Mitgliedschaft (Estland und Lettland), die die größtmögliche Sicherheit bietet. Doch scheint auch die staatliche Neutralität eine favorisierte Option in Estland und Lettland zu sein. Prinzipiell haben im März 1998 55 % der Litauer, 54 % der Esten, und 47 % der Letten die Anstrengungen der Regierungen zur NATO-Mitgliedschaft ganz oder teilweise befürwortet (ausf.: Baltic Surveys/GALLUP u. a., 1998).

Alle baltischen Staaten haben im Zuge der Annäherung an EU (Weißbuch-Maßnahmen der Agenda 2000 zur Angleichung an den Gemeinsamen Markt) und NATO (*Inter-Operability*) große Anstrengungen auf sich nehmen müssen. Die Schaffung eines baltischen Verteidigungsbataillons, die Mitarbeit in NATO-Kooperationsforen oder das Stellen kleinerer Truppenkontingente im Rahmen der KFOR/SFOR-Truppen dienen als zusätzliche Demonstration des Integrationswillens, ebenso wie die aktive Teilnahme am Pfp-Programm und an entsprechenden NATO-Manövern (BALTIC CHALLENGE, 1995, 1997 u. a.). Insofern verwundert es nicht, wenn diese Sicherheitsanstrengungen angesichts auch großer Kosten für den Haushalt der baltischen Staaten zwar vonseiten der Bevölkerung einerseits für zu teuer gehalten, andererseits aber als notwendiges Übel angesehen werden. Die Teilnahme am Pfp wird von 69 % der Befragten in Estland befürwortet; in Lettland waren dies 54 %, in Litauen 62 %; Ablehnung wird nur von 12-16 % der Befragten geäußert (Baltic Surveys/GALLUP u. a., 1998).

Die zukünftige Politik der baltischen Staaten wird weiter durch die Angleichung und Integration in die internationale Gemeinschaft gekennzeichnet sein; die NATO-Mitgliedschaft wird dabei ein eher mittel- bis langfristiges Ziel bleiben müssen. Die EU-Mitgliedschaft könnte 2002 oder 2003 für Estland erreichbar sein; Lettland und Litauen

können laut den Empfehlungen der EU-Kommission von Mitte Oktober 1999 und den kurz darauf folgenden positiven Äußerungen der Staats- und Regierungschefs in Tampere wohl davon ausgehen, im Dezember 1999 in Helsinki eingeladen zu werden, in die Gruppe der *fast track*-Länder aufgenommen zu werden. Andreas Demuth

Literatur

- Archer, Clive (1999) ›Nordic Swans and Baltic Cygnets‹, *Cooperation and Conflict* 34 (1), S. 47-71.
- Asmus, Ronald D. und Robert C. Nurick (1996) ›NATO Enlargement and the Baltic States‹, *Survival* 38 (2), S. 121-142.
- Baltic Surveys/GALLUP u. a. (1998) *Public Opinion and Level of Awareness on Security Issues in the Baltic Countries*, url: www.urm.lt/nato/opinion.htm, 23.9.1999.
- Bildt, Carl (1994) ›The Baltic Litmus Test‹, *Foreign Affairs* 73 (5), S. 72-83.
- Bleiere, Dana u. a. (1999) *The Impact of European Integration Processes on Baltic Security. NATO Fellowship Programme 1997-1999, Final Report* (Riga).
- Cichock, Mark A. (1999) ›Interdependence and Manipulation in the Russian-Baltic Relationship: 1993-1997‹, *Journal of Baltic Studies* 30 (2), S. 89-116.
- Europäische Kommission (1997) *Agenda 2000 – Commission Opinion on Estonia's Application for Membership of the European Union*, Brüssel, DOC/97/12; Lettland: DOC/97/14; Litauen, DOC/97/15.
- Ham, Peter van (1998) ›The Baltic States and *Zwischeneuropa*: ›Geography is Destiny?‹, *International Relations* 14 (2), S. 47-59.
- Herd, Graeme P. (1999) ›Russia's Baltic Policy After the Meltdown‹, *Security Dialogue* 30 (2), S. 197-212.
- Lange, Peer H. (1999) ›Das Baltikum‹, in Werner Weidenfeld (Hg.) *Europa-Handbuch* (Gütersloh, Bertelsmann Stiftung), S. 263-274.
- Marx, Stefan (1994) ›Russia's Withdrawal from the Baltics‹, *Jane's Intelligence Review* 6 (4), S. 565-566.
- Rotfeld, Adam Daniel (1998) ›Europe: the transition to inclusive security‹, SIPRI: *SIPRI Yearbook 1998. Armaments, Disarmaments, and International Security* (Oxford, OUP), S. 141-167.
- Thiele, Carmen (1999) *Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenschutz in Estland* (Berlin, Springer).
- Waltz von Eschen, Friedrich Frhr. (1994) ›Der Weg der baltischen Staaten in die Vereinten Nationen und andere internationale Organisationen‹, *Osteuropa* 44 (10), S. 945-956.

Estnisches Außenministerium:	www.vm.ee
Lettisches Außenministerium:	www.mfa.gov.lv
Litauisches Außenministerium:	www.urm.lt
Europäische Kommission:	europa.eu.int/comm/dg1a/
Europarat:	stars.coe.fr
NATO Partnership for Peace:	www.nato.int/PPF
Nordischer Rat:	www.norden.dk
UNDP Länderbüros:	EV: www.ciesin.ee/undp/
	LV: www.undp.riga.lv/un/
	LT: www.undp.lt

Dr. Andreas Demuth, geb. 1967, M. A. Politikwissenschaft (Neuere Geschichte und Philosophie) mit theoretischer Arbeit über Migration 1995 WWU Münster; Dr. phil. Frühjahr 2000 über Migration und Minderheiten in Estland am IMIS, Univ. Osnabrück; arbeitet auf dem Gebiet der Internationalen Beziehungen und ihrer Geschichte, vorwiegend über Migrations- und Minderheitenfragen in MOE; internationale Behandlung von Migrations- und Minderheitenfragen; regionaler Schwerpunkt: Baltikum, baltische Minderheiten, Verhältnis zur Russischen Föderation, baltische Außen- und Sicherheitspolitik.

Belarus (Weißrussland)

Historische Grunddaten

27.7.1990	Oberster Sowjet erklärt Unabhängigkeit im Rahmen der Sowjetunion.
25.8.1991	Staatliche Unabhängigkeit Weißrusslands
8.12.1991	Beschluss zur Auflösung der Sowjetunion und Gründung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
1992	Europarat verleiht Belarus den Status als Sondergast.
Dez. 1993	Beitritt zum Taschkenter Vertrag über kollektive Sicherheit
März 1994	Demokratische Verfassung
März 1995	Partnerschafts- und Kooperationsvertrag mit der Europäischen Union
März 1996	Zollunion aus Russland, Belarus, Kasachstan, Kirgisistan und (seit 1999) Tadschikistan
Nov. 1996	Als Referendum getarnter Staatsstreich Lukaschenkos schaltet Parlament und Verfassungsgericht als eigenständige Gewalten aus und schafft die Grundlage für die Errichtung eines harten Autoritarismus.
Herbst 1997	Scheitern der Bemühungen von EU und Europarat um Vermittlung im Verfassungskonflikt
Sept. 1998	114. Mitglied der Blockfreien-Bewegung
Dez. 1999	Vertrag über die Errichtung einer Union zwischen Belarus und Russland

Der Weg zur Unabhängigkeit von Belarus (Weißrussland) verlief zögerlich und in mehreren Etappen. Am 27.7.1990 erklärte der Oberste Sowjet als letzter der westlichen Unionsrepubliken die Souveränität des Landes im Rahmen der Sowjetunion. Am 25.8.1991, wenige Tage nach dem Putschversuch orthodoxer Kräfte in Moskau, proklamierte er die staatliche Unabhängigkeit Weißrusslands, unterstützte zugleich jedoch aktiv die Bemühungen Gorbatschows um Ausarbeitung eines neuen Unionsvertrags. Am 8.12.1991 schließlich schloss sich Parlamentspräsident und Staatsoberhaupt Schuschkewitsch dem Beschluss des russischen Präsidenten Jelzin und des ukrainischen Präsidenten Krawtschuk an, die Sowjetunion aufzulösen und an ihrer statt die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) zu gründen. Diesem lockeren, seit seiner Konstituierung von schleichender Desintegration geprägten Verbund von 12 UdSSR-Nachfolgestaaten gehört die Republik Belarus bis heute an, und in dessen Rahmen ist sie zugleich Mitglied der im März 1996 gebildeten und ebenfalls nur schlecht funktionierenden Zollunion aus Russland, Belarus, Kasachstan, Kirgisistan und (seit 1999) Tadschikistan.

Die Zögerlichkeit von Belarus auf dem Weg in die Unabhängigkeit hat ihre Ursachen in der historisch schwach ausgeprägten Identität des Landes und in seinen engen Bindungen an Moskau (Holtbrügge, 1996: 31ff.). Mit Ausnahme einer kurzen Periode gegen Ende des Ersten Weltkriegs hat Belarus in seiner Geschichte nie eine eigenständige Staatlichkeit besessen. Vielmehr wurde die westliche Rus mit ihren Fürstentümern Polozk, Turaw, Minsk, Witebsk und Smolensk Teil des Großfürstentums Litauen (seit dem 13./14. Jahrhundert), nach der polnisch-litauischen Verbindung der Union von Lublin in der Rzeczpospolita-Adelsdemokratie auf (1569) und fiel im Zuge der polnischen Teilungen schließlich größtenteils an Russland (1772-1795). So konnte Belarus nach der Unabhängigkeit nur begrenzt auf Mythen, Legenden und Symbole zurückgreifen, die als Faktoren der nationalen Identitätsbildung und als Hebel zur Mobilisierung der Menschen für Fundierung und Verteidigung ihres Staates hätten dienen können. In den internationalen Beziehungen blieb für die Mehrzahl von Eliten und Bevölkerung Weißrusslands

Moskau der zentrale Bezugspunkt; im Gegensatz zu den angrenzenden Nachbarn Polen, Ukraine, Litauen und Lettland wird eine »Rückkehr nach Europa« einschließlich einer Einbeziehung in die euro-atlantischen Kernorganisationen EU und NATO lediglich von einer Minderheit befürwortet.

Die wichtigsten Ursachen für diese Sonderrolle in Form eines Strebens nach Zusammenschluss und Reintegration mit Russland lassen sich so umreißen:

- Unter dem Spätzarismus und anschließend unter Stalin war die belarussische Sprache und Kultur – nach kurzem Aufblühen in den 20er Jahren – zu Gunsten des Russischen weitgehend verdrängt worden. Hinzu kam, dass die nationale Intelligenz unter Stalin (und Hitler) faktisch liquidiert wurde und später Moskau als Wirkungsfeld vorzog. Viele ethnische Belarussen denken und fühlen »russisch«.
- Im gemeinsamen Abwehrkampf der Sowjetunion gegen die deutschen Invasoren im Zweiten Weltkrieg entwickelte sich in Belarus ein spezifisches *sowjetisches* Bewusstsein. Belarus galt fortan als diejenige Republik, die in Mentalität und Eigenbewusstsein unter allen Republiken der UdSSR am stärksten sowjetisiert war.
- Belarus zeichnete sich durch eine vergleichsweise moderne Industrie und hochqualifizierte Fachkräfte aus, von seinem Lebensniveau her gehörte es zum Zeitpunkt seiner Unabhängigkeit nach den baltischen Staaten zu den führenden Republiken der Sowjetunion. Diese dem Sowjetregime zugeschriebenen Errungenschaften trugen ganz wesentlich zu einer Affinität gegenüber Russland bei. Ähnliche Wirkung hatte die extreme Rohstoff- und Energieabhängigkeit von Moskau.
- Nach einer vorübergehenden Schwächeperiode im Zuge des Moskauer Augustputsches nahm die zweite Staffel der Staats- und Parteinomenklatur, in der jetzt Interessenvertreter der Wirtschaft dominierten (»rote Direktoren«), seit 1993 das Heft wieder fest in die Hand. Das Interesse dieser informellen »Partei der Macht« richtete sich auf die Wiederherstellung traditioneller Produktions- und Lieferbeziehungen mit Russland sowie auf die fortwirkende Verflechtung mit den entsprechenden Seilschaften in Russland, wobei der Bevölkerung suggeriert wurde, nur auf diese Weise könnten die materiellen und sozialen Sicherheiten garantiert werden.

Vor diesem Hintergrund zeichnete sich die Außenpolitik Weißrusslands durch einen zunehmenden Drang nach Osten aus. Zwar scheiterte der Versuch Ministerpräsident Kebitschs vom Frühjahr 1994, in engem Einvernehmen mit seinem Moskauer Kollegen Tschernomyrdin eine gemeinsame Währung Belarus-Russland mit der russischen Zentralbank als einzigem Emissionszentrum zu schaffen. Gegen dieses radikale Projekt, dessen Realisierung de facto den Verlust der staatlichen Souveränität eingeleitet hätte, wandten sich über die neuformierten demokratischen Kräfte mit Nationalbankchef Bogdanewitsch hinaus auch Teile des alten Regimes, darunter bemerkenswerterweise der Parlamentsabgeordnete Lukaschenko, ein damals noch wenig bekannter Kandidat für das neu geschaffene Präsidentenamtsamt. Zugleich setzte die Kebitsch-Regierung im Dezember 1993 jedoch gegen heftigen Widerstand von Schuschewitsch und der ihn stützenden nationaldemokratischen Opposition den Beitritt des Landes zum Taschkenter Vertrag über kollektive Sicherheit durch, den Russland, Kasachstan, Armenien, Tadschikistan, Usbekistan und Kirgisistan im Mai 1992 unterzeichnet hatten. Im Vordergrund stand dabei die Absicht, das Interesse an einem positiven Verhältnis zu Russland zu signalisieren, das gewachsene zuverlässige Verteidigungssystem zu erhalten und den Verbund mit dem für die belarussische Rüstungsindustrie lebenswichtigen Militär-Industriekomplex Russlands zu sichern. Allerdings wurde die Beitrittserklärung von Minsk mit einer Zusatzklausel versehen, wonach Truppen Weißrusslands außerhalb des Landes nicht eingesetzt werden dürfen. Diese Konzession der Regierung an die Opposition, an der auch Lukaschenko bis

heute festhält, war insbesondere auf das Trauma der mit 1.000 von insgesamt 15.000 Toten hohen belarussischen Verluste im Afghanistankrieg zurückzuführen.

Eine gewisse Mitverantwortung für die erneute enge Anlehnung Weißrusslands an Russland kommt gewiss auch dem Westen zu. Im Grunde hat er Belarus, das Land in der östlichen Mitte Europas, nach seiner Entlassung in die Unabhängigkeit wenig Aufmerksamkeit geschenkt – ganz anders als es gegenüber den Anrainern Russland, Ukraine, Polen, baltische Staaten geschah. De facto überließ er die junge Republik mit ihrer Ressourcenarmut, den Folgen der Reaktorkatastrophe von Tschernobyl und dem kaum reformierbaren Militär-Industriekomplex weitgehend sich selbst; sein Interesse beschränkte sich im Wesentlichen auf den Abzug der 18 verbliebenen strategischen Raketen (abgeschlossen im November 1996). Aufgeschreckt wurde der Westen im Grunde erst im November 1996, als der im Juli 1994 mit 81,7 % der abgegebenen Stimmen zum Präsidenten gewählte Lukaschenko in einem als Referendum getarnten Staatsstreich Parlament und Verfassungsgericht als eigenständige Gewalten ausschaltete und die Grundlagen für die Errichtung eines persönlichen harten Autoritarismus legte (Lindner, 1997; Sahn, 1997). Außenpolitisch drückte sich dies insbesondere auf zwei Feldern aus: in einem extrem widersprüchlichen Verhältnis zu Russland, das bei der Bestimmung der Zukunft von Belarus eine Schlüsselrolle einnimmt, sowie in einer wachsenden Selbstisolierung gegenüber dem Westen, der die Beachtung der OSZE-Prinzipien Freiheit, Demokratie, Pluralismus und Gewaltenteilung einfordert.

Im Verhältnis zu Russland fehlt es auf beiden Seiten nicht an Hymnen auf die Gemeinsamkeiten der Brudervölker und an blumiger Integrationsrhetorik (Timmermann, 1997). Seit 1995 wurden von den Präsidenten im Jahresrhythmus Verträge und Abkommen geschlossen, die beide Staaten der »Integration« und der »Vereinheitlichung« näher bringen sollen: der Freundschaftsvertrag, der Vertrag über die Zweier-»Gemeinschaft«, der Vertrag über die Zweier-»Union«, im Dezember 1998, die Gipfel-»Erklärung über die weitere Vereinigung von Belarus und Russland« und zuletzt, im Dezember 1999, der Vertrag über die Union zwischen beiden Staaten. Bezeichnenderweise war Russland der einzige unter den 54 OSZE-Staaten, der das Ergebnis des manipulierten Referendums vom November 1996 ebenso anerkannte wie die Legalität des nach dem Verfassungsputsch von Lukaschenko persönlich komponierten neuen Parlaments.

Die herausragenden russischen Interessen an einer Integration mit Belarus, an die Lukaschenko in seiner Strategie geschickt anknüpft, sind evident. Stichwortartig seien genannt: Verhinderung der Herausbildung eines »Cordon sanitaire« in Form der erwähnten Baltikum-Schwarzmeerzone; Dominanz über das strategische Vorfeld nach Westen, einschließlich der weiteren Nutzung der strategischen Funk- und Radarsysteme an der Westgrenze Weißrusslands; Sicherung des zuverlässigen Transits für die russischen Verkehrs- und Energieleitsysteme nach Westen; Zugriff auf den belarussischen Militär-Industriekomplex sowie die energieverarbeitenden Anlagen; schließlich das Bestreben, nach der Serie geopolitischer Verluste und Demütigungen endlich einen strategischen Erfolg vorzuweisen – nicht zuletzt gegenüber den auf Wiederherstellung einer erneuerten Sowjetunion hinarbeitenden »Nationalpatrioten« linker und rechter Provenienz (Timmermann, 1997: 18ff.). Lukaschenko teilt eine Reihe dieser Ziele, insbesondere jene, die auf Abwehr der NATO-Erweiterung nach Osten zielen (Belarus als »Rammbock gegen westliche Einflussnahme in der GUS«, Reuters 21.11.1995). Entsprechend konstruktiv gestalten sich die Beziehungen zwischen den Abwehrdiensten, den Sicherheitskräften und den Militärs beider Staaten. Als Kooperationsfelder wurden 1998 vertraglich u. a. fixiert: Verteidigungspolitik und -strategie, Rüstungsprogramme, Luftabwehr, gemeinsame regionale Kampfgruppen. Darüber hinaus kam es nach Bildung der bilateralen Zollunion

(1995) zu einer bemerkenswerten Verdichtung der Handelsverflechtungen, in deren Rahmen Belarus bis zur Wirtschafts- und Finanzkrise in Moskau vom August 1998 fast 70 % seiner Exporte mit Russland und dessen Regionen abwickelte, zum größeren Teil freilich über Bartertausch. Realisiert werden teilweise auch die vertraglichen Abmachungen, die den Bürgern beider Staaten gleiche Rechte im Hinblick auf Bildung, soziale Standards, Arbeitsbedingungen, Niederlassungsfreiheit sowie Erwerb von Grund und Boden gewährleisten.

Wenn die Integration der Partner dennoch stagniert, so liegt dies an den tiefgreifenden Divergenzen über Charakter und politische Ausrichtung der anvisierten »Vereinigung«. Sie werden sich auch in Zukunft nur schwer ausräumen lassen (Alexandrova/Timmermann, 1998: 94ff.). Das Lukaschenko-Regime hält sich vorerst alle Optionen offen und sucht je nach den weiteren Entwicklungen in Russland ein Maximal- bzw. ein Minimalprogramm zu realisieren. Das Maximalprogramm Lukaschenkos zielt auf die Präsidentschaft in einem Unionsstaat mit starken supranationalen Kompetenzen, der ihm zusätzliche Einflusschancen auf Russland einräumt. Tatsächlich wurde Lukaschenko im Januar 2000 zum Vorsitzenden des Unions-Leitungsgremiums gewählt, doch verfügt dies über keine reale Macht. Bei seinem Minimalprogramm geht es Lukaschenko vor allem um die weitere Bereitschaft Moskaus, die auf Talfahrt geratene belarussische Wirtschaft durch massive materielle Vergünstigungen auch weiterhin wirksam abzustützen.

Der Druck des Lukaschenko-Regimes auf die russischen Eliten zur Durchsetzung wenigstens des Minimalprogramms ist vielfältig und zeigt durchaus Wirkung, insbesondere im Lager der »Nationalpatrioten«, aber auch unter den Zentristen bis weit hinein in die Jelzin-Exekutive. Möglicherweise schlägt Putin hier eine pragmatischere, härtere Gangart an, indem er wirtschaftliche Unterstützung reduziert und mit Blick auf eine tatsächliche Vereinigung zu russischen Bedingungen verstärkt politisch konditioniert. Angesichts sich drastisch verengender Finanzspielräume jedenfalls ist Russland immer weniger in der Lage, das durch wirtschaftlichen Strukturkonservatismus und Selbstisolierung nach Westen selbstverschuldet in Not geratene Belarus mit preisgünstigen Energieträgern zu alimentieren, Ressourcen für Modernisierungsinvestitionen zu mobilisieren und die im Westen kaum noch wettbewerbsfähigen Produkte seines Unionspartners in bisherigem Umfang zu absorbieren. Vor diesem Hintergrund plädieren neben den Vertretern der Opposition seit Ende 1998 auch Regimepolitiker immer nachdrücklicher für eine Diversifizierung des Außenhandels im Sinne einer stärkeren Ausrichtung nach Westen.

Eine solche Linie könnte, sollte sie sich durchsetzen, eine Wende im Verhältnis Belarus – Westen bedeuten. Tatsächlich hatte es sich seit Mitte der 90er Jahre ständig verschlechtert und schließlich zur Selbstisolierung Weißrusslands nach Westen geführt (Sahm, 1998). Ursache war der erwähnte Referendums-Putsch vom November 1996. Nach eindringlichen Vorwarnungen reagierte die euro-atlantische Staatengemeinschaft entschlossen auf die eklatante Verletzung europäischer Prinzipien, zu deren Beachtung sich Belarus gegenüber EU, Europarat und OSZE verpflichtet hatte. Die EU und deren Mitgliedstaaten, 1995 mit einem Anteil von 22 % der Exporte und 28 % der Importe Weißrusslands der größte Handelspartner des Landes nach Russland, begrenzten Ministerkontakte zum Lukaschenko-Regime, erkannten ausschließlich die Abgeordneten des aufgelösten Parlaments an, legten den im März 1995 unterzeichneten Partnerschafts- und Kooperationsvertrag auf Eis und strichen die Tacis-Beratungshilfe (Ausnahme: das der Regierungskontrolle entzogene Demokratieprogramm). Der Europarat suspendierte den Status Weißrusslands als Sondergast, den es seit 1992 innehatte. Die OSZE entschied sich, zu den Sitzungen ihrer Parlamentarischen Versammlung ausschließlich eine Delegation

des aufgelösten Parlaments einzuladen. Weitergehende Beschlüsse, wie sie auf dem Lissabonner Gipfeltreffen (Dezember 1996) von den meisten Delegationen vorgeschlagen wurden, scheiterten am Veto Russlands. Verschärft wurde die Selbstisolierung durch den mit mangelnder Reformbereitschaft Weißrusslands begründeten Abzug von IWF und Weltbank aus Belarus. Mitte der 90er Jahre war damit das Wirtschaftsengagement des Westens fast auf Null reduziert – mit kumuliert nur insgesamt 425 Mio. US-\$ an Krediten und 400 Mio. US-\$ an Direktinvestitionen war es bis dahin ohnehin vergleichsweise eher gering gewesen (zum gleichen Zeitpunkt Polen: 4,7 Mrd. und Ungarn 11,4 Mrd. US-\$).

Seinen Höhepunkt erreichte die Konfrontationspolitik Lukaschenkos gegenüber dem Westen schließlich mit dem Drosdy-Skandal – der völkerrechts- und vertragswidrigen Vertreibung westlicher Botschafter aus ihren Residenzen in einem Parkgelände am Rande von Minsk (Juni 1998). Die Gründe für das rüde Verhalten des Präsidenten sind nicht eindeutig. Wahrscheinlich liegen sie in einer Verärgerung Lukaschenkos über die zunehmende Isolierung seiner Person, möglicherweise sind sie auch auf seine Absicht zurückzuführen, dem Publikum daheim und in Russland zu demonstrieren: Hier ist jemand, der dem Westen die Faust zeigt und der nicht knieweich wird wie der um Finanzhilfe bettelnde Jelzin. Der Schlag gegen die Botschaften verweist auf einen gefährlichen Grad an Irrationalität und Unberechenbarkeit Lukaschenkos auch in den Außenbeziehungen und demonstriert seine Überzeugung, mit der Staatenwelt ähnlich grob umspringen zu können wie mit der innenpolitischen Opposition.

Vor diesem Hintergrund hat die OSZE-Beratungs- und Überwachungsgruppe, die Anfang 1998 unter Leitung des deutschen Diplomaten Wieck ihre Arbeit aufnahm, einen schweren Stand (Timmermann, 1998). Immerhin war es ein positives Zeichen, dass das Lukaschenko-Regime – offenbar nach sanftem Druck aus Moskau – die Installierung der OSZE-Vertretung vor Ort überhaupt akzeptierte. Substanziell allerdings konnte auch die OSZE-Gruppe nur geringe und keine dauerhaften Fortschritte bei ihrem Bemühen erzielen, die Konfliktparteien zusammenzuführen und das Regime in den zur Diskussion gestellten Kernbereichen Menschen- und Bürgerrechte, freie und faire Wahlen, Zugang der Opposition zu den elektronischen Medien auf »Europäische Standards« festzulegen. Gleichwohl zeigt die schiere Präsenz der Gruppe im Lande positive Wirkung: Eine Vielzahl von Kontakten mit offiziellen und regimekritischen Institutionen und Personen sowie von Konferenzen und Seminaren zu allgemeinen und fachspezifischen Themen in Minsk und auch in den Regionen trägt zu Demokratieförderung und Professionalisierung bei und bestärkt die Menschen in ihrem Gefühl, von Europa nicht erneut alleingelassen zu werden.

So bildet die Außenpolitik Weißrusslands im Kontext der östlichen Reformstaaten einen Sonderfall und gleichsam ein Antimodell: Dem inneren Kurs von Restauration und Repression entspricht in den internationalen Beziehungen eine Linie, die Russland die Stirn bietet, die den Westen brüskiert und die die regionale Umwelt in Ostmitteleuropa in hohem Maße verunsichert. Insgesamt sind die internationalen Perspektiven Weißrusslands durchaus offen; in erster Linie hängen sie von den Akzenten ab, die der allein entscheidende Präsident dabei unter Rückgriff auf seine Prioritäten setzt: die Erhaltung und Absicherung seiner persönlichen Macht. Naturgemäß sind bei einer solchen Konstellation starke Akzentänderungen und sogar jähe Wenden immer möglich. Unter dieser Prämisse scheint am meisten plausibel ein Szenario, bei dem Lukaschenko das Nahverhältnis zu Moskau durch verbesserte Beziehungen zum Westen und hier vor allem zur EU auszubalancieren sucht. Bei aller Einheitsrhetorik und vertraglich fixierter »Integration« scheint eine staatliche Wiedervereinigung mit Russland eher unwahrscheinlich, zumal die einschneidende Wirtschafts- und Finanzkrise dazu führt, dass Modell und Praxis des östli-

chen Partners unter der belarussischen Bevölkerung immer mehr an Glanz und Attraktivität verlieren.

Andererseits gibt es Anzeichen dafür – nicht zuletzt in Form eines Kompromisses im Skandal um die Botschafter-Residenzen (Dezember 1998) –, dass das Regime schon aus Selbsterhaltungstrieb an einer gewissen Öffnung nach Westen interessiert ist: Dort finden sich die leistungsfähigsten Partner für Strukturreformen und Modernisierung der rasch veraltenden Wirtschaft. Das Antwortverhalten des Westens wiederum, der grundsätzlich stark an einer Einbeziehung Weißrusslands in die europäischen Prozesse interessiert ist, hängt ganz wesentlich von der Bereitschaft des Regimes zur Einleitung eines Demokratisierungsprozesses und zu einer allmählichen Lockerung des autoritär-repressiven Systems ab.

Heinz Timmermann

Literatur

Alexandrova, Olga und Heinz Timmermann (1998) Russie – Biélorussie – CEI: efforts d'intégration et tendances a la désintégration, *politique étrangère* 63 (1), S. 93-108.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (in Zusammenarbeit mit dem Institut für Weltwirtschaft Kiel und dem Institut für Wirtschaftsforschung Halle), *Wochenberichte*.

Holtbrügge, Dirk (1996) *Weißrussland* (München, C. H. Beck).

Lindner, Rainer (1997) Präsidialdiktatur in Weißrussland. Wirtschaft, Politik, Gesellschaft unter Lukasenko *Osteuropa* 47 (10-11), S. 1038-1052.

Sahm, Astrid (1997) Schleichender Staatsstreich in Belarus. Hintergründe und Konsequenzen des Verfassungsreferendums im November 1996 *Osteuropa* 47 (5), S. 475-487.

Sahm, Astrid (1998) Belarus und Europa oder das Scheitern eines Dialogs in Jahn, Egbert, Astrid Sahm und Manfred Sapper (Hg.) *Konflikt- und Kooperationsstrukturen in Osteuropa* (Mannheim, Universität), S. 51-56.

Timmermann, Heinz (1997) Belarus – A Dictatorship at the Heart of Europe in *Transitions* 38 (1-2), S. 5-28.

Timmermann, Heinz (1998) Die OSZE-Vertretung in Belarus in *OSZE-Jahrbuch 1998* (Baden-Baden, Nomos), S. 223-236.

Timmermann, Heinz (1999) Rußland-Belarus: Das Moskauer Gipfeldokument zur »weiteren Vereinigung«. Die Zweier-Union im Zeichen von Konzeptions- und Interessendivergenzen in *Aktuelle Analysen des Bundesinstituts*, Nr.8 (Köln, BIOS).

Dr. Heinz Timmermann, geb. 1938, Wissenschaftlicher Direktor am Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien in Köln. Forschungsfelder u. a. Russland, Belarus, GUS, Gesamt Europäische Prozesse.

Belgien

Historische Grunddaten

20.12.1830	Nachdem das Vereinigte Königreich der Niederlande auseinanderbrach, wird die belgische Unabhängigkeit auf der Londoner Konferenz (von den europäischen Großmächten) anerkannt. Belgien wird zur Neutralität verpflichtet.
1839	Endgültige Friedensverträge zwischen Belgien und den Niederlanden; Verzicht Belgiens auf Niederländisch-Limburg und das Großherzogtum Luxemburg
18.10.1908	Der Kongo, seit 1885 Privatbesitz Leopolds II., geht in den Besitz des belgischen Staates über.
4.8.1914	Deutsche Truppen verletzen die Neutralität Belgiens, was für Großbritannien den Anlass bildet, ein Ultimatum an das Deutsche Reich zu richten. Bis zur deutschen Kapitulation am 11.11.1918 wird die belgische Armee vom nichtbesetzten Teil Belgiens aus Widerstand leisten. Bei den Versailler Friedensverhandlungen erhält Belgien Eupen-Malmedy und ein Mandat über die deutschen Kolonien Ruanda und Burundi.
7.9.1920	Das Französisch-Belgische Militärabkommen zur Abwehr einer deutschen Bedrohung wird unterzeichnet. Es führte während der Rheinlandbesetzung zu enger Kooperation. Erst am 6.3.1936 wird es beendet. Einen Tag später marschiert Hitler in das Rheinland ein.
17.5.1921	Die Belgisch-Luxemburgische Wirtschafts- und Währungsunion wird gegründet.
16.10.1925	Abschluss des Locarno-Vertrages zwischen Belgien, Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien zur gemeinsamen Sicherung der deutschen Westgrenze. Neuorientierung der belgischen Außenpolitik aus wirtschaftspolitischen Gründen, die zugleich flämischen und sozialistischen Interessen näher kommt.
1936	Außenminister Spaak und König Leopold III. kündigen eine neue Politik der »ungebundenen Selbständigkeit« an, die sich gegen jede einseitige Bindung wendet; Rückkehr zur Neutralität.
10.5.1940	Der deutsche Einmarsch führt zu einer Spaltung zwischen dem König, (der im Land blieb), und der Regierung, die im Londoner Exil mit den Alliierten zusammenarbeitet und 1942 die »Erklärung der Vereinten Nationen« unterzeichnet. Der Kongo wird in den Dienst der alliierten Kriegsführung gestellt.
5.9.1944	Belgien, die Niederlande und Luxemburg vereinbaren eine Zollunion; Grundstein für spätere Benelux-Wirtschaftsunion; Das Benelux-Memorandum von 1955 belebt die europäische Integration und führt am 25.3.1957 zu den Römischen Verträgen. Brüssel wird 1959 Sitz der EWG.
17.3.1948	Gründung der Westlichen Union (später Westeuropäische Union, WEU) durch die Benelux-Staaten, Frankreich und Großbritannien
4.4.1949	Belgien unterzeichnet den Nordatlantischen Vertrag (in Washington). 1967 wird Brüssel Sitz des NATO-Hauptquartier.
30.6.1960	Unabhängigkeit des Kongos. In den engen Beziehungen zwischen Belgien und dem späteren Zaire wird es oft zu Krisen kommen.
Dez. 1967	Der NATO-Rat stimmt dem Bericht des belgischen Außenministers Harmel zur Verbesserung der Beziehungen zum Ostblock zu.
12.12.1979	Belgiens Vorbehalt gegen den NATO-Doppelbeschluss wird nicht im Bericht der NATO-Tagung protokolliert. Im kommenden Jahrzehnt wird die Friedensbewegung zu einer der größten in Europa avancieren.
1980	Niederländische Sprachunion (»Taalunie«) zwischen Belgien und den Niederlanden

1988	Im Zuge der belgischen Föderalisierung erlangen die Gemeinschaften (zuständig für personenbezogene Angelegenheiten, wie z. B. Kultur) und die Regionen (zuständig für territoriale Angelegenheiten) das Recht, im Bereich ihrer ausschließlichen Kompetenzen internationale Verträge abzuschließen. Die Regionen können fortan eine eigene Absatz- und Exportpolitik führen.
1994-1995	Der ehemalige belgische Außenminister Willy Claes ist NATO-Generalsekretär.
2.5.1998	Belgien wird an der Europäischen Währungsunion teilnehmen. Ende 1998 ratifiziert Belgien den Vertrag von Amsterdam.

Bestimmungsfaktoren

Einem kleinen Land wie Belgien, das von großen und mächtigen Nachbarstaaten wie Deutschland, Frankreich und Großbritannien umgeben ist, kam es stets darauf an, einerseits deren Einfluss auf die eigene staatliche Existenz möglichst gering zu halten, andererseits den eigenen ökonomischen Interessen als »Exportnation« so uneingeschränkt wie möglich nachgehen zu können. Sicherheits- und Entwicklungspolitik spielen dagegen nachrangige Rollen.

Im 19. Jahrhundert hielt Belgien sich strikt an seine auferlegte Neutralität und ließ sich in seiner Außenpolitik besonders von Handelsinteressen leiten. Die Verletzung der Neutralität durch den Einmarsch deutscher Truppen am 4. August 1914 führte aber zu einem Umdenken bei den politischen und ökonomischen Eliten Belgiens. Durch ihre Teilnahme an der Alliierten Wirtschaftskonferenz in Paris 1916 stellte die belgische Exilregierung ihre Bereitschaft unter Beweis, nach dem Krieg möglichst eng mit Frankreich und Großbritannien in einer auf die Ausschaltung der deutschen Konkurrenz gerichteten Allianz zusammenzuarbeiten. Belgiens Annexionsgelüste auf Kosten der Niederlande und sein Streben nach einer Union mit dem Großherzogtum Luxemburg, die 1919 bei der Versailler Friedenskonferenz geäußert wurden, zielten auf die Stärkung der ökonomischen Selbständigkeit. Unter Inkaufnahme des Belgisch-Französischen Militärabkommens konnte 1921 mit Luxemburg schließlich eine Wirtschaftsunion besiegelt werden. Die enge Anlehnung an Frankreichs antideutsche Politik, die auch zu einer Distanzierung von Großbritannien geführt hatte, wurde Mitte der 20er Jahre beendet, als Belgiens Eliten sahen, dass die wirtschaftliche Orientierung nach Großbritannien und Deutschland günstiger für die wirtschaftliche Lage war (Coolsaet, 1998: 311). Im Widerstand der Flämischen Bewegung, der überparteilichen Emanzipationsbewegung der niederländischsprachigen Flamen gegen das Militärabkommen zwischen Belgien und Frankreich, machten sie zum ersten Mal die Auswirkungen des innerbelgischen »Kulturstreites« auf die Außenpolitik bemerkbar. Während das Abkommen von den frankophonen Kreisen als Damm gegen den wachsenden Einfluss der Flamen in der Innenpolitik betrachtet wurde, war gerade dies der Grund für deren Widerstand.

Mit Beginn der Weltwirtschaftskrise setzte sich Belgien ab 1929 immer stärker für den Ausbau eines Netzes von bilateralen Handelsverträgen im Rahmen einer multilateralen, auf die Durchsetzung des Freihandels zielenden Politik ein. So trat Belgien 1930 dem Abkommen von Oslo und 1932 dem von Ouchy bei. Die Rückkehr von Außenminister Spaak und König Leopold zur Neutralitätspolitik im Jahre 1936 war die logische Konsequenz dieses Gleichgewichtsdenkens, bei der es nur um die Sicherung der eigenen ökonomischen Interessen ging. Sie führte damit jedoch zu einer Blindheit gegenüber der wachsenden Gefahr, die das nationalsozialistische Deutschland für den internationalen Frieden darstellte. Dazu kam, dass autoritäre Denkmuster im Umfeld des Königs und der

führenden politischen Kreise Fuß gefasst hatten. Sie machten von dem flämischen und pazifistischen Widerstand gegen das Belgisch-Französische Militärabkommen und von der Angst, in einen Konflikt zwischen Frankreich und der Sowjetunion einerseits und Deutschland andererseits verwickelt zu werden, Gebrauch, um die aus dem Locarno-Vertrag stammenden Verpflichtungen abzubauen. Der Einmarsch der Wehrmacht am 10. Mai 1940 zerstörte alle Illusionen, die mit dieser Politik der »ungebundenen Selbständigkeit« verbunden gewesen waren. Später wurde dies dem König vorgeworfen, der im Land blieb und in den Augen Frankreichs zu schnell – bereits nach 18 Tagen – kapitulierte. Die Regierung, die nach London floh, entschloss sich, das Schicksal Belgiens mit dem Großbritanniens und der Anti-Hitler-Koalition zu verknüpfen. Damit erhoffte sie sich bessere Chancen für Belgien als nach dem Ersten Weltkrieg, als die allzu späte Aufgabe der Neutralitätspolitik durch König Albert I. dem Land in Versailles nur eine geringe Kriegsbeute beschert hatte. Außenminister Spaak war vor allem daran interessiert, eine Minorisierung der kleineren Staaten in der Nachkriegsordnung zu verhindern.

Die Gründung der Benelux nach der Befreiung sollte Belgien, den Niederlanden und Luxemburg zusammen ein ebenso großes diplomatisches Gewicht verleihen wie Frankreich oder Großbritannien (Vanden Berghe, 1995: 206). Durch ihr geschlossenes Auftreten gelang es der Benelux, mit dem Brüsseler Vertrag von 1948 eine regionale Union mit Frankreich und Großbritannien aus der Taufe zu heben, in die auch Westdeutschland integriert werden sollte. Damit sah Belgien seine traditionellen Zielsetzungen realisiert: die ökonomische Zusammenarbeit mit Deutschland, die Eindämmung der französischen Dominanz und die gleichzeitige Einbindung Großbritanniens. Das Streben nach einer wirtschaftlichen Zusammenarbeit in Europa wurde durch ein Memorandum der Benelux-Staaten vom 20. Mai 1955 an die Länder der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) bekräftigt.

Belgiens Europapolitik stützte sich auf drei Prinzipien: 1) Den Atlantismus als enges Band zwischen Europa und den USA. 2) Den Ausbau einer ökonomisch geprägten europäischen Konstruktion. 3) Eine supranationale Orientierung zur Sicherung der Position der kleineren Staaten (Coolsaet, 1998: 456). Der Atlantismus war eng mit letzterer Zielsetzung verknüpft, da er mit der amerikanischen Anwesenheit auf dem Kontinent ein Gegengewicht zu den großen europäischen Staaten bot. Die Westintegration förderte zudem den Wiederaufbau und damit die innere Stabilität des Landes, die nach der »Königsfrage« bedroht war – ein Referendum, zu dem es nach dem Kollaborationsverdacht Leopolds III. kam. Das Interesse der belgischen Außenpolitik für eine auch politisch geprägte europäische Union wurde Ende der 60er Jahre durch ein wachsendes Misstrauen gegenüber der amerikanischen Vorherrschaft genährt – vergleichbar mit der französischen, gegen die sich Belgien 1923 gekehrt hatte. Die Idee eines »Europas des dritten Weges« zur Überwindung der Blockkonfrontation nahm durch den »Harmelbericht« des gleichnamigen Außenministers Gestalt an, der das letztendliche politische Ziel der NATO darin sah, »zu einer gerechten und bleibenden friedlichen Ordnung« im »totalen Europa« zu kommen (zitiert nach Coolsaet, 1998:419). Die Ära Harmel legte den Grundstein für die Ostentspannung und gilt als eine der kreativsten Phasen der belgischen Außenpolitik. Bereits unter Tindemans kehrte die belgische Außenpolitik jedoch wieder zur bedingungslosen NATO-Bündnissolidarität unter amerikanischer Führung zurück, aus der sie sich erst in den 80er Jahren aus innenpolitischen und finanziellen Gründen langsam löste (Heinen, 1997: 404f.).

Zum Ausbau der Europäischen Union schlug Tindemans schon 1975 eine politische Union vor, die nun Gestalt bekommt. In diesem Rahmen strebt Belgien eine eigenständige und gleichgewichtige europäische Außen- und Sicherheitspolitik an (GASP). Die

Vergemeinschaftung und das Interesse an supranationalen Entscheidungsprozessen entspricht nicht nur der Internationalisierung des Handels, sondern garantiert dem Land auch eine feste Rolle in der europäischen und internationalen Politik. Sie dient im weiteren durch den Abbau zentralstaatlicher Gewalt in Belgien auch der Neutralisierung innenpolitischer Einflüsse, die sich aus dem »Kulturstreit« ergeben (vgl. Heinen, 1997: 426). Die Bekennung zu internationalen Allianzen betont Belgien bzw. Brüssel in besonderem Maße durch die Ansiedlung internationaler Organisationen.

Nach der Unabhängigkeit des Kongos unterhielt Belgien intensive Wirtschaftsbeziehungen zum Mobutu-Regime. Die Kritik an den dortigen Menschenrechtsverletzungen wurde Ende der 70er Jahre jedoch immer lauter und führte 1990 zum Rückzug Belgiens. Die belgische Afrikapolitik konzentriert sich heute nicht mehr auf die kommerzielle Interessenvertretung und geht über die einstigen Kolonien hinaus. Seit den 90er Jahren engagiert Belgien sich verstärkt in der UNO und nimmt aktiv an humanitären Aktionen durch die Entsendung belgischer Blauhelme teil (z. B. in Somalia und auf dem Balkan). Das internationale Abkommen gegen die Landminen geht größtenteils auf belgische Initiative zurück.

Entscheidungsprozesse

Die belgische Außenpolitik des 19. Jahrhunderts war durch ein allmähliches Zurückdrängen der Rolle des Königs gekennzeichnet. Während Leopold I. anfangs noch die externen Beziehungen seines auf der diplomatischen Bühne unerfahrenen Staates übernahm, musste er ab dem Revolutionsjahr 1848 immer mehr Befugnisse im außenpolitischen Bereich an die Regierung abtreten. Dass sein Nachfolger, Leopold II., sich um die Jahrhundertwende mehr und mehr auf den Kongo konzentrierte, kam der autonomen Rolle des Bürgertums als politischer Elite in den übrigen Politikbereichen zugute. Allmählich verschwanden die dynastischen Motive aus der außenpolitischen Beschlussfassung.

Nach dem Ersten Weltkrieg kamen neue Herausforderungen auf Belgien im Zuge der neu entstehenden politischen und finanziellen Ordnung zu. Das Außenministerium nahm verstärkt Aufgaben im Bereich des Außenhandels wahr, sodass die Politische Direktion mit der Handelsdirektion zusammengelegt wurde. Zugleich erfuhr der diplomatische Dienst – bis dahin ein Monopol des Adels und des höheren Bürgertums – durch das allgemeine Wahlrecht und die Regierungsteilnahme der Sozialisten eine Demokratisierung. Die politische Elite bekam Ende der 30er Jahre Auftrieb durch einen erstarkten »Monarchismus«. So ist es auf den Einfluss Leopolds III. zurückzuführen, dass Spaak 1936 Außenminister wurde und nicht Rolin oder Vandervelde, die als Anhänger des Völkerbundes bekannt waren (Coolsaet, 1998: 318). Erst 1942 konnte der König als außenpolitischer Faktor ausgeschaltet werden, als die Exilregierung die »Erklärung der Vereinten Nationen« unterschrieb. Im Gegensatz dazu konnte Albert I. 1915 die damalige Regierung noch davon abhalten, den Londoner Pakt zu unterzeichnen. Die Rolle der Monarchie wurde 1950 durch die »Königsfrage« weiter geschwächt (s. o.).

Nach dem Zweiten Weltkrieg gesellte sich zu der zunehmenden Demokratisierung eine linguistische Änderung der Verhältnisse im Außenministerium. Ab 1962 traten flämische Diplomaten verstärkt in den Vordergrund und brachen 1985 die Dominanz der Frankophonen.

Im Zuge der belgischen Föderalisierung erhielten die Gemeinschaften und Regionen 1988 bzw. 1993 in ihren Zuständigkeitsbereichen das Recht eigenständig internationale Verträge abzuschließen (vgl. Alen/Ergec, 1998). Übersteigt eine Angelegenheit die

Kompetenzen einer Staatseinheit bzw. des Bundes, können im Konsens »Verträge mit gemischtem Inhalt« geschlossen werden, die wiederum der Zustimmung der parlamentarischen Vertretungen bedürfen. An Stelle des belgischen Außenministers übernehmen auch Gemeinschafts- oder Regionalminister die internationale Vertretung. So regelt z. B. das Kooperationsabkommen vom 8. März 1994 zwischen dem Bundesstaat, den Gemeinschaften und den Regionen die jeweilige Vertretung im Ministerrat der Europäischen Union. Die Kohärenz der Außenpolitik wird unter dem Prinzip der Bundestreue durch die interministerielle Konferenz für Außenpolitik und dem König gewahrt, der in letzter Instanz verantwortlich für die Streitkräfte und den diplomatischen Dienst ist. Das Außenministerium hat seine einst zentrale Rolle verloren und nimmt heute überwiegend koordinierende Aufgaben wahr. In der Außenpolitik spielen die Parlamente eher eine untergeordnete Rolle, während sich in der Öffentlichkeit ein tendenziell zunehmendes Interesse, u. a. an der Menschenrechts- und ab 1978 an der Friedensbewegung, beobachten lässt.

Zukunftsperspektiven

Der belgische Bundesstaat gibt Befugnisse sowohl an die Europäische Union als auch an seine Regionen und Gemeinschaften ab. Die Frage ist, wie im Zuge dieser Entwicklung eine künftige belgische Außenpolitik aussehen könnte. Solange die Supranationalität nicht vollständig verwirklicht ist, müssen kleinere Staaten wie Belgien gegen die größeren, insbesondere Frankreich und Deutschland, antreten, die zudem in vielen Bereichen starke Verbündete sind. In den letzten Jahren entstand in akademischen und politischen Kreisen in Belgien und den Niederlanden daher der Wunsch, die Benelux als politische Einheit zur Koordination ihrer europäischen und diplomatischen Interessen zu reaktivieren. Dies ist nicht leicht zu realisieren, da das Interesse für die Benelux seit der letzten Regierungskonferenz im Jahre 1975 erheblich nachgelassen hat, und sie sich heute auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit konzentriert. Nachdem die Europäische Union viele ihrer Aufgaben übernommen hat, finden sich weitere Gründe dafür bei den unterschiedlichen Orientierungen Belgiens und der Niederlande nach Frankreich bzw. Deutschland, aber auch bei der Sorge der Wallonen, in einem Bündnis mit mehr als 20 Mio. Niederländischsprachigen übergangen zu werden. Allerdings wird gerade das Verhältnis zwischen Belgien und den Niederlanden darüber entscheiden, wie die beiden Staaten ihre zukünftige Position in Europa gestalten können.

Weitreichende Folgen für die belgische Außenpolitik hat das internationale Vertragsrecht der Gemeinschaften und Regionen, das ihnen Möglichkeiten eröffnet, die früher an »innenpolitischen« Gegensätzen scheiterten (z. B. die Wasserverträge zwischen der flämischen und niederländischen Regierung im Januar 1995). Die flämische Regierung strebt zukünftig darüber hinaus eine »vollberechtigte flämische Außenpolitik« an, die alle »wesentlichen Zuständigkeitsbereiche« umfasst (Van den Brande, 1995: 12). So plädiert sie z. B. für eine »vollständige Übertragung der Zuständigkeit im Außenhandel« auf die Regionen (Van den Brande, 1995: 38). Dies würde das Ende des belgischen Bundesdienstes für Außenhandel bedeuten. Ähnliches wird für die Entwicklungshilfepolitik gefordert. Flandern möchte vor allem in Europa und in der Benelux eine eigene Rolle spielen und besonders vor dem Hintergrund des Erhalts der niederländischen Sprache »Motor eines Europas sein, in dem die kulturelle Unterschiedlichkeit vollkommen anerkannt und gewürdigt wird« (Van den Brande, 1995: 13). So lange die Europäische Union sich allerdings nicht auf einer föderalen Grundlage verwirklichen lässt, wird das flämische Streben nach »exklusiver Souveränität« jedoch zu einer »Atomisierung und Schwächung der politischen Macht« führen (Coolaet, 1998: 508).

Die drohende Marginalisierung Belgiens durch größere Staaten und die eigene innere Fragmentierung machen es schwierig, innerhalb der Europäischen Union eine profilierte Außenpolitik zu gestalten. Die freien Spielräume nutzt die belgische Außenpolitik allerdings zunehmend, um sich ethischen und humanitären Themen zuzuwenden und geht damit über eine reine Außenhandelspolitik hinaus. Die Gemeinschaften betonen zudem die kulturelle Dimension in ihren internationalen Beziehungen und tragen damit in eigener Weise zu einem »Europa der Regionen« bei.

Dirk Rochtus und Frank Tönnissen

Literatur

Alen, André und Rusen Ergec (1998) *Federal Belgium after the fourth state reform of 1993* (Brüssel, Ministry of Foreign Affairs, External Trade and Cooperation for Development).

Coolsaet, Rik (1998) *België en zijn buitenlandse politiek 1830-1990* (Leuven, Uitgeverij Van Halewyck).

Heinen, Gabriele (1997) *Die Rüstungskontrollpolitik Belgiens: Sicherheitspolitische Interessenwahrnehmung eines Kleinstaates ...* (Münster, LIT).

Rochtus, Dirk (1998) *Die belgische »Nationalitätenfrage« als Herausforderung für Europa* (Bonn, Zentrum für Europäische Integrationsforschung ZEI)

Vanden Berghe, Yvan (1995) »België en het buitenland« in Luc Huyse und Kris Hoflack (Hg.) *De Democratie heruitgevonden. Oud en nieuw in politiek België 1944/1950* (Leuven, Uitgeverij Van Halewyck), S. 189-208.

Van den Brande, Luc (1995) *Prioritäten der Außenpolitik 1995-1999* (Brüssel, Ministerium von Flandern, Koordinationsdepartement Auslandsverwaltung).

Witte, Els und Jan Craeybeckx (1987) *La Belgique politique de 1830 à nos jours ...* (Brüssel, Labor)

Dr. Dirk Rochtus, geb. 1961, Dozent für »European Politics« im Programm »European Business Studies« und für Diplomatiegeschichte an der Handelshochschule Antwerpen (Belgien). Publiziert zu Fragen des Föderalismus und der Ideologiekritik.

Frank Tönnissen, geb. 1971, Studium der Volkswirtschaftslehre und Soziologie in Köln und Leuven (Belgien), Referent im Bundesministerium für Bildung und Forschung.

Bosnien-Herzegowina

Historische Grunddaten

1.12.1918	Nach dem Ende des ersten Weltkriegs werden Bosnien und Herzegowina Teil des nach dem Genfer Vertrag neu zu gründenden »Königreichs der Serben, Kroaten und Slowenen«. Die Interessen ethnischer Minderheiten bleiben unberücksichtigt.
6.4.1941	Nach dem Überfall der deutschen Wehrmacht zerfällt der südslawische Staat in eine Vielzahl okkupierter und pseudoselbständiger Gebiete. Bosnien wird dem am 10.4. aus der Taufe gehobenen »Unabhängigen Staat Kroatien« inkorporiert.
29.11.1945	Die sozialistische »Föderative Volksrepublik Jugoslawien« entsteht. Bosnien und Herzegowina bilden eine der sechs jugoslawischen Teilrepubliken.
Apr./Mai 1990	In Kroatien und Slowenien finden Mehrparteienwahlen statt. Ende des Jahres folgt Bosnien. Bereits unmittelbar nach der Jahreswende 1990/91 tragen Spannungen zwischen den Volksgruppen in ganz Jugoslawien zu einer erheblichen Schwächung des bosnischen Präsidiums bei.
29.2.-1.3.1992	In einem von den bosnischen Serben boykottierten Referendum spricht sich eine überwältigende Mehrheit für die Unabhängigkeit Bosnien-Herzegowinas aus. Daraufhin erklärt das bosnischen Parlament am 5.4. die Unabhängigkeit von Jugoslawien. Zwei Tage später folgt die Anerkennung durch die USA und die meisten europäischen Staaten. Noch im März erste bewaffnete Auseinandersetzungen auf bosnischem Gebiet.
30.4.1992	Beitritt zur Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE, später OSZE)
22.5.1992	Aufnahme in die Vereinten Nationen (VN)
Aug. 1992	Erste systematische »ethnische Säuberungen« und andere Kriegsverbrechen. Schätzungsweise 1,5 Mio. Menschen sind auf der Flucht.
26./27.8.1992	Auf der von EG und VN initiierten Londoner Friedenskonferenz intensiviert die internationale Staatengemeinschaft ihre Bemühungen um die Beilegung der Kämpfe; dauerhafte Ergebnisse bleiben jedoch aus.
Febr. 1993	In der Region um Mostar brechen zwischen dem kroatischen Verteidigungsrat (HVO) und bosnischen Regierungstruppen Kämpfe aus. Der Konflikt kann erst mit Unterzeichnung des Washingtoner Abkommens vom 18.3.1994 beigelegt werden. Es verpflichtet die Parteien zur Schaffung der »Föderation Bosnien und Herzegowina«, einer politischen Union von Regionen mit mehrheitlich bosnischer oder kroatischer Bevölkerung. Am 22./23.7.1995 schließen die Präsidenten Kroatiens und Bosnien-Herzegowinas zudem ein militärisches Beistandsabkommen.
26.4.1994	Die Koordination der internationalen diplomatischen Aktivitäten zur Beendigung des Krieges wird einer »Internationalen Kontaktgruppe« übertragen, die sich aus Vertretern Deutschlands, Frankreichs, Großbritanniens, Russlands und der USA (später auch Italiens) zusammensetzt.
Juli 1994	Die Kontaktgruppe stellt einen dritten Friedensplan vor: Der im März gebildeten bosnisch-kroatischen Föderation sollen 51 %, den Serben 49 % des bosnischen Territoriums zugesprochen werden. Trotz seiner Ablehnung auf bosnisch-serbischer Seite im August bleibt dieser Teilungsplan als Grundlage für die späteren Friedensverhandlungen bestehen.
Mai-Sept. 1995	Militärische Wende in Bosnien: Innerhalb weniger Wochen schrumpft das von Serben gehaltene bosnische Territorium von über 70 % (im Jahr 1994) auf weniger als 50 %. Dadurch eröffnen sich neue Perspektiven für internationale Vermittler; die seit Monaten stockenden Friedensverhandlungen kommen

	wieder in Gang. Zu diesem Zeitpunkt sind auch die USA bereit, zur Absicherung einer diplomatischen Lösung Bodentruppen nach Bosnien zu entsenden. Zwischen 30.8. und 14.9. fliegt die NATO ihre heftigsten Luftangriffe gegen serbische Stellungen.
12.10.1995	Ein umfassender Waffenstillstand tritt in Kraft; bis zu diesem Zeitpunkt sind dem Krieg in Bosnien rund 150.000 Menschen zum Opfer gefallen.
14.12.1995	Unterzeichnung des Friedensabkommens von Dayton (<i>»Dayton Agreement«</i>): Völkerrechtlich bleibt Bosnien-Herzegowina in seinen international anerkannten Grenzen bestehen, faktisch setzt es sich aus zwei weithin voneinander unabhängigen Entitäten (<i>»Entities«</i>) zusammen: die (kroatisch-muslimische) Föderation Bosnien-Herzegowina mit 51 % und die <i>Republika Srpska</i> (RS) mit 49 % des Staatsgebiets. Im Dezember werden die in Bosnien stationierten UNPROFOR-Truppen von einer über 50.000 Soldaten umfassenden internationalen Friedenstruppe (Implementation Force, IFOR) abgelöst, um ein Wiederaufflammen der Kämpfe zu verhindern. Zahlreiche internationale Organisationen und Einrichtungen sollen vor Ort die Umsetzung der zivilen Bestimmungen des Dayton-Abkommens sicherstellen.
14.9.1996	Erste freie Wahlen nach Kriegsende; Alija Izetbegovic wird neuer Präsident.
12.12.1996	Ablösung der IFOR durch die <i>Stabilization Force</i> (SFOR).
5.3.1999	Wegen Amtsmissbrauch entlässt der Hohe Repräsentant der Internationalen Gemeinschaft (<i>Office of the High Representative</i> , OHR) den 1998 gewählten radikal-nationalistischen Präsidenten der RS, Nikola Poplašen.
10.6.1999	Auf dem Kölner Gipfel beschließen Vertreter der EU, Russlands und der USA, der OSZE, des Europarats, der VN, der NATO, der <i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i> (OECD), der Westeuropäischen Union (WEU) sowie der internationalen Finanzinstitutionen und regionaler Initiativen einen neuen Stabilitätspakt für Südosteuropa.

Innere und äußere Bestimmungsfaktoren der Außenpolitik, außenpolitische Grundstrategien

Die Außenpolitik Bosnien-Herzegowinas ist seit Ende des Krieges darauf ausgerichtet, das Land in die internationale Gemeinschaft zu integrieren und dadurch Zugang zu den inter- bzw. supranationalen Sicherheits- und Wirtschaftssystemen Europas zu erhalten. Dem Beitritt zur OSZE und der Aufnahme in die VN soll die Mitgliedschaft im Europarat folgen; ein entsprechender Antrag, der in seltener Einmütigkeit von beiden Entitätsführungen unterstützt wird, liegt schon seit April 1995 vor. Die Bemühungen haben allerdings vorerst keine Aussicht auf Erfolg: Zu weit ist man in Bosnien noch von den Vorgaben aus Straßburg entfernt – wie etwa der umfassenden Zusammenarbeit mit dem 1993 eingerichteten Jugoslawien-Tribunal in Den Haag –, die im Mai 1999 als Bedingungen für eine rasche Aufnahme des Landes aufgestellt worden waren. Erkennbar setzt das Staatspräsidium seine Hoffnungen auch auf die EU: Ein europäisch-bosnischer Beratungsstab sorgt für einen engen Kontakt zwischen Brüssel und Sarajewo. Als bilaterale Partner sind Deutschland und die USA hervorzuheben: Washington, das mit großem finanziellem Aufwand in Bosnien engagiert ist, gilt als einflussreichster Protektor der Republik; die Bundesrepublik zählt zu den Fürsprechern Bosniens in Europa.

Diese multilaterale Ausrichtung der bosnischen Außenpolitik kann aber nur reüssieren, wenn das Verhältnis zu allen unmittelbaren Nachbarn auf bilateraler Ebene friedlich geregelt ist.

Mit Kroatien bestehen diplomatische Beziehungen, doch ist das Verhältnis nicht unbelastet: Die in der Herzegowina lebenden Kroaten fordern teilweise noch immer einen von Sarajewo unabhängigen kroatischen Staat *Herceg Bosna*, der während des Krieges schon einmal proklamiert worden war; nur durch internationalen Druck konnte

damals der Anschluss an das kroatische »Mutterland« verhindert werden. Spannungen zwischen den ethnischen Gruppen bestehen auch innerhalb der kroatisch-bosnischen Föderation. Zentrale Bestimmungen des Zusammenlebens können an vielen Stellen entweder nur zögerlich umgesetzt werden oder bestehen bisher nur auf dem Papier.

Anlass zur Zuversicht geben jedoch die kroatischen Parlamentswahlen vom Januar 2000, aus denen die demokratische Opposition siegreich hervorging. In dieselbe Richtung muss auch die Wahl Stipe Mesics zum Amtsnachfolger des im Dezember 1999 verstorbenen Präsidenten Franjo Tuđman gedeutet werden. Von Mesic wie von dem neuen Premierminister Ivice Račan werden eine bessere Verständigung mit den Nachbarstaaten erwartet; diese Entwicklung dürfte sich gerade auf das Verhältnis zu Bosnien-Herzegowina positiv auswirken.

Das bosnische Staatspräsidium hat die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur Bundesrepublik Jugoslawien als eine unabdingbare Voraussetzung für einen dauerhaften Frieden und die Lösung offener Fragen in der Region bezeichnet. Obgleich diese Politik bereits 1996 von beiden Seiten angekündigt worden war, scheint die Belgrader Regierung an einer Normalisierung ihrer Beziehungen zum bosnischen Gesamtstaat – anders als zur *Republika Srpska* – derzeit nicht interessiert zu sein.

Soweit hier von der Außenpolitik Bosnien-Herzegowinas die Rede ist, kann dies gegenwärtig nicht im Sinne einer Artikulation weitgehend kohärenter nationaler Interessen gemeint sein. Hierfür ist das Land noch zu sehr in antagonistische, auf ethnischen Unterscheidungsmerkmalen beruhende Herrschafts- und Einflussgebiete zerrissen. Das Dayton-Abkommen hatte nicht den Anspruch, die vielfach miteinander verflochtenen und mitunter jahrhundertalten Konflikte in einem »großen Wurf« zu lösen, sondern musste die ehemaligen Kriegsparteien in mancherlei Hinsicht in »besänftigter Unzufriedenheit« (M. Thumann) belassen. Von einem einzigen, sich als multiethnisch begreifenden Staatsvolk ist Bosnien auch knapp fünf Jahre nach Ende des Krieges weit entfernt (vgl. Abschnitt zu außenpolitischen Entscheidungsprozessen und Institutionen). Dieses wäre allerdings eine unabdingbare Voraussetzung für eine »Außenpolitik im klassischen Sinne«.

Oftmals werden gangbare Lösungen nur durch Mediation oder Intervention internationaler Organisationen gefunden. Um die Implementierung der zivilen Bestimmungen des Dayton-Abkommens zu überwachen, bestehen neben der SFOR-Mission in Bosnien-Herzegowina noch solche der OSZE, des *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), der IPTF sowie des OHR mit unterschiedlichen Aufgaben und Kompetenzen. Auf einer Sitzung des Friedensimplementierungsrats für Bosnien-Herzegowina (*Peace Implementation Council*, PIC) – eines seit Dayton jährlich zusammentretenden Gremiums von Vertretern der Internationalen Kontaktgruppe – einigte man sich im Dezember 1997 auf eine weite Auslegung einschlägiger Regelungen des Friedens-Abkommens: Mit Hilfe von Instrumenten wie den »*interim measures*« wurde die Position des OHR gestärkt. Die Absetzung des (immerhin demokratisch legitimierten) Nikola Poplašen im März 1999 illustriert die erhebliche Machtfülle der internationalen Institutionen. Ohne die anhaltend starke ausländische Präsenz im militärischen – das SFOR-Kontingente umfasste im September 1999 noch immer rund 32.000 Soldaten – wie im zivilen Bereich und ohne die massive Einmischung externer Stellen würde das de facto geteilte Bosnien jedoch früher oder später auseinanderbrechen.

Neue Impulse kommen von dem im Juni 1999 geschlossenen Balkan-Stabilitätspakt. Der am 24.3.1999 mit Beginn der NATO-Luftangriffe auf Jugoslawien eskalierte internationale Konflikt um das Kosovo hatte die Notwendigkeit eines umfassenden und kohärenten Ansatzes für die *gesamte* Region noch einmal deutlich vor Augen geführt.

Ende Juli 1999 fand das erste Gipfeltreffen der am Stabilitätspakt teilnehmenden Staaten, Organisationen und Institutionen in Sarajewo statt. Ziel dieser institutionalisierten Gespräche (»Regionaltisch Südosteuropa«; »Thementische«) ist der Abschluss bi- und multilateraler Abkommen sowie innerstaatlicher Vereinbarungen, durch die politische und ökonomische Strukturdefizite und damit das Konfliktpotential der Region überwunden werden können.

Außenpolitische Entscheidungsprozesse und Institutionen

Als Institutionen sieht das Dayton-Abkommen auf gesamtstaatlicher Ebene ein direkt gewähltes Parlament mit Ober- und Unterhaus sowie ein dreiköpfiges Staatspräsidium mit einem zwischen Muslimen, Kroaten und Serben rotierenden Vorsitz vor. Die Kompetenzen der Zentralregierung umfassen die Bereiche Außen- und Außenhandels-, Finanz-, Geld- und Zollpolitik sowie Fragen des Transportwesens, der Staatsbürgerschaft und Flüchtlinge. Der Aufbau demokratischer bundesstaatlicher Strukturen ist jedoch immer noch nicht beendet; auch hier spielen OHR und OSZE eine entscheidende Rolle.

Die Analyse (außen-) politischer Entscheidungsprozesse in Bosnien-Herzegowina muss insoweit dem »Ein-Staat-zwei-Entitäten«-Grundsatz Rechnung tragen. Auf beiden Seiten der innerstaatlichen Entitätsgrenze finden sich (auch außenpolitisch) erheblich divergierende Zielsetzungen, und selbst innerhalb der konstitutiven Staatshälften sind homogene Strukturen nach wie vor die Ausnahme. Sich widersprechende regionale Ambitionen prägen daher das Erscheinungsbild Bosnien-Herzegowinas und vereiteln ein einheitliches Auftreten auf der internationalen Bühne. Die verfassungsmäßig garantierte Möglichkeit von Sonderbeziehungen der Entitäten zu anderen Staaten (»*special parallel relationships*«, vgl. Artikel III, Absatz 2 (a) der Verfassung) – einer der umstrittensten Punkte auf dem Weg zum Frieden überhaupt – birgt eine nicht zu unterschätzende Gefahr für die Einheit des Landes.

Was dem »Wohl« des Gesamtstaates am zuträglichsten ist, wird von den nationalistischen Parteien, die den (außen-) politischen Willensbildungsprozess noch immer entscheidend steuern, unterschiedlich beantwortet. Dem Betrachter bietet sich ein höchst heterogenes Bild: (1) Die muslimischen Führer – allen voran Aljia Izetbegovics Partei der Demokratischen Aktion (SDA) – sehen in der Zwei-Entitäten-Lösung lediglich ein notwendiges Mittel zur Beendigung des Krieges. Ihrer Meinung zufolge haben die wichtigen Entscheidungen mit gesamtstaatlicher Relevanz in Sarajewo zu fallen. Vor dem Hintergrund dieser »bosnischen Option« muss jeder Versuch, den Entitäten substantielle Kompetenzen zu Lasten der Zentralregierung zuzusprechen, als verfassungswidrig erscheinen. (2) Wie scharf die Gegensätze sind, mag ein Blick auf die Führung der *Republika Srpska* verdeutlichen. In unterschiedlich strenger Weise lehnen die meisten serbischen Politiker den Gesamtstaat als ein ungerechtfertigtes Konstrukt ab. Gestützt auf vorgeblich unklare Formulierungen in der bosnischen Verfassung, wird der »bedeutende Grad von Unabhängigkeit der Serbischen Republik« (Plavšić) immer wieder hervorgehoben. So verstanden kommt der Demarkationslinie zwischen Föderation und RS die Bedeutung einer quasi-offiziellen Staatsgrenze zu. Für einige Flüchtlinge stellt sie in der Tat noch immer eine unüberwindbare Barriere dar. (3) Am flexibelsten erscheint die Haltung der kroatischen Parteien (insbesondere der Kroatisch-Demokratischen Union in Bosnien-Herzegowina, HDZ-BiH) und ihrer Klientel. Institutionell mit den Muslimen über die Föderation verbunden, geht es ihnen weniger um den Kompetenzkonflikt zwischen Zentralstaat und Entitäten; doch wehren sich die bosnischen Kroaten gegen ein allzu unitaristisches Staatsverständnis auf Seiten der Muslime. Ihre Hauptforderung heißt gleiche Repräsentation innerhalb der Föderation.

Die Ergebnisse der jüngsten Wahlen haben deutlich gemacht, dass allein durch Druck von außen der junge bosnische Staat auf Dauer nicht zu stabilisieren ist. Eine Umfrage, die die *United States Information Agency* (USIA) im Juli 1997 in Bosnien-Herzegowina durchführte, scheint dies zu bestätigen: Danach glaubten zwar 83 % der muslimischen Befragten, dass alle drei Nationalitäten in diesem Staat friedlich zusammenleben könnten; jedoch waren 81 % auf bosnisch-kroatischer und sogar 95 % auf bosnisch-serbischer Seite der Meinung, dass die Teilung des Landes unvermeidbar sei.

Außenwirtschaftspolitik

Eine der zentralen Voraussetzungen für eine dauerhaft positive Entwicklung Bosnien-Herzegowinas ist der (rasche) Wiederaufbau der Volkswirtschaft. Der Krieg hatte die ökonomische Funktionsfähigkeit des Landes zum Erliegen gebracht. Ende 1994 war die Produktion nach Angaben der Weltbank auf 10 % des Vorkriegsniveaus geschrumpft; rund 80 % der Bevölkerung überlebten nur durch humanitäre Hilfe. Die Kriegsschäden werden auf 20 bis 40 Mrd. US-\$ geschätzt. Ende 1995 ging man davon aus, dass allein für die zentralen Projekte des zivilen Wiederaufbaus in den nächsten drei bis vier Jahren rund 5,1 Mrd. US-\$ notwendig sein würden.

Durch ausländische Gelder ist der Wiederaufbau der Infrastruktur nach dem Kriegsende rasch vorangeschritten. Bereits am 20./21.12.1995 fand eine erste Geberkonferenz statt. Zwischen Dezember 1995 und Mai 1999 bewilligten Vertreter von 50 Staaten, 27 internationalen Organisationen und über 500 Nichtregierungsorganisationen im *Priority Reconstruction Program* über 5 Mrd. US-\$. Durch die Mitgliedschaft Bosniens in der *Central European Initiative* (CEI) und der *Southeast European Cooperative Initiative* (SECI) sollen die wirtschaftlichen Beziehungen zu den Ländern der EU weiter ausgebaut und koordiniert werden.

Eine sich selbst tragende wirtschaftliche Entwicklung konnte allerdings noch nicht erreicht werden; der Verlust früherer Absatzmärkte sowie ein auch im wirtschaftlichen Bereich unzulänglicher Austausch zwischen den beiden Entitäten gestaltet diese Aufgabe schwierig. Hinzu kommt, dass annähernd 90 % der Wirtschaftsleistung aus dem Dienstleistungssektor erwachsen; sie stammen zu einem Großteil aus der Inanspruchnahme der Heerscharen von Dolmetschern, Fahrern und »Hilfsarbeitern« durch die zahlreichen internationalen Organisationen vor Ort. Das Bruttoinlandsprodukt, das vor Ausbruch des Krieges bei 8-11 Mrd. US-\$ gelegen hatte und 1995 auf etwa 2 Mrd. US-\$ gesunken war, ist durch die internationale Hilfe zwar seither mit hohen jährlichen Zuwachsraten auf ca. 4,5 Mrd. US-\$ (1999) angestiegen, verbunden mit steigenden Reallöhnen bei inzwischen einstelligen Inflationsraten. Jedoch bleibt die Arbeitslosigkeit außerordentlich hoch – die Quote beträgt im Gesamtstaat derzeit schätzungsweise 35 %. Die Industrieproduktivität liegt Ende der 1990er Jahre noch immer nur bei einem Fünftel des Vorkriegsniveaus.

Mit der Erklärung von Madrid im Dezember 1998 beschlossen die Vertreter des PIC einen Abbau der finanziellen Hilfen für Bosnien-Herzegowina. Die Rücknahme von Zöllen und größere Privatisierungen sollen stattdessen in Zukunft die Wirtschaft ankurbeln. Aufbau- und Entwicklungshilfen von Weltbank, Internationalem Währungsfonds (IWF) und EU sollen verstärkt durch Kapitalinvestitionen westlicher Firmen ersetzt werden. Ein großes Engagement westlicher Privatunternehmen ist allerdings bisher nicht festzustellen.

Die wirtschaftliche Entwicklung der beiden Entitäten verlief unterschiedlich; die Föderation hat sich wesentlich besser und schneller erholt als die *Republika Srpska*: Hier befinden sich 75 % der Kohlevorkommen, 65 % der Lignitvorräte und fast 100 % der Salzstöcke sowie nahezu alle wichtigen Berg- und Elektrizitätswerke. Mit der Unterzeich-

nung eines Handelsabkommen im November 1998 sind zudem die Grundlagen für eine engere wirtschaftliche Kooperation mit Kroatien gelegt worden. In der RS überwiegt hingegen traditionell die Landwirtschaft und damit die Lebensmittelproduktion. Die Region um Banja Luka ist praktisch das einzige Industriezentrum der serbischen Entität. Zudem erreichte sie bis 1998 nur ein sehr geringer Teil der internationalen Gelder, im Jahr 1996 beispielsweise nur etwa 3 %.

Dietmar Herz und Daniel Seebach
(unter Mitarbeit von Peter Gussone und Rüdiger Krahn)

Literatur

- Benedek, Wolfgang, Otto König und Christian Promitzer (1999) *Menschenrechte in Bosnien und Herzegowina. Wissenschaft und Praxis* (Köln, Böhlau).
- Burg, Steven L. und Paul S. Shoup (1998) *The War in Bosnia-Herzegovina. Ethnic Conflict and International Intervention* (Armonk/NY, M. E. Sharpe, Inc.).
- Calic, Marie-Janine (1996) *Der Krieg in Bosnien-Herzegovina*, 2. Aufl. (Frankfurt a. M., Suhrkamp).
- Campbell, David (1998) *National Deconstruction. Violence, Identity, and Justice in Bosnia* (Minneapolis, University of Minnesota Press).
- Corwin, Phillip (1999) *Dubious Mandate: A Memoir of the UN in Bosnia, Summer 1995* (Durham, Duke University Press).
- Holbrooke, Richard (1998) *Meine Mission. Vom Krieg zum Frieden in Bosnien* (München, Piper).
- Malcolm, Noel (1996) *Geschichte Bosniens* (Frankfurt a. M., Fischer).
- Rogel, Carole (1998) *The Breakup of Yugoslavia and the War in Bosnia* (Westport/Conn., Greenwood Pub. Group).

Prof. Dr. Dietmar Herz, geb. 1958, Studium der Jurisprudenz, Politikwissenschaften und der Philosophie und Geschichte an der Universität München, der London School of Economics und der Harvard University. 1997-2000 Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Bonn. 1999/2000 Fulbright Distinguished Professor an der Vanderbilt University, Nashville. Seit 2000 Professor für Vergleichende Regierungslehre an der Universität Erfurt. Zahlreiche Veröffentlichungen zur politischen Theorie und Philosophie, zur politischen Ökonomie, zur internationalen Politik und zur vergleichenden Regierungslehre.

Daniel Seebach, geb. 1977, Student der Rechtswissenschaften in Bonn und Paris (IEP). Mehrere Beiträge zu akademischen Simulationsprojekten über die Vereinten Nationen.

Bulgarien

Historische Grunddaten

- 3.3.1878 Friedensvertrag von San Stefano zwischen Russland und dem Osmanischen Reich, der die Gründung eines großbulgarischen, an die Hohe Pforte tributpflichtigen Fürstentums vorsah
- 13.7.1878 Revision des Vertrags von San-Stefano auf dem Berliner Kongress. Rückgabe von Russland eroberten Gebiete und Gründung eines autonomen bulgarischen Fürstentums zwischen Donau und Balkengebirge unter der Oberhoheit des Sultans.
- 6.9.1885 Aufstand in Ostrumelien, einer osmanischen Provinz südlich des Balkengebirges, die Bulgarien annektieren will.
- 14.11.1885 Beginn eines zweiwöchigen serbisch-bulgarischen Krieges
- 3.3.1886 Serbisch-bulgarischer Friedensvertrag (Bukarest). Der Fürst Bulgariens wird Generalgouverneur Ostrumeliens, das zunächst als autonomes Gebiet im Osmanischen Reich verbleibt.
- 22.9.1908 Unabhängigkeitserklärung des bulgarischen Fürstentums einschließlich Ostrumeliens und Ausrufung zum Königreich
- 6.4.1909 Anerkennung der Unabhängigkeit Bulgariens durch Istanbul
- 9.10.1912 Beginn des ersten Balkankrieges zusammen mit Montenegro, Serbien, Griechenland und Rumänien für die »Befreiung« europäischer Gebiete von der osmanischen Herrschaft
- 29.6.1913 Nach dem Londoner Friedensvertrag (30.5.1913) Beginn des Zweiten Balkankriegs durch Bulgarien und Eroberung der Regionen Thrakien und Makedonien. Mit dem Frieden von Bukarest (14.4.1913) bekommt es nur Pirin-Makedonien und West-Thrakien (bis 1919) zugesprochen. Die Süddobrudza geht an Rumänien.
- 14.10.1915 Kriegseintritt Bulgariens auf Seiten Deutschlands und Österreich-Ungarns. Bulgarische Besetzung des serbischen Vardar-Makedonien, des griechischen Ägäis-Makedonien sowie der rumänischen Süddobrudza.
- 27.11.1919 Friedensvertrag von Neuilly verpflichtet Bulgarien zur Rückgabe der 1915 eroberten Gebiete sowie Abtretung westlicher Grenzgebiete an Serbien.
- 24.7.1923 Bulgarien ist Mitunterzeichner des Lausanner Friedensvertrags: Gründung der Türkei und Festlegung der Grenzen Thrakiens
- 7.9.1940 Vertrag von Craiova: Abtretung der Süddobrudza an Bulgarien
- 1.3.1941 Beitritt zum Dreimächtepakt Deutschland, Italien und Japan, Besetzung des von deutschen Truppen eroberten Makedonien
- 8.9.1944 Einmarsch sowjetischer Truppen und Kriegserklärung an Deutschland
- 28.10.1944 Waffenstillstandsvertrag mit der Sowjetunion, den USA und Großbritannien; Rückgabe der besetzten Gebiete
- 10.2.1947 Pariser Friedensvertrag. Verbleib der Süddobrudza bei Bulgarien. Reparationszahlungen an Griechenland und Jugoslawien
- 25.1.1949 Gründung des Rats für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW)
- 14.5.1955 Unterzeichnung des Warschauer Vertrags
- 21.12.1973 Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur BR Deutschland
- 29.5.1989 Beginn der Ausreise von 300.000 Bulgaren mit türkischer Muttersprache in die Türkei als Folge der Zwangsbulgarisierung
- 10.11.1989 Rücktritt Todor Zivkov als Vorsitzender der Kommunistischen Partei, am 17.10.1989 Rücktritt als Staatsratsvorsitzender
- 27.2.1990 Neuer Nationalfeiertag am 3. März in Erinnerung an den Vertrag von San Stefano als Symbol für ein Großbulgarien
- 5.4.1990 Unterzeichnung eines Abkommens mit der Europäischen Gemeinschaft über wirtschaftliche Zusammenarbeit
- 25.9.1990 Beitritt zum Internationalen Währungsfonds und zur Weltbank
- 28.6.1991 Auflösung des Rats für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW)
- 1.7.1991 Auflösung des Warschauer Pakts in Prag

12.7.1991	Verabschiedung einer neuen Verfassung
15.1.1992	Anerkennung der Unabhängigkeit Sloweniens, Kroatiens, Bosnien-Herzegowinas und der Republik Makedonien
3.2.1992	Unterzeichnung des Dokuments zur Gründung einer Schwarzmeer-Kooperation in Istanbul
7.5.1992	Unterzeichnung der Europäischen Menschenrechtskonvention und Aufnahme in den Europarat als 27. Mitglied
14.2.1994	Unterzeichnung der NATO-Partnerschaft für den Frieden
1.2.1995	In-Kraft-Treten des EU-Assoziierungsabkommens (8.3.1993)
1.7.1997	Einrichtung eines Währungsrats (<i>currency board</i>) unter Ivan Kostov. Kontrolle des Staatshaushalt durch den IWF und Bindung des bulgarischen Lev an die DM
17.7.1998	Unterzeichnung des Zentraleuropäischen Freihandelsabkommens vom 1.3.1993 und Mitgliedschaft ab dem 1.1.1999
22.2.1999	Unterzeichnung einer Gemeinsamen bulgarisch-makedonischen Deklaration: Formelle Anerkennung der makedonischen Amtssprache; Militärhilfe für die Republik Makedonien
4.5.1999	Billigung zur Nutzung des Luftraums für NATO-Luftschläge gegen Jugoslawien
10.12.1999	Beschluss der EU-Kommission zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Bulgarien und fünf weiteren Ländern

Innere und äußere Bestimmungsfaktoren der Außenpolitik

Einer der wichtigsten inneren Bestimmungsfaktoren für die bulgarische Außenpolitik ist die Einstellung der Bevölkerung gegenüber der benachbarten Türkei und Russland. Einerseits steht die öffentliche Meinung gegenüber diesen beiden Ländern noch immer unter dem Einfluss eines einseitigen Geschichtsbildes, das in der sozialistischen Epoche zu Gunsten der Sowjetunion geformt wurde. Andererseits aber war die Gründung des bulgarischen Fürstentums im Jahre 1878 die unmittelbare Folge eines Krieges, den Russland zur Erweiterung seines Einflusses gegen das Osmanische Reich geführt hatte. Russland kommt somit die Rolle eines Befreiers vom sogenannten »türkischen Joch« zu, lange bevor Bulgarien in den Ost-West-Systemgegensatz eingebunden wurde. Dabei bezog sich das bulgarische Nationalstaatskonzept anfangs nicht auf ein feststehendes Territorium, vielmehr wurde dies erst über den Weg einer allmählichen Sezession vom Osmanischen Reich geschaffen. Hierfür bot sich der Nationsbegriff als bulgarische Abstammungsgemeinschaft an. Mit dem Hinweis auf sprachliche und religiöse Verhältnisse beanspruchte das junge Fürstentum Bulgarien nicht nur die volle politische Souveränität, sondern begründete es auch die spätere territoriale Expansion bis hin zu einem Großbulgarien. Diese betraf zunächst die südlich angrenzende osmanische Provinz Ostrumelien, welche das bulgarische Fürstentum schon 1886 annektiert hatte, sowie die Regionen Thrakien und Makedonien. Letztere wurden in den beiden Balkankriegen sowie in beiden Weltkriegen von bulgarischen Truppen besetzt, gehören heute aber nur teilweise zu Bulgarien.

Das Nationsverständnis als bulgarische Abstammungsgemeinschaft revitalisierte der langjährige Staats- und Parteichef Todor Zivkov schon zu sozialistischen Zeiten. Staatliche Dekrete ab Mitte der 80er Jahre sollten abweichende Identitäten wegdefinieren. Dies betraf vor allem die türkischsprachige und muslimische Bevölkerung mit einem Anteil von ca. 13 %. Denn trotz eines teils gewaltsamen griechisch-bulgarischen Bevölkerungsaustauschs in den 20er Jahren, verschiedener Grenzkorrekturen und einer entsprechenden Kulturpolitik entwickelte sich Bulgarien ebenso wie die übrigen Staaten Südosteuropas nur auf dem Papier zu einem »ethnisch homogenen« Nationalstaat. Nach der politischen Wende vom November 1989 wurden die Maßnahmen der Zwangsbulgarisierung, wie z. B. die Schließung von Moscheen und türkischen Schulen, zurückgenommen. Nach der neuen Verfassung vom 12. Juli 1991 sind alle Bürger vor dem Gesetz gleich, unabhängig von ihrer ethnischen, religiösen oder politischen Zugehörigkeit (Art. 6). Die offizielle Regierungspolitik weicht allerdings

in einigen wichtigen Fragen vom politischen Nationskonzept ab, d. h. folgt noch immer der Vorstellung einer slawisch-bulgarischen Abstammungsgemeinschaft. Dies betrifft z. B. den neuen Nationalfeiertag am 3. März, dem Jahrestag des auf dem Berliner Kongress im Jahre 1878 revidierten Vertrags von San Stefano. Dieser symbolisiert nicht nur ein Großbulgarien, sondern hält gleichzeitig das osmanisch-türkische Feindbild wach. Zum anderen wurde das Verhältnis zur benachbarten Republik Makedonien dadurch belastet, dass Bulgarien mit der Anerkennung dieser ehemaligen jugoslawischen Teilrepublik am 15. Januar 1992 erklärte, dass es die slawischstämmigen Makedonier als Bulgaren betrachte. Auch die makedonische Amtssprache, die schon nach dem Zweiten Weltkrieg standardisiert wurde, hält Sofia für einen bulgarischen Dialekt, was vorübergehend zur Suspendierung der beidseitigen Handelskontakte geführt hatte. Erst die Gemeinsame bulgarisch-makedonische Deklaration vom 22. Februar 1999, mit der formell die makedonische Amtssprache anerkannt wurde, führte zu einer neuen politischen Annäherung beider Staaten.

Ausgehend von diesen innenpolitischen Konstanten lässt sich die Behauptung formulieren, dass das Verhältnis Bulgariens zu seinen Nachbarn auf keinem besonders stabilen Fundament ruht. Die komplizierte Geschichte der Balkanländer kann als ein unerschöpfliches Reservoir für verschiedenste Kontroversen betrachtet werden. Entscheidend allerdings für den Ausbruch neuer Spannungen war und ist bis heute das Verhältnis Bulgariens zu den jeweiligen einflussreichen europäischen Staaten. So wie es sich in den beiden Weltkriegen vom deutschen Bündnispartner die Verwirklichung eines Großbulgariens erhoffte, sich in sozialistischen Zeiten von der Sowjetunion gegen Tito-Jugoslawien einspannen ließ, so genießt heute der Wunsch Bulgariens nach einer NATO-Mitgliedschaft Priorität gegenüber einer friedlichen Nachbarschaft zur Bundesrepublik Jugoslawien. Belgrad wertete die Öffnung des bulgarischen Luftraums für die NATO-Luftschläge als einen Angriff Bulgariens und behielt sich die Möglichkeit eines militärischen Gegenschlags vor. Mit der Entscheidung des bulgarischen Parlaments vom 4. Mai 1999, die NATO-Operationen zu unterstützen, wurde die Politik der Neutralität in der Jugoslawienkrise und das Streben nach einer eigenständigen Balkanpolitik aufgegeben. Damit wird sich jedoch Bulgariens Abhängigkeit vom Wohlwollen der benachbarten Türkei verstärken, die nach dem Vorbild des Kosovo jederzeit auch für die türkische und muslimische Minderheit in Bulgarien einen Autonomiestatus fordern könnte, zumal diese in manchen Regionen die Mehrheitsbevölkerung darstellt (Haskovo, Kardzali). Den Anspruch auf eine Führungsrolle auf dem Balkan hat Ankara während des Jugoslawienkrieges wiederholt vorgebracht und mit ihrer Rolle als Schutzmacht für die Minderheiten begründet.

Außenpolitische Entscheidungsprozesse

Die Entwicklung einer eigenständigen Balkanpolitik war das erklärte Ziel aller Regierungen nach den ersten freien Parlamentswahlen vom Juni 1990. Bulgarien wollte sich aus der politischen und wirtschaftlichen Abhängigkeit von der Sowjetunion lösen, um vor allem den Anschluss an den freien Weltmarkt nicht zu verpassen. Wurde es bereits im Juli 1990 unter der sozialistischen Regierung Andrej Lukanov (BSP) in den Internationalen Währungsfonds (IWF) aufgenommen, brachte erstmals das antikommunistisch ausgerichtete Oppositionsbündnis Union der Demokratischen Kräfte (UDK) den Wunsch nach einer raschen Integration in die europäischen Strukturen zum Ausdruck. Spätestens nachdem der UDK-Vorsitzende Zeljū Zelev zum Staatspräsidenten ernannt wurde (1.8.1990), konnten die neu gegründeten Oppositionsparteien direkten Einfluss auf die Gestaltung der bulgarischen Außenpolitik nehmen. Nach Art. 100 der neuen bulgarischen Verfassung ist der Präsident nicht nur oberster Befehlshaber der bulgarischen Streitkräfte, er steht außerdem an der Spitze eines Konsultativrats für nationale Sicherheit. Die bulgarische Westorientierung unter Staatspräsident Zeljū Zelev wurde nach der Bildung einer Koalitionsregierung schon Anfang

1991 Regierungsprogramm. Der parteilose Ministerpräsident Dimitar Popov hatte sich angesichts einer möglichen europäischen Integration für die Auflösung des Rats für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) und des Warschauer Pakts eingesetzt. Außenminister Stojan Ganev entwickelte unter der UDK-Regierung Filip Dimitrov im Jahre 1992 schließlich die außenpolitische Strategie, auf dem Weg einer verstärkten Zusammenarbeit unter den Balkanländern, die gesamte Region Südosteuropa in den Europarat und die Europäische Gemeinschaft zu führen.

Über das Ziel einer Integration in die europäischen Strukturen bestand zwischen den jeweiligen Regierungen und Oppositionskräften stets Konsens. Schon am 7. Mai 1992 unterzeichnete Bulgarien die Europäische Menschenrechtskonvention und wurde Mitglied des Europarats. In der Frage einer NATO-Mitgliedschaft gab es dagegen seit jeher entscheidende Differenzen. Für die Sozialisten (BSP) käme ein NATO-Beitritt nur dann in Frage, wenn sich die Allianz in ein kollektives Sicherheitssystem verwandelte, das allen europäischen Staaten einschließlich Russlands gleichermaßen offen stünde. Für eine Berücksichtigung russischer Sicherheitsinteressen traten zuweilen auch konservative und antikommunistisch eingestellte Kräfte aus den Reihen der UDK ein, vor allem während der Amtszeit der überparteilichen Regierung Ljuben Berov seit Ende 1992. Hierzu zählten sowohl Staatspräsident Zeljū Zelev als auch der Vorsitzende des Ausschusses für nationale Sicherheit. Die damalige Militärdoktrin strebte sowohl nach einer Zusammenarbeit mit Russland als auch mit der NATO im Rahmen des Vertrags Partnerschaft für den Frieden (Unterzeichnung am 14.2.1994). Führte der sozialistische Ministerpräsident Zän Videnov diese Sicherheitspolitik zwischen 1995 und 1996 fort, gewannen die Befürworter einer NATO-Mitgliedschaft mit der Wahl Petar Stojanovs (UDK) zum Staatspräsidenten seit dem Herbst 1996 allmählich an Einfluss. Hierzu gehört außerdem der proamerikanisch ausgerichtete Kern der UDK, insbesondere der seit Juni 1997 amtierende Ministerpräsident Ivan Kostov. Im jüngsten Jugoslawienkrieg basierte seine Loyalität gegenüber der NATO sowohl auf einer soliden UDK-Mehrheit im bulgarischen Parlament als auch auf der Zustimmung seitens der türkischen Minderheit und ihrer Parlamentsabgeordneten. Die Mehrheit der Bevölkerung allerdings lehnte Umfragen zufolge die NATO-Luftschläge gegen Jugoslawien als indirekte Bedrohung der eigenen nationalen Sicherheit ab. Entsprechende Kritik in den Medien konnte deshalb zurückgedrängt werden, weil trotz der zahlreichen Fortschritte beim Aufbau eines demokratischen Rechtsstaates der Einfluss der jeweils amtierenden Regierung auf die Medien immer noch äußerst stark ist.

Außenwirtschaftspolitik

Das Hauptargument für die Loyalität gegenüber der Nordatlantischen Allianz stützt sich weniger auf sicherheitspolitische Argumente als vielmehr auf die These, dass die dadurch erhoffte NATO-Mitgliedschaft eine wesentliche Voraussetzung für eine Aufnahme in die Europäische Union darstelle. Dies ist der Versuch der Regierung Kostov, sich zur Durchsetzung ihrer Außen- und Sicherheitspolitik die positive Einstellung der Bevölkerungsmehrheit gegenüber der Europäischen Union dienlich zu machen. In der Tat gibt es für Bulgarien derzeit keine ernsthaftere Alternative zu einer engeren wirtschaftlichen Anbindung an die EU. Einerseits sind Bulgariens alte Märkte mit der Auflösung des Rats für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) zusammengebrochen. Lag der Anteil des RGW am bulgarischen Außenhandel im Jahre 1990 noch bei ca. 80 %, macht der Handel mit den entsprechenden Ländern heute nicht mehr als 25 % der bulgarischen Importe und Exporte aus. Andererseits blieb die regionale Zusammenarbeit mit den Nachbarländern in Südosteuropa trotz der im Sommer 1992 gegründeten Schwarzmeer-Kooperation auf ca. 10 % des bulgarischen Außenhandels begrenzt. Im Gegenzug ist das bulgarische Handelsvolumen mit den EU-Mitgliedsstaaten seit 1990 von ehemals 10 % auf ca. 50 % im Jahre 1998 gewachsen. Diese

zunehmende außenwirtschaftliche Verflechtung Bulgariens mit der EU, darunter vor allem mit Deutschland, war durch ein EU-Assoziierungsabkommen möglich geworden, das zwar schon am 8. März 1993 unterzeichnet worden war, jedoch erst am 2. Mai 1995 in Kraft trat.

Wegen der engen wirtschaftlichen Anbindung Bulgariens an die Europäische Union und der Übernahme zahlreicher EU-Richtlinien und Rechtsnormen hat dieses Land mit dem Beschluss der EU-Kommission vom 21. Dezember 1999 eine Einladung zu Beitrittsgesprächen bekommen. Trotzdem ist nüchtern festzuhalten, dass dieses Balkanland kaum eine reale Chance für einen baldigen EU-Beitritt hat. Die Ursachen hierfür liegen in den Schwierigkeiten beim Aufbau einer privatwirtschaftlich orientierten Marktwirtschaft, die allerdings unterschiedlich dargestellt werden. Vertreter des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank geben der Stabilisierung des Währungssystems oberste Priorität, um ausländische Investoren anzuziehen. Der bulgarische Lev, der seit Einführung eines Währungsrats (*currency board*) am 1. Juli 1997 an die DM gebunden ist, kann aber nur durch eine strikte Ausgabendisziplin des Staatshaushalts stabil gehalten werden. Wegen der niedrigen Steuereinnahmen aus privaten und staatlichen Unternehmen greift die Regierung kontinuierlich zur Erhöhung der Mehrwert- und Lohnsteuer sowie zu Einschnitten in das bestehende Sozialsystem. Angesichts der jüngsten Einkommensentwicklung, wonach 65 % der Bevölkerung unterhalb der oberen Armutsgrenze lebt, und eines zusammenbrechenden Gesundheits- und Rentensystems verletzen die monetaristischen Reformstrategien des IWF mittlerweile jedoch die Grenze sozialer Mindeststandards (vgl. die Europäische Sozialcharta) und vertiefen die Unterschiede im Lebensstandard zu den EU-Mitgliedsstaaten. Sie bedeuten außerdem eine Einschränkung der Souveränität Bulgariens in wirtschafts-, finanz- und sozialpolitischen Fragen und verstärken dadurch dessen Abhängigkeit von ausländischen Institutionen und Geldgebern. Deshalb wird sich Bulgarien auch kaum aus eigener Kraft von den wirtschaftlichen Schäden aus dem jüngsten Kosovo-Krieg erholen. Solange nämlich die EU an ihren Handelssanktionen gegen Belgrad festhält, bleibt die Donau als Bulgariens wichtigster Transportweg unbefahrbar. Eine stete Erhöhung der negativen Handelsbilanz (d. h. Überschuss an Importen) sowie ein weiteres Anwachsen der Staatsschulden sind die Folge, keine günstigen Bedingungen also für die erhofften ausländischen Investoren.

Sabine Riedel

Literatur

Alexandrov, Evgeny (Hg.) (1997) *Bulgarian foreign policy after 10 November 1989* (Sofia, National Institute for International Studies, Friedrich-Ebert-Stiftung).

Grothusen, Klaus-Detlev (Hg.) (1990) *Südosteuropa-Handbuch*, Bd. VI. »Bulgarien« (Göttingen).

Hatschikjan, Magarditsch (1996) »Die außenpolitischen Optionen Bulgariens« in Wolfgang Höpgen (Hg.) *Revolution auf Raten: Bulgariens Weg zur Demokratie* (München), S. 275-297.

Riedel, Sabine (1995) »Bulgarien« in Gerhard Wettig (Hg.) *Sicherheits- und Bedrohungsvorstellungen in Südosteuropa* (Sonderveröffentlichung), S. 15-21.

Riedel, Sabine (1998) »Bulgariens Sicherheitsinteressen und die Kosovo-Krise. Dokumentation«, *Südosteuropa* 47 (10-11), S. 589-600.

Stoyanova, Krassimira (Hg.) (1995) *Bulgarian-German relations: tradition, priorities and perspectives* (Sofia, Institute for International Studies).

Vansna politika na Narodna republika Balgarija. Sbornik ot dokumenti i materialii. [Die Außenpolitik der Volksrepublik Bulgarien. Sammlung von Dokumenten und Materialien]. Band 1-3. Sofia 1970-1983.

Dr. Sabine Riedel, geb. 1956, Studium der Slavistik, Politischen Wissenschaft und Islamkunde an der Universität Bonn, wissenschaftliche Referentin am Südost-Institut in München, Abteilung Gegenwartskunde. Vgl.: <http://www.lrz-muenchen.del/~SabineRiedel>

Dänemark

Historische Grunddaten

- Juli-Aug. 1914 Durch den Ausbruch des Ersten Weltkrieges befindet sich Dänemark in einer prekären wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Lage. Alle politischen Parteien stimmen darin überein, dass Dänemark (wie Schweden und Norwegen) bei Fortführung der guten wirtschaftlichen Beziehungen zu Großbritannien und Deutschland auf seiner Neutralität beharren sollte. Sicherheitspolitisch hat Dänemark nur ein Interesse: eine Provokation Deutschlands unter allen Umständen zu vermeiden.
- Apr. 1917 Dänemark verkauft seine westindischen Besitzungen an Amerika zum Preis von 25 Mio. US-\$.
Febr. u. März 1920 Laut Vertrag von Versailles soll eine Volksabstimmung über das Schicksal Schlesiens entscheiden. In der ersten Abstimmung in Nord-Schleswig am 10.2.1920 sprechen sich $\frac{1}{4}$ der Bevölkerung für eine Vereinigung mit Dänemark aus. Die zweite Abstimmung am 14.3., die auch Flensburg einschloss, bringt das umgekehrte Ergebnis.
- Febr. 1920 Das dänische Parlament beschließt den Beitritt zum Völkerbund. Die Mitgliedschaft wird zu einem zentralen Element der sicherheitspolitischen Debatte der nächsten Jahre über das Konzept der »kollektiven Sicherheit«. Die Abrüstungspläne des Völkerbundes stoßen auf breite Zustimmung in der Bevölkerung und der politischen Klasse. Am 27.1.1922 beschließt das dänische Parlament minimale Verteidigungsausgaben, was in den außenpolitisch ruhigen 20er Jahren fortgeführt wird. Als Konsequenz ist Dänemark 1932 nur ein symbolischer Protest gegen die Verletzung der Neutralität möglich.
- 1923 Das dänische Parlament gewinnt durch Einrichtung eines Auswärtigen Ausschusses zu Vorbereitung der dänischen Delegation beim Völkerbund im außenpolitischen Entscheidungsprozess an Bedeutung.
- 1924 Dänemark beteiligt sich an den Sanktionen des Westens gegen die Sowjetunion bis zur Anerkennung der kommunistischen Regierung 1924.
- 1932-1939 Als Reaktion auf das Verlassen des Völkerbundes durch Japan (1932), Deutschland (1933) und Italien (1937) und die häufigen Verletzungen des Versailler Vertrages, beschließt die dänische Regierung ein stärkeres Engagement in der nordischen Sicherheitskooperation und später die Erhöhung der Verteidigungsausgaben. Beide Pläne scheitern jedoch am Widerstand dänischer Politiker und der Bevölkerung, die der Ansicht ist, dass keine Bewaffnung gegen die deutsche Sicherheitsbedrohung möglich ist. Im Juli 1937 bittet die dänische Regierung Deutschland, eine Nichtangriffsvereinbarung zu unterzeichnen. Deutschland lehnt dies jedoch ab, und in der Folge ist Dänemark sowohl von den anderen skandinavischen Ländern (die ein Verteidigungsbündnis mit Dänemark ablehnen) als auch von Großbritannien (das das niedrige dänische Verteidigungsbudget als mangelnde Bereitschaft zur Selbstverteidigung deutet) und Deutschland (das die Behandlung der deutschen Minderheit in Dänemark kritisiert) isoliert.
- Apr. 1939 Eine Nichtangriffsvereinbarung mit Deutschland wird unterzeichnet. Dänemark erklärt bei Ausbruch des Krieges seine Neutralität und tritt aus dem Völkerbund aus.
- 9.4.1940 Deutsche Truppen besetzen Dänemark binnen weniger Stunden, und die dänischen Behörden beginnen ihre Politik der friedlichen Zusammenarbeit. Ein Nachteil dieser pragmatischen Kollaborationspolitik ist die starke Abhängigkeit von Deutschland. Die dänische Regierung muss die Pressefreiheit einschränken und deutsche Befehle ausführen. Verglichen mit anderen besetzten Staaten vermeidet Dänemark jedoch eine intensive Nazifizierung.
- 4.5.1945 Befreiung Dänemarks, als sich alle deutschen Truppen den britischen Truppen ergeben mit Ausnahme der Insel Bornholm, die im Sowjetischen Operationsgebiet liegt und erst am 8.5. befreit wird.

26.6.1945	Dänemark unterzeichnet den UN-Vertrag und wird Mitglied der Bretton Woods-Organisationen.
30.10.1945	Bei den Wahlen wird mit dem Slogan »Niemals wieder ein 9. April« die seit 1720 währende Politik der Neutralität abgelehnt. Die Implementation einer neuen Strategie bleibt jedoch bis April 1949 offen.
1947	Dänische Truppen beteiligen sich an UN-Missionen in Deutschland, Pakistan und Palästina (1949), am Suez-Kanal (1956), im Kongo (1960), Jemen (1962), in Zypern (1964), Afghanistan/Pakistan (1988), Namibia (1989), Irak/Kuwait (1991) sowie Kroatien (1992).
Juli 1948	Das dänische Parlament akzeptiert die Bedingungen des Marshall-Planes und erhält bis 1953 Hilfe.
1949	Beitritt zum GATT
4.4.1949	Unter dem Eindruck des Kalten Krieges, der geographischen Nähe zur Sowjetunion und dem Scheitern der Pläne einer nordischen Verteidigungsallianz werden Dänemark und Norwegen Gründungsmitglieder der NATO. Am 5.5.1949 wird Dänemark Mitglied der Europäischen Rates.
Apr. 1950	Der bis dato ambitionierteste Verteidigungsplan wird vom dänischen Parlament angenommen. Verglichen mit anderen NATO-Mitgliedsstaaten verfügt Dänemark jedoch über ein vergleichsweise geringes Verteidigungsbudget. Dänemark lehnt zudem die Stationierung fremder Truppen und Nuklearwaffen in Friedenszeiten ab.
13.2.1953	Erste Sitzung des Nordischen Rates der skandinavischen Parlamente
1955	Unterzeichnung der Bonn-Kopenhagener Deklaration, die den jeweiligen deutschen und dänischen Minderheiten Gleichberechtigung garantiert und den deutsch-dänischen Grenzkonflikt formell beilegt
1.6.1959	Unterzeichnung des EFTA-Vertrags
14.12.1960	Beitritt zur OECD
10.6.1961	Erste Bewerbung um Mitgliedschaft in der EWG
1962	Im Außenministerium wird ein Sekretariat für Entwicklungszusammenarbeit eingerichtet. Ab 1972 verwaltet es als Dänische Entwicklungshilfeagentur (DANIDA) einen Großteil der dänischen Entwicklungshilfe in Kooperation mit privaten Institutionen.
1967	Zweite Bewerbung um Mitgliedschaft in der EWG
1969	Der von einem Expertengremium verfasste Seidenfaden-Report zur Zukunft der dänischen Sicherheit sieht keine Alternative zur NATO-Mitgliedschaft.
1969	Dritte Bewerbung um Mitgliedschaft in der EWG. Die Volksabstimmung am 2.10.72 ergibt eine Zustimmung von 63,3 % zum Beitritt. Dänemark tritt der EWG am 1.1.73 bei.
1971	Gründung des nordischen Ministerrates
7.6.1979	Erste Europawahl. Die EG-Gegner erhalten vier der 16 dänischen Sitze und behalten diese bei den Europawahlen 1984, 1989, 1994 und 1999.
1982-1988	Die sozialdemokratische Opposition und die sozialliberale Regierungspartei betreiben eine sog. »Fußnotenpolitik« mit dem Ziel, die konservativ-liberale Regierung zur Unterstützung von Abrüstungsplänen in der NATO zu bewegen.
27.2.1986	Volksabstimmung über die Einheitliche Europäische Akte ergibt eine Zustimmung von 56,2 %.
2.6.1992	Beim Referendum über den Maastricht-Vertrag stimmen 50,7 % gegen den Vertrag. Eine zweite Abstimmung am 18.5.1993 ergibt eine Zustimmung von 56,7 % trotz bestehender dänischer Vorbehalte gegen die dritte Stufe der Währungsunion, die Verteidigungsunion, die europäische Staatsbürgerschaft und polizeiliche Zusammenarbeit.
12.10.1993	Das dänische Parlament beschließt die Aufstellung einer Internationalen Brigade mit 4.500 Soldaten, die UN, NATO und OSZE für friedenserhaltende und friedensschaffende Maßnahmen zur Verfügung stehen soll.
28.2.1998	55 % Zustimmung in einer Volksabstimmung zum Amsterdamer Vertrag
28.9.2000	Referendum über den Beitritt zur Währungsunion

Außenpolitische Grundstrategien und Bestimmungsfaktoren

Seit 1917 sind die grundlegenden Ziele der dänischen Außenpolitik konstant geblieben.

1) Selbsterhaltung Dänemarks und seiner grundlegenden Prinzipien, 2) Schutz der wirtschaftlichen Interessen Dänemarks und 3) eine normative Komponente, die die Außenwirkung dänischer Einstellungen und Prinzipien zum Ziel hat. Im Rahmen dieser Kontinuität

kann man zwei zusammenhängende Perioden außenpolitischer Strategien unterscheiden: Von 1917-1940 beruhte die dänische Außenpolitik auf zwei Pfeilern, einem europäischen und einem nordischen. Der *europäische* Pfeiler wurde zunehmend durch die geopolitische Lage Dänemarks als Nachbar Deutschlands bestimmt. Um Deutschland nicht zu provozieren, verfolgte Dänemark in diesem Zeitraum sicherheitspolitisch die traditionelle Politik der Neutralität, womit letztlich Großbritannien vor den Kopf gestoßen wurde. Außenwirtschaftspolitisch versuchte Dänemark, die Verbindungen zu Deutschland und Großbritannien aufrechtzuerhalten. Die zentrale politische Streitfrage war, ob Neutralität als »unbewaffnete« oder »bewaffnete« Neutralität zu verstehen war. Während der 1920er und 1930er Jahre behielt ersteres Verständnis die Oberhand, weshalb Dänemark der deutschen Invasion 1940 nur symbolischen Widerstand entgegensetzen konnte. Der *skandinavische* Pfeiler bestand vor allem aus dem normativen Ziel, eine gemeinsame kulturelle und politische Identität der nordischen Bruder- und Schwesternationen zu schaffen.

Seit 1945 beruht die dänische Außenpolitik unter Berücksichtigung der oben genannten Grundziele auf vier Pfeilern. Der *erste* Pfeiler, der globale, wurde vor allem in den Vereinten Nationen und später in GATT/WTO instrumentalisiert. Grundidee war, dass vor allem durch die UN ein Bündel von Werten weltweit verbreitet werden könnte, um das Verhalten souveräner Staaten untereinander zu regeln und auf diese Weise die Stabilität des internationalen Systems zu erhöhen. Darüber hinaus konnte eine kleine, flexible, offene und exportorientierte Nation wie Dänemark über internationale wirtschaftliche Institutionen ihre komparativen Handelsvorteile nutzen. Der *zweite* Pfeiler, der nordische, diente vor allem der Sicherung skandinavischer Eigenständigkeit. Mehrere Versuche der Ausweitung der nordischen Sicherheitszusammenarbeit scheiterten deutlich. Der *dritte*, atlantische Pfeiler ist durch den Beitritt zur NATO definiert. Im heutigen Dänemark wird allgemein keine Alternative zur NATO-Mitgliedschaft gesehen. Der *vierte* Pfeiler ist der europäische in Form der Europäischen Union. Während der 1960er und 1970er Jahre sahen dänische Politiker in dieser Organisation vor allem ein Vehikel zur Förderung dänischer Außenwirtschaftsinteressen. Mit der Weiterentwicklung zur umfassenden Europäischen Union in den 90er Jahren kann die traditionell klare Unterteilung der Pfeiler zwischen sicherheitspolitischen, wirtschaftlichen und normativen Zielen im Falle der EU nicht mehr aufrechterhalten werden.

Das Ende des Kalten Krieges brachte eine beträchtliche Aufwertung des globalen und des europäischen Pfeilers. Das Verständnis von Sicherheit bezieht sich auf mehr als nur auf militärische Sicherheit und zieht jetzt auch Menschenrechte, Verbrechen, Umweltverschmutzung und Armut in Betracht. In ähnlicher Weise werden im Zuge der Wirtschafts- und Währungsunion die wirtschaftlichen Interessen Dänemarks zunehmend in einem europäischen Kontext definiert. An den grundlegenden Rahmenbedingungen dänischer Außenpolitik hat sich jedoch nichts geändert: Dänemark ist ein kleiner und abhängiger Staat und innerhalb des internationalen Systems in einer besonderen geopolitischen Lage in Skandinavien unmittelbar nördlich von Deutschland.

Außenpolitischer Entscheidungsprozess

Seit der ersten Verfassung von 1849 ist der König (die Regierung) für Außenpolitik verantwortlich. Dieser Grundsatz ist in §19 der gegenwärtigen Verfassung von 1953 fixiert. In der Konsequenz war der außenpolitische Entscheidungsprozess ein eher geschlossener. Jedoch haben mehrere Faktoren zu einer schrittweisen engeren Einbeziehung des dänischen Parlamentes und der Bevölkerung geführt. Der erste Faktor war die dänische Mitgliedschaft im Völkerbund (1920-1939). Wegen der Präsenz dänischer Parlamentarier in diesem Gremium wurden ihre Parlamentsmandate diskutiert.

Der zweite Faktor ist die öffentliche Meinung nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges. Das Scheitern der Neutralitätspolitik, Dänemark aus dem Krieg zu halten, brachte die Me-

dien, Volksbewegungen und politische Parteien dazu, außenpolitische Fragen weit stärker zu diskutieren.

Der dritte Faktor ist die im April 1923 erfolgte Schaffung eines besonderen Parlamentsausschusses (udenrigspolitisk nævn) mit 16 Abgeordneten, welcher die Regierung über wichtige Vorgänge informieren konnte. Von 1953 an wurde dieser Ausschuss in oben genannten Paragraphen der Verfassung genannt. Hier ist es wichtig zu betonen, dass dieser Ausschuss niemals Entscheidungen trifft und die Regierung nicht verpflichtet ist, den Ratschlägen dieses Ausschusses zu folgen.

Ein vierter Faktor ist die Gründung des Nordischen Raten als Forum für regelmäßige Treffen skandinavischer Parlamentarier zur Erörterung für die Region wichtiger Probleme und Annahme von Verhandlungsaufträgen für den Nordischen Ministerrat.

Als fünfter Faktor spielt §20 der Verfassung von 1953 eine Rolle, der besagt, dass die Abgabe von Souveränitätsrechten an internationale Organisationen eine 5/6-Mehrheit im Parlament erfordert. Sollte diese nicht zu Stande kommen, wird der Sachverhalt einem Volksentscheid zugeführt. Besonders in Fragen der europäischen Integration hat es in Dänemark bislang fünf Volksabstimmungen gegeben, eine sechste steht in der Frage des Beitrittes zur Währungsunion an (nicht alle Referenda basieren jedoch auf §20 der dänischen Verfassung. Einige werden aus rein politischen Gründen durchgeführt und als politisch bindend angesehen). Für die Jahre 2001-2002 werden weitere vier Referenda zur Entscheidung über die drei verbleibenden dänischen Ausnahmen vom Maastrichter Vertrag und die Resultate der im Dezember 1999 in Helsinki begonnenen EU-Regierungskonferenz erwartet. Jede Abstimmung führte zur intensiven und kontroversen Diskussion von Integrationsfragen durch alle gesellschaftlichen Gruppierungen und spaltete politische Parteien in mehrere Fraktionen.

Ein letzter Faktor, der zur größeren Beteiligung des Parlamentes im außenpolitischen Entscheidungsprozess beitrug, ist die Einrichtung eines sogenannten »Marktausschusses« (heute: »Europäischer Ausschuss«) im Jahre 1961. Seit dem dänischen Beitritt zur EG im Jahre 1973 wurde dieser zu einem permanenten Ausschuss, den die Regierung verfassungsgemäß vor jedem Treffen des EU-Ministerrates konsultieren muss. Das vom Ausschuss festgelegte Verhandlungsmandat ist politisch bindend für die Regierung, und bei heiklen Fragen kann es eng gesteckt sein. Häufig räumt das Mandat dem dänischen Vertreter im Ministerrat jedoch einen beträchtlichen Spielraum ein. Der Europäische Ausschuss ist dementsprechend heute einer der bekanntesten und einflussreichsten Ausschüsse im Parlament.

Ohne zu übertreiben kann argumentiert werden, dass als ein Ergebnis dieser Entwicklungen die dänische Außenpolitik in den letzten Jahren tiefgreifend demokratisiert worden ist. Abgesehen von den öffentlichen Auseinandersetzungen um die EU wurde auch die dänische Militärpräsenz im ehemaligen Jugoslawien Thema intensiver öffentlicher Debatten. Darüber hinaus habe Parlamentarier zunehmend die Gelegenheit wahrgenommen, den dänischen Außenminister und Ministerpräsidenten um Darlegung der grundlegenden Ziele und Instrumente dänischer Außenpolitik in direkter Auseinandersetzung mit dem Parlament zu bewegen.

Perspektiven

Der oben beschriebene Trend zur Demokratisierung der dänischen Außenpolitik ist vor allem seit 1945 zu beobachten. Nach dem Ende des Kalten Krieges zeichnen sich zwei neue Entwicklungen ab: Europäisierung und Militarisierung.

Nach 1989 konnte Dänemark die Strategie, seine verschiedenen außenpolitischen Ziele (sicherheitspolitische, wirtschaftliche und normative) auf verschiedenen Organisationen aufzuteilen (NATO, EU und UN/Nordischer Rat) nicht mehr aufrechterhalten. Die Europäische Union deckt mittlerweile alle Bereiche ab. Diese »Europäisierung« der dänischen Außenpolitik geht einher mit einem zunehmenden Verschwinden der Grenzen zwischen

Innen- und Außenpolitik – einer der Gründe dafür, dass die dänische Außenpolitik immer stärker zum Thema intensiver und kontroverser öffentlicher Debatten wird. Als Resultat dieser Entwicklungen nimmt Dänemark im Gefüge der EU eine sehr besondere Rolle ein, die man am besten mit den dänischen »Ausnahmen« zum Vertrag von Maastricht beschreiben kann. Beispielsweise erfordert der dänische Eintritt in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion eine Volksabstimmung, die voraussichtlich am 28.9.2000 stattfinden wird. Die Entwicklung der EU wird über Jahre hinweg weiterhin umstritten sein, was jedoch nicht bedeutet, dass Dänemark ein zurückhaltender oder widerwilliger Partner in allen Integrationsbereichen sein wird. Dänemark wird zu den aktivsten Mitgliedern gehören, was die Reform der Agrarpolitik, die Stärkung des umweltpolitischen Profils sowie die Osterweiterung der EU betrifft.

»Militarisierung« der dänischen Außenpolitik bedeutet, dass sich Dänemark von einem Konsumenten zum Produzenten von Sicherheit gewandelt hat. Gegenwärtig herrscht in Politik und Öffentlichkeit eine generelle Übereinkunft, dass Dänemark sich an friedenserhaltenden und friedensschaffenden Missionen von NATO, UN und OSZE beteiligen soll. Gleichzeitig sind jedoch höhere Verteidigungsausgaben in der öffentlichen Diskussion höchst umstritten. Vor dem Zweiten Weltkrieg konnte Dänemark auf eine lange Tradition unbewaffneter Neutralität zurückschauen. Dänemarks Engagement in der transatlantischen Verteidigungsallianz ging immer mit relativ niedrigen Verteidigungsausgaben einher. Das hat sich nach 1989 nicht verändert, im Gegenteil: Dänemark hat weiterhin vergleichsweise niedrige Verteidigungsausgaben. Gleichzeitig hat Dänemark jedoch traditionell einen relativ großen Teil des BSP für Entwicklungshilfe aufgewendet. Selbst wenn die Höhe der Verteidigungsausgaben umstritten bleibt, so scheinen die Aufwendungen von 1 % des BSP für die Entwicklungshilfe weiterhin unkontrovers zu sein.

Martin Marcussen

Literatur

- Carlsen, Hanne Norup, J. T. Ross Jackson und Niels I. Meyer (Hg.) (1993) *When No Means Yes: Danish Visions of a Different Europe* (London, Adamantine).
- Dosenrode, Søren Z. von (1993) »Kapitel 5: Dänemark« in *Westeuropäische Kleinstaaten in der EG und EPZ* (Zürich, Verlag Rüegger), S. 239-340.
- Due-Nielsen, Carsten und Nikolaj Petersen (1995) *Adaptation and Activism – The Foreign Policy of Denmark 1967-1993* (Kopenhagen, Danish Institute of International Affairs).
- Holtermann, Henrik (1997) *Denmark in International Affairs – Publications in Languages Other than Danish 1967-1995* (Kopenhagen, Danish Institute of International Affairs).
- Kelstrup, Morten (Hg.) (1992) *European Integration and Denmark's Participation* (Kopenhagen, Copenhagen Political Studies Press).
- Kortmann, Jürgen (1994) *Die Außenpolitik westeuropäischer Kleinstaaten am Beispiel Irlands und Dänemarks* (Bochum, Brockmeyer).
- Lyck, Lise (Hg.) (1992) *Denmark and EC Membership Evaluated* (London, Pinter).
- Miles, Lee (Hg.) (1996) *The European Union and the Nordic Countries* (London, Routledge).
- Mouritzen, Hans (1996) *External Danger and Democracy: Old Nordic Lessons and New European Challenges* (Aldershot, Dartmouth).
- Rust, Holger (Hg.) (1993) *Europa-Kampagnen: Dynamik öffentlicher Meinungsbildung in Dänemark, Frankreich und der Schweiz* (Wien, Signum).
- Sundelius, Bengt (Hg.) (1982) *Foreign Policies of Northern Europe* (Boulder, Westview Press).
- Tiilikainen, Taija und Ib Damgaard Petersen (Hg.) (1993) *The Nordic Countries and the EC* (Kopenhagen, Copenhagen Political Studies Press).
- Dr. Martin Marcussen, geb. 1966, 1998 Promotion in Politikwissenschaft an der Universität Ålborg zum Thema »Ideas and Elites: The Social Construction of Economic and Monetary Union«. 1997-1998 wissenschaftlicher Mitarbeiter von Prof. Dr. Thomas Risse am Europäischen Hochschulinstitut, Florenz. Seit 1998 Assistant Professor am Institut für Politikwissenschaft der Universität Kopenhagen.

Übersetzung: Thorsten Benner/Ines M. Gerke

Deutschland

Historische Grunddaten

23.5.1949	Das Grundgesetz tritt in Kraft.
7.10.1949	Die Verfassung der DDR tritt in Kraft.
15.6.1950	Beitritt der BRD zum Europarat
15.3.1951	Wiedererrichtung des Auswärtigen Amtes
11.1.1952	Ratifikation des EGKS-Vertrages im Bundestag
9.5.1955	Aufnahme der BRD in die NATO
22.9.1955	Formulierung der Hallstein-Doktrin
25.3.1957	Unterzeichnung der »Römischen Verträge« (EWG, EURATOM)
4.4.1957	Adenauer plädiert für die Atombewaffnung der Bundeswehr.
13.8.1961	Beginn des Baus der Berliner Mauer
24./25.11.1969	Verhandlungen zwischen der BRD und der DDR über ein Post- und Fernmeldeabkommen
17.5.1972	Ratifizierungsgesetz für die Ostverträge verabschiedet
18.9.1973	Aufnahme der DDR als 133., der BRD als 134. Staat in die UN
1.8.1975	Verabschiedung der Helsinki-Schlussakte
12.12.1979	NATO-Doppelbeschluss
17.1.1984	Beginn der Konferenz über Vertrauensbildung und Abrüstung in Europa (KVAE) in Stockholm
16.10.1986	Die BRD wird für zwei Jahre in den Sicherheitsrat der UN gewählt.
9.11.1989	Die DDR kollabiert: Die Berliner Mauer fällt, die Grenzen sind offen.
3.10.1990	Vereinigung der beiden deutschen Staaten
24.3.1993	Einsatz von Bundeswehrtransportflugzeugen, später auch deutscher Soldaten im Jugoslawien-Konflikt
11.1.1994	Verabschiedung der »Partnerschaft für den Frieden«
26.3.1995	Schengener Abkommen

Der Streit der Gelehrten, ob es die Menschen oder die Ideen sind, die die Geschichte machen, hält unvermittelt an – gerade und vor allem mit Blick auf die bundesrepublikanische Außenpolitik. Während einerseits mit der Kraft des strukturalistischen Arguments assertorisch darauf bestanden wird, Ideen, Theorien und »Systemzwänge« seien handlungsleitend, wird andererseits und nicht minder kompromisslos das voluntaristische Fähnlein geschwenkt und das dem sozialen Druck entweichende »eigensinnige« Handeln hervorgehoben.

Wir können und wollen diese Auseinandersetzung an dieser Stelle nicht weiterführen. Sie öffnet uns jedoch die Augen für ein grundsätzliches Problem bei der Beschäftigung mit (der bundesrepublikanischen) Außenpolitik: Sind es Ideen oder – wie es im Jargon wissenschaftlicher Eigentlichkeit heißt – »Paradigmen«, die die Außenpolitik der BRD in den vergangenen 50 Jahren bestimmt haben, oder sind es die »großen Individuen« gewesen? Ein Blick ins Grundgesetz erscheint hilfreich: »Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung«, heißt es lapidar in Art. 65. Und im Artikel 115b lesen wir darüber hinaus, dass »mit der Verkündung des Verteidigungsfalles (...) die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte auf den Bundeskanzler über[geht]«. Außen- und Sicherheitspolitik, so ließe sich zusammenfassen, liegen dann letztlich in der Hand des Bundeskanzlers – einer Person also, die *ihre* Vorstellungen und Ideen verwirklichen, der Politik eine eigene Note geben kann. Ergo: Wer sich mit der bundesrepublikanischen Außenpolitik befassen möchte, kann das nicht,

ohne die Eigensinnigkeiten des jeweiligen Kanzlers und gegebenenfalls des Außenministers zu berücksichtigen.

Ganz so einfach ist es letztlich jedoch nicht. Das Grundgesetz äußert sich nämlich nicht nur zu Richtlinienkompetenzen, sondern auch zum Inhalt dieser Richtlinien. So enthält neben der Präambel vor allem Art. 23, I die sogenannte »Staatszielbestimmung« für ein vereintes Europa. In keinem anderen westlichen Verfassungsstaat wird Außenpolitik derart deutlich zurück gebunden an Werte, Ideen und Strukturen wie im Grundgesetz: »Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im Wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet.« Mit einer solchen Struktursicherungsklausel wird die vermeintlich schrankenlose Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers normativ eingegrenzt. Fazit: Auch das Grundgesetz nimmt bei der Lösung unseres eingangs skizzierten Problems eine ambivalente Haltung ein: Es will sich der innovativen Kraft des Eigensinns »großer Individuen« nicht begeben, um einer strukturellen Determinierung von Entwicklung zu entgehen, hat aus der Geschichte aber auch die Lehre gezogen, dass Eigensinn keine schrankenlose Eigendynamik entwickeln darf.

Die historischen Grundlagen der bundesrepublikanischen Außenpolitik

Noch ehe die Alliierten im Mai 1945 das militärisch besiegte und politisch längst desavouierte nationalsozialistische Deutschland zur Kapitulation gezwungen hatten, machte man sich in Ost wie West Gedanken über die zukünftige Ordnung in Europa und den Umgang mit Deutschland. Auch im deutschen Widerstand: Während in der »Roten Kapelle«, im Nationalkomitee »Freies Deutschland« (NKFD) oder im Bund Deutscher Offiziere (BDO) der Aufbau einer demokratisch-sozialistischen Gesellschaft in einem entsprechend geprägten internationalen Umfeld angestrebt wurde, setzte der ideologisch heterogenere »Kreissauer Kreis« auf partizipatorische, subsidiäre Strukturen in einem normativ-kulturell geintem Abendland. Zwischen 1945 und 1948 wurden diese Ideen aufgegriffen und modifiziert; dabei schlug das ideologische Pendel je nach »Besatzungsmacht« mal stärker in die eine, mal in die andere Richtung. Bei allen Differenzen bestand unter den deutschen Nachkriegspolitikern der ersten Stunde jedoch Einigkeit, dass man sich erstens weder das kapitalistische System des Westens, noch das stalinistische System des Ostens zu eigen machen wollte. Zweitens gab es keinen Zweifel daran, dass die Wiederherstellung der nationalen Souveränität oberstes Ziel aller (außen-)politischen Bemühungen sein musste.

Vor diesem Hintergrund entwickelten sich drei Vorstellungen eines dritten Weges, die Christian Hacke (1997) in seiner Darstellung über die Geschichte der Außenpolitik der Bundesrepublik zu Recht mit den drei schillerndsten Gestalten der unmittelbaren Nachkriegszeit identifiziert: Da war zum einem Kurt Schumachers nationaler Sozialismus. Im sogenannten »Dritten Reich« verfolgt, präsentierte sich Schumacher (und seine Partei, die SPD) als moralisch integer und glaubwürdig. Geprägt von der Weimarer Republik befürchtete er jedoch, dass die SPD zwischen Konservativen und Kommunisten zerrieben werden könnte; entsprechend entschied er sich für eine Bindung an den Westen, sprach sich – von der CDU beständig unter Kommunismusverdacht gestellt – gegen marxistisches Gedankengut aus und setzte stattdessen auf die in seinen Augen nicht nur westeuropäischen, sondern genuin sozialdemokratischen Traditionen wie Rechtsstaatlichkeit, Freiheit, Parlamentarismus und Nation. Schumacher plädierte gleichzeitig mit aller Deutlichkeit für eine »Befreiung Deutschlands vom Kapitalismus und von den Besatzungsmächten« (zit. n. Hacke, 1997: 45). Nationale Souveränität, die Bewahrung deut-

scher Identität, bei gleichzeitiger Einbindung Deutschlands in eine »demokratische und sozialistische Föderation europäischer Staaten«, ein »sozialistisches Deutschland in einem sozialistischen Europa« – so lautete seine außenpolitische Maxime.

Der Berliner CDU-Politiker Jakob Kaiser war auf den ersten Blick von dieser Vorstellung nicht weit entfernt, plädierte er doch für einen »christlichen Sozialismus«. Er ging dabei gleichermaßen von der Defizienz des Kapitalismus aus, befürwortete ebenfalls die Eigenständigkeit und Einheit der europäischen Nationen, sprach sich im Gegensatz zu Schumacher aber für einen *Ausgleich* zwischen Ost und West aus. Von einem politisch eigenständigen, sich aus Konfrontation herauschälenden Europa hielt er wenig. Immer wieder warb er darum, »Brücke zu sein zwischen Ost und West« und zugleich einen »eigenen Weg zu gehen zu neuer sozialer Gestaltung«. Kooperativ, nicht konfrontativ wollte er Deutschland zurück in den Kreis der Völker führen – und dabei zugleich das westliche Prinzip der Menschenrechte mit dem östlichen der sozialen Gerechtigkeit in Einklang bringen. Das öffentliche Interesse an den Ideen Kaisers nahm indes schnell ab, als sich Adenauers Position innerhalb der CDU zunehmend festigte und sich damit die Wahl des zukünftigen deutschen Wegs auf die Option Schumacher oder Adenauer zuspitzte.

Wenn wir in diesem Zusammenhang nun Adenauer mit der Position des rheinischen oder »christlichen Kapitalismus« identifizieren, so ist das nicht ganz zutreffend: Im Gegensatz zu Kaiser und Schumacher verstand sich Adenauer als Pragmatiker. Zwar kann auch er in das ideologische Spannungsgewebe der Nachkriegszeit verwoben werden, doch waren seine Überlegungen weitestgehend strategischer Art. Adenauer stand für die Integration in den sich formierenden westeuropäischen Bündniskomplex, war indes nicht zuletzt auf Grund seiner rheinisch-katholischen Biographie gegenüber Nationalismus und Kapitalismus skeptisch eingestellt. Als »Deutscher« und »Europäer« verstand sich Adenauer allemal – allerdings nicht im Sinne Schumachers. Und er setzte auch auf Kooperation mit den Westmächten, allerdings wollte er von einem eigenen Weg im Sinne Kaisers wenig wissen: Nicht der Glaube an die Wirkung eines eigenen außenpolitischen Konzepts, sondern der offene Blick für die Gunst der außenpolitischen Konstellation sei für Adenauer kennzeichnend gewesen, schreibt Hacke und bringt damit den Adenauer'schen Pragmatismus auf den Punkt. Ein Pragmatismus, der keinesfalls von blankem Opportunismus, sondern durchaus von perspektivischer Entschiedenheit geprägt war.

Der war angesichts der widrigen Umstände, unter denen »deutsche Außenpolitik« in dieser Zeit betrieben werden musste, dringend notwendig. Adenauer bewegte sich auf dem diplomatischen Parkett *unter den Augen der Westmächte* – von Eigenständigkeit konnte keine Rede sein. Stattdessen bemühte sich der Kanzler um atmosphärische Entspannung, beispielsweise mit Frankreich. So schlug er am 7.3.1950 eine politische deutsch-französische Union vor; etwa ein Jahr später besuchte er Paris – und unterschrieb gleichzeitig den für den weiteren europäischen Integrationsprozess entscheidenden Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS).

Neben der Verbesserung der deutsch-französischen Beziehungen stand die Vereinigung der beiden deutschen Staaten auf der politischen Agenda des Kanzlers. Allerdings habe er diese, so meinen Kritiker, nur halbherzig betrieben. Mehr noch: Sein als kompromisslos bezeichneter Westintegrations-Kurs habe sie sogar systematisch verhindert. Angefangen beim am 21.10.1949 begründeten Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik über die Zurückweisung von Grotewohls Vorschlag, einen gesamtdeutschen konstituierenden Rat einzurichten, bis hin zur ungeprüften Zurückweisung der Stalin-Noten 1952 – Adenauer ließ keinen Zweifel an der Loyalität gegenüber seinen westlichen Bündnispartnern aufkommen und musste sich dafür in einer spektakulären Sitzung des Bundes-

tages von Kurt Schumacher den Vorwurf machen lassen, ein »Kanzler der Alliierten« zu sein.

Wie kein zweiter Kanzler nach ihm stand Adenauer tatsächlich für die Westintegration – die für ihn kein Selbstzweck war, sondern der Wiederherstellung der Souveränität Deutschlands diente. In seine zweite Amtszeit fielen die in der »Londoner Akte« niedergelegten Grundsatzbeschlüsse der Neunmächtekonferenz, die zur Basis der 1955 abgeschlossenen Pariser Verträge werden sollten. Mit diesen endete die »Besatzung« Westdeutschlands und Deutschland trat – gemeinsam mit Italien – in die Westeuropäische Union (WEU) ein – ein wichtiger Schritt für die im Mai 1955 erfolgende Aufnahme der BRD in die NATO. Solchermaßen in das westliche Bündnisystem eingeflochten, war die Wiederbewaffnung – für Adenauer notwendiges Symbol nationalstaatlicher Souveränität – nur noch eine Frage der Zeit. Führende Politiker hatten zwar nach 1945 geschworen, dass ihnen die Hand abfallen möge, falls sie je wieder zur Waffe griffe, doch bereits 1957 sollten die ersten Wehrpflichtigen eingezogen werden, sollte Adenauer sich sogar für die Ausrüstung der Bundeswehr mit Atomwaffen aussprechen.

Die solchermaßen erfolgreich betriebene Westintegration eröffnete zugleich Möglichkeiten für die Deutschlandpolitik – die im Wege des heißer werdenden Kalten Krieges indes rasch wieder verspielt wurden. Die Hallstein-Doktrin hier, der Mauerbau 1961 dort erschwerten zunehmend den Dialog. Hinzu kam Adenauers unnachgiebige Ost-Politik und seine *einseitige* Orientierung auf Westintegration; beides verengte zunehmend deutschlandpolitische Handlungskorridore.

Unter seinem Nachfolger Ludwig Erhard sollte das nicht anders werden. Erhard, der »Vater des Wirtschaftswunders« trat sein Amt in einer Zeit an, in der alles bereits auf Veränderung hindeutete; gleichwohl stand Erhard noch – diplomatisch formuliert – für außenpolitische Kontinuität. Bereits im Juni 1963 hatte sich der amerikanische Präsident John F. Kennedy für einen neuen, einen »Entspannungskurs« gegenüber der Sowjetunion ausgesprochen – ein Wort, das Egon Bahr wenig später aufgreifen und in einer ebenso bekannten wie handlungsleitenden Rede in der Evangelischen Akademie in Tutzing als Wahlspruch der späteren Ostpolitik, »Wandel durch Annäherung«, prägen sollte. Erhards Politik blieb von diesen seismografischen Analysen weitgehend unberührt. Den Abbau von Spannungen mit der Sowjetunion begrüßte er zwar, sodass unter seiner Kanzlerschaft die starre Hallstein-Position mit der sogenannten »Geburtsfehler-Theorie« modernisiert wurde; von seiner deutschlandpolitischen Haltung wich er hingegen keinen Jota ab. Erhards Außenminister Gerhard Schröder formulierte das in aller Deutlichkeit: Man müsse deutlich unterscheiden zwischen der »Zone« und Osteuropa. Erst zum Ende seiner nur dreijährigen Amtszeit wurden mit der Friedensnote vom 25.3.1966 neue, indes längst überfällige Akzente gesetzt.

Statt Annäherung an die DDR hatte sich Erhard vielmehr darum bemüht, die Schlepptau zum amerikanischen Hegemon ein wenig zu lockern, ohne dabei dem europäischen Eigensinn Adenauers nachzugeben. Der Atlantiker Erhard bemühte sich um die Stärkung der Position Deutschlands in der Welt durch Freihandel (auch in Mittel- und Osteuropa), stand deshalb europäischen Integrationsbestrebungen – vor allem de Gaulle'scher Prägung – skeptisch gegenüber. Nicht Europa *oder* die USA, sondern *sowohl das eine als auch das andere* lautete seine Devise.

Erst mit der unter Kurt Georg Kiesinger beginnenden und drei Jahre währenden Großen Koalition von CDU und SPD wurden »ein konzeptioneller Rahmen, sprachliches Niveau und neue Inhalte« (Hacke) für die Ostpolitik entwickelt. Man mag trefflich darüber streiten, ob dies das Verdienst des profiliertesten Außenpolitikers der CDU – eben Kiesinger – oder vielmehr das seines Außenministers, Willy Brandt (SPD), war: Die

Außenpolitik der Bundesregierung präsentierte sich der Öffentlichkeit jedenfalls als inkrementalistisch einerseits (Kiesinger), reformwillig andererseits (Brandt). Während die CDU die – bis dahin erfolgreiche – Parole »Weiter so!« ausgab, erkannte die SPD aus strategischer Notwendigkeit die Zeichen der Zeit und begann bereits Mitte der 60er Jahre, auf das sich wandelnde Ost-West-Verhältnis einzugehen. Bezeichnend für Kiesinger wie Erhard ist indes, dass fast ausschließlich die Deutschlandpolitik die Außenpolitik bestimmte. Der Kalte Krieg fand für die Bundesrepublik stets im Brennglas des deutsch-deutschen Verhältnisses statt – ohne dass sich die Lage dabei nennenswert veränderte.

Anders wurde das erst mit der Kanzlerschaft Willy Brandts, der mit seiner sozialliberalen Koalition seit 1969 für einen erkennbaren Richtungswechsel stand. Verhandlungen mit der DDR oder der Sowjetunion, die an der intransigenten Position westdeutscher Politiker gescheitert waren, wurden noch im Jahr der Regierungsübernahme wieder aufgenommen. Ergebnis unter anderen: das Post- und Fernmeldeabkommen. 1970 trugen dann sowohl die Gespräche über Gewaltverzichtsabkommen als auch das Erdgas-Röhren-Geschäft mit Russland erheblich zu atmosphärischen Verbesserungen bei. Die folgenden Monate und Jahre sollten durch diesen geänderten Kurs entschieden geprägt werden. Die Maxime »Wandel durch Annäherung« des Staatssekretär im Bundeskanzleramt, Egon Bahr, wurde zur politischen Leitvokabel – mit deutlichen Erfolgen. Zweimal trafen allein in der ersten Hälfte des Jahres 1970 der Vorsitzende des Ministerrates der DDR, Stoph, und Brandt zusammen – in Erfurt unter lauten »Willy, Willy« rufen der Bevölkerung. Der charismatische Brandt setzte auf persönliche Kontakte; er besuchte oftmals die Sowjetunion, Polen und andere Ostblockstaaten – ein Engagement, das Nachahmer fand (Nixon beispielsweise reiste 1972 in die VR China) und Wirkungen zeigte, die die Weltöffentlichkeit zu schätzen wusste: Im Oktober 1970 wurde Brandt der Friedensnobelpreis verliehen.

Gleichwohl sah sich Brandt im eigenen Land heftigster Kritik ausgesetzt. Im April 1974 startete die CDU/CSU eine Attacke gegen den Kanzler und versuchte, ihn – erfolglos – im Wege eines konstruktiven Misstrauensvotums zu stürzen. Erfolgreich war hingegen die Politik gegen den Kanzlerhaushalt, der mit Stimmgleichheit abgelehnt wurde. Nach intensiven Auseinandersetzungen über die Ostverträge enthielt sich die CDU/CSU bei den anschließenden Abstimmungen im Bundestag, sodass die Brandt'sche Ostpolitik zwar ins Wanken geriet, der Kurs jedoch gehalten werden konnte. Daran änderte auch die für Brandt erfolglos gestellte Vertrauensfrage nichts: Bei den Neuwahlen für den Bundestag wurde die sozialliberale Koalition – und mit ihr die Brandt'sche Ostpolitik – nachdrücklich bestätigt.

Unter Brandts Nachfolger Helmut Schmidt (SPD) wurden die Visionen und Leitbilder, die so erfolgreich die Politik der vergangenen Jahre bestimmt hatten, wieder in den Hintergrund gedrängt. Im Zeichen der sich mit der Ölkrise vom Herbst 1973 abzeichnenden Weltwirtschaftskrise bedurfte es nicht den die Geister aufrüttelnden intellektuellen, sondern den Macher, Pragmatiker und Krisenmanager. Am 16.5.1974 trat Schmidt – nach dem Sturz Willy Brandts – sein Amt als Bundeskanzler an und die soeben geäußerten Charakterisierungen geben treffend wieder, wie außerordentlich schwierig sich die Außenpolitik in den 70er Jahre gestaltete: Schmidt schien der richtige Mann für diese Ära – ein Mann, der in Strategien zu denken und zu handeln wusste und der sich nicht zuletzt auf Grund der Weltwirtschaftskrise(n) die Außenwirtschaftsbeziehungen der Bundesrepublik auf die Fahnen geschrieben hatte. Zwar fallen in seine Amtszeit auch die Verabschiedung der für die Systemumbrüche in Osteuropa so bedeutsamen Helsinki-Akte und der seitdem erfolgreich vorangetriebene KSZE-Prozess. Doch ganz oben auf der Agenda des wahlweise als »Staatsmann« gelobten oder »Staatschauspieler« diffamierten

Kanzlers standen die Unterzeichnung und Ratifizierung von Kreditabkommen, von Abkommen über wirtschaftliche, industrielle und technologische Zusammenarbeit (darunter die entwicklungspolitisch bedeutsamen Lomé-Abkommen). Es ist auch kein Zufall, dass der Erste Weltwirtschaftsgipfel 1975 in Rambouillet auf diese Zeit datiert, dass die Konferenz über internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit (KIWZ) ihre Arbeit aufnahm, dass 1978 der Europäische Rat in Bremen tagte und den Entschluss fasste, ein europäisches Währungssystem zu errichten.

Erst Ende der 70er Jahre sollte sich Schmidt wieder mit Themen befassen müssen, die gemeinhin mit Außenpolitik assoziiert werden: Der Terrorismus der Roten Armee Fraktion (RAF) ließ die Frage nach internationalen Schutzmechanismen eindringlicher werden; der Friedensprozess im Nahen Osten kam mit dem ägyptisch-israelischen Friedensvertrag in Bewegung, und das SALT II-Abkommen eröffnete eine neue Runde im Spannungsdiallog. Die Diskussion um den 1979 erfolgten NATO-Doppelbeschluss machte jedoch deutlich, dass auch Schmidt offensichtlich nicht gewillt war, Außenpolitik grundsätzlich anders zu orientieren, als das »vor Brandt« der Fall war.

Mit einem verfassungsrechtlich bedenklichen Coup d'Etat machte schließlich Helmut Kohl (CDU) der sozialliberalen Koalition und damit der Politik Helmut Schmidts ein Ende. Die nun folgenden 16 Jahre sollten gekennzeichnet sein von einer ungemein hohen Kontinuität gegenüber der Politik der vergangenen Jahrzehnte: Die Abrüstungs-, Rüstungskontroll- und Entspannungsverhandlungen wurden beispielsweise mit der 1984 in Stockholm begonnenen Konferenz über Vertrauensbildung und Abrüstung in Europa (KVAE) erfolgreich weitergeführt, die wirtschaftliche Position der BRD in der internationalen Politik ausgebaut; die Beziehungen insbesondere in die DDR und nach Osteuropa intensiviert. Zwei Sachverhalte gilt es jedoch besonders herzuheben: Unter der Ägide von Helmut Kohl wurde die Bundesrepublik plötzlich mit ihrer »Lebenslüge« konfrontiert. Die Implosion des sowjetischen Imperiums machte den Anschluss der DDR an die Bundesrepublik und damit die Konstituierung eines »geinteten Deutschlands« möglich. Wenngleich Kohl an dem Zusammenbruch des sowjetischen Regimes wenig Anteil hatte, so geht doch die zügig vollzogene Schaffung eines gemeinsamen deutschen Staates auf sein Betreiben zurück. Gefeierte als »Kanzler der Einheit« war die am 3.10.1990 erfolgte »Wiedervereinigung« unbestritten der Höhepunkt seiner außenpolitischen Aktivitäten. Zweitens fand unter Helmut Kohl eine stille paradigmatische Revolution statt: Die nach wie vor »klassisch« betriebene Konferenzdiplomatie wurde »katholisch« ergänzt; will heißen: Das Subsidiaritätsprinzip wurde zum Leitmotiv der bürgerlich-liberalen Koalition. »Weniger Staat – mehr Institutionen« lautete die Devise, die sich insbesondere in der von Kohl vorangetriebenen Europa-Politik niederschlug: 1985 wurde unter diesen Vorzeichen in Paris die Zusammenarbeit von 17 europäischen Nationen in der Spitzentechnologie unter dem Namen »EUREKA« beschlossen; die EG wurde weiter ausgebaut; 1986 wurde das seit 12 Jahren in Arbeit befindliche Kulturabkommen mit der DDR unterzeichnet; die BRD übernahm 1987 erstmalig für zwei Jahre einen Sitz im Sicherheitsrat der UNO etc.

Die Jahre nach dem Anschluss der DDR waren dann geprägt von der (nicht nur deutscherseits betriebenen) Suche nach einer neuen Position im veränderten internationalen Umfeld. Mit der Wiedererlangung der vollkommenen völkerrechtlichen Souveränität wurden die Rufe nach einer »Rückkehr zur Normalität« laut – eine Normalität, die für viele gleichbedeutend war mit einer »Remilitarisierung der deutschen Außenpolitik«. Die Diskussion über die Bewertung der Neupositionierung ist jedoch spätestens mit dem im September 1998 erfolgten Regierungswechsel – zumindest in dieser Schärfe – beendet: Zwar wird unter Experten und in Intellektuellen-Kreisen nach wie vor intensiv über die

Leitlinien der bundesrepublikanischen Außenpolitik in der *post-cold-war-era* debattiert; doch der Kosovo-Einsatz der Bundeswehr im Frühjahr 1999 ließ keinen Zweifel daran aufkommen, dass die von der bisherigen Opposition kritisierte »Remilitarisierung« mehr rhetorischen Budenzauber denn ernstzunehmende Kritik bedeutet hat. Ganz im Gegenteil zu anfänglich geäußerten Vermutungen zeichnet sich auch das Gespann Schröder/Fischer durch eine geradezu beschwörend herbeigeredete Kontinuität zum Vorgänger-Duett Kohl/Kinkel aus: Eine »rote« oder »grüne« Außenpolitik gebe es nicht, nur eine »deutsche« heißt es aus Bundeskanzleramt und Auswärtigem Amt.

Leitbilder der bundesrepublikanischen Außenpolitik

Neben den Akzenten, die die jeweiligen Bundeskanzler in ihrer Zeit gesetzt haben, haben in der 50jährigen bundesrepublikanischen Geschichte aber auch durchweg »Ideen« und »Wertvorstellungen« eine wichtige Rolle gespielt. Selbstverständlich können wir diese nicht alle hier vorstellen. Wir konzentrieren uns deshalb auf drei, u. E. entscheidende Leitbilder für die bundesrepublikanische Außenpolitik: (a) das Zugehörigkeitsgefühl zur Gemeinschaft der abendländischen Völker, (b) die antikommunistische und antiamerikanistische Attitüde respektive Sympathien und Antipathien für Sozialismus oder Marktwirtschaft und (c) schließlich die auch in Deutschland nie beendete Kontroverse zwischen Idealisten und Realisten.

(a) Die Abendland-Vorstellung

Bereits in der Agonie des sogenannten »Dritten Reiches« stellten führende Mitglieder der Widerstandgruppe »Kreisauer Kreis« fest, man habe bisher Nationalgeschichte geschrieben. Das jedoch könne für Europa eigentlich nicht richtig sein. Ganz eindringlich wurde darauf gedrungen, sich selbst und das eigene Land nicht länger im engen Korsett der Nationalität einzuschnüren, sondern das offene Kleid des europäischen Humanismus' zu tragen. Ursächlich dafür waren nicht nur strategische Interessen – die Ideologie des Nationalismus war mit dem Nationalsozialismus ja nicht nur desavouiert, sondern über den Abendland-Gedanken ließ sich zugleich trefflich die Einheit der europäischen Völker (Deutschland inbegriffen) beschwören –, sondern gleichermaßen das ehrliche Bemühen, die Barbarei des menschenverachtenden Hitler-Regimes zu brandmarken und sich von ihr zu distanzieren.

Der Gedanke erfreute sich in der Nachkriegszeit und in den ersten Jahren der BRD großer Beliebtheit. Bundeskanzler Adenauer beispielsweise ließ kaum eine Gelegenheit aus, den Abendland-Gedanken zu beschwören und die historisch-kulturelle Einheit Europas zu unterstreichen, zu der auch Deutschland gehöre – *nach wie vor*. »Es bestand für mich kein Zweifel, dass wir zur westeuropäischen Welt gehören nach unserer Herkunft und nach unserer Gesinnung. Wir wollten zu allen Ländern gute Beziehungen unterhalten, insbesondere aber zu den westeuropäischen Ländern.« (Adenauer, 1965: 244) Man sei fest entschlossen, »alles zu tun [...], um den [...] Weg zur Sicherung des Friedens in Europa und in der Welt zu gehen. Wir würden bei unserer ganzen Arbeit getragen sein von dem Geiste christlich-abendländischer Kultur und vor der Achtung vor Recht und Würde des Menschen.« (Adenauer, 1965: 245) Der Appell an das Abendland wird so gleichsam zur Chiffre für den Souveränitätsanspruch Deutschlands.

Andererseits erfuhr Adenauers Haltung auch Unterstützung durch die Alliierten: In der im September 1950 von den drei Westmächten abgegebenen formellen Sicherheitserklärung für die BRD und Berlin (West) hieß es: »Die alliierten Regierungen sind der Ansicht, dass ihre Streitkräfte in Deutschland außer ihren Besatzungsaufgaben noch die wichtige Aufgabe haben, *als Sicherheitstruppen zum Schutz und zur Verteidigung der freien Welt, einschließlich der Deutschen Bundesrepublik und der Westsektoren Berlins zu dienen.*

[...] Sie werden jeglichen Angriff auf die Bundesrepublik oder Berlin von jeder Seite als einen Angriff auf sich selbst betrachten.«

Bis weit in die 1960er und 70er Jahre hinein sollten sich diese Vorstellungen von Europa als einer Schutz- und Trutz- sowie einer Wert- und Kulturgemeinschaft erhalten – ersteres zwar gerade im Zeichen der Entspannungspolitik zunehmend weniger, letzteres dafür v. a. angesichts der Reformen in Osteuropa immer mehr. Reminiszenzen des Abendland-Gedankens haben sogar noch in den Amsterdamer Vertrag Eingang gefunden, mit dem man aus Europa einen »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« schaffen wollte.

(b) Zwischen Antikommunismus und Antiamerikanismus

Unmittelbaren Ausdruck fand die Abendland-Ideologie auch in zwei weiteren außenpolitischen Leitbildern. Da war zum einen der die NS-Zeit überdauernde Antikommunismus: Die Halbwertzeit der Goebbel'schen Propaganda von der bolschewistischen Gefahr war offensichtlich sehr hoch und die Erfahrungen nicht nur der Flüchtlinge und Vertriebenen mit der westwärts marschierenden Roten Armee trug das Ihre dazu bei, die Angst vor »den Russen«, den »barbarischen Horden aus dem Osten« zu schüren.

Hinzu kam die allgemeine weltpolitische Großwetterlage: Bereits im Juni 1948 verfestigte die Berlin-Blockade den sich immer stärker abzeichnenden Ost-West-Antagonismus. Die Abneigung gegen den kapitalistischen Westen (von östlicher Seite) und den kommunistischen Osten (von westlicher Seite) machte sich während der folgenden Jahre in allen gesellschaftlichen Bereichen bemerkbar: So erregte Thomas Mann heftige Kritik im Westen, als er 1949 im Rahmen des Goethe-Jahres sowohl in Frankfurt a. M. als auch in Weimar sprach. Und während umstrittene Persönlichkeiten wie Gottfried Benn, Gustaf Gründgens und Veit Harlan in der BRD ihr Comeback feiern konnten, ging die Scheu vor der Auseinandersetzung mit den Nationalsozialismus und die Konzentration auf den Wiederaufbau einher mit schärfer werdender Kritik am Kommunismus. Der Antrag der Bundesregierung 1951 auf Verbot der KPD, die ab 1966 vereinzelt, ab 1972 organisiert einsetzende Gesinnungsjustiz gegen »linke Rabauken« und »Sympathisanten« war da nur ein gleichermaßen konsequenter Ausdruck antikommunistischen Habitus⁷.

Dieser radikale Anti-Kommunismus fand sich selbstverständlich auf außenpolitischer Ebene wieder: Diffamierung einerseits, kompromisslose Westintegration andererseits war das Ergebnis einer antikommunistischen Grundhaltung der Christdemokraten: sämtliche Gesprächsangebote der DDR – seit November 1950 hatte der Ministerpräsident der DDR, Otto Grotewohl, Adenauer immer wieder vorbereitende Maßnahmen zur Bildung einer gesamtdeutschen Regierung vorgeschlagen – oder der Sowjetunion wurden als feindliche Störmanöver abgetan: die sogenannte Stalin-Note (1952) und die Forderung der Sowjetunion nach Einberufung einer Gipfelkonferenz (1958) waren dabei wohl die bekanntesten Beispiele. Sämtliche Angebote des Ostblocks zu einer integrativen Politik konnten als Agitation kommunistischer Kader zur Unterminierung des freien Westens propagiert und daraus folgernd eine Quarantäne-Politik (Stichwort: Hallstein-Doktrin) gegenüber der DDR und der Sowjetunion gerechtfertigt werden. Entsprechend erfolgreich konnte zu Beginn der 50er Jahre die Diskussion um den deutschen Wehrbeitrag bestritten werden, gegen Ende der Dekade wurden vor dem Hintergrund des Ost-West-Gegensatzes dann die hitzigen Gespräche über die Atombewaffnung der Bundeswehr geführt. Außenpolitischer Siedepunkt der Entwicklung war nach dem Mauerbau 1961 ein Jahr später die Kuba-Krise.

Andererseits spielte der Antiamerikanismus eine nicht zu unterschätzende Rolle in der bundesrepublikanischen Außenpolitik. So wie sich die Deutschen vom stalinistischen Osten frei machen wollten, so distanzieren sie sich vielfach auch vom kulturlosen, hedo-

nistischen und kapitalistisch-menschenverachtenden Westen, dessen Inbegriff die amerikanische Nation war. Wie bereits gezeigt, war es insbesondere Joseph Kaiser, der nach 1945 am deutlichsten für einen sogenannten »Dritten Weg« plädierte, der die Freiheit des einen und die soziale Gerechtigkeit des anderen Systems miteinander verbinden wollte und der auf keinen Fall die deutsche Identität dadurch geopfert wissen wollte, dass Deutschland im einen oder anderen Bündniskomplex »dispersiert« wurde. Anti-Amerikanismus heute wird zwar meist nur noch mit der Friedensbewegung, den Demonstrationen und Protesten gegen die Wiederbewaffnung der BRD, den NATO-Doppelbeschluss und die sich im Gefolge entwickelnden Ostermärsche in Verbindung gebracht; tatsächlich waren selbst so unterschiedliche Politiker wie Kurt Schumacher, Ludwig Erhard, Konrad Adenauer und später dann Franz-Josef Strauß von der Vorstellung eines »Dritten«, eines deutschen Weges zwischen Ost und West inspiriert. Seit 1989 ist diese Haltung rhetorisch bedeutungslos; faktisch existiert sie jedoch nach wie vor – v. a. dann, wenn der »rheinische Kapitalismus« oder die »soziale Marktwirtschaft« beschworen werden bzw. wenn es darum geht, den politischen Gegner zu diffamieren: Bei allzu unverhohlener Apologetik des marktwirtschaftlichen Prinzips wird die moralische Keule des »menschenverachtenden Kapitalismus« geschwungen; ein Übermaß an staatlichem Interventionismus muss umgekehrt jederzeit mit dem Vorwurf »Sozialismus« rechnen.

(c) Zwischen Realismus und Idealismus

Eine dritte, für die Außenpolitik der BRD relevante Grundhaltung ist mit dem Gegensatzpaar Realismus – Idealismus benannt. Für die deutsche Außenpolitik wurde die Orientierung am Realismus beispielsweise bedeutsam, als es um die ex post Ratifizierung der UN-Charta vom 24.10.1945 ging. Dort heißt es in Artikel 51: »Diese Charta beeinträchtigt im Falle eines bewaffneten Angriffs gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen keineswegs das naturgegebene Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung, bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat.« Dem auf Reziprozität bauenden realistischen Grundsatz wurde Rechnung getragen: Die Staatenwelt versichert sich gegenseitig ihrer nationalen Souveränität. Das von Realisten gleichermaßen stark gemachte »Gleichgewicht der Mächte« fand ebenfalls unmittelbaren Eingang in die außenpolitischen Debatten der BRD: Nach den eher idealistisch geprägten 20er Jahren fand das Abschreckungstheorem seinen Niederschlag in der Deutschlandpolitik. Der 1964 amtierende Verteidigungsminister Kai-Uwe von Hassel gab in einem Aufsatz in der Zeitschrift »Foreign Affairs« die populär gewordene Formel »Entspannung durch Stärke« aus, die letztlich nichts anderes besagte, als »Frieden durch Abschreckung« – allerdings mit weitaus wärmeren Worten. Bundespräsident Karl Carstens löste fast zwanzig Jahre später gleichermaßen wenig Verwunderung aus, als er mit Blick auf den NATO-Doppelbeschluss betonte, dass nur dort, wo ein Kräftegleichgewicht herrsche, der Frieden trotz vorhandener Spannungen bewahrt werden könne; und eine noch gar nicht so alte Broschüre des Verteidigungsministeriums über den Aufbau der bundesrepublikanischen Streitkräfte aus dem Jahre 1996 ist ebenso wenig überraschend, wenn es heißt, dass Deutschland einen Beitrag zur »gesamteuropäischen Kräftebalance« leisten müsse.

Doch bei aller beständigen Aktualität des Realismus: Sein Widerpart, der Idealismus, konnte sich indes eines nicht minder großen Einflusses erfreuen, wie der aus dem Bundestag ausscheidende, weil zur OSZE wechselnde SPD-Bundestagsabgeordnete Freimut Duve und der frühere Außenminister und F.D.P.-Vorsitzende Klaus Kinkel belegen. Duve formulierte in seiner letzten Bundestagsrede: »Innere und äußere Stabilität lassen sich nur aus der demokratischen Verfassung und ihren zentralen Freiheitsrechten erhalten.« (zit. n. FAZ v. 28.5.1998) Klaus Kinkel wiederum meinte, Demokratie und

Menschenrechtsschutz gleichsetzend: »Nur dort, wo staatsbürgerliche, wirtschaftliche, kulturelle und religiöse Rechte geachtet werden, kann es innere und äußere Stabilität geben.« (Kinkel, 1995: 1004) Und seitens der Politikwissenschaft wird sekundiert mit dem mittlerweile zum unbezweifelbaren Glaubenssatz avancierten Diktum, dass demokratisch verfasste Staaten keine Kriege (untereinander) führen, während Staaten nicht-demokratischer Verfasstheit sehr wohl Kriege und Gewalt als Mittel der Politik ansehen würden. (vgl. Czempel, 1993: 330)

Die Institutionen der bundesrepublikanischen Außenpolitik

Wie werden nun die »Eigensinnigkeiten« der Kanzler und Außenminister der BRD einerseits, die sich in den kollektiven Identitäten niederschlagenden außenpolitischen Ideen und Leitbilder andererseits aufeinander abgestimmt? Was sind die intermediären Einheiten, in denen sich Personen und Strukturen treffen und über die dann letztlich das Abstrakte konkret wird? Die Antwort: Die Institutionen bundesrepublikanischer Außenpolitik. Selbstverständlich lassen sich auf Grund der Kürze des Beitrages erneut nicht alle Institutionen darstellen. Abermals können wir uns nur auf einige wenige von ihnen konzentrieren. Exemplarisch werden wir deshalb auf regierungsamtliche Einheiten (a), internationale Organisationen (b) und Nicht-Regierungsorganisationen (c) eingehen.

(a) Regierungsamtliche Einheiten

Als wichtigste Institution ist in diesem Zusammenhang sicherlich der Deutsche Bundestag zu nennen. Hier fand und findet die Auseinandersetzung über die Leitlinien der Politik und die Ratifizierung internationaler Verträge statt, hier wurden und werden grundlegende Entscheidungen wie die Westintegration, der NATO-Doppelbeschluss oder die Ausweitung des europäischen Integrationsprozesses entschieden, nachdem sie in den Fraktionen und im Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten vorberaten respektive entschieden worden sind. Mit weitaus geringeren Kompetenzen ausgestattet, deshalb aber nicht per se »machtlos« beteiligen sich auch die Landesparlamente und die Stadt- und Gemeinderäte an Außenpolitik. Die Arbeit findet jedoch nicht im Bundestag mit seinen zahlreichen Ausschüssen statt, sondern zunächst einmal in den Ministerien, mit Blick auf die Außenpolitik allen voran das Auswärtige Amt (AA). Hier werden die vielfältigen außenpolitischen Aktivitäten – die Außenwirtschaftspolitik, die auswärtige Kulturpolitik etc. – gebündelt und koordiniert. Hier laufen die Fäden eines über Botschaften und Vertretungen weltweit gesponnenen Netzes von diplomatischen Beziehungen und Kontakten zusammen. Hier wird die Arbeit der Goethe-Institute konzeptionell betreut, hier werden internationale Wirtschaftsbeziehungen aufgebaut und gepflegt, hier werden die Interessen von im Ausland befindlichen Deutschen vertreten – und das alles in enger Absprache und Kooperation mit anderen Bundesbehörden und Dienststellen wie beispielsweise dem Bundeskanzleramt, den Bundeswirtschaftsministerium, den Staatskanzleien der Bundesländer. Um die Zielvorstellungen eines Kanzlers, einer Regierungskoalition oder einer öffentlichen Meinung zu verwirklichen, gibt es neben den medienwirksam vermarkteten Auslandsreisen des Außenministers noch die – der Öffentlichkeit zumeist nicht bekannten – Arbeitsgruppen, in denen sich AA-Mitarbeiter mit Kollegen aus dem Ausland teils bilateral, teil multilateral verständigen. Und es gibt – selbstverständlich – eine kaum noch überschaubare Anzahl von Kooperationsvereinbarungen mit einzelnen Staaten oder Staatengruppen, über die niederschwellig »deutsche« Interesse vertreten oder realisiert werden.

(b) Internationale Organisationen

Deutsche Außenpolitik findet indes selbstverständlich nicht nur vermittelt über solche »eigenen«, nationalen Organisationen statt. Mit der schwindenden Bedeutung der bilateral basierten Außenpolitik und der immer stärker werdenden Tendenz zur Multilateralität

wuchs der Stellenwert Internationaler Organisationen. Der gesamte europäische Integrationsprozess ist an dieser Stelle zu betrachten. Beispiel Europarat: Er ist die älteste der nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs gegründeten Organisationen. Belgien, Dänemark, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen, Schweden und Großbritannien vereinbarten am 5.5.1949 in London, die Menschenrechte zu wahren sowie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in ihren Ländern zu achten, zu schützen und zu stärken. Deutschland schloss sich der Institution 1950 an – und bis 1999 wuchs die Anzahl der Mitglieder auf 41 an. Der Europarat ist mit seinen mittlerweile über 180 verabschiedeten Konventionen ein treffliches Beispiel dafür, wie die national kommunizierten Ideen und Leitbilder internationale politische Realität werden. So wurde beim ersten Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten des Europarates 1993 in Wien festgelegt, dass mit dem Europarat eine Institution geschaffen worden sei, die als Hüter der auf den Menschenrechten, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit basierenden »demokratischen Sicherheit« fungieren solle. Vier Jahre später wurde vom gleichen Gremium in Straßburg ein Aktionsplan verabschiedet, mit dem die Arbeit des Europarates für Demokratie, Menschenrechte, soziale Zusammenarbeit, Sicherheit für die Bürgerinnen und Bürger, demokratische Werte und kulturelle Vielfalt gestärkt und über ein Monitoring-Verfahren kontrolliert werden soll. Für die Realisierung der Ideen bundesrepublikanischer Politiker und Leitbilder wurde der Europarat insbesondere in den Jahren 1986ff., i. e. bei der Überwindung des Ost-West-Antagonismus' bedeutsam. Er bildete hier den institutionellen Rahmen, in dem soziale und rechtliche Praktiken der Mitgliedsstaaten harmonisiert werden konnten, der es den Satellitenstaaten der Sowjetunion ermöglichte, aus deren Schatten herauszutreten und der die Überwindung des kommunistischen Herrschaftssystems endgültig erlaubte. Eine Mitgliedschaft im Europarat wurde und wird – nicht zu Unrecht – als »Vorbedingung und Beschleunigungsfaktor für die EU-Perspektive«, i. e. für einen schnellen Beitritt zu jener supranationalen Organisation verstanden, die sich als entscheidender Garant für Menschen- und Freiheitsrechte, für Demokratiestandards und Rechtsstaatlichkeit versteht.

Selbstverständlich bringen in diesen Institutionen alle Mitgliedsstaaten gleichermaßen und mit gleichem Recht ihre Ideen und Vorstellungen ein. Und wengleich genau das bedeutete, dass oftmals nur der »kleinste gemeinsame Nenner« – jene Ziele, auf die sich alle Mitgliedsstaaten verständigen können – verwirklicht werden konnten, erfreuen sich Europarat und EU (nebst allen ihr zugehörigen Organisationen wie dem Europäischen Parlament, der EU-Kommission etc.) nach wie vor eines regen Zulaufs. Der Grund dafür ist ebenso einfach wie nachvollziehbar: Außenpolitik lässt sich immer weniger im »nationalen Alleingang« praktizieren. Das war schon zu Beginn des europäischen Integrationsprozesses so, als mit dem Schumann-Plan und der 1951 errichteten Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS, sog. »Montanunion«) nicht nur Adenauers Interessen nach verstärkter Westintegration, sondern auch das französische Sicherheitsbedürfnis – Verhinderung einer Dominanz der westdeutschen Großindustrie sowie Unabhängigkeit vom amerikanischen Hegemon – befriedigt werden sollten und konnten. Über die Römischen Verträge und der über sie verwirklichten Zollunion in den späten 50er Jahren, über das 1978 geschaffene Währungssystem bis hin zur »Vertiefung und Erweiterung« der EG in den 80er sowie der EU in den 90er Jahren sollte sich an solchen oder ähnlichen Interessenkonstellationen nichts ändern.

(c) Nicht-Regierungsorganisationen

Jenseits dieser regierungsamtlichen Institutionen wächst die Bedeutung der sogenannten »Non-governmental Organizations« (NGOs, Nicht-Regierungsorganisationen). Darunter lassen sich im entferntesten Sinne die Parteien, im eigentlichen Sinne jedoch das dichte

Geflecht aus Stiftungen, Vereinen und Verbänden bezeichnen, die zivilgesellschaftlichem Engagement entwachsen und von diesem getragen sind. Während NATO und OSZE, EU und Europarat von regierungsamtlichen Stellen initiiert und besetzt werden, werden Greenpeace, das Rote Kreuz, amnesty international oder der Bund der Vertriebenen vom Einsatz einer interessierten Öffentlichkeit getragen und finanziert. Selbstverständlich ist ihr Einfluss beschränkt; selbstverständlich bewegen sie sich »nur« in den Korridoren der Macht, nicht aber an den Schaltstellen selbst. Doch der Einfluss der NGOs wächst: Sowohl bei der Menschenrechtskonferenz in Wien als auch bei den Jahrestreffen der G7/G8 oder den IWF-Konferenzen – die NGOs ziehen mittlerweile ein ebenso großes Medieninteresse auf sich, wie die eigentlichen Veranstalter und werden zunehmend von Institutionen wie der UNO mit konsultatorischem Status versehen. »Deutsche Interessen« – regierungsamtlich definiert – werden nur in begrenztem Umfang über diese kommuniziert und realisiert. Gleichwohl bedienen sich Staaten, bedienen sich auch die Bundesregierung oder einzelne Fraktionen und Parteien der NGOs, um der Verwirklichung ihrer Ideen und Vorstellungen näher zu kommen.

Zur Diskussion über die Neubestimmung der bundesrepublikanischen Außenpolitik

Bereits die kurze Darstellung der unterschiedlichen Vorstellungen von Außenpolitik seitens der verschiedenen Bundeskanzler sowie die verschiedenen ideellen Grundlagen der bundesrepublikanischen Außenpolitik und die zu deren Verwirklichung genutzten Instrumente lassen erkennen, dass sie alle beständig Veränderungsprozessen unterliegen. Dieser aus der sich verändernden nationalen und internationalen Situation ergebende Reformdruck trat nach 1989 besonders drastisch ins öffentliche Bewusstsein: Außen- und Sicherheitspolitik nahezu aller in den »Kalten Krieg« eingebundenen Staaten waren zu überprüfen und zu revidieren; für die BRD galt und gilt das in besonderem Maße. Das Ende des Ost-West-Antagonismus brachte schließlich nicht nur den Zusammenbruch des sowjetkommunistischen Systems, sondern auch den Anschluss der DDR an die BRD. Hatte die Orientierung an einem geeinten deutschen Staat die Außenpolitik der BRD in den vergangenen 50 Jahren (zumindest rhetorisch) maßgeblich bestimmt, waren Akteure, Institutionen und Politiken auf dieses Ziel gerichtet, so verlor all das nahezu über Nacht an Bedeutung.

Darüber hinaus sind in den vergangenen 10–15 Jahren weitere Veränderungen zu verzeichnen gewesen, die die deutsche Außenpolitik in ihren Grundfesten berühren: So sorgen erstens wachsende ökonomische und mediale Verflechtungen in der westlichen Welt (»Globalisierung«) nicht nur für eine Relativierung des Nationalstaates und seiner Steuerungsmechanismen, sondern sie machen zugleich deutlich, dass die Lösung selbst alltäglicher außenpolitischer Probleme einer regionalen respektive internationalen Sichtweise bedürfen. Damit hängt zweitens zusammen, dass bestimmte Risiken und Gefahren – bei Umweltkatastrophen angefangen bis hin zur Proliferation von Waffen und Nukleartechnologien – die Definition eines gemeinsamen internationalen, dem nationalen übergeordneten Interesses dringend notwendig machen.

Drittens schließlich zeichnet sich in der Bedeutung, die der Nationalsozialismus für die deutsche Außenpolitik hat, ein Paradigmenwechsel ab. Im Wege der seit 1985 wieder verstärkt betriebenen »Historisierung« des Nationalsozialismus wird nun seit 1989 versucht, die sich aus der Zeit des sogenannten »Dritten Reiches« ergebenden Handlungsrestriktionen und -gebote gänzlich abzustreifen: Sie werden nach der wiedererlangten völkerrechtlichen Souveränität eines geeinten Deutschlands von vielen als »Bürde« verstanden. Der Blick müsse entsprechend freigemacht werden für eine Außenpolitik, die sich an anderen Maßstäben und Werten, beispielsweise »nationalen« Interessen, messen lassen müsse als dem rassistischen Imperialismus des sogenannten »Dritten Reiches«.

Vor diesem Hintergrund hat sich eine bis heute andauernde Diskussion über die Grundlagen und Zielsetzungen der »neuen deutschen Außenpolitik« entwickelt. Protagonisten sind dabei zum einen die Vertreter konkurrierender Denkschulen in Deutschland, zum anderen Außen- und Sicherheitspolitiker aus dem (außer-)europäischen Ausland. So plädieren beispielsweise amerikanische Politikwissenschaftler dafür, Deutschland als *den* europäischen Hegemon mit einem umfangreichen Arsenal von Atomwaffen zu versehen, damit es auf diese Weise seiner innereuropäischen Führungsrolle gerecht werden und zugleich mögliche ost-europäische Aggressoren abschrecken könne. Damit Deutschland indes nicht zu übermächtig werde und den beiden Weltmächten Russland und USA nicht über den Kopf wachse bzw. zu einem europäischen Risiko werde, müssten in moderater Weise auch die Nachbarn Deutschlands mit Atomwaffen versorgt werden.

Von deutschen Vertretern der Politischen Theorie des Realismus werden diese Vorschläge ebenso interessiert wie dankbar aufgenommen. Man fordert eine »Normalisierung« und glaubt den »Rückruf in die Geschichte« zu hören, mithin die »Rückkehr auf die Weltbühne« proben zu müssen. Der »Masochismus« der Jahre 1945–1990 müsse nunmehr endgültig der Vergangenheit überantwortet werden. Und vor allem müsse Schluss gemacht werden mit der moralischen Nabelschau – die Deutschen dürften sich nicht länger ausschließlich mit sich selbst beschäftigen.

Auf der anderen Seite wird für einen grundsätzlichen Paradigmenwechsel dergestalt geworben, dass die sich nach 1989 bietende Chance zu einer neuen, besseren Form der Kooperation genutzt werden müsse. Man wehrt sich gegen diese neue, Berliner Außenpolitik – die oftmals verkürzend als »konservativ« und »machtbesessen« kritisiert wird. Gleichwohl erkennen die KritikerInnen der »Normalisierung« die Notwendigkeit einer Neubestimmung an, wollen aber die sich bietende Chance im Sinne einer *grundlegenden* Neuorientierung nutzen. Es könne nicht darum gehen, einer »frühromantisch aufgetakelten Reprise der Ideen von 1914« das Wort zu reden. Vielmehr müsse sich eine wirklich *neue* deutsche Außenpolitik – moderat formuliert – zu einem *tatsächlichen* Modus kollektiver Sicherheit durchringen. Deutschland solle sich als »Zivilmacht« profilieren und möglichst den seit 1945 immer wieder propagierten »Dritten Weg« – nunmehr nicht ideologisch, sondern sicherheitspolitisch – als neutraler, gewissermaßen *zivildienstleistender* Staat beschreiten.

Wir können und wollen diese Diskussion nicht in diesem kurzen Überblicksaufsatz beenden; Tatsache ist jedoch, dass der 1998 erfolgte Regierungswechsel und die Kanzlerschaft Gerhard Schröders nicht die von »Idealisten« und »Progressiven« erhoffte Wende, nicht das Aufhalten der »Normalisierung« gebracht hat. Im Gegenteil: Gehörten SPD- und vor allem Grüne-PolitikerInnen in der Ära Kohl zu den schärfsten Kritikern einer »(Re-)Militarisierung der Außenpolitik«, so waren es vornehmlich Außenminister Joseph Fischer, Verteidigungsminister Rudolf Scharping und Kanzler Gerhard Schröder, die eine Beteiligung deutscher Soldaten im Kosovo anstrebten. Fischer erteilte einer pazifistisch-grünen Außenpolitik sogar explizit eine Absage und unterstrich mehrfach, dass es eine solche überhaupt nicht gebe. Im Rahmen seiner ersten Rede vor der UNO-Vollversammlung im September 1999 war er darüber hinaus derjenige, der – ohne Rückendeckung durch das Parlament – für einen deutlicheren und offeneren Menschenrechtsinterventionismus warb, ja sogar einen Bundeswehreininsatz in Ost-Timor zusicherte. Es ist Fischer, der heute die Hände zu eng an der Hosennaht hat und der sich vom vormaligen SPD-Chef Lafontaine den Vorwurf des außenpolitischen Opportunismus gefallen lassen bzw. sich von Alt-Bundeskanzler Helmut Kohl als »Mini-Bismarck« bezeichnen lassen muss. Deutlich wird in dieser – insbesondere von Seiten der CDU –

nicht ohne ein wenig Spott geäußerten Kritik, dass die angedeutete Kontroverse nach wie vor von Intellektuellen und Politikwissenschaftlern geführt wird, faktisch aber in den letzten Monaten – konsensual – entschieden worden ist. Die zuvor kritisierte Politik der Kohl/Kinkel-Administration wird nicht in abgeschwächter, sondern in »verschärfter« Form weiterbetrieben.

Claudius Rosenthal

Literatur

- Adenauer, Konrad (1965) *Erinnerungen 1945-1953* (Stuttgart/Hamburg, Deutscher Bücherbund).
- Auswärtiges Amt (Hg.) (1995) *Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Dokumente von 1949 bis 1994* (Köln, Wissenschaft und Politik).
- Czempiel, Ernst-Otto (1993) *Weltpolitik im Umbruch. Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts* (München, C. H. Beck).
- Enders, Thomas, Peter Siebenmorgen und Ulrich Weisser (1990) *Schlüssel zum Frieden. Sicherheitspolitik in einer neuen Zeit* (Bonn, Bouvier).
- Gärtner, Heinz (1996) ›Theorie und Sicherheit – Modelle für ein künftiges europäisches Sicherheitssystem‹, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 4, S. 387-402.
- Habermas, Jürgen (1995) *Die Normalität einer Berliner Republik* (Frankfurt a. M., Suhrkamp).
- Hacke, Christian (1997) *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschlands. Weltmacht wider Willen?* (Frankfurt/Berlin, Propyläen).
- Kaiser, Karl (1991) *Deutschlands Vereinigung. Die internationalen Aspekte* (Bergisch-Gladbach, Lübbe).
- Eberwein, Wold Dieter und Karl Kaiser (Hg.) (1998) *Deutschlands neue Außenpolitik. Bd. 4: Institutionen und Ressourcen* (München, Oldenbourg).
- Loth, Wilfried (1982) *Die Teilung der Welt. Geschichte des Kalten Krieges 1941-1955* (München, dtv).
- Lutz, Dieter S. (1996) ›Für eine neue deutsche Außen- und Sicherheitspolitik. Von der kooperativen zur kollektiven Sicherheitspolitik‹, *perspektivends* 4, S. 307-314.
- Maull, Hans W. (1992) ›Zivilmacht Bundesrepublik Deutschland. Vierzehn Thesen für eine neue deutsche Außenpolitik‹, *Europa-Archiv* 10, S. 269-278.
- Schwarz, Hans-Peter (1994) *Die Zentralmacht Europas. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne* (Berlin, Siedler).
- Senghaas, Dieter (1993) ›Was sind der Deutschen Interessen?‹, *Blätter für deutsche und Internationale Politik* 6, S. 673-687.
- Turek, Jürgen (1993) ›Außen- und Sicherheitspolitik‹ in Werner Weidenfeld und Karl-Rudolf Korte (Hg.) *Handbuch zur Deutschen Einheit* (Frankfurt a. M., Campus), S. 28-38.
- Wortmann, Rolf (1996) ›Zivilmacht Deutschland‹, *perspektivends* 4, S. 314-317.

Dr. Claudius Rosenthal, geb. 1972, M. A., Studium der Politikwissenschaft, Geschichte und Allgemeiner Literaturwissenschaft; Promotion 2000; derzeit tätig als Referent in der Begabtenförderung der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Finnland

Historische Grunddaten

1917	Unabhängigkeit
1918	Bürgerkrieg. Die Weißen, die bürgerlichen Regierungstruppen, siegen über die Roten Gardien.
1918-1920	Unerklärter Krieg mit der UdSSR: Nach ihrem Sieg über die Roten greifen die Weißen militärisch in Karelien und Estland ein.
1920	Friedensvertrag von Dorpat/Tartu mit der UdSSR: Abzug der sowjetischen Truppen
1938	Finnland schließt sich der nordischen Neutralitätserklärung an.
1939-1940	»Winterkrieg« zwischen Finnland und der UdSSR: 100 Tage hält Finnland stand, da jedoch größere militärische Hilfe aus dem Westen ausbleibt, müssen die Finnen schließlich aufgeben.
1940	Friedensvertrag von Moskau mit der UdSSR: Finnland tritt ca. 10 % seines Staatsgebiets ab und verpachtet der UdSSR einen Marinestützpunkt.
1941	»Fortsetzungskrieg«: Finnische Truppen nehmen am deutschen Angriff auf die UdSSR teil.
1944	Separates Waffenstillstandsabkommen mit der UdSSR: Finnland verliert 12% seines Territoriums und verpachtet der UdSSR einen neuen Marinestützpunkt. Die UdSSR verzichtet auf eine Besetzung Finnlands, setzt aber eine alliierte Kontrollkommission Helsinki ein.
1947	Pariser Friedensvertrag mit der UdSSR: Das Waffenstillstandsabkommen von 1944 wird bestätigt, die alliierte Kontrollkommission verlässt Finnland. Finnland lehnt Teilnahme am Marshallplan ab.
1948	Vertrag über »Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand« (FZB-Vertrag) mit der UdSSR
1950	Handelsabkommen mit der UdSSR
1955	Mitgliedschaft im Nordischen Rat Die UdSSR geben den Marinestützpunkt Porkkala vorzeitig zurück. Mitgliedschaft in der UNO
1958/59	»Nachtfröste«: Die sowjetische Regierung friert ihre Beziehungen zu Finnland ein.
seit Beginn der 60er Jahre	Westliche Regierungen akzeptieren Finnlands Neutralität.
1961	»Notenkrise«: Die sowjetische Regierung mischt sich offen in die finnische Innenpolitik ein. Assoziierung mit der EFTA
seit 1963	Regelmäßige Teilnahme an UNO-Friedensmissionen
1973	Abkommen mit der EG und dem RGW
1986	Mitgliedschaft in der EFTA
1987	Beginn der sog. »Ostsee-Kooperation« mit den Ostseeanrainerstaaten
1989	Mitgliedschaft im Europarat
1990	Finnland löst sich unilateral von den militärischen Beschränkungen des Pariser Vertrags sowie von den Schlüsselbestimmungen des FZB-Vertrags.
seit Beginn der 90er Jahre	Kooperation mit der NATO
1992	Die Auflösung des FZB-Vertrags wird von Finnland und Russland bestätigt. Ein neuer Vertrag, der keine militärische Zusammenarbeit vorsieht, wird mit Russland abgeschlossen. Beitrittsantrag zur EU
1995	EU-Mitgliedschaft
1999	Teilnahme an der Wirtschaft- und Währungsunion der EU in der sog. »ersten Welle«

Finnlands Außenpolitik bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs

Nachdem Finnland seit 1809 Bestandteil Russlands war, proklamierte das finnische Parlament im Gefolge der Oktoberrevolution am 6.12.1917 seine Unabhängigkeit.

Anfang 1918 kam es zum Bürgerkrieg zwischen den Roten Garden und den Weißen, den bürgerlichen Regierungstruppen. Die Roten Garden erhielten Waffen und Unterstützung durch 40.000 in Finnland stationierte sowjetische Soldaten, während die Weißen durch eine deutsche Division unterstützt wurden und schließlich im April 1918 die entscheidende Schlacht um Tampere gewannen (Klinge, 1987: 109ff.).

An den Bürgerkrieg schloss sich ein unerklärter Krieg mit der UdSSR an, in welchem die Weißen militärisch in Karelien und Estland eingriffen. Dieser Krieg wurde am 14.10.1920 mit dem Friedensvertrag von Dorpat/Tartu beendet. In dem Vertrag wurde Finnland ein Korridor zum Eismeer zugesprochen, und die letzten sowjetischen Truppen zogen aus Finnland ab (Auffermann, 1991: 41). Finnland war nun, da sich keine sowjetischen Truppen mehr auf seinem Territorium befanden, ein von allen Seiten als selbständig anerkannter Staat (Kekkonen, 1975: 19).

Der Schwerpunkt der finnischen Außenpolitik lag zunächst auf Finnlands Mitarbeit im Völkerbund. Anfang der 30er Jahre verschob sich dieser dann auf die skandinavische Zusammenarbeit.

Im Oktober 1939 verlangte die sowjetische Regierung aus strategischen Gründen einen Gebietsaustausch sowie die Verpachtung eines Marinestützpunktes auf der Halbinsel Hanko an der finnischen Südküste. Diese Bemühungen sind vor dem Hintergrund des beginnenden Zweiten Weltkriegs sowie des geheimen Zusatzprotokolls zum deutsch-sowjetischen Nichtangriffspakt zu sehen, in dem Finnland der sowjetischen Interessensphäre zugeschlagen wurde.

Nachdem die Verhandlungen im November scheiterten griff die UdSSR am 30.11. Finnland ohne Kriegserklärung an. Der »Winterkrieg« hatte begonnen. 100 Tage hielt die weitgehend auf sich selbst gestellte finnische Armee der Roten Armee stand, doch schließlich musste die finnische Regierung zu Bedingungen Frieden schließen, die weitergehender waren, als die vor dem Angriff geforderten: Im Friedensvertrag von Moskau vom 12.3.1940 trat Finnland ca. 10 % seines Staatsgebiets ab und verpachtete der UdSSR außerdem den geforderten Marinestützpunkt. Größere militärische Hilfe der Westmächte blieb zunächst aus. Als diese dann im Februar/März 1940 Hilfe erwogen, kamen ihnen die Friedensverhandlungen zwischen Finnland und der UdSSR zuvor (Jakobson, 1987: 32ff.; Klinge, 1987: 120f.). Der Frieden währte jedoch nicht lange.

Als Deutschland am 22.6.1941 die UdSSR angriff, befanden sich bereits deutsche Truppen in Lappland, die gemäß zweier Abkommen mit Deutschland Transitrechte in Finnland hatten. Aus Gründen der Sicherung seines Versorgungswesens und um einer Besetzung zu entgehen, wie es Dänemark und Norwegen widerfuhr, stellte Finnland sich auf die Seite Deutschlands und nahm am Angriff teil. Die finnische Regierung betonte jedoch, dass sie kein Bündnis mit Deutschland geschlossen habe. Finnland befände sich mit Deutschland lediglich in einer gegen die Sowjetunion gerichteten sog. »Kriegsgemeinschaft«. Die finnischen Truppen verfolgten nur finnische Interessen, nämlich die Rückeroberung der im März 1940 abgetretenen Gebiete. Der Krieg wird in Finnland daher als Fortsetzung des Winterkriegs angesehen und als »Fortsetzungskrieg« bezeichnet. Eine Teilnahme an weitergehenden Feldzügen sowie jegliche ideologische Zusammenarbeit mit Deutschland lehnte die finnische Regierung ab. Wie eng die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Finnland tatsächlich war, ist weiterhin umstritten (Jakobson, 1987: 41ff.; Klinge, 1987: 123ff.).

Am 19.9.1944 schloss Finnland ein separates Waffenstillstandsabkommen (»Zwischenfrieden«/»Sonderfrieden«) mit der UdSSR. Insgesamt verlor Finnland 12 % seines Territoriums, und rund 432.000 Finnen (11 % der Bevölkerung) aus den abzutretenden Gebieten siedelten freiwillig um. Anstelle von Hanko erhielt die UdSSR einen Flottenstützpunkt auf der Halbinsel Porkkala für (geplante) 50 Jahre zur Pacht. Finnland leistete Kriegsschadigungen und verpflichtete sich, deutsche Truppenverbände aus Lappland zu vertreiben (was bis April 1945 geschah) sowie seine Streitkräfte zu beschränken. Die UdSSR verzichtete auf eine Besetzung Finnlands, setzt aber eine alliierte Kontrollkommission in Helsinki ein (Klinge, 1987: 126ff.).

Am 10.2.1947 wird im Pariser Friedensvertrag mit der UdSSR das Waffenstillstandsabkommen von 1944 bestätigt. Unmittelbar danach verlässt die alliierte Kontrollkommission Finnland.

Finnlands Neutralitätspolitik – Die Paasikivi-Kekkonen Linie

Auch nach dem Friedensvertrag von Dorpat/Tartu (1920) blieb das Verhältnis zwischen Finnland und der UdSSR gespannt. Im Jahre 1938 schloss sich Finnland zwar der nordischen Neutralitätserklärung an, nachdem deutlich wurde, dass ein Bündnis mit den Westmächten eine zu große Herausforderung für die UdSSR gewesen wäre, aber die Beziehungen blieben schlecht (Auffermann, 1994: 48).

Spätestens nach der Schlacht um Stalingrad erkannten Politiker verschiedener Parteien, dass diese außenpolitische Konzeption der vergangenen Jahrzehnte Finnlands Interessen nicht diene (Kekkonen, 1975). Es bildete sich eine Koalition verschiedener politischer Kräfte, deren Ziel die Verwirklichung einer neuen Außenpolitik war. Diese strebte das möglichst baldige Ausscheiden Finnlands aus dem Krieg an, was zum sog. »Zwischenfrieden« von Moskau führte (s. o.), und entwickelten das Grundkonzept einer völlig neuen außenpolitischen Linie, deren Grundgedanke war, dass eine Verbesserung der Beziehungen zur UdSSR notwendig sei, wenn Finnland unabhängig bleiben wolle (Korhonen, 1975: 15).

Nach dem Zweiten Weltkrieg legte Präsident Juho Kusti Paasikivi von der konservativen Partei dann ein neues Konzept für die finnisch-sowjetischen Beziehungen vor, das auf diesem Gedanken beruhte, und sich gegen erhebliche Opposition durchsetzte. Paasikivi glaubte, Finnlands Sicherheit und Unabhängigkeit sichern zu können, indem er die sowjetische Regierung davon überzeugte, dass sich Finnland auf keinen Fall gegen die UdSSR wenden würde. Er erklärte daher im Jahre 1947, dass Finnland im Falle eines über sein Staatsgebiet gegen die UdSSR gerichteten Angriffs mit allen Kräften Widerstand leisten würde (Jakobson, 1987: 67). Weiterhin wurde der Befolgung der Waffenstillstandsvorschriften Priorität eingeräumt, und die Reparationsleistungen wurden pünktlich und vollständig erbracht, was ohne fremde Hilfe geschah, nachdem die finnische Regierung 1947 die Teilnahme am Marshall-Plan abgelehnt hatte, um Unstimmigkeiten mit der Sowjetunion zu vermeiden (Auffermann, 1994: 56; Jakobson, 1987: 67f.).

Im Februar 1948 schlug Stalin vor, einen Vertrag über »Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand« (FZB-Vertrag) nach dem Vorbild der zwischen der UdSSR und Ungarn bzw. Rumänien geschlossenen Abkommen abzuschließen. Dies war für die finnische Regierung unannehmbar, da diese Abkommen den Signatarstaaten automatischen Beistand im Kriegsfall auferlegten, was Finnland in einem Konflikt zwischen Ost und West zum Verbündeten der UdSSR gemacht hätte. Die sowjetische Regierung zeige sich jedoch kompromissbereit, und am 6. April wurde ein Vertrag unterzeichnet, der im Wesentlichen auf dem finnischen Entwurf beruhte (Auffermann, 1994: 57; Jakobson, 1987: 69ff.).

Der erste Paragraph des Vertrags stellt fest, dass »Finnland, falls es selbst oder falls die Sowjetunion über finnisches Territorium Gegenstand eines militärischen Angriffs seitens Deutschlands oder einer mit Deutschland verbündeten Macht wird, getreu seiner Pflicht

als souveräner Staat kämpfen [wird] um den Angriff zurückzuschlagen« (zit. in Jakobson, 1987: 75f.). Die UdSSR würde ihren Beistand nur dann auf Finnland ausdehnen, wenn gegenseitiges Einverständnis beider Vertragsparteien vorliege. Der Vertrag enthält somit nicht die für militärische Bündnisse typischen und wesentlichen Bestandteile wie *automatischen* gegenseitigen Beistand und regelmäßige Konsultationen. Der finnischen Staatsführung gelang es damit, ihr Konzept einer neutralen Stellung im Konflikt der Großmächte einzubringen und zugleich das sowjetische Sicherheitsbedürfnis zu befriedigen. Die Ratifizierung des FZB-Vertrags erfolgte am 28. April 1948.

Weil Finnland sich mit dem FZB-Vertrag an die UdSSR gebunden hatte, und weil sich auf seinem Territorium noch der sowjetische Flottenstützpunkt Porkkala befand, konnte es zu dieser Zeit noch nicht als neutraler Staat angesehen werden, »[...] sondern nur als ein Staat, dessen Außenpolitik erklärt ›neutralistische‹ Ziele verfolgte, nämlich die Absicht, das Land soweit wie möglich aus allen internationalen Konflikten herauszuhalten.« (Krosby, 1981: 90) Im Jahre 1955 bot die sowjetische Führung Finnland dann an, den Stützpunkt Porkkala, der strategisch nutzlos geworden war, vorzeitig zurückzugeben, wenn Finnland seinerseits bereit wäre, den FZB-Vertrag von 1948 um 20 Jahre zu verlängern. Paasikivi nahm das Angebot an. Dies war »ein hervorragender Beweis für die positive Entwicklung der Beziehungen zwischen Finnland und der Sowjetunion. [...] Dieses Ereignis kann als Abschluss der Grundsteinlegung in unseren Ostbeziehungen gelten«, stellte der ehem. Präsident Koivisto (1988: 15) später fest.

Durch die Aufgabe Porkkalias öffnete sich der Weg zur internationalen Anerkennung der finnischen Neutralität: Im Februar 1956 wurde Finnland erstmals in einer offiziellen sowjetischen Verlautbarung als neutraler Staat bezeichnet, und die westlichen Regierungen akzeptierten die finnische Neutralität seit Beginn der 60er Jahre (Jakobson, 1987: 116f., 134).

Im März 1956 lief Paasikivi Amtszeit ab. Sein Nachfolger wurde der Agrarier Urho Kaleva Kekkonen. Er gelobte, Paasikivis Politik gegenüber der UdSSR, die sog. »Paasikivi-Linie«, fortzuführen, und entwickelte in den folgenden Jahren die aktive Neutralitätspolitik Finnlands (Korhonen, 1975: 13).

Anfangs waren Kekkonen und seine Außenpolitik scharf umstritten. In den 60er und 70er Jahren schwenkten jedoch fast alle Parteien auf Kekkonen und seine Außenpolitik ein, sodass bei der Präsidentschaftswahl 1978 ein breites, von den Kommunisten bis zu den Konservativen reichendes Wahlbündnis hinter ihm stand (Fritsch, 1982: 48f.).

Es gab auch Rückschläge und Krisen in den Beziehungen zu der UdSSR, vor allem die sog. »Nachtfröste« von 1958/59, während derer die sowjetische Regierung aufgrund ihrer Unzufriedenheit mit der finnischen Außenpolitik nach dem Berlinultimatum Chruschtschows vom Oktober 1958 die Beziehungen zu Finnland einfro, sowie die »Notenkrise« von 1961, als sich Chruschtschow während des finnischen Präsidentschaftswahlkampfes offen in die finnische Innenpolitik einmischte (Jakobson, 1987: 120f.).

Im Jahre 1969 ergriff Finnland die Initiative zu einer »Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa« (KSZE). Sie fand 1973 und 1975 in Helsinki statt und stellte den »Höhepunkt der aktiven Neutralitätspolitik Finnlands« dar (Auffermann, 1994: 64).

Ende 1981 wurde der Sozialdemokrat Mauno Koivisto Kekkonens Nachfolger. Koivisto war entschlossen, die Außenpolitik seiner Vorgänger fortzuführen. Um dies zu unterstreichen, vereinbarte Koivisto 1983 eine vorzeitige Verlängerung des FZB-Vertrags für weitere 20 Jahre. Der Vertrag wurde das dritte Mal ohne Änderungen verlängert. Er bildete bis 1991 die Grundlage der finnisch-sowjetischen Beziehungen (Auffermann, 1992: 37f.).

Ende der 80er Jahre hielten mehr als 90 % der Finnen die Art und Weise, wie die finnische Außenpolitik geführt wurde, für richtig (Jakobson, 1987: 146) – Eine Bestätigung für Koivistos Fortführung der Paasikivi-Kekkonen-Linie.

Die Entwicklungen in Mittel- und Osteuropa von 1989 bis 1991 veränderten die Grundlagen der finnischen Außenpolitik entscheidend. Im September 1990 löste sich die finnische Regierung unilateral von den Finnland im Pariser Vertrags von 1947 auferlegten militärischen Beschränkungen sowie von den Schlüsselbestimmungen des FZB-Vertrags. Am 20.1.92 wurde dann ein neuer Vertrag mit Russland unterzeichnet, der keine militärische Zusammenarbeit vorsieht. Beide Seiten verpflichten sich lediglich, einander nicht zu bedrohen, und ihr Territorium nicht als Aufmarschgebiet für Angriffe gegen den Nachbarn bereitzustellen. Gleichzeitig wurde die Auflösung des FZB-Vertrags offiziell bestätigt (Auffermann, 1994: 70, 248f.).

Nordische Integration

Neben dem Ausbau der Beziehungen mit der UdSSR war der Ausbau der Beziehungen zu den nordischen Ländern zentrales Element der finnischen Außenpolitik (Klinge, 1987: 143). Die Zusammenarbeit mit Island, Norwegen, Schweden und Dänemark führte seit Mitte der 50er Jahre zur Harmonisierung von Rechtsnormen, zu einem gemeinsamen Arbeitsmarkt (ohne Island), zu einer Pass- und Sozialunion sowie zu einem skandinavienweiten kommunalen Wahlrecht für die Bürger der nordischen Staaten (Karpainen, 1996: 27). Die nordische Zusammenarbeit klammerte allerdings »die Sicherheitspolitik bei gleichzeitiger Achtung der unterschiedlichen Orientierungen aus« (Auffermann, 1994: 153).

1952 schloss sich Finnland mit Dänemark, Norwegen, Schweden und Island zwecks wirtschaftlicher und begrenzt politischer Kooperation zum Nordischen Rat zusammen, wobei Finnland erst 1955 Vollmitglied wurde (Jakobson, 1987: 98f.). Planungen einer nordischen Zollunion wurden vom breiter angelegten Plan einer Europäischen Freihandelszone (EFTA) beendet, mit der sich Finnland 1961 über das FINEFTA-Abkommen assoziierte. (Erst 1986, nach dem Amtsantritt Gorbatschows, wurde Finnland Vollmitglied der EFTA.) Ein weiterer Anlauf zur Schaffung eines nordischen Wirtschaftsblocks – NORDEK – scheiterte, nachdem sich Dänemark der EG anschloss. Finnland war der Ansicht, dass eine Mitgliedschaft in der EG mit seiner Neutralitätspolitik nicht vereinbar sei, und schloss 1973 lediglich ein Freihandelsabkommen mit der EG ab. 1973 schloss Finnland ebenfalls eine Vereinbarung mit dem Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) ab. Durch diese Abkommen (mit der EFTA, der EG und dem RGW) gelang es Finnland, seine wirtschaftlichen Interessen zu verfolgen und gleichzeitig seine politische Neutralität zu wahren. Der Freihandel im Rahmen von EFTA und EG beendete die relative Isolierung Finnlands und wandte Finnland Westeuropa zu (Klinge, 1987: 154f.).

Die nordischen Länder haben heute einen hohen Stand wirtschaftlicher Integration erreicht, und in »kultureller und sozialer Hinsicht [...] hat die Integration der nordischen Länder schnellere Fortschritte gemacht als die zwischen jeder anderen Gruppe souveräner Staaten« (Jakobson, 1987: 99). Die engsten Bindungen hat Finnland dabei mit Schweden.

Die Bedeutung der skandinavischen Kooperation hat in den vergangenen Jahren abgenommen. Sie wird zunehmend im weiteren Zusammenhang der europäischen Integration und Regionalisierung (s. u.) sowie der Zusammenarbeit der Ostsee-Anrainerländer gesehen (Auffermann, 1992: 43). Die Zusammenarbeit der Ostseeanrainerstaaten, die sog. »Ostsee-Kooperation«, begann im Jahre 1987 und erhielt durch die Unabhängigkeit der drei baltischen Staaten zusätzlichen Schub. Die wichtigste Institution der Ostsee-Kooperation ist der 1992 gegründeten Ostsee-Rat der Außenminister (Walter, 1998: 47ff.). Besonders enge Beziehungen hat Finnland im Rahmen der Ostsee-Kooperation zum nur ca. 100 km süd-

lich gelegenen Estland aufgebaut, mit dem es historisch und sprachlich verwandt ist (Karppinen, 1996: 34f.).

Europäische Integration

Finnland nahm seit Beginn der 60er Jahre an der ökonomischen Integration Westeuropas teil, zunächst ab 1961 als assoziiertes Mitglied der EFTA und ab 1973 durch ein Freihandelsabkommen mit der EG. Durch eine Mitgliedschaft im GATT und in der OECD fand eine weitere ökonomische Integration Finnlands in den Westen statt. Im Sinne seiner Neutralitätspolitik tarierte Finnland seine Westbindung durch ein Freihandelsabkommen mit der UdSSR und den europäischen Ostblockländern sowie durch Kontakte mit dem RGW aus (Foreign Ministry, 1997a: 2).

Nach dem Ende des Kalten Kriegs war es dann vom Standpunkt politischer Neutralität aus nicht mehr nötig, außerhalb der EU zu bleiben. Nachdem der Reformprozess in der gesichert erschien, entschied sich die finnische Regierung im Februar 1992, die Mitgliedschaft in der EU zu beantragen. Die Mitgliedsanträge der beiden anderen Neutralen Schweden und Österreich spielten dabei eine entscheidende Rolle. Zunächst war gefordert worden, den finnischen Antrag mit »Randbedingungen« zu koppeln, vor allem der, dass die Neutralität Finnlands beibehalten werden müsse. Der Beitrittsantrag vom 18.3.1992 enthält jedoch keine solchen Bedingungen. Der Verzicht auf einen Neutralitätsvorbehalt ist Ausdruck des Wandels der finnischen Außenpolitik seit 1991 (Antola, 1999: 5f.).

Die Aufnahmeverhandlungen wurden Anfang 1994 abgeschlossen, und die finnische Bevölkerung stimmte im Oktober 1994 in einem konsultativen Referendum dem Beitritt mit einer Mehrheit von 57 % zu (Foreign Ministry, 1997a: 3).

Die Hauptargumente für den Beitritt in der öffentlichen Diskussion basierten auf ökonomischen Vorteilen durch die Mitgliedschaft (Antola, 1999: 6f.). In seinen Memoiren gesteht der ehemalige Präsident Koivisto allerdings: »The strongest reasons for seeking EC membership seemed to me to lie in the realm of security policy. The economic reasons were secondary. [...] However, this was not something we could say in public or use as an argument« (Koivisto, 1997, zit. in Forsberg, 1998: 112).

Das finnische Parlament entschied sich dann am 2.11.1994 mit einer Mehrheit von 152 zu 45 Stimmen für die Mitgliedschaft und 1995 wurde Finnland Mitglied der EU. Seitdem hat die finnische Regierung versucht, Finnland aus einer Position der potentiellen Marginalisierung in das Zentrum der EU zu bringen, was beispielsweise durch Finnlands Eintritt mit der »ersten Welle« in die WWU unterstrichen wurde (Antola, 1999: 6). Die EU-Mitgliedschaft wird nun als Kern der finnischen Identität betrachtet: Finnland ist ein aktives und loyales Mitglied der EU. Dies stellt einen Dogmenwechsel in Finnlands Verhältnis zur europäischen Integration dar, welches traditionell von einer eng realistischen Perspektive nationaler Interessen bestimmt war (Tiikainen, 1998).

Diese neue Europapolitik distanziert Finnland von seiner traditionellen Referenzgruppe, den nordischen Staaten. Finnlands Loslösung von den skandinavischen Staaten in solch zentralen Punkten wie Geld- und Währungspolitik impliziert eine Lockerung der besonders engen Bindungen Finnlands mit Schweden.

Im Dezember 1997 brachte Finnland eine Initiative bezüglich einer »Politik der nördlichen Dimension in den Außenbeziehungen der EU« ein, die auf dem Wiener EU-Gipfel ein Jahr später offizielle EU-Politik wurde. Ziel dieser Politik ist eine enge Kooperation der EU mit Russland, Polen und den drei baltischen Staaten sowie mit Island und Norwegen, die auf Stabilität und gutes Miteinander zielt (Foreign Ministry, 1999).

Der europäische Integrationsprozess bewirkte einen entscheidenden Wandel in den außenpolitischen Entscheidungsprozessen Finnlands. Die Verfassung von 1919 übertrug dem Präsidenten die Kompetenz für die Außenpolitik. »However, today's foreign policy can

no longer be identified with the name of one person [the president].« (Hämäläinen, 1998, zit. in Ekholm, 1999: 99) Dies liegt vor allem daran, dass der Premierminister und seine Regierung, und nicht der Präsident für Angelegenheiten der Europäischen Union zuständig sind (Foreign Ministry, 1997a: 2). Dies wiederum verursachte in der finnischen Öffentlichkeit eine Diskussion bezüglich der außenpolitischen Kompetenzverteilung zwischen dem Präsidenten einerseits und dem Premierminister und seiner Regierung andererseits (Haikiö, 1999: 102ff.), da Unionsangelegenheiten und äußere Angelegenheiten nicht klar voneinander zu trennen sind.

Politik in internationalen Organisationen

Da die internationalen Angelegenheiten im Spannungsfeld des Ost-West-Gegensatzes standen, war Finnlands Politik gegenüber internationalen Organisationen zurückhaltend, vor allem in den ersten Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg. So ruhte Finnlands 1947 gestellter Mitgliedsantrag an die UNO bis 1955 (Auffermann, 1994: 59), und Vollmitglied des Europarats wurde Finnland erst 1989.

Seit 1955 nimmt Finnland an UNO-Blauhelm-Friedensmissionen teil und ordnet seit 1963 regelmäßig Soldaten zu diesen Operationen ab. Finnland unterhält hierfür ständige Bereitschaftseinheiten, die auf Abruf zur Verfügung stehen (Karppinen, 1996: 27f.).

Seit Beginn der 60er Jahre ist Helsinki mehrfach als neutraler Boden für internationale Verhandlungen gewählt worden, und gemäß seiner Neutralitätspolitik hat sich Finnland aktiv am KSZE-Prozess und an Abrüstungsbemühungen beteiligt (Klinge, 1987: 169). Politik im Rahmen der OSZE hat weiterhin eine hohe Bedeutung in Finnland, und Finnland spielt weiterhin im Nord-Süd-Dialog eine aktive Rolle (Auffermann, 1994: 65). Seinen Beitrag zur Entwicklungshilfe hat Finnland in den 90er Jahren aber von über 0,7 % des BIP auf ca. 0,3 % gesenkt (Foreign Ministry, 1997a: 6).

Sicherheitspolitik

Während des Kalten Krieges spielt die Außenpolitik in der finnischen Sicherheitspolitik die primäre Rolle, die Rolle des Militärs war sekundär. Die Orientierung der finnischen Sicherheitspolitik verlief entgegen der allgemeinen Tendenz, sie beruhte mehr auf Vertrauen denn auf Abschreckung. Seit Beginn der 70er Jahre hatte sich allerdings die Stellung des Militärischen deutlich verstärkt. Heute gilt das Primat der politischen Komponente gegenüber der militärischen nicht mehr so wie zuvor (Auffermann, 1994: 146ff., 175f.).

Zentral war für die finnische Sicherheitspolitik, dass die UdSSR sich darauf verlassen konnte, dass eine möglicher Aggressor Finnland nicht als Auf- oder Durchmarschgebiet zum Angriff gegen sie nutzen konnte. (Gleiches gilt heute für Russland.) Damit ist es die Hauptaufgabe der finnischen Streitkräfte, Finnlands Neutralitätspolitik glaubwürdig zu machen (Auffermann, 1994: 194). Um dieser Aufgabe gerecht werden zu können, müssen die Streitkräfte »unabhängig und glaubwürdig« sein, was die erste Säule der finnischen Sicherheitspolitik darstellt.

Gemäß seiner Neutralitätspolitik gehört Finnland keinem kollektiven Verteidigungsbündnis an. Die Bündnisfreiheit ist die zweite Säule der finnischen Sicherheitspolitik. Finnland kooperiert allerdings in vielfältiger Weise mit der NATO (Vaahoranta, 1998: 3). Eine NATO-Mitgliedschaft steht zur Zeit aber nicht auf der Tagesordnung.

Durch seine Mitgliedschaft in der EU nimmt Finnland an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP) teil, die zur dritten Säule der finnischen Sicherheitspolitik geworden ist (Antola, 1999: 9; Vaahoranta, 1998: 3). Die finnische Regierung unterstützt eine Stärkung der GASP, wobei sie Zwischenstaatlichkeit und die unabhängige Entscheidungsbefugnis der Mitgliedstaaten gewahrt wissen möchte, insbesondere in ver-

teidigungspolitischen Fragen. Die Verschmelzung der WEU mit der EU unterstützt Finnland hingegen nicht, stellt sich ihr aber auch nicht entgegen (Kairisalo, 1998: 128).

In militärischer Hinsicht waren Finnland im Waffenstillstandsvertrag von 1944, im Pariser Friedensvertrag von 1947 und im FZB-Vertrag von 1948 Beschränkungen auferlegt worden, die von den Alliierten jedoch später gelockert wurden. Einige Beschränkungen wurden bereits zu Beginn der 50er Jahre überschritten. Durch eine unilaterale Neuinterpretation des Pariser Vertrags löste Finnland sich im September 1990 endgültig von diesen Begrenzungen. Die finnische Regierung erklärte, dass die Einschränkungen der finnischen Verteidigung »ihre Bedeutung verloren« hätten (zit. in Auffermann, 1992: 45).

Finnlands Verteidigungspolitik beruht auf einem Konzept der Territorialverteidigung, einer großen Reservearmee sowie allgemeiner Wehrpflicht. In Friedenszeiten umfassen die finnischen Streitkräfte ca. 40.000 Mann. Der Verteidigungshaushalt ist im internationalen Vergleich relativ klein (Auffermann, 1994: 190ff.).

Auf Finnlands Territorium befanden sich nie Atomwaffen. Präsident Kekkonens Vorschlag der Schaffung einer kernwaffenfreien nordischen Zone scheiterte jedoch am Widerstand Norwegens und Dänemarks, die sich die Atomoption vorbehalten wollten (Jakobson, 1987: 149; Fritsch, 1982: 48).

Außenhandel

Vor dem Zweiten Weltkrieg stellten Holz- und Holzprodukte 83,5 % der finnischen Exporte (Auffermann, 1994: 55). Die Kriegsreparationen an die UdSSR nach dem Zweiten Weltkrieg transformierten die finnische Wirtschaft dann, da zwei Drittel der Reparationen in Industriegütern bestanden. Nachdem 1952 die letzte Rate der Reparationen abgeleistet war begann die UdSSR, in Finnland solche Güter zu kaufen, die sie zuvor kostenlos erhalten hatte. Der Außenhandel mit der UdSSR beruhte auf einem bilateralen Clearing-Übereinkommen, einer Art von Tauschhandel. Die sowjetischen Exporte nach Finnland bestanden in der Hauptsache aus Öl, Finnland exportierte im Gegenzug hauptsächlich Industriegüter. Anfang der 80er Jahre lag der sowjetische Anteil am finnischen Außenhandel bei über 25 %. Die Auflösung der UdSSR im Jahre 1991 bewirkte das Ende dieses Handels, der Außenhandel Russlands wurde auf normale Devisenbasis umgestellt. Dies und der Verlust der Quasi-Monopolstellung Finnlands (im Westen) im Handel mit der UdSSR bewirkte, dass der sowjetische (bzw. russische) Anteil des finnischen Außenhandels nach 1990 auf ca. 5 % sank. (Jakobson, 1987: 95ff.; Foreign Ministry, 1997b: 2ff.).

Gleichzeitig stieg der Handel mit den damaligen EFTA-Partnerländern und der EG. Zu Beginn der 90er Jahre überstieg der EG-Anteil an Finnlands Außenhandel 50 %. Der Handel mit Russland lebt seit Mitte der 90er Jahre auch wieder auf (Auffermann, 1992: 40ff.; Foreign Ministry, 1997a: 5).

Das oberste Ziel der finnischen Außenhandelspolitik ist stets die Beseitigung von Handelsschranken gewesen, da Exporte für die finnische Wirtschaft zentral sind (Foreign Ministry, 1997b).

Fazit

Finnlands Beziehungen zu der UdSSR waren bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs schlecht. Zwischen 1918 und 1944 waren Finnland und die UdSSR dreimal in kriegerische Auseinandersetzungen verwickelt (Bürger-, Winter- und Fortsetzungskrieg). Der Pariser Vertrag von 1947 und der FZB-Vertrag legten dann die Grundlagen der finnischen Außenpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg. Zentrale Aufgabe der finnischen Außenpolitik in der Nachkriegszeit war der Aufbau guter Beziehungen zur UdSSR. Die Grundlagen dafür legte Präsident Paasikivi, sein Nachfolger Kekkonen baute sie aus.

Finnland trug durch seine Neutralitätspolitik dazu bei, außerhalb der Konflikte zwischen den Blöcken zu bleiben. So gelang es Finnland, gute Beziehungen zum Westen wie zum Osten aufrechtzuerhalten (Auffermann, 1994: 60; Korhonen, 1975: 10).

Während des Kalten Krieges beteiligte sich Finnland zwar an der ökonomischen Integration Westeuropas, eine Beteiligung an der politischen Integration Westeuropas wurde jedoch durch Finnlands Neutralitätspolitik beschränkt. Erst durch Finnlands Mitgliedschaft in der EU wurden die politische und die ökonomische Dimension der europäischen Integration in der finnischen Außenpolitik vereinigt (Foreign Ministry, 1997a: 2). Sicherheitspolitisch war Finnland weder dem westlichen Bündnis noch eindeutig den neutralen europäischen Staaten zuzurechnen, da es über den FZB-Vertrag und weitere bilaterale Verträge in einem besonderen Verhältnis zur UdSSR stand, während die anderen Neutralen keine derartigen Übereinkommen getroffen hatten. Dieses besondere Verhältnis war notwendig, da Finnland sich in einem für die Sowjetunion strategisch äußerst bedeutendem Gebiet befindet (Jakobson, 1987: 109f.).

Die finnische Außenpolitik wurde traditionell als eine aktive Neutralitätspolitik definiert. Ihr liegt kein einheitliches Gedankengebäude zugrunde, die Paasikivi-Kekkonen-Linie muss aber in der Tradition des Realismus und der Appeasementpolitik gegenüber Russland gesehen werden, die sich in Finnlands Geschichte herausgebildet hatte. Ziel der Paasikivi-Kekkonen-Linie war die Sicherung der Unabhängigkeit Finnlands und der Erhalt seiner Zugehörigkeit zum Westen (Auffermann, 1994: 71f.). Drei Elemente, die der Erreichung dieser Ziele dienten, waren zentral für die Paasikivi-Kekkonen-Linie:

- gute Beziehungen mit der UdSSR, die vor allem durch die Anerkennung der legitimen sowjetischen Sicherheitsinteressen gegenüber Finnland erreicht wurde (Auffermann, 1994: 71f.),
- das Bestreben, außerhalb der Konflikte der Großmächte zu bleiben; Finnland nahm deshalb bei Interessengegensätzen zwischen dem Westen und dem Ostblock keine Stellung und stützte seine Sicherheit nicht auf die Stärke einer Großmacht oder einer Militärallianz (Korhonen, 1975: 14f.)
- sowie das Interesse, es zu keinem Konflikt zwischen den Blöcken kommen zu lassen, weil dies Finnlands Sicherheit direkt gefährdet hätte; Finnlands UNO- und KSZE-Politik sind in diesem Zusammenhang zu sehen (Fritsch, 1982: 47).

Der FZB-Vertrag bildete bis 1991 die Grundlage der finnisch-sowjetischen Beziehungen (Auffermann, 1992: 37). Das Ende des Kalten Krieges führte dann zu einer grundlegenden Umorientierung in der finnischen Außenpolitik. Das Primat der Ostbeziehungen in der finnischen Außenpolitik gehört der Vergangenheit an. Finnlands Verankerung im Westen durch die EU-Mitgliedschaft und die Kooperation mit der NATO hat Finnlands internationalen Status fundamental verändert und Finnlands politische Isolation endgültig beendet (Ries, 1998: 33). Im Gegensatz zu Schweden, das offiziell seine Neutralität aufgegeben hat, versteht sich Finnland laut offizieller Verlautbarungen jedoch weiterhin als neutrales Land, wobei Finnlands Neutralität neu als »Bündnisfreiheit« in Verbindung mit einer unabhängigen Verteidigung definiert wurde (Vaahtoranta, 1998: 3). Nach dem Ende des Kalten Krieges scheint Finnlands Neutralität zwar zunehmend ihre Grundlage zu verlieren, solange aber Russlands zukünftige Rolle in der europäischen Sicherheitsarchitektur unklar ist, wird Finnlands Neutralität keineswegs obsolet. Finnlands derzeitiges zentrales Dilemma besteht in der Frage, ob die zunehmende Integration Finnlands in den Westen mit der »geographischen Bindung an den Osten« in Einklang gebracht werden kann (Ries, 1998: 34).

Literatur

- Antola, Esko (1999) ›From the European Rim to the Core: The European Policy of Finland in the 1990s‹, *Northern Dimensions – The Yearbook of the Finnish Institute of International Affairs* (2), S. 5-10.
- Auffermann, Burkhard (1992) ›Finnland. Neuorientierung nach dem Kalten Krieg‹, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 43, S. 36-47.
- Auffermann, Burkhard (1994) *Die Außenpolitik Finnlands 1944-1991 – Ein Sonderfall europäischer Ost-West-Beziehungen in der Ära des Kalten Krieges*. Diss. (Berlin, Freie Universität).
- Ekholm, Peter (1999) ›Finland's Westernisation‹, *Northern Dimensions – The Yearbook of the Finnish Institute of International Affairs* (2), S. 99-100.
- Foreign Ministry (1997a) *Finland's Foreign Policy* (Reihe »Finfo – Finnish Features«) (Helsinki, Eigenverlag).
- Foreign Ministry (1997b) *Finnish Industry* (Reihe »Finfo – Finnish Features«) (Helsinki, Eigenverlag).
- Foreign Ministry (1999) *The European Union's Northern Dimension* (Reihe »Finfo – Finnish Features«) (Helsinki, Eigenverlag).
- Forsberg, Tuomas (1998) ›The Transition Seen from the Top‹, *Northern Dimensions – The Yearbook of the Finnish Institute of International Affairs* (1), S. 111-113.
- Fritsch, Wolfgang (1982) ›Aspekte der Außenpolitik Finnlands – 65 Jahre staatliche Selbständigkeit‹, *Deutsche Außenpolitik* 12 (27), S. 44-53.
- Hämäläinen, Unto (1998) *Lännetymisen lyhyt historia* (Porvoo, WYSOY).
- Haikiö, Martti (1999) ›Foreign Policy Actors‹, *Northern Dimensions – The Yearbook of the Finnish Institute of International Affairs* (2), S. 102-105.
- Jakobson, Max (1969) *Finnlands Neutralitätspolitik zwischen Ost und West* (Wien/Düsseldorf, Econ).
- Jakobson, Max (1987) *Finnland: Mythos und Wirklichkeit* (Helsinki, Otava).
- Jakobson, Max (1991) ›Leben mit dem großen Nachbarn‹, *Merian* 6 (44), S. 52-53.
- Kairisalo, Eeva (1998) ›Chronology of Finnish Foreign Policy 1997‹, *Northern Dimensions – The Yearbook of the Finnish Institute of International Affairs* (1), S. 114-152.
- Karppinen, Antri (1996) ›Finnland in der Europäischen Union‹, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 10, S. 27-36.
- Kekkonen, Urho (1975) *Finnlands Weg zur Neutralität* (Düsseldorf/Wien, Econ).
- Klinge, Matti (1987) *Geschichte Finnlands im Überblick*, 2. Aufl. (Helsinki, Otava).
- Koivisto, Mauno (1988) *Richtmarken. Finnland in der Welt* (Helsinki, Kirjayhtymä).
- Koivisto, Mauno (1997) *Witness to History. The Memoirs of Mauno Koivisto* (London, Hurst).
- Korhonen, Keijo (1975) ›Vorwort‹ in ders.: *Urho Kekkonen: Finnlands Weg zur Neutralität. Reden und Ansprachen von Urho Kekkonen, Präsident der Republik Finnland* (Düsseldorf/ Wien, Econ), S. 9-18.
- Krosby, H. Peter (1981) *Friede für Europas Norden. Dies sowjetisch-finnischen Beziehungen von 1944 bis zur Gegenwart* (Wien/Düsseldorf, Econ).
- Ries, Tomas (1998) ›Finland and Security and the Day After‹, *Northern Dimensions – The Yearbook of the Finnish Institute of International Affairs* (1), S. 20-34.
- Tiilikainen, Teija (1998) *Europe and Finland. Defining the Political Identity of Finland in Western Europe* (Aldershot, Ashgate).
- Vaahoranta, Tapani (1998) ›Finland's Non-Alignment in Post-Cold War Europe‹, *Northern Dimensions – The Yearbook of the Finnish Institute of International Affairs* (1), S. 3-17.
- Walter, Gerd (1998) ›Ostsee-Kooperation – eine Erfolgsgeschichte‹, *Internationale Politik* 2 (53), S. 47-55.
- Wuorinen, John H. (1965) *A History of Finland* (New York/London, Columbia University Press).
- Zetterberg, Seppo (1991) *Finnland ab 1917* (Helsinki, Otava).

Niels-Erik Wergin, geb. 1975, BA MA MEST; Studium der Sozialwissenschaften in Göttingen, Bristol, Warwick (GB) und Toulouse. Doktorand an der London School of Economics and Political Science. Stipendiat der Friedrich-Ebert-Stiftung und des DAAD. Ehemaliger Mitarbeiter des Zentrums für Europa- u. Nordamerikastudien, Göttingen, sowie des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung.

Frankreich

Historische Grunddaten

18.1.-28.6.1999	Friedenskonferenz von Versailles
11.1.1923	Besetzung des Ruhrgebiets auf Veranlassung von Premierminister Poincaré
16.10.1925	Deutsch-französischer Ausgleich im Vertrag von Locarno
29.9.1938	Daladier stimmt dem Münchener Abkommen auf Abtretung der sudetendeutschen Gebiete auf Druck Deutschlands zu.
3.9.1939	Frankreich erklärt zusammen mit Großbritannien Deutschland den Krieg.
22.6.1940	Abschluss des Waffenstillstandsvertrags zwischen Frankreich und Deutschland
25.8.1944	De Gaulle zieht in Paris ein, Frankreich wird durch alliierte Truppen befreit.
17.3.1948	Brüsseler Vertrag mit Großbritannien und den Benelux-Staaten: Beginn gemeinsamer Sicherheits- und Verteidigungspolitik des Westens
4.4.1948	Unterzeichnung des Atlantikpakts (NATO)
5.5.1950	Außenminister Robert Schuman fordert die Schaffung einer Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, die 1952 in Kraft tritt.
23.10.1954	Unterzeichnung der Pariser Verträge, die u. a. die direkte Aufnahme der Bundesrepublik Deutschland in die NATO vorsehen und Frankreich mit einem möglichen autonomen Statut für das Saarland entschädigen.
25.3.1957	Unterzeichnung der Römischen Verträge über die Gründung der EWG und der EURATOM
29.5.1958	De Gaulle wird von Präsident Coty zum Ministerpräsidenten berufen.
18.3.1962	Frankreich erkennt im Vertrag von Evian die Unabhängigkeit Algeriens an.
22.1.1963	Abschluss des deutsch-französischen Vertrages
11.4.1969	De Gaulle tritt nach einem gescheiterten Referendum zurück.
1.11.1992	In-Kraft-Treten des Maastrichter Vertrages über die Wirtschafts- und Währungsunion. In einem Referendum im September 1992 hatte in eine Mehrheit dem Vertrag zugestimmt.
10.5.1999	In-Kraft-Treten des Amsterdamer Vertrags, der die im Maastrichter Vertrag vorgesehenen Reformen fortschreibt.

Französische Außenpolitik zwischen 1917 und 1945

Frankreich gehörte 1918 zu den stolzen Siegern des Ersten Weltkriegs, als der »Erzfeind« Deutschland erfolgreich niedergedrungen und im Frieden von Versailles 1919 gedemütigt werden konnte. Doch der Krieg brachte Frankreich außerordentliche Verluste an Menschenleben und Material: Mehr als 1,3 Mio. Tote oder Vermisste – etwa 10 % der männlichen Aktivbevölkerung – sowie materielle Verluste im Wert von ca. 55 Mrd. Francs, d. h. der gesamte Zuwachs des Nationalprodukts der letzten 11 Vorkriegsjahre.

Die Dritte Republik (1870-1940) betrieb nach dem Ersten Weltkrieg eine harte Bestrafungspolitik gegenüber Deutschland. So ließ Ministerpräsident Poincaré 1923 das Ruhrgebiet besetzen, um Amerikaner und Briten zu neuen Verhandlungen über die Reparationen Deutschlands zu zwingen. Im 1924 verabschiedeten *Dawes-Plan* wurden Frankreich von den Alliierten kontrollierte Reparationszahlungen nach Maßgabe der deutschen Möglichkeiten zugestanden. 1925 kam es auf Grund erfolgreicher Initiativen der Außenminister Briand und Stresemann im Vertrag von Locarno zu einem deutsch-französischen Ausgleich, in dem die deutsche Westgrenze garantiert wurde. Doch die innenpolitische Entwicklung in Frankreich führte zu einer erneuten Verschlechterung der französisch-deutschen Beziehungen, wiewohl noch 1928 im *Briand-Kellogg-Kriegsächtungspakt* das inzwischen gegenüber Deutschland wieder angestiegene Misstrauen wieder abgebaut werden konnte.

Frankreichs Außenpolitik war zwischen den beiden Weltkriegen auf die Eindämmung der Expansionsbestrebungen Deutschlands ausgerichtet. Im Mai 1935 wurde der französisch-sowjetische Beistandspakt geschlossen; 1936 wurde eine Volksfront-Regierung unter Führung des sozialistischen Politikers Léon Blum aus Sozialisten und Radikalisozialisten mit Tolerierung der Kommunisten gebildet. Frankreich griff nicht in den spanischen Bürgerkrieg ein, da es durch solch ein Vorgehen einen Angriff der faschistischen Mächte auf sein Territorium zu provozieren fürchtete. Nachdem Frankreich bereits 1935 die Wiedereingliederung der Saar tatenlos hinnehmen musste, stimmte Ministerpräsident Daladier im Münchener Abkommen 1938 der Abtretung der sudetendeutschen Gebiete der Tschechoslowakei zu. In Frankreich waren die Parteien über die Haltung zur deutschen Expansionspolitik gespalten. Lediglich die Kommunisten forderten eine offensive Bündnispolitik unter Einschluss der Sowjetunion. 1939 schloss sich Frankreich der britischen Garantiererklärung für die territoriale Integrität Polens an. Premierminister Daladier kündigte im April 1939 den automatischen Beistand Frankreichs für Griechenland, Rumänien und Polen im Falle eines deutschen oder italienischen Angriffs auf diese Länder an. Als am 1.9.1939 Deutschland Polen überfiel, erklärte Frankreich am 3.9.1939 zusammen mit Großbritannien dem Deutschen Reich den Krieg. Der deutsche Angriff auf Frankreich erfolgte allerdings erst im Frühjahr 1940, war aber sehr schnell unerwartet erfolgreich. Am 22.6.1940 wurde ein Waffenstillstand zwischen den beiden Rheinnachbarn geschlossen: Frankreich wurde nördlich und westlich der Linie Genf, Dole, Tours, Mont-de-Marsan und spanische Grenze besetzt. Elsass-Lothringen sowie die Départements Nord und Pas-de-Calais wurden vom Staatsgebiet abgetrennt. In Frankreich spaltete sich die Regierung. Während der Staatssekretär im Verteidigungsministerium, Charles de Gaulle, das »Nationalkomitee der Freien Franzosen« gründete und seinen Kampf gegen Deutschland zunächst von Algerien und später von London aus führte, arbeitete das Regime von Vichy unter Marschall Pétain zwischen 1940 und 1944 mit dem nationalsozialistischen Deutschland zusammen. Nach der Landung der alliierten Truppen im Juni 1944 war die Niederlage Deutschlands absehbar. Am 25.8.1944 zog General de Gaulle in Paris ein, um dort einen Tag später die alliierten Truppen zu begrüßen. De Gaulle bildete umgehend eine Provisorische Regierung durch Hinzuziehung repräsentativer Vertreter der inneren französischen Widerstandsbewegung. Im Dezember 1944 unterzeichnete Charles de Gaulle einen französisch-sowjetischen Beistandspakt in Moskau, sodass erneut eine Eindämmung Deutschlands zu einem wichtigen, wenn nicht dem wichtigsten außenpolitischen Ziel nach dem Zweiten Weltkrieg wurde.

Die Außenpolitik der IV. Republik

Mit der knappen Zustimmung von nur 36,1 % Ja-Stimmen gegenüber 31,2 % Nein-Stimmen bei einem Anteil von 31,4 % Enthaltungen wurde die IV. Republik im Oktober 1946 gegründet, die sich folgenden dramatischen außenpolitischen Herausforderungen gegenüber sah:

- a) Die ordnungspolitischen Gegensätze zwischen den USA und der Sowjetunion führten zu einer Verschärfung des Ost-West-Konflikts, in dem Frankreich gezwungen wurde, Partei zu ergreifen.
- b) Das Deutschlandproblem und die damit zusammenhängende Sicherheitsfrage unterzogen die französische Gesellschaft einer permanenten Belastung.
- c) Der Entkolonialisierungsprozess traf Frankreich als große Kolonialmacht in ganz besonderem Maße.

Frankreichs Hinwendung nach Westen

Versuchte die Provisorische Regierung de Gaulle noch nachdrücklich eine eigenständige Position aufrecht zu erhalten, so konnten die Nachfolgeregierungen, insbesondere auf Grund der katastrophalen wirtschaftlichen Lage, diese Unabhängigkeitspolitik nicht mehr durchhalten.

Mit dem Ausscheiden der kommunistischen Minister aus dem Kabinett im Mai 1947 wurde symbolhaft auch deutlich, dass sich Frankreich nun im zunehmenden Ost-West-Konflikt nach Westen orientierte. Das durch den Krieg außerordentlich stark geschwächte Land benötigte ökonomische Hilfe, die ihm in bilateralen Abkommen von den USA gewährt wurde. Hier sollte bereits die Keimzelle für die französische Annäherung an und damit die Integration Frankreichs in den Westblock liegen. Die Akzeptanz des Marshallplans 1947, die Gründung des automatischen militärischen Beistandspakts von Brüssel 1948 (Frankreich, Großbritannien und die Benelux-Staaten), die gemeinsame Verteidigung der Westsektoren Berlins während der Berliner Blockade 1948/49 und schließlich die französische Mitwirkung an der Gründung der NATO 1949 waren die spektakulärsten Schritte auf dem Weg in den westlichen Block. Es hatte sich herausgestellt, dass ein Lavieren zwischen Ost und West, der Versuch einer eigenständigen, autonomen Politik nicht möglich war.

Die Deutschlandpolitik der IV. Republik

Zwischen 1870 und 1940 war Deutschland in Frankreich dreimal eingedrungen, sodass die politische Führung nach dem Zweiten Weltkrieg das französische Sicherheitsproblem in Bezug auf Deutschland endgültig lösen wollte. Frankreich strebte zunächst die Dezentralisierung Deutschlands an, damit ein mächtiger deutscher Zentralstaat keine Gefahr mehr für Frankreich darstellen konnte. Frankreich forderte eine Abtrennung des Ruhrgebiets und seine Internationalisierung, um somit den Deutschen die Verfügungsgewalt über die »Kriegsschmiede« Ruhrgebiet zu entziehen. Sicherheit sollte also durch eine dauernde Schwächung Deutschlands erreicht werden. Die französische Deutschlandpolitik war zwar psychologisch verständlich, jedoch nicht durchsetzbar. Je mehr sich der Ost-West-Konflikt verschärfte und je mehr Frankreich in den Sog der US-Hegemonialpolitik geriet, desto eher musste auch seine Deutschlandpolitik zusammenbrechen.

1950 wurde unter Außenminister Robert Schuman ein neuer deutschlandpolitischer Ansatz unternommen. Zwar suchte Frankreich weiterhin, Kontrolle über Deutschland auszuüben, aber nicht mit Hilfe von militärischer Überwachung, sondern Kontrolle durch das Instrument der Integration. Französische Sicherheitsbedürfnisse konnten demnach mit Hilfe einer multinationalen (europäischen) Kontrolle über die deutsch Kohle- und Stahlindustrie ausgeübt werden. So entstand aus dem Vorschlag Schumans 1951 die supranationale Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS). Frankreich wie auch die anderen Mitglieder – Deutschland, Italien und die Benelux-Staaten – übertrugen Kompetenzen im Kohle und Stahlbereich an die EGKS. Damit gewann Frankreich Sicherheit vor Deutschland, während der junge westdeutsche Teilstaat eine erste Etappe auf dem Weg zur Gleichberechtigung und Souveränität erreichte. Der Versuch, die Methode der supranationalen Integration auch auf dem Politikfeld der Sicherheit umzusetzen, scheiterte. Die 1952 paraphierte Europäische Verteidigungsgemeinschaft wurde im August 1954 von der französischen Nationalversammlung aus innen- und außenpolitischen Gründen abgelehnt. Doch den führenden Politikern Frankreichs wurde immer klarer, dass der eingeschlagene Weg der europäischen Integration fortgesetzt werden musste. So stimmte Frankreich für die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) 1957, da man in diesen Mitgliedschaften sowohl eine Möglichkeit für die Gesundung des eigenen Landes erkannte, gleichzeitig aber über die supranationale Integrationsmethode ein Mitspracherecht bei der weiteren Entwicklung in Europa hatte.

Die Emanzipation der Kolonialvölker

Dem insbesondere während des Zweiten Weltkriegs wachsenden Unabhängigkeitswillen der Kolonialvölker hatten die französischen Regierungen kein stringentes Konzept entgegenzusetzen. Es kriselte im gesamten Kolonialreich, das sich über große Teil Afrikas, Annams

(Vietnam) sowie Teile Lateinamerikas und Polynesiens erstreckte. In der Verfassung von 1946 wurde der Begriff der »Französischen Union« aufgenommen, die staatsrechtlich aus folgenden unterschiedlichen Teilen bestand: Mutterland, Überseeische Départements, überseeische Territorien, assoziierte Staaten, Protektorate und Treuhandgebiete. Jedoch konnte auch diese rechtlich-künstliche Konstruktion den Zerfall des französischen Kolonialreichs nicht verhindern. Bereits 1946 führte Frankreich Krieg in Indochina, der 1954 mit einem Waffenstillstand und dem französischen Rückzug aus Vietnam beendet wurde. Der Sieg der Vietminh, der antikolonialen Freiheitsbewegung in Annam, bildete das Fanal für die anderen unter französischem Kolonialstatut stehenden und für die eigene Unabhängigkeit kämpfenden frankophonen Gebiete. Der Waffenstillstand war noch nicht geschlossen, als für Frankreich die Schwierigkeiten in Nordafrika begannen. Sowohl in Marokko als auch in Tunesien und Algerien garte es. Mit Hilfe einer offensiven Kolonialpolitik, d. h. der schrittweisen Übertragung der Autonomie auf das bisherige Protektorat Tunesien, leitete Premierminister Mendès-France eine neue Kolonialpolitik ein, die darauf abzielte, Frankreichs Einfluss in Nordafrika beizubehalten. Doch schon im März 1956 bekamen Marokko und Tunesien die volle Unabhängigkeit seitens Frankreichs zugestanden.

Konnte mit Tunesien und Marokko eine relativ unblutige Einigung über die Entkolonialisierung erreicht werden, so scheiterte die Kolonialpolitik der IV. Republik gegenüber Algerien vollends und führte letztendlich zu ihrem Niedergang. Die Auseinandersetzungen zwischen dem Mutterland und den Aufständischen in Algerien verschärfen sich derart, dass es am 13.5.1958 zu einem Putsch der Generäle in Algerien gegen die Regierung in Paris kam. Der Sturz der IV. Republik war damit vorprogrammiert.

Retter und Erneuerer der Größe Frankreichs – Charles de Gaulle

1958 wurde de Gaulle erneut nach 1944 als Retter Frankreichs von den verzweifelten Politikern der IV. Republik aus dem selbstgewählten Exil im lothringischen Colombey-les-deux-Eglises zurückgerufen. De Gaulle sollte das leckgeschlagene Schiff wieder auf Kurs bringen. Der General ließ nicht nur eine neue Verfassung ausarbeiten, sondern er rückte mit ihrer Hilfe auch den Staatspräsidenten in das Zentrum des französischen Nationalstaats. Der Staatspräsident hat dieselbe Legitimation wie die Nationalversammlung, d. h. er wird direkt durch den Wähler bestimmt. Die Verfassung gibt ihm wichtige Kompetenzen zur Einflussnahme auf alle innen- und außenpolitischen Entscheidungen. Konsequenterweise steht der Präsident über den Parteien und gesellschaftlichen Gruppen und darf von ihnen bei der Ausübung seines Amtes nicht behindert werden. Der Präsident repräsentiert die Interessen der Nation. Als Garant und Hüter der Verfassung ist er für die nationale Unabhängigkeit und die territoriale Integrität des Staates verantwortlich. Um seine im Staatsinteresse zu fällenden Entscheidungen in praktische Politik umzusetzen, bedarf der Staatspräsident einer ihm wohlgefälligen Regierung. Daraus folgt auch, dass der Premierminister immer ein Mann des Präsidenten sein sollte und diesem eine größere Verantwortung als dem Parlament entgegenbringt. Somit werden auch der Premierminister und seine Minister vom Staatspräsidenten ernannt. Regierung wie auch Regierungsfraktion(en), ja im gaullistischen Verständnis auch das Parlament, unterstützen den Präsidenten bei seinen Aufgaben. Die Regierung kann allerdings vom Parlament gestürzt werden, wenn sich eine Mehrheit der Abgeordneten für ein Misstrauensvotum findet.

In der politischen Praxis der V. Republik wurde die Stellung des Staatspräsidenten darüber hinaus noch durch die »*domaines réservés*« gestärkt. Gegen die Bestimmung der Verfassung, dass der Premierminister die Politik der Regierung bestimmt und verantwortlich führt, beanspruchte de Gaulle die Richtlinienkompetenz in der Außen- und Verteidigungspolitik, was von der ihn unterstützenden gaullistischen »Union für die Neue Republik« (UNR)

dankbar akzeptiert und von der sozialistisch-kommunistischen Opposition erbittert bekämpft wurde.

Die außenpolitische Konzeption de Gaulles

Für de Gaulles politisches Denken und besonders für die Außenpolitik waren die Begriffe Nation, Unabhängigkeit und Größe konstitutive Bestandteile. Einen überragenden Stellenwert – auch gerade bei der Durchführung seiner Außenpolitik – erhielten Stil, Sprache, Attitüden, Gesten und Mimik des Generals. Den höchsten Wert für de Gaulle stellten die Nationen dar, die für ihn die vollkommensten Produkte der Geschichte, ja Ziel und Krönung aller Politik waren. Der Nationalstaat wurde in das Zentrum allen politischen Denkens gerückt. Er wurde verstanden als eine Institution der Entscheidung, die nur das nationale Interesse zum Ausdruck brachte und nur ihm diene. Nur die Nationen in Form des souveränen Nationalstaats zählten. Also konnten dementsprechend auch Koalitionen, Bündnisse und Machtblöcke nur für eine Übergangszeit geschaffen werden. Der Nationalstaat allein musste sich in der internationalen Politik behaupten, die für de Gaulle lediglich die Auseinandersetzung zwischen den Nationalstaaten darstellte. Allein die Staaten hatten das Recht, über Macht zu gebieten und sich Gehorsam zu verschaffen. Ziel jeglichen außenpolitischen Handelns konnte also nur die Verwirklichung des nationalen Interesses sein. Internationale Organisationen, zumal noch solche, die dem Nationalstaat Kompetenzen entziehen wollten, konnten in dieser politischen Philosophie keinen Platz finden. Somit ergab sich im Denken de Gaulles zwangsläufig der Primat der Außenpolitik.

Für de Gaulle nahm Frankreich wiederum einen besonderen Stellenwert innerhalb des Systems der Nationalstaaten ein. Die Größe Frankreichs sowie seine weltgeschichtliche Berufung bildeten für den General Ausgangspunkt und Zielvorstellung zugleich. Somit wurde auch das System von Jalta, d. h. die von Stalin, Roosevelt und Churchill auf der Krim 1945 geschaffene internationale Ordnung der Nachkriegszeit von de Gaulle nie akzeptiert. Mit seiner erneuten Machtübernahme 1958 strebte de Gaulle danach, die Großmachtfunktion Frankreichs, die in der IV. Republik so eingeengt worden war, besonders herauszustellen. De Gaulle wollte das bipolare, um die Zentren Washington und Moskau strukturierte, internationale System aufbrechen und es in ein multilaterales internationales System umwandeln, in dem Europa, und damit vor allem Frankreich, eine hervorragende Rolle spielen sollte. Für Europa beanspruchte de Gaulle sogar die Rolle eines weltpolitischen Stabilisators und gegebenenfalls eines Schiedsrichters. Für Frankreich als Großmacht forderte de Gaulle ein globales Mitscheidungs- und Mitspracherecht.

De Gaulles Politik gegenüber dem Westen – NATO und USA

Unmittelbar nach der Rückkehr an die Macht suchte de Gaulle, die NATO zu reformieren, als er in einem Memorandum vom 17.9.1958 ein Dreierdirektorium – bestehend aus den USA, Großbritannien und Frankreich – für das Bündnis forderte. In allen weltpolitisch bedeutsamen Angelegenheiten sollten die drei Staaten gleichberechtigt zusammenarbeiten. Mit seinem Direktoriumsvorschlag suchte de Gaulle, Frankreich als Großmacht neben den USA und Großbritannien eine besondere Rolle zu verleihen, die Vorherrschaft der USA innerhalb des Bündnisses zu brechen und drittens eine Mitsprache bei dem US-Nukleareinsatz zu erreichen. Nachdem de Gaulles Vorstellungen von Präsident Eisenhower rigoros abgelehnt wurden, begann de Gaulle noch 1959 die konsequente Rückzugspolitik aus der NATO, die im Frühjahr 1966 mit der Aufkündigung der Mitgliedschaft in der Militärorganisation der NATO ihren Höhepunkt erlebte. Frankreich blieb zwar Mitglied des politischen Bündnisses der NATO. Parallel zur NATO-Rückzugspolitik entwickelte Frankreich unter der Präsidentschaft de Gaulles die Entwicklung einer eigenen Nuklearwaffenstreitmacht, der *force de frappe*. Der Aufbau der nationalen Atomstreitmacht war sowohl Ausdruck für die Unabhängigkeit als auch für die Größe Frankreichs, gleichzeitig aber auch

ein Mittel zur Verschiebung der Gewichte innerhalb der NATO zu Gunsten Frankreichs. Mit zunehmender Amtszeit sollten auch die Konflikte zwischen Frankreich und den USA zunehmen, da Frankreich aus der Solidarität des Westens ausschied. 1964 erkannte es als erstes westliches Land »Rotchina« diplomatisch an, 1965 unternahm de Gaulle eine spektakuläre Reise in die Sowjetunion und betrieb zunehmend eine eigene Unabhängigkeitspolitik. Auch kritisierte de Gaulle 1966 von Kambodscha aus die USA und warf ihnen Kolonialismus vor. De Gaulle stellte sehr deutlich die Doppelhegemonie der USA und der UdSSR in Frage.

Europapolitik – Europa der Vaterländer versus supranationales Europa

Auch wenn de Gaulle die supranationale Integration ablehnte, war der Staatspräsident Realist genug, Frankreich in der EWG zu belassen. Aus dem Gemeinsamen Markt zog Frankreich ökonomische Vorteile, insbesondere aus dem gemeinsamen Agrarmarkt. Darüber hinaus wusste de Gaulle, dass Frankreich nur in Zusammenarbeit mit den anderen westeuropäischen Staaten die von ihm angestrebte große Rolle ausfüllen konnte. Schließlich konnte er nur durch ein Verbleiben in den Gemeinschaften den Integrationsprozess stoppen, also Verhinderungsmacht einsetzen. De Gaulle strebte ein Europa der regelmäßigen Zusammenarbeit der Staaten an, insbesondere auf dem Gebiet der Verteidigung, der Wirtschaft und der Kultur. Doch diese Vorschläge scheiterten an den übrigen EWG-Teilnehmern, die die Fortsetzung der supranationalen Integration wünschten. De Gaulle stellte sich jedoch weiteren integrationspolitischen Fortschritten entgegen. 1963 und 1968 lehnte er britische Beitrittswünsche entschieden ab. 1965 betrieb Frankreich die »Politik des leeren Stuhls«, d. h. durch die Blockade der Sitzungen des Ministerrates machte es die EWG ein halbes Jahr entscheidungsunfähig.

Innerhalb der Europakonzeption nahm die Bundesrepublik einen herausragenden Stellenwert ein. Nur mit ihrer Unterstützung konnte de Gaulle sein Ziel eines starken Westeuropas unter französischer Führung erreichen. Die deutsch-französische Zusammenarbeit wurde forciert und mündete 1963 in den deutsch-französischen Freundschaftsvertrag (Elysée-Vertrag). Doch der Vertrag sollte erst ein gutes Jahrzehnt nach seinem Abschluss positive Wirkungen zeitigen.

Dritte-Welt-Politik – de Gaulle als Hoffnungsträger

Bei seinem Amtsantritt schien de Gaulle die Umwandlung der Französischen Union in einen Staatenverband anzustreben, in der die formal unabhängigen Staaten enge Beziehungen zu Frankreich aufweisen sollten. Nachdem de Gaulle Algerien nach einem blutigen Krieg 1962 zur Unabhängigkeit verholfen hatte, widmete sich Frankreich intensiv der Dritten Welt. Durch eine aktive Entwicklungspolitik erhoffte sich Frankreich auf lange Sicht ökonomische und kulturelle Vorteile. Ziel war es zu verhindern, dass in der Dritten Welt Mächtegruppierungen entstanden, die Frankreich feindlich gegenüberstanden und damit sein politisches und gesellschaftliches System bedrohen konnten. Im Gebäude der gaullistischen Außenpolitik sollte die Entwicklungspolitik vier wichtige Funktionen erfüllen: 1. sollte sie der Überwindung des Ost-West-Gegensatzes dienen; 2. sollte sie ein Instrument bilden, um Frankreichs Kampf gegen den Neoimperialismus zu unterstützen; 3. sollte die Entwicklungspolitik helfen, Frankreichs Anspruch als globale Macht zu gewährleisten und seine Rolle als Ordnungsfaktor in der Weltpolitik betonen. 4. bedeutete französische Entwicklungspolitik gleichzeitig auch französische Sicherheitspolitik. De Gaulle verstand sich, bedingt durch seine Unabhängigkeitspolitik in Europa, u. a. auch als Treuhänder der Staaten der Dritten Welt.

1968 – Das Jahr des Scheiterns

Die Mai-Unruhen, die die V. Republik 1968 an den Rand des Scheiterns brachten, entzogen de Gaulle die innenpolitische Basis seiner Außenpolitik. In der Währungspolitik

musste Frankreich 1968 die Stärke der Deutschen Mark anerkennen. Den »Goldkrieg« gegen die USA musste es einstellen. Schließlich erlitt de Gaulle 1968 Schiffbruch mit seiner Europakonzeption eines »Europas vom Atlantik zum Ural«, als die von ihm eingeleitete Entspannungspolitik durch den Einmarsch der Warschauer-Pakt-Staaten in die CSSR abrupt beendet wurde. Der Kampf des französischen Präsidenten gegen die doppelte Hegemonie der Supermächte blieb ohne Erfolg. Nach einem verlorenen Referendum über innenpolitische Reformen trat de Gaulle im April 1969 verbittert zurück.

Das Interregnum – Pompidou

Georges Pompidou, Premierminister de Gaulles von 1962 bis 1968, wurde 1969 Nachfolger de Gaulles. Er setzte de Gaulles Politik der nationalen Unabhängigkeit fort, wenngleich er zwischen 1969 und 1972 eine Intensivierung der Europapolitik versuchte. Pompidou favorisierte eine »wirkliche Wirtschaftsgemeinschaft«. Die von Pompidou entwickelte Politik des nationalen Realismus suchte, mit Hilfe der Europapolitik die französische Wirtschaft zu reformieren, um damit Frankreichs führende Position in Europa aufrechtzuerhalten bzw. wiederherzustellen.

Die französisch-amerikanischen Beziehungen während der Präsidentschaft Pompidous wurden durch ein Wellental von Spannungen und Verbesserungen gekennzeichnet. Ebenso wie de Gaulle lehnte Pompidou die militärische Integration in die NATO ab, betonte aber die Notwendigkeit amerikanischer Truppen auf dem europäischen Kontinent, allerdings nicht in Frankreich. Frankreichs NATO-Politik war die eines kritischen Verbündeten, der zwar nicht in der integrierten Organisationsstruktur mit den anderen Staaten zusammenarbeitete, aber doch eine aktivere Kooperation als zu Zeiten de Gaulles vornahm. Auch unter Pompidou beanspruchte die französische Außenpolitik Handlungsfreiheit.

Giscard d'Estaing – Frankreich nähert sich Europa

Mit Giscard d'Estaing wurde erstmals ein Nichtgaullist zum Staatspräsidenten der gaullistischen V. Republik gewählt. Ausgangspunkt für seine Außenpolitik war die besondere innenpolitische Konstellation sowie die Erkenntnis, dass es eine Weltkrise gab, die sich insbesondere im Ungleichgewicht der Weltwirtschaft zeigte. Daher bildete die Idee einer neuen Weltwirtschaftsordnung ein Leitmotiv der Außenpolitik Giscard's.

Besondere Spuren hinterließ Giscard in der Europapolitik. Gemeinsam mit dem neugewählten deutschen Bundeskanzler Helmut Schmidt war er überzeugt, dass eine aktive Europapolitik beiden Ländern zugute kommen würde. Giscard strebte mit der Europapolitik darüber hinaus die Reduzierung des wirtschaftlichen Gefälles zwischen den beiden Rheinnachbarn an. Der deutsch-französische Gleichklang führte zur Schaffung des Europäischen Rats (1975), zur ersten Direktwahl des Europäischen Parlaments (1979) wie auch zur Gründung des Europäischen Währungssystems (1979). Der wichtigste Bereich der deutsch-französischen Kooperation war die ökonomische Zusammenarbeit, in der der französische Präsident eine Konzertierung der ökonomischen Teilrepubliken anstrebte. Frankreich und die Bundesrepublik erlebten eine zunehmende ökonomische Verflechtung, ja, eine gegenseitige Durchdringung, sodass beide Staaten sich zum jeweils größten Handelspartner des anderen entwickelten. Auch in den Ost-West-Beziehungen nahm der deutsch-französische Gleichklang zu. So drängten Giscard und Schmidt US-Präsident Carter, für eine Beschleunigung der Ratifizierung von SALT II zu sorgen. Nach der Afghanistan-Invasion der Sowjetunion 1979 verurteilten die beiden Staatenlenker diese Invasion. Ihr Ziel war es, Europa eine größere Rolle in der internationalen Politik zu verschaffen.

In der Sicherheitspolitik änderte Giscard die gaullistische Politik nicht, wenngleich eine Verbesserung der französisch-amerikanischen Beziehungen mit seiner Präsidentschaft einsetzte. In Giscard's Konzept des 'Mondialismus' nahm der schwarzafrikanische Kontinent

einen hervorragenden Platz ein. Giscard versuchte mit seiner Afrikapolitik (als wichtigster Teil der französischen Dritte-Welt-Politik, aber auch als Teil französischer Sicherheitspolitik) zum einen die Bipolarität der Supermächte aufzulockern, ihnen den Zugang nach Afrika zu versperren, zum anderen durch eine enge französisch-afrikanische Kooperation die europäische Position in der internationalen Politik zu stärken und schließlich spezifische politische, wirtschaftliche und militärische Interessen Frankreichs zu verfolgen. Politisch missliebige Entwicklungen in Afrika begegnete Frankreich mit militärischen Interventionen, die humanitär, politisch, ökonomisch und strategisch begründet wurden. Unter Giscard wurde Frankreich sich der Ambivalenz seiner Afrikapolitik bewusst, sodass Giscard letztlich eine Multilateralisierung seiner Afrikapolitik theoretisch favorisierte, ohne sie allerdings zu betreiben. Mit der Wahl Mitterrands zum 4. Präsidenten der Republik sowie den sich anschließenden Neuwahlen zur Nationalversammlung wurde nicht nur eine tiefgreifende Änderung der politischen Landschaft Frankreichs hervorgerufen, sondern gleichzeitig auch das ordnungsgemäße Funktionieren des semipräsidentiellen bzw. semiparlamentarischen Systems bewiesen. Auf Grund der glanzvoll gewonnenen Doppelwahlen mit der absoluten Mehrheit seiner Sozialistischen Partei besaß Mitterrand einen größeren Handlungsspielraum als alle seine Vorgänger. Mitterrand nahm aus innenpolitischen Gründen die Kommunisten in die Regierung auf. Auf diese Weise zwang er sie zur Unterstützung seiner innen- und gesellschaftspolitischen Reformen. Mitterrands außenpolitische Konzeption sah eine gerechte Weltordnung vor, die den unterdrückten Völkern zugute kommen sollte. Frankreichs Aufgabe sah er in der Förderung einer »Allianz von Sozialismus und Freiheit«. In Bezug auf Europa strebte Mitterrand eine stärkere Rolle Europas in der internationalen Politik an. Innerhalb seiner Europakonzeption, die das Ordnungsmodell von Jalta ablehnte, spielte die Bundesrepublik Deutschland eine herausgehobene Rolle.

Die Politik nach Westen – Annäherung an die NATO und die USA

Waren die französisch-amerikanischen Beziehungen auch unter Mitterrands Vorgängern nicht widerspruchsfrei, so vollzogen sie sich in den 80er Jahren in einer sonderbaren Ambivalenz. Überraschend entwickelte sich Mitterrand zum nachhaltigsten Befürworter des NATO-Doppelbeschlusses. Die Übereinstimmung Mitterrands mit Präsident Reagan blieb aber nicht nur auf die Nachrüstung beschränkt. Sie setzte sich in der Verurteilung der Sowjetunion als expansionistischer Macht fort. Die Ausrufung des Kriegsrechts in Polen im Dezember 1981 verurteilten sowohl Amerikaner als auch Franzosen, um dann der Entspannungspolitik »fare well« zu sagen. Mitterrands Frankreich betrieb eine Annäherungspolitik an der NATO, die sich u. a. symbolhaft in der Tagung des Atlantikrats 1983 in Paris, zum ersten Mal seit Frankreichs Rückzug aus der Militärorganisation, zeigte. Nach dem Fall der Berliner Mauer setzte sich der Annäherungsprozess an die NATO fort. Mitterrand gab in der kritischen Phase der deutschen Wiedervereinigung der Atlantischen Allianz den Vorzug vor einer wie auch immer gearteten europäischen Lösung. Mitterrand setzte sich für eine Reform der NATO ein, in der die europäischen Staaten eine größere Verantwortung übernehmen und damit eine größere Rolle spielen sollten. Der Krieg auf dem Balkan beschleunigte den französischen Annäherungsprozess an die NATO, der jedoch nicht in die militärische Reintegration führte.

Mitterrand führt Frankreich nach Europa

Nachdem Mitterrand 1983 die erste Etappe seiner Außenpolitik abgeschlossen hatte, und die Kommunisten die Regierung verlassen hatten, wandte sich der Präsident bevorzugt der europäischen Zusammenarbeit zu. Es war in Frankreich deutlich geworden, dass Europa zu einer Hauptachse der französischen Außenpolitik aus wirtschaftlichen Gründen wurde. Zusammen mit dem 1982 ins Amt gelangten deutschen Bundeskanzler Helmut Kohl ent-

wickelte Mitterrand zahlreiche europapolitische Initiativen. So wurde durch ihr nachdrückliches Engagement das britische Beitragsproblem 1984 gelöst. 1985 initiierten Kohl und Mitterrand die Einheitliche Europäische Akte, die 1987 in Kraft trat und zum 1.1.1993 die Vollendung des Binnenmarkts vorsah. Nach dem Zusammenbruch der sozialistischen Staatenwelt und dem Fall der Berliner Mauer suchte Mitterrand mit Hilfe einer aktiven Europapolitik, auch das vereinte Deutschland in den westlichen Integrationsverbänden zu halten. Auf nachdrückliche Initiative von Mitterrand und Kohl kam es 1992 zum Amsterdamer Vertrag, der die Schaffung der Europäischen Union wie auch der Wirtschafts- und Währungsunion mit der einheitlichen Währung Euro spätestens zum 1.1.1999 vorsah. Mitterrand und Kohl unterbreiteten weitere Vorschläge, so z. B. bei der Schaffung des Eurokorps sowie einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Mitterrand hatte Frankreich in seiner 14-jährigen Amtszeit so mit Europa verzahnt, wie noch kein Präsident es vor ihm geschafft hatte. Nach anfänglichem Zögern stimmte Mitterrand auch der Nord- und Osterweiterung der Europäischen Union zu, befürchtete er doch durch diese Erweiterungen eine Schwächung der französischen und eine Stärkung der deutschen Position.

Dritte Welt – Ideale verblassen

Mitterrand präsentierte sich zu Beginn seiner Amtszeit als Mentor der Staaten der Dritten Welt. Von Mexiko aus richtete der Präsident seine Botschaft der Hoffnung an alle Freiheitskämpfer. Mitterrands Ziel war es, zu einer Neuordnung in den Nord-Süd-Beziehungen zu kommen, wobei Mexiko, Algerien und Indien eine Schlüsselposition einnahmen. Frankreich wollte eine autozentrierte Entwicklung der Entwicklungsländer fördern. Doch in Afrika dominierte eher Kontinuität bisheriger französischer Politik. Auch unter Mitterrand sollten in Afrika die wichtigsten Instrumente französischer Einflussnahme die Militärpolitik, die Währungs- und Kreditpolitik sowie die Kulturpolitik sein.

Chirac

Mit dem Neo-Gaullisten Jacques Chirac wurde im Mai 1995 nach 14 Jahren Amtsführung durch den Sozialisten Mitterrand wieder ein Vertreter der bürgerlichen Rechten Staatspräsident. Chirac legte gleich zu Beginn seiner Amtszeit einen Schwerpunkt auf die Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Einerseits nahm er die seit 1992 suspendierten Kernwaffenversuche wieder auf, andererseits näherte er Frankreich noch stärker als unter Mitterrand der NATO an. Die Entwicklung auf dem Balkan zwang Frankreich allerdings zu dieser stärkeren Kooperation. Chirac wollte mit Hilfe der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität den europäischen Pfeiler in der NATO stärken und auf diese Weise den europäischen Einfluss stärken.

Auch Chirac erkannte sehr bald, dass den deutsch-französischen Beziehungen in der Europapolitik eine besondere Bedeutung zukam. Zwar gab es Auseinandersetzungen mit der deutschen Regierung über die Bestellung des Präsidenten der Europäischen Zentralbank bzw. die Ausgestaltung des Stabilitätspakts, doch war auch für Chirac klar, dass nur in Kooperation mit Deutschland Fortschritte im europäischen Integrationsprozess erzielt werden konnten, von denen Frankreich wiederum profitierte. Wengleich sich auch der Stil in der Außenpolitik änderte, bleiben doch die großen strategischen Ziele französischer Außenpolitik weiterhin bestimmend: Verteidigung der nationalen Unabhängigkeit, Fortsetzung der europäischen Integration sowie die Ambition einer weltpolitischen Rolle Frankreichs.

Außenpolitischer Entscheidungsprozess in der V. Republik

Der Staatspräsident hat dieselbe Legitimation wie die Nationalversammlung, d. h. er wird direkt durch den Wähler bestimmt. Er ist der außenpolitische, aber auch innenpolitische Eckstein der Verfassung. Er ist laut Verfassung Oberbefehlshaber der Streitkräfte, führt den Vorsitz in den obersten Räten und Ausschüssen für die Landesverteidigung. Der Präsident

handelt die internationalen Verträge aus und ratifiziert sie. Durch den Vorsitz im Ministerrat wie auch durch die Ernennung des Premierministers besitzt er eine große politische Kompetenzfülle, die auch auf die Außenpolitik ausstrahlt. Die Verfassung gibt ihm wichtige Kompetenzen zur Einflussnahme auf alle innen- und außenpolitischen Entscheidungen. Konsequenterweise steht der Präsident über den Parteien und gesellschaftlichen Gruppen und darf von ihnen in der Ausübung seines Amtes nicht behindert werden. Der Präsident repräsentiert die Interessen der Nation. Als Garant und Hüter der Verfassung ist er für die nationale Unabhängigkeit und die territoriale Integrität des Staates verantwortlich. Um seine im Staatsinteresse zu fallenden Entscheidungen in praktische Politik umzusetzen, bedarf der Staatspräsident einer ihm wohlgefälligen Regierung. Daraus folgt auch, dass der Premierminister immer ein Mann des Präsidenten sein sollte und diesem eine größere Verantwortung als dem Parlament entgegenbringt. Somit werden auch der Premierminister und seine Minister vom Staatspräsidenten ernannt. Regierung wie auch Regierungsfraktion(en), ja im gaullistischen Verständnis auch das Parlament, unterstützen den Präsidenten bei seinen Aufgaben. Allerdings kann die Regierung vom Parlament gestürzt werden, wenn sich eine Mehrheit der Abgeordneten für ein Misstrauensvotum findet.

In der politischen Praxis der V. Republik wurde die Stellung des Staatspräsidenten darüber hinaus noch durch die *domaines réservés* gestärkt. Gegen die Bestimmung der Verfassung, dass der Premierminister die Politik der Regierung bestimmt und verantwortlich führt, beanspruchte de Gaulle die Richtlinienkompetenz in der Außen- und Verteidigungspolitik, was von der ihn unterstützenden gaullistischen »Union für die Neue Republik« (UNR) dankbar akzeptiert und von der sozialistisch-kommunistischen Opposition erbittert bekämpft wurde.

Präsident de Gaulle wurde dadurch ermöglicht, im Bereich der Außen- und Verteidigungspolitik die Politik zu bestimmen, die von den Regierungen umgesetzt wurde. So sind sowohl der Premierminister als auch der Außenminister immer durch den Präsidenten ausgesucht worden. Selbst in Zeiten der *Cohabitation*, d. h. einer gegenteiligen Mehrheit von Präsident und Parlament, haben sowohl Präsident Mitterrand als auch Präsident Chirac immer wieder auf die Auswahl der für die Außenpolitik wichtigen Minister großen Einfluss genommen.

Die Ministerialbürokratie versteht sich als reiner Zuarbeiter für die vom Elysée gemachte Außenpolitik. Das bedeutet, dass die Position des Generalsekretärs im Elysée-Palast auch für die operative Führung der Außenpolitik von großer Bedeutung ist. Die Nationalversammlung spielt in der Außenpolitik nur eine begrenzte Rolle; gleichwohl hat es substantielle außenpolitische Debatten gegeben, die aber letztendlich die Entscheidungen des Präsidenten kaum beeinflussen konnten. Interessengruppen machen sich auch im politischen System der V. Republik bemerkbar, aber sie agieren in Frankreich klassisch, d. h. im Zusammenwirken von Politik und Verwaltung (vgl. Kessler, 1999: 483). Schließlich unterstützt die öffentliche wie auch die veröffentlichte Meinung in der Regel die praktizierte Außenpolitik fast immer mit großer Mehrheit, sodass es hier kaum zu Konflikten zwischen Regierenden und Regierten kommt. Ein Beispiel ist die seit den Zeiten de Gaulles kritische Haltung Frankreichs gegenüber den Vereinigten Staaten, d. h., dass der Kampf gegen die Hegemonie der US-Amerikaner nicht nur in der französischen NATO-Politik, sondern auch z. B. in der Haltung zum GATT bzw. zur WTO zum Ausdruck kommt.

Perspektiven

Französische Außenpolitik hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten sehr stark auf Europa konzentriert, seitdem Präsident Mitterrand Frankreich irreversibel in den Integrationsprozess eingebunden hat (z. B. Wirtschafts- und Währungsunion). Frankreich zielt auf eine Stärkung

der Position Europas in der internationalen Politik, wozu auch eine echte Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) praktiziert werden soll. Diese soll zwar in der NATO gemeinsam mit den US-Amerikanern, jedoch zunehmend als eigenständige Politik betrieben werden.

Frankreich sieht im Gegensatz zu anderen europäischen Staaten eine wichtige Rolle auch in der Förderung der Frankophonie, d. h. der Zusammenarbeit der Französisch sprechenden oder französisch geprägten Staaten. Die Zusammenarbeit mit den afrikanischen Staaten ist dabei für Frankreich auch für die Zukunft von fundamentaler Bedeutung.

Wichard Woyke

Literatur

- Bozo, Frédéric (1997) *La politique étrangère de la France depuis 1945* (Paris, Editions la Découverte).
- Cohen, Samy und Marie-Claude Smouts (1985) *La politique extérieure de Valéry Giscard d'Estaing* (Paris, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques).
- Cohen, Samy (1998) *Mitterrand et la sortie de la guerre froide* (Paris, Presse Universitaires de France).
- Colard, Daniel (1999) *Le Partenariat franco-allemand. Du traité de l'Élysée à la République de Berlin (1963-1999)* (Paris, Gualino éditeur).
- Dankert, Jochen (1989) *Die Außenpolitik Frankreichs. V. Republik* (Berlin, Staatsverlag der Deutschen Demokratischen Republik).
- Grosser, Alfred (1986) *Frankreich und seine Außenpolitik. 1944 bis heute* (München/Wien, Hanser-Verlag).
- Kocs, Stephen A (1995) *Autonomy or Power? The Franco-German Relationship and Europe's Strategic Choices 1955-1995* (Westport/Connecticut/London, Praeger Publishers).
- Le Quintrec, Guillaume (1998) *La France dans le monde depuis 1945* (Paris, Edition de seuil).
- Mitterrand, François (1996) *De l'Allemagne, de la France* (Paris, Editions Odile Jacob).
- Woyke, Wichard (1987) *Frankreichs Außenpolitik von de Gaulle bis Mitterrand* (Opladen, Leske & Budrich).
- Woyke, Wichard (2000) *Die deutsch-französischen Beziehungen seit der deutschen Wiedervereinigung – Das Tandem faßt wieder Tritt* (Opladen, Leske & Budrich).
- Ziebura, Gilbert (1997) *Die deutsch-französischen Beziehungen. Mythen und Realitäten* (Stuttgart, Klett-Cotta).

Prof. Dr. Wichard Woyke, geb. 1943; 1965-1969 Studium der Politikwissenschaft und Volkswirtschaft an der FU Berlin; Promotion 1974; Habilitation 1984; Professor für Politikwissenschaft an der Universität Münster.

Griechenland

Historische Grunddaten

Dez. 1944-Aug. 1949	Bürgerkrieg in Griechenland
15.2.1952	NATO-Beitritt
1.11.1962	Assoziation Griechenlands mit der EWG tritt in Kraft.
21.4.1967-23.7.1974	Übernahme der Regierungsgewalt durch die Obristen
29.5.1974	Das türkische Schiff »Candarli« beginnt in Begleitung von Kriegsschiffen mit Explorationsarbeiten in der Ägäis, Griechenland versetzt daraufhin seine Truppen in Alarmbereitschaft.
15.7.1974	Putsch der von griechischen Generälen befehligten zyprischen Nationalgarde gegen Präsident Makarios auf Zypern
20.7.1974	Landung türkischer Truppen in Nordzypern
14.8.1974	Griechenland tritt aus der militärischen NATO-Integration aus (Wiedereintritt Oktober 1980).
30.7.1976	Das türkische Forschungsschiff »MTA Sismik I« beginnt mit Explorationsarbeiten auf dem von Griechenland beanspruchten Festlandssockel.
1.1.1981	Beitritt Griechenlands zur EG
18.10.1981	Sieg der PASOK bei den Parlamentswahlen und Übernahme der Regierung durch Andreas Papandreou
Jan. 1985	Neue Verteidigungsdoktrin Griechenlands: die Türkei als die »Gefahr aus dem Osten« als primäres Sicherheitsrisiko
30./31.1.1988	Treffen des griechischen Ministerpräsidenten Andreas Papandreou mit seinem türkischen Kollegen Turgut Özal während des Weltwirtschaftsforums in Davos/Schweiz, Beratung über bilaterale Streitfragen und Verabredung vertrauensbildender Maßnahmen
13.9.1995	Interims-Abkommen mit der Ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien legt Streitigkeiten mit dem nördlichen Nachbarn bei, die immer noch strittige Namensfrage soll in Verhandlungen im Rahmen der Vereinten Nationen geklärt werden.
22.9.1996	Kostas Simitis gewinnt die Parlamentswahlen, nachdem er im Januar das Amt des Ministerpräsidenten von Andreas Papandreou übernommen hatte.
März-Juni 1999	Griechenland unterstützt politisch den Krieg der NATO gegen die (neue) Bundesrepublik Jugoslawien wegen der massiven Menschenrechtsverletzungen im Kosovo, beteiligt sich aber nicht militärisch.
10./11.12.1999	Europäischer Rat von Helsinki: Griechenland stimmt der offiziellen Ernennung der Türkei zum EU-Beitrittskandidaten zu.

Zwei aktuelle Ereignisse genügen, um die Besonderheiten griechischer Außenpolitik zu verdeutlichen: Erstens wurde die Gefangennahme des Führers der Kurdischen Befreiungsarmee (PKK) Abdullah Öcalan ausgerechnet nach Verlassen der Botschaft Griechenlands in Kenia im Februar 1999 in Griechenland weithin als »nationale Schande« wahrgenommen. Griechenland hätte dafür sorgen müssen, dass der PKK-Führer nicht in die Hände türkischer Sicherheitskräfte gerät. Denn in Griechenland hat man auch dann noch mit der PKK sympathisiert, als andere europäische Länder längst von einer kriminellen oder terroristischen Vereinigung sprachen und danach handelten. Die PKK konnte schon deshalb in Griechenland auf Unterstützung rechnen, weil sie sich gegen die Türkei stellt. Zweitens ist das Erscheinungsbild Griechenlands in der Balkanpolitik zwiespältig: Während die Regierung unter Ministerpräsident Simitis im Kosovo-Konflikt des Frühjahrs 1999 zwar keine Luftstreitkräfte bereitstellte, jedoch die Luftschläge der NATO und

die Sanktionen der EU gegen Serbien politisch mittrug, gab es andererseits kein westeuropäisches Land, in dessen Öffentlichkeit proserbische Sympathien so stark und Demonstrationen gegen die NATO und die USA derart massiv waren wie in Griechenland. Griechenlands außenpolitischer Kurs ist nach den vielen Alleingängen unter Andreas Papandreou in den 80er Jahren mittlerweile proeuropäisch ausgerichtet. Das findet jedoch dort seine Grenzen, wo es um die Türkei – in griechischer Wahrnehmung die »Gefahr aus dem Osten« – und um den Balkan geht. In beiden Fällen trägt die öffentliche Meinung das Ihre dazu bei. Zu Beginn der 90er Jahre führte dies in der »Mazedonienfrage« zu einem mit den europäischen Partnern wenig verträglichen populistischen Kurs in der griechischen Außenpolitik. In Verbindung mit der Türkeipolitik steht schließlich die Zypernfrage ganz oben auf der Agenda griechischer Außenpolitik.

Determinanten griechischer Außen- und Sicherheitspolitik

Griechenland befindet sich in der europäischen Peripherie, an der Nahtstelle dreier Kontinente: Europa, Kleinasien und Nordafrika. Sieht man von den Ländern Skandinaviens ab, dann besitzt Griechenland als einziges Land der EU, obwohl auf dem Kontinent gelegen, keine Landgrenzen mit den übrigen Ländern der Union. Griechenland sieht sich in mehrfacher Hinsicht in einer Doppelrolle: Es versteht sich als Mitglied der Europäischen Union, aber auch des Balkans und wegen der geographischen Nähe begreift es sich als Brücke zwischen Europa und dem Nahen und Mittleren Osten. Von den vielfältigen Konflikten in Südosteuropa und im östlichen Mittelmeer ist Griechenland als unmittelbarer Nachbar betroffen. Was für die übrigen EU-Partner Probleme an der »Peripherie« sein mögen, liegt für Griechenland im Zentrum seiner Interessen. Die geographische Lage beeinflusst auch Griechenlands Sicherheitsinteressen. Der Balkan, die Mittelmeerregion, der Nahe und der Mittlere Osten sowie das nördliche Afrika stehen in der Erwartung potentieller Risiken obenan. In Zeiten des Ost-West-Gegensatzes hatte Griechenland die Aufgabe, gemeinsam mit der Türkei die NATO-Südostflanke zu sichern. Konnten beide Länder wegen ihrer bilateralen Differenzen diese Aufgabe nur höchst unzulänglich wahrnehmen, so hat sich seit 1989/90 die Sicherheitslage für Griechenland drastisch verändert, indem regionale Konflikte – nicht nur auf dem Balkan, dort aber besonders heftig – an Bedeutung gewonnen haben. Auch der Konfliktherd Mittlerer Osten hat für Griechenland nicht nur wegen seiner strategischen und ökonomischen Bedeutung (Erdöl), sondern auch schon wegen seiner geographischen Nähe eine besondere Relevanz. Bagdad ist Athen näher als Berlin.

Die Streitfragen mit der Türkei haben insbesondere nach der türkischen Intervention auf Zypern 1974 und mit dem allgemeinen Entspannungsprozess zwischen Ost und West, bei dem das Gefühl einer Bedrohung durch die Warschauer-Pakt-Staaten langsam schwand, an Bedeutung gewonnen. Die Auffassung, dass Griechenland primär Gefahr von der Türkei her drohe, ist im Januar 1985 in die offizielle Verteidigungsdoktrin des Landes eingegangen. Besondere Vorkehrungen wurden zur Verteidigung der griechischen Ägäisinseln gegenüber Übergriffen der Türkei getroffen. Auch in Griechenland spielt die Innenpolitik bei der Formulierung der Außenpolitik eine wichtige Rolle. Insbesondere in der deklaratorischen Politik machen sich folgende Faktoren bemerkbar: Der »ausländische Faktor« (ο ξενος παράγοντας) wird wegen seiner Einmischung in die griechische Politik weithin negativ besetzt. Dabei wird sowohl an die vierhundertjährige Osmanenherrschaft wie auch an die Rolle der USA nach 1945 gedacht. Klientelismus und Personalismus sind als bestimmende Merkmale der politischen Kultur auch in der Außenpolitik relevant. Dass weniger die Programme von Parteien, sondern herausragende, oft charismatische Politiker die Außenpolitik bestimmt haben, hat darin eine wesentliche Ursache. Die griechische Gesellschaft ist traditionell durch Polarisierung gekennzeichnet.

Monarchisten und Liberale, Kommunisten und »nationale Kräfte«, PASOK-Sozialisten (Panhellenische Sozialistische Bewegung) und Neue Demokraten standen sich oftmals als »feindliche Lager« gegenüber. Die politische Mitte hat in Griechenland nie eine Chance gehabt. Im gesellschaftlichen Leben lässt sich auch eine gewisse Spannung zwischen »westlichen Modernisierern« und »orthodoxen Traditionalisten« ausmachen. Letztere haben, vertreten u. a. durch einige Kirchenführer, im Kontext der Balkankonflikte und der bereits vermerkten Sympathie mit Serbien einen gewissen Einfluss. Mit Bezug auf Byzanz werden eher der Balkan und das Mittelmeer als Fixpunkte zur geistigen Orientierung angesehen. Die Elite ist dagegen mehrheitlich westlich ausgerichtet, sieht sie doch das klassische Hellas als Quelle der modernen Zivilisation.

Trotz der oft heftig ausgetragenen Streitigkeiten auch in der Außenpolitik sollte nicht übersehen werden, dass so etwas wie ein nationaler Konsens in Griechenland besteht. Dieser umfasst zumindest vier Grundüberzeugungen: Erstens sieht man die größte Bedrohung in der Türkei, weshalb zweitens eine hochgerüstete nationale Streitkraft (auch in Zeiten globaler Entspannung) für erforderlich gehalten wird. Drittens hegt man gewisse Zweifel gegenüber der NATO und den USA, deren stabilisierende Funktion in Europa zwar nicht in Frage gestellt, denen aber eine mehr oder weniger starke protürkische Haltung unterstellt wird. Viertens macht die Präferenz für eine multidimensionale Außenpolitik die Mitgliedschaft in der EU ebenso notwendig wie gute Beziehungen zum Balkan, zu Russland und den arabischen Staaten. Selbst in den 80er Jahren, als sich Ministerpräsident Papandreou – oftmals verschrien als der »Castro des Mittelmeers« – scharf vom Westen abgrenzte, lassen sich diese Elemente in der Substanz, nicht unbedingt in der Rhetorik griechischer Außenpolitik wiederfinden.

Phasen griechischer Politik seit 1945

In der Außenpolitik des neugriechischen Staates lassen sich seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs die folgenden Entwicklungsphasen ausmachen: In der Zeit von 1944 bis 1949 dominierten die Ost-West-Spaltung und der Bürgerkrieg. Weil die sozialistischen Länder die kommunistischen Kräfte im griechischen Bürgerkrieg unterstützten, war das Verhältnis zu den Nachbarn auf dem Balkan negativ. Von 1949 bis 1960 entwickelten sich die USA zum engsten Verbündeten Athens. Griechenland trat 1952 in die NATO ein. Wegen der Unabhängigkeitsbestrebungen auf Zypern und insbesondere wegen des Verlangens der griechischen Zyprioten, sich dem »Mutterland« anzuschließen (Enosis), kam es zur Verschlechterung der Beziehungen mit der Türkei. Der zyprische Volksgruppenkonflikt wurde zum griechisch-türkischen Streitfall. Mitte der 50er Jahre kam es auch in der Ägäis wegen der Fischereirechte zu Streitigkeiten. Die Zeit von 1960 bis 1967 brachte die Annäherung an die Europäische Gemeinschaft. Griechenland wurde 1961 assoziiert, womit Athen nicht nur den Wirtschaftsaustausch mit der Gemeinschaft intensivieren, sondern auch die starke Anlehnung an die USA abbauen wollte. Die zunehmenden Konflikte zwischen Türken und Griechen auf Zypern übertrugen sich auf Griechenland und die Türkei. Die Zeit der Obristen von 1967 bis 1974 führte zum Einfrieren des EG-Assoziationsvertrags und dem Aussetzen der europäischen Finanzhilfe. Die USA verhängten zwar ein Waffenembargo, wurden aber in der griechischen Öffentlichkeit – nicht zuletzt wegen der NATO-Treue der Junta – den Ruf nicht los, hinter den griechischen Militärs zu stehen. Die insbesondere gegen die USA und die NATO gerichtete Abneigung erhielt in dieser Zeit reichlich Nahrung, was bis heute Nachwirkungen zeigt. Auch die Umstände, die schließlich zum Abdanken der Obristen-Junta führten, haben ihre Spuren hinterlassen: Nicht wegen einer Intervention des Westens oder wegen innenpolitischen Widerstands mussten die Militärs abtreten, sondern weil sie mit dem von ihnen insze-

nierten Putsch gegen Makarios nicht nur den Vormarsch türkischer Truppen auf Zypern im Sommer 1974 provoziert, sondern ihn auch nicht hatten abwehren können.

Die Etappe von 1974 bis 1981 wurde von Konstantin Karamanlis geprägt. Er gab Griechenland nach dem Trauma einer »Niederlage gegen die Türkei auf Zypern« das Selbstvertrauen zurück, insbesondere indem er das Land zum zehnten Mitglied der EG machte. Widerstand dagegen gab es in Griechenland und auch seitens der EG-Kommission. Im Rahmen seiner »multidimensionalen Außenpolitik« standen die Integration in die EG, die Kooperation auf dem Balkan, die Entspannung mit der UdSSR und gute Beziehungen zu den arabischen Staaten obenan, ohne dass deshalb die Verbundenheit mit den USA und der NATO aufgegeben worden wären. Beide mussten sich freilich wegen ihres Verhaltens in der Zypern-Krise immer wieder kritische Kommentare aus Athen anhören. 1981 siegte Karamanlis' Rivale Andreas Papandreu mit seiner PASOK, indem er sich als scharfer Kritiker des proeuropäischen Kurses seines Vorgängers profilierte. Der radikalen Rhetorik ließ Papandreu indes keine Taten folgen. Er erwies sich zwar als »schwieriger Partner«, führte sein Land aber weder aus der NATO noch aus der EG. In der Türkeipolitik unterschied sich Papandreu wenig von seinem Amtsvorgänger. Auch der Sozialist baute auf eine starke Armee zur Abwehr der vermeintlichen »türkischen Gefahr«. Trotz aller antiamerikanischen Kommentare stellte auch Papandreu die Beziehungen zu den USA nicht prinzipiell in Frage. Die Wahlen von 1985 können als Wendepunkt angesehen werden. Die PASOK-Regierung mäßigte ihr Auftreten und passte ihre deklaratorische Politik der bereits seit längerem betriebenen moderaten Realpolitik an.

Als die PASOK-Regierung nicht zuletzt wegen vielfacher innenpolitischer Skandale das Amt räumen musste, folgten ab 1989 zunächst verschiedene Koalitionsregierungen und nach 1990 eine konservative Regierung unter Konstantin Mitsotakis mit einer deziert prowestlichen Tendenz. Schon 1993 kam jedoch die PASOK erneut an die Regierung – zunächst noch unter einem von Krankheit gezeichneten Papandreu und ab 1996 bis heute unter Konstantin Simitis. Letzterer hat sein Land der Radikalkur eines durchgreifenden Modernisierungs- und Konsolidierungsprogramms unterzogen – obwohl man das dem besonnen und moderat auftretenden Politiker, der die oftmals überschäumende und polarisierende Rhetorik politischer Auseinandersetzungen in seinem Land ablehnt, kaum zutraut hätte. Die politische Lage in Griechenland hat sich derzeit vorerst beruhigt. Die Wende von 1989/90 war für Griechenland eine echte Herausforderung: Innenpolitisch war das Land angeschlagen, außenpolitisch musste es gleichzeitig auf neue Entwicklungen eine Antwort finden. Nicht zuletzt auf Grund der seit Beginn der 90er Jahre auf dem Balkan gewaltsam ausgetragenen Konflikte und des Aufstiegs der Türkei zur »Regionalmacht« sieht sich Griechenland oftmals als »Verlierer der Wende« (Papalekas, 1995: 34).

Die Türkeipolitik Griechenlands

Griechische Außenpolitik ist zuerst Türkeipolitik, ist Stärkung der eigenen und möglichst Schwächung der türkischen Position. Das erklärt die eingangs erwähnte und als »nationale Schande« empfundene Festnahme von Öcalan ebenso wie strategische Ambitionen in der Balkanpolitik. Sieht man einmal von Zypern ab, dann trennen der Ägäis- und der Minderheitenkonflikt Griechenland und die Türkei. In der Ägäis geht es um vier Streitfragen: den Festlandsockel, die Territorialgewässer, die Kontrolle des Luftverkehrs und den Status der ostägäischen Inseln. Nicht zu übersehen ist, dass dieser Konflikt historisch »aufgeladen« ist, wenn die Griechen ihre Nachbarn als Erben eines expansiven Osmanenreiches betrachten, während für die Türken die Griechen noch immer der »großen Idee« (megali idea), einer Vergrößerung ihres Territoriums bis hin nach Kleinasien auf Kosten der türkischen Republik, anhängen. Der Streit um den Festlandsockel,

insbesondere um die Frage ob auch die griechischen Inseln einen solchen beanspruchen können, hat damit zu tun, wer zur Ausbeutung des Meeresbodens berechtigt ist. Die Abgrenzung der Territorialgewässer, insbesondere wenn sie von griechischer Seite von derzeit sechs auf zwölf Seemeilen ausgedehnt würde, wirft das Problem der ungehinderten Schiffspassage insbesondere für türkische Seestreitkräfte auf. Deshalb hat die türkische Seite den *casus belli* erklärt, falls Griechenland die Territorialgewässer ausdehnen sollte. Den von Griechenland beanspruchten Luftraum um die ägäischen Inseln von zehn Seemeilen akzeptiert die Türkei nicht. Für sie darf Griechenland so wie auch im Fall der Territorialgewässer nur sechs Seemeilen für sich in Anspruch nehmen. Aus diesem Grund dringen türkische Militärflugzeuge regelmäßig in den Zehnmeilen-Luftraum ein, was zu Protesten und Abfangmanövern durch griechische Flugzeuge führt. Bei der Militarisierung ostägäischer Inseln (Lesbos, Chios, Samos, Ikaria und Dodekanes) durch Griechenland verweist die Türkei darauf, dass dies internationale Verträge (Lausanne 1932 und Paris 1947) verletze, worauf Griechenland kontert, dass die türkische Zypern Invasion von 1974 die Notwendigkeit solcher Schutzmaßnahmen gezeigt habe.

Der Minderheitenkonflikt ist die älteste der Griechenland und die Türkei entzweien den Auseinandersetzungen. Der nach der griechischen Niederlage im Kleinasienkrieg 1923 vereinbarte Vertrag von Lausanne sah einen obligatorischen Bevölkerungsaustausch zwischen Griechenland und der Türkei vor. Rund 400.000 Türken und 1,3 Mio. Griechen dürften davon betroffen gewesen sein. Lediglich die griechischen Bewohner Istanbuls und der beiden Inseln Imros und Bozcaada sowie die muslimischen Bewohner Westthrakiens waren ausgenommen. Während die Zahl der Griechen in der Türkei – nicht zuletzt auf Grund der Ausschreitungen in den 50er Jahren – stark rückläufig ist und gegenwärtig um die 5.000 beträgt, leben heute rund 120.000 Muslime in Griechenland. Während auf griechischer Seite behauptet wird, nur rund die Hälfte der Muslime seien türkischer Abstammung, sieht sich die Türkei gern als Schutzpatron aller Muslime in Griechenland, was regelmäßig zu Verstimmungen zwischen Athen und Ankara führt. Auf griechischer Seite argwöhnt man obendrein, dass sich Politiker der muslimischen Minderheit als eine Art »fünfte Kolonne« der Türkei betätigen. Die Minderheit ihrerseits beschwert sich immer wieder über Schikanen durch die lokalen Behörden. In den griechisch-türkischen Beziehungen wechseln Perioden der Konfrontation mit solchen der Dialogbereitschaft. Es sollte z. B. nicht vergessen werden, dass in den 50er Jahren beide Länder weitgehend konfliktfrei miteinander umgingen, sieht man einmal von den beginnenden Streitigkeiten zwischen den Volksgruppen auf Zypern ab. Zu ernsthaften Auseinandersetzungen kam es 1974, als ein türkisches Forschungsschiff Explorationsarbeiten in der Ägäis durchführte. Türkische Stellen hatten zuvor Lizenzen für Untersuchungen in von Griechenland reklamierten Gewässern erteilt. Nachdem griechische Truppen in Alarmbereitschaft versetzt worden waren, schlug Ministerpräsident Karamanlis die Anrufung des Internationalen Gerichtshofes in Den Haag zur Streitbeilegung vor. Die Türkei ging auf dieses Angebot nicht ein, sondern beharrt bis heute darauf, dass die Streitfragen durch Verhandlungen beigelegt werden sollten.

Weil beide Seiten nicht von ihren konträren Positionen abgegangen sind, ist es bis heute zu keiner Verständigung gekommen. Griechenland hat seine Mitgliedschaft in internationalen Organisationen immer wieder zu nutzen gesucht, um seine Position gegenüber der Türkei zu stärken. Zu Anfang der 80er Jahre verlangte Papandreu von der NATO Grenzgarantien gegenüber der bekanntlich ebenfalls der Allianz angehörenden Türkei. Weil die NATO sich dem griechischen Ansinnen verweigerte, wurde 1985 – wie bereits erwähnt – die »neue Verteidigungsdoktrin« von Griechenland beschlossen, nach der sich die griechischen Streitkräfte vornehmlich gegen die »türkische Bedrohung« rich-

ten. Als der Vertrag zur Europäischen Union verhandelt wurde, trat Griechenland in einem Memorandum mit dem Ansinnen an seine Partner heran, im Bereich der Verteidigung die »Gemeinschafts-Grenzen« klar zu definieren, was auf den Unions-Beistand gegen die Türkei abzielte. Und obwohl man heute von griechischer Seite wiederholt zu hören bekommt, der Türkei solle eine »europäische Perspektive« eröffnet werden, lässt Griechenland den Worten selbst kaum Taten folgen: Noch ist Athen nicht bereit, mehrere von Griechenland blockierte Finanzprotokolle der EU zur Auszahlung an die Türkei freizugeben. Und dass sich die Türkei so tief enttäuscht über die Ergebnisse des Luxemburger Europäischen Rats vom Dezember 1997 gezeigt und die Beziehungen zur Union vorerst auf Eis gelegt hat, hat auch damit zu tun, dass die Passagen zur Türkei in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats doch sehr einseitig die griechische Interessenslage widerspiegeln haben. Als auf dem Europäischen Rat von Helsinki im Dezember 1999 die EU der Türkei den Status eines offiziellen Beitrittskandidaten zuerkannte, stimmte dem allerdings auch Griechenland zu. Es bleibt abzuwarten, ob sich daraus und aus dem seit Sommer 1999 auf der Ebene hoher Beamter aufgenommenen bilateralen Dialog eine nachhaltige Verbesserung der griechisch-türkischen Beziehungen ergibt.

Die Zypernfrage

Die Haltung Griechenlands in der Zypernfrage ist von der Türkei politik kaum zu trennen. Zum einen sieht sich Griechenland zum Schutz der zyperngriechischen Mehrheit verpflichtet, zum anderen geht es für Athen auch hier darum, Positionsgewinne der Türkei zu verhindern. Der Volksgruppenkonflikt hat sich von der Insel auf die Mutterländer übertragen. Seit der Unabhängigkeit Zyperns schwankte die Politik Griechenlands gegenüber den zyprischen Autoritäten zwischen Anerkennung der Selbstbestimmung und Bevormundung. Die letztere Haltung wurde gemeinhin mit der »Theorie vom nationalen Zentrum« legitimiert, wonach in allen das Griechentum betreffenden Fragen Athen die Richtlinienkompetenz habe. Diese Politik bestimmte insbesondere die 60er Jahre bis zum Putsch gegen den zyprischen Präsidenten Makarios im Jahr 1974. Danach hielt sich Griechenland zurück und verstärkte seine Bemühungen um Unterstützung der Inselgriechen in der Auseinandersetzung mit der türkischen Volksgruppe und der Türkei. Dies gelang insbesondere in Bezug auf die sog. Internationalisierung des Zypern-Konflikts. Seit 1964 sind Blauhelm-Soldaten der Vereinten Nationen auf Zypern stationiert, und bemüht sich deren Generalsekretär um Vermittlung im Volksgruppenstreit. Ein weiterer Erfolg aus griechischer Sicht war die 1964 erfolgte Anerkennung der wegen der interethnischen Konflikte nur noch aus griechischen Zypern bestehenden Regierung Makarios als Regierung der gesamten Republik Zypern. Dass sich die Regierung Papandreou in den 80er Jahren so nachhaltig um die neutralen Länder und die der Dritten Welt kümmerte, hatte nicht nur mit der ideologischen Orientierung der griechischen Sozialisten sondern gerade auch damit zu tun, Unterstützung für die (griechischen) Zyperer in den internationalen Foren, vornehmlich den Vereinten Nationen zu organisieren. Ganz im Sinne dieser Strategie hat Griechenland auch den Antrag der Republik Zypern auf Mitgliedschaft in der EU unterstützt.

Aus griechischer Sicht muss die nachfolgende Entwicklung als »Erfolgsfall« griechischer Diplomatie gewertet werden. Bis heute wurden nämlich alle Hindernisse aus dem Weg geräumt, die dem sicher nicht unproblematischen EU-Beitrittskandidaten Zypern im Weg standen. Das betrifft zum ersten den von der Kommission wegen des ungelösten Volksgruppenkonflikts in ihrer Vorläufigen Stellungnahme von 1993 angebrachten Vorbehalt. Mit dem Zugeständnis, die griechische Blockade einer Vollendung der Zollunion mit der Türkei zurückzunehmen, und mit der Androhung eines Athener Vetos gegen die geplante Osterweiterung der EU konnte Griechenland erreichen, dass sechs Monate nach

Beendigung der Amsterdamer Regierungskonferenz die Beitrittsverhandlungen der EU mit Zypern (zeitgleich mit fünf anderen ost- und mitteleuropäischen Staaten) aufgenommen wurden. Das griechische Drängen auf die EU-Mitgliedschaft hat die Haltung der türkischen Zypriern erst einmal verhärtet. Sie sind nicht bereit, sich an den Beitrittsverhandlungen zu beteiligen. Die so oft gerade in Griechenland vertretene Meinung, der EU-Beitrittsprozess verbessere die Chancen zur Beilegung des Volksgruppenkonflikts hat sich nicht bestätigt. Im Gegenteil, nachdem die Regierung der Republik Zypern vor wenigen Jahren die Stationierung von Luftabwehrraketen des russischen Typs »S 300« in der Nähe des Stützpunkts Paphos angekündigt hatte, verschlechterten sich die Beziehungen zu den türkischen Zypriern und zu Ankara weiter. Die griechischen Zypriern büßten mit der geplanten Rüstungsmaßnahme auf der ohnehin hochgerüsteten Insel auch international an Sympathien ein. Die nunmehr gefundene Lösung, die Raketen nicht auf Zypern sondern auf Kreta zu stationieren, hat den griechischen Zypriern keine Vorteile, Griechenland aber das Problem beschert, dass die Beziehungen zur Türkei belastet werden können, weil die Türkei die Raketenstationierung auf Kreta als Beeinträchtigung ihrer nationalen Sicherheit erachtet.

Griechische Balkanpolitik

Der Balkan spielt für Griechenland traditionell eine besondere Rolle. Die griechischen Parteien stimmen darin überein, dass die Kooperation mit den nördlichen Nachbarn ausgebaut werden soll. Schließlich geht es auch darum, die »Nordflanke« zu entlasten und Unterstützung unter den Balkanländern für die Auseinandersetzung mit der Türkei zu finden. In jüngster Vergangenheit will man den Einfluss der Türkei auf dem Balkan – sei es über die Protektion muslimischer Minderheiten oder den Ausbau ökonomischer und finanzieller Kooperation – begrenzen. Traditionelle Konflikte mit den Balkanländern konnten zumeist in den 70er und 80er Jahren beigelegt oder zumindest entschärft werden. Bis Ende der 60er Jahre forderte Griechenland von Albanien den Nordepirus (südlicher Teil von Albanien mit einer griechischstämmigen Bevölkerung), der zu Byzanz gehörte, bevor er 1479 an das Osmanische Reich fiel. Nach 1945 verblieb das Gebiet bei Albanien. Mit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen im Jahr 1971 verbesserten sich die Beziehungen. Heute kommt es nur noch wegen der Behandlung der griechischen Minderheit im Nordepirus oder wegen der aus Albanien nach Griechenland drängenden Flüchtlinge und Arbeitsmigranten zu Verstimmungen. Wegen der Mazedonien-Frage hatten sich in der Vergangenheit Griechenland, Jugoslawien und Bulgarien zerstritten. Auf jugoslawischer Seite hatte Skopje wiederholt ein autonomes Mazedonien unter Einschluss der griechischen Provinz gleichen Namens und des bulgarischen Mazedoniens gefordert. Bulgarien betrachtete die Bewohner der jugoslawischen Republik als ursprüngliche Bulgaren, weil sie einen bulgarischen Dialekt sprächen. Griechenland bestand darauf, dass Mazedonien hellenischen Ursprungs sei. In der Zeit des sozialistischen Jugoslawiens bemühte man sich auch in Athen darum, den Streit in dieser Frage herunterzuspielen. Zu kleineren Differenzen kam es, wenn in Griechenland die in Skopje absolvierten Studienabschlüsse nicht anerkannt wurden. Erst nach der Wende und im Zuge der Unabhängigkeitsbewegungen der jugoslawischen Teilrepubliken spitzten sich die Auseinandersetzungen zu.

Das sich für unabhängig erklärende (ehemals jugoslawische) Mazedonien wurde von Griechenland diplomatisch nicht anerkannt. Griechenland wollte unbedingt die Grenzen und die territoriale Einheit Jugoslawiens bewahren. Noch im September 1991 lud Griechenland Serbien, das von den übrigen EU-Partnern längst als hauptverantwortlich für die Eskalation der Gewalt identifiziert worden war, nach Athen zu einer Viererkonferenz gemeinsam mit Bulgarien und Rumänien ein. Griechische Intention war es wohl, den

Druck auf Mazedonien auch vom Norden her aufrechtzuerhalten. Bis heute hat Athen den Namen »Mazedonien« für den neuen Staat nicht anerkannt. Besonders unter dem griechischen Außenminister Antonis Samaras spitzten sich die Auseinandersetzungen seit 1993 zu. Griechenland kritisierte, dass nationalistische Kräfte im jugoslawischen Mazedonien griechische Symbole (Stern von Vergina, weißer Turm von Thessaloniki) missbrauchten und gar territoriale Ansprüche gegenüber Griechenland stellten. In Griechenland erhielt man nicht selten den Eindruck, als sei die territoriale Unversehrtheit des Landes durch Skopje bedroht. Erst 1995 konnten im Rahmen eines Interims-Abkommens die meisten der bilateralen Streitigkeiten zwischen Athen und Skopje vorläufig beigelegt werden. Dass die griechische Regierung, wie bereits erwähnt, trotz der innenpolitischen Stimmungslage im aktuellen Kosovo-Konflikt die militärischen Entscheidungen der NATO gegen Serbien mitgetragen und sich am Erdölembargo der EU beteiligt hat, hat zwei Ursachen: Zum einen soll die Position der Türkei nicht gestärkt werden, indem sie sich als Ordnungsmacht auf dem Balkan präsentieren kann. Zum andern beharrt Griechenland in der Kosovofrage auch deshalb auf dem Prinzip der territorialen Unversehrtheit des neuen Jugoslawiens und spricht sich gegen eine Sezession der Kosovaren aus, um ein Präjudiz für Zypern – die endgültige Trennung der türkischen Zypriern von der Republik und deren Anerkennung durch die Staatengemeinschaft – zu verhindern.

Heinz-Jürgen Axt

Literatur

Axt, Heinz-Jürgen (1985) *Die PASOK. Aufstieg und Wandel des verspäteten Sozialismus in Griechenland* (Bonn, Europa Union Verlag).

Axt, Heinz-Jürgen (1992) *Griechenlands Außenpolitik und Europa: Verpasste Chancen und neue Herausforderungen*. Aktuelle Materialien zur internationalen Politik, Bd. 26 (Baden-Baden, Nomos).

Axt, Heinz-Jürgen (1997) *Greece and the European Union: Stranger among Partners?* (Baden-Baden, Nomos).

Axt, Heinz-Jürgen und Heinz Kramer (1990) *Entspannung im Ägäiskonflikt? Griechisch-türkische Beziehungen nach Davos*. Aktuelle Materialien zur internationalen Politik, Bd. 22, (Baden-Baden, Nomos).

Coulombis, Theodore (1989) »Karamanlis and Papandreou: Style and Substance of Leadership« in Hellenic Foundation for Defense and Foreign Policy (Hg.) *Yearbook 1988* (Athen), S. 129-149.

Meinardus, Ronald (1985) *Die Türkei-Politik Griechenlands. Der Zypern-, Ägäis- und Minderheitenkonflikt aus der Sicht Athens (1967-1982)* (Frankfurt, Peter Lang Verlag).

Papalekas, Johannes Chr. (1995) »Über Implikationen der Wende für Deutschland und Griechenland. Eine vergleichende Bilanz der Gewinne und Verluste« in Heinz-Jürgen Axt (Hg.) *Beiträge zur Stabilisierung Südosteuropas aus deutscher und griechischer Sicht* (München, Südosteuropa-Gesellschaft), S. 30-41.

Valinakis, Yannis (1992) *Greece's Balkan Policy and the Macedonian Issue* (Ebenhausen, Stiftung Wissenschaft und Politik).

Prof. Dr. Heinz-Jürgen Axt, geb. 1946, Studium der Sozialwissenschaften an der Ruhr-Universität Bochum; 1976 Promotion an der Philipps-Universität zu Marburg; 1984 Habilitation an der TU Berlin; wissenschaftlicher Assistent an der TU Berlin; langjähriger externer Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik in Ebenhausen; seit 1995 Professor für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Europapolitik und Europäische Integration an der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg; seit 1998 Inhaber eines »Jean-Monnet-Chair ad personam«; Schwerpunkt in der Lehre: EU-Strukturpolitik und deren Reform, Mitgliedschaft Zyperns in der EU, griechisch-türkische Beziehungen, Konfliktherd Balkan.

Großbritannien

Historische Grunddaten

1914-1918	Erster Weltkrieg
1921/22	Washingtoner Konferenz
1925	Verträge von Locarno
1931	Statute of Westminster
1935	Konferenz von Stresa
1938	Münchener Abkommen
1939-1945	Zweiter Weltkrieg
1947	Unabhängigkeit Indiens
1948	Gründung der Westunion
1949	Gründung der NATO
1956	Suez-Krise
1961	1. Aufnahmeantrag zur EWG
1968	Rückzug East of Suez
1973	Großbritannien Mitglied der EG
1982	Falkland-Krieg
1990	Wiedervereinigung Deutschlands
1997	Rückgabe Hongkongs an China

Der Erste Weltkrieg (1914-1918) erschütterte das Britische Weltreich in seinen Fundamenten. Den Briten waren Verwüstungen, wie sie Belgien und Frankreich hinzunehmen hatten, erspart geblieben, aber mit 1 Million Toten und mehr als 2 Mio. Verletzten hatte das Empire Verluste in einem bisher völlig unbekanntem Ausmaß erlitten. Zwar konnten die Briten nach dem Sieg sogar nochmals eine räumliche Ausdehnung ihres Imperiums verzeichnen, aber die außenpolitischen Rahmenbedingungen hatten sich unwiderruflich zu ihren Ungunsten verändert. Die Verwerfungen des Krieges, die Zerstörung vormals etablierter Wirtschafts- und Handelsstrukturen, die Entwurzelung und Vertreibung von Millionen Menschen sowie der Zusammenbruch traditioneller Großmächte einerseits, der Aufstieg anderer Staaten zu neuen Machtzentren, die künstliche Schaffung neuer Staaten, das Aufkommen bzw. Erstarren offensiver Ideologien andererseits – all diese Faktoren verschärften nach dem Ersten Weltkrieg die Unübersichtlichkeit und Instabilität des weltwirtschaftlichen und weltpolitischen Ordnungsgefüges.

Bereits während des Ersten Weltkrieges hatte sich die »Irische Frage« zum Bürgerkrieg ausgeweitet, der schließlich 1920 zur Teilung des Landes und zur größeren Unabhängigkeit für den katholischen Süden führen sollte. Aber auch in den übrigen Dominions (v. a. Kanada, Australien, Neuseeland und Südafrika), ohne deren personelle und finanzielle Hilfe London den Krieg nicht so lange hätte führen können, wuchs der Wunsch nach größerer Autonomie. Bereits 1917 war vom »Imperial Commonwealth« die Rede, und 1926 definierte der Balfour-Bericht die Dominions und das Mutterland als »autonomous communities within the British Empire, equal in status, in no way subordinate to one another in any aspect of their domestic or external affairs, though united by a common allegiance to the Crown and freely associated as members of the British Commonwealth«. In dem »Statute of Westminster« (1931) wurde diese Definition verfassungsrechtlich verankert. Aber nicht nur in den weißen Siedlerkolonien, auch in anderen Gebieten des britischen Weltreiches (Indien, Palästina, Ägypten) wurden Forderungen nach einem Ende der britischen Vorherrschaft lauter.

Der Eintritt der USA in den Ersten Weltkrieg (1917) bewahrte Großbritannien zwar vor einer möglichen Niederlage, aber das hieß auch, dass London zukünftig auf amerikanische Interessen stärker Rücksicht zu nehmen hatte – zumal die Briten seit dem Krieg bei ihren amerikanischen Verbündeten hoch verschuldet waren. Um keinen Rüstungswettlauf mit den USA einzugehen, erklärte sich die britische Regierung auf der Washingtoner Konferenz (12.11.1921-6.2.1922) erstmals bereit, das herkömmliche strategische Rüstungsprinzip für die Marine, den »Two-Power-Standard« aufzugeben und gegenüber der U. S. Navy Parität zu akzeptieren. Auf Drängen der Amerikaner verzichteten die Briten ferner auf die Erneuerung ihrer Allianz mit Japan. Darüber hinaus war der Einfluss der Vereinigten Staaten vor allem auf wirtschaftlichem Gebiet zu spüren. So stieg der Anteil der USA an den weltweiten Exporten bis 1920 auf 25 % (1913: 13,5 %). Zudem machte der Dollar dem Pfund Sterling, das erst 1925 zur Goldwährung zurückkehrte, innerhalb weniger Jahre die Position als die international am weitesten verbreitete Reservewährung streitig. Eng damit in Zusammenhang stehend, musste London auch seinen Rang als weltweit führendes Finanzzentrum an New York abtreten. Obgleich es den Briten nicht leicht fiel, die wirtschaftliche Überlegenheit der USA zu akzeptieren, und eine gewisse Rivalität nicht zu leugnen war, blieben die angloamerikanischen Beziehungen über die meiste Zeit eng und freundschaftlich.

Auf der östlichen Hemisphäre war Japan die neue Großmacht. Zählte Tokio während des Ersten Weltkrieges noch zu den Verbündeten Großbritanniens, so brachte eine zunehmend aggressive Hegemonialpolitik (Besetzung der Mandschurei 1931; japanisch-chinesischer Krieg ab 1937) im asiatisch-pazifischen Raum die Japaner in Konflikt zum Empire. London sah seine Interessen in Hongkong und Singapur/Malaya gefährdet. Die Dominions Australien und Neuseeland, für deren Schutz nach wie vor die »Royal Navy« zuständig war, begannen, sich um ihr Territorium zu sorgen. Angesichts der faschistischen Herausforderung in Europa schwankte die britische Japanpolitik in den 1930er Jahren zwischen »Appeasement« (Befriedung) und »Containment« (Eindämmung), ohne eine klare Linie finden zu können.

Von Misstrauen und Konzeptionslosigkeit war auch die britische Politik gegenüber der Sowjetunion geprägt. Die russische Revolution (1917) führte zwar zum Sturz der Zarendynastie, aber nicht zum Zerfall des Reiches. Zu den traditionellen strategischen Interessenkonflikten zwischen London und Moskau (v. a. Indien, Persien, Levante) trat nun noch der ideologische Antagonismus. Die erfolglose Intervention britischer, amerikanischer und japanischer Truppen während des russischen Bürgerkrieges auf Seiten der konterrevolutionären Kräfte (1918-20) sollte anfänglich wohl vor allem verhindern, dass für die Kriegführung benötigte Güter und Brennstoffe in die Hände der Mittelmächte fielen; allerdings sprachen sich auch zahlreiche britische Politiker, insbesondere der konservativen Partei (z. B. Winston S. Churchill), für eine »Befreiung« der Sowjetunion vom Kommunismus aus. Erst 1924, unter der Labour-Regierung von Ramsay MacDonald, wurden diplomatische Beziehungen aufgenommen, die jedoch auch in den nachfolgenden Jahren wiederholt von Krisen und Unterbrechungen (1927-29) geprägt sein sollten. Aus britischer Sicht blieb lange Zeit unklar, welche ideologische Herausforderung – Faschismus oder Kommunismus – die letztlich gefährlichere sein würde.

Während in West und Ost neue Mächte international in Erscheinung traten, entstand mit dem Zusammenbruch von Österreich-Ungarn und dem Osmanischen Reich in Mittel- und Osteuropa bzw. im Vorderen Orient ein Machtvakuum. Unter Führung Großbritanniens und Frankreichs wurden in den Pariser Friedensverträgen 1919/20 (Versailles, St. Germain, Trianon, Neuilly und Sèvres) die politischen Grenzen vor allem in Osteuropa neu gezogen. Polen gewann einen großen Teil seines alten Territoriums wieder; mit der

Tschechoslowakei und Jugoslawien wurden neue Staaten geschaffen. Irak, Syrien, Palästina/Transjordanien und der Libanon wurden noch nicht in die Unabhängigkeit entlassen, sondern, formal legalisiert durch den gleichfalls in Paris geschaffenen Völkerbund, von London und Paris als Mandate beherrscht. Großbritannien entwickelte von Anfang an ein zwispältiges Verhältnis zum Völkerbund und dem Prinzip kollektiver Sicherheit. Da eine ganze Reihe von Staaten entweder erst gar nicht Mitglied wurden (USA), erst später hinzukamen (Deutschland, Sowjetunion) bzw. schon bald wieder austraten (Japan, Deutschland, Italien), fehlte es der Organisation an Autorität und Glaubwürdigkeit; der Völkerbund geriet schon bald in den Ruf, lediglich ein Instrument der Großmächte zu sein, das je nach Interessenlage benutzt oder ignoriert wurde. Auch die britischen Regierungen verhielten sich in dieser Hinsicht nicht anders, wie z. B. die Mosul-Krise (1925) und die Abessinien-Krise (1935) zeigten.

Eines der schwerwiegendsten Probleme der britischen Außenpolitik war das Verhältnis zu Deutschland. Zusammen mit der französischen Regierung zeichnete London verantwortlich für die rigiden Bestimmungen des Versailler Friedensvertrages (Reparationen, Gebietsverluste, teilweise Entmilitarisierung usw.). Aber während Paris auf deren Einhaltung strikt beharrte, signalisierte Großbritannien bereits frühzeitig Kompromissbereitschaft. Besonders deutlich traten diese Divergenzen während der Ruhr-Krise (1923-25) zu Tage. Stand auf französischer Seite vor allem ein starkes Sicherheitsbedürfnis im Vordergrund, so waren die Briten an einer raschen Erholung Deutschlands interessiert, die nicht nur der britischen Exportwirtschaft genutzt, sondern auch ein Gleichgewicht zwischen Frankreich und Deutschland begünstigt hätte. Diese Politik spiegelte sich in den unter britischer Vermittlung zu Stande gekommenen Verträgen von Locarno (1925) wider, die eine Annäherung zwischen Paris und Berlin brachten und deren Einhaltung von Großbritannien (und Italien) garantiert werden sollte.

Die britische Politik stand vor der Schwierigkeit, zwischen den äußerst begrenzten Ressourcen einerseits und den weitreichenden innen- und außenpolitischen Interessen und Herausforderungen andererseits eine Balance zu finden. Das Ziel einer langfristigen Befriedung Deutschlands entsprach daher nicht nur einer auf Ausgleich und Stabilität bedachten britischen Europapolitik, sondern beruhte auch auf veränderten innenpolitischen Rahmenbedingungen. So hatte sich in Großbritannien nach dem Krieg eine pazifistische Grundstimmung breit gemacht; darüber hinaus lenkte die weitere Demokratisierung des Parlamentswahlrechts (1918 und 1928) sowie der Aufstieg der Labour Party das Augenmerk stärker auf innere Probleme (veraltete Industrien, hohe Arbeitslosigkeit, mangelnde soziale Absicherung). Der wirtschaftlichen und sozialen Modernisierung wurde durch die 1929 hereinbrechende Weltwirtschaftskrise jedoch ein harter Rückschlag versetzt. Bereits 1931 musste London den Gold Standard wieder aufgeben. In einem internationalen Klima, das von nationalen Egoismen und hohen Schutzzöllen geprägt war, wurden fortan nur noch den Mitgliedern der Sterling Area Handelspräferenzen eingeräumt (1932). Angesichts knapper Finanzen achtete das Schatzamt auf strenge Ausgabendisziplin, die besonders der Rüstung enge Beschränkungen auferlegte.

In Kabinett und Außenministerium uneinig, wie man auf die Revisionsbestrebungen Deutschlands, Japans und Italiens reagieren sollte, schwankte die britische Regierung in der Außenpolitik hin und her, spielte vor allem auf Zeit und versuchte dabei, die größten Risiken zumindest kurzfristig zu minimieren. Um die Italiener im Bündnis mit Paris und London zu halten (Konferenz in Stresa, 11.-14.4.1935) und eine Achse Berlin-Rom zu verhindern, kamen Briten und Franzosen Mussolini in der Abessinien-Frage (1935-36) entgegen (Hoare-Laval-Plan). Andererseits akzeptierte die britische Regierung – in der Hoffnung auf weitere Rüstungskontrollvereinbarungen – mit dem Abschluss des deutsch-

britischen Flottenabkommens (18.6.1935) die illegale Wiederaufrüstung der deutschen Reichswehr. Obwohl die Besetzung des Rheinlandes (März 1936) oder der »Anschluss« Österreichs (März 1938) einseitige Revisionen der Versailler Nachkriegsordnung bedeuteten, verfolgte Großbritannien gegenüber dem Dritten Reich eine Strategie des »Appeasement«. Die langfristigen Absichten Hitlers verkennend, hoffte man in London darauf, durch politische Zugeständnisse (Sudeten-Frage: Münchner Abkommen, September 1938) die Nationalsozialisten in einen auf friedlichen Mitteln beruhenden Interessenausgleich einbinden zu können. Dies war nicht nur Gutgläubigkeit oder Wunschdenken, sondern auch eine am Möglichen orientierte Realpolitik: Da Großbritannien militärisch nicht in der Lage war, gegen Deutschland, Italien und/oder Japan einen Dreifrontenkrieg zu führen, musste es erst Zeit gewinnen, um Rückstände in der Rüstung aufzuholen. Nach der Besetzung Prags (März 1939) schaltete London jedoch auf eine Politik des »Containment« um (Garantieerklärung für Polen), dessen beabsichtigte Wirkung allerdings durch den überraschend geschlossenen Hitler-Stalin-Pakt (August 1939) verpuffte.

Der Zweite Weltkrieg (1939-1945) forderte zwar von den Briten weniger Tote und Verletzte, aber in jeder anderen Hinsicht erwies er sich als weit kostspieliger als der Erste Weltkrieg. Großbritannien verlor ein Viertel seines Volksvermögens; darüber hinaus war es zum weltgrößten Schuldner geworden. So geschwächt, konnte auch der Sieg nicht über den Machtverfall hinwegtäuschen; unter den »Großen Drei« der Anti-Hitler-Koalition war das Vereinigte Königreich sicherlich die kleinste Weltmacht. Der Rückzug aus der Levante (1946), die Aufgabe Indiens als Kronkolonie (1947) und die Rückgabe des UN-Mandats für Palästina (1948) machten die Überanstrengung deutlich. Dennoch, obwohl Großbritannien in Beziehung zu den USA und der Sowjetunion auf keine vergleichbaren Ressourcen zurückgreifen konnte, hielt sich in London die Hoffnung, auf Grund der engen Verbindungen zu den Mitgliedern des Commonwealth, den westeuropäischen Staaten und den Vereinigten Staaten von Amerika eine Weltmachtrolle beibehalten zu können (»Three Circles«). Dieses Verständnis spiegelte sich auch in der Entscheidung der britischen Regierung wider (1947), eine eigene Atombombe zu entwickeln.

Die von Großbritannien und den USA in der Atlantik-Charta (August 1941) aufgestellte Forderung nach Schaffung eines universalistischen Sicherheitssystems wurde mit der Gründung der Vereinten Nationen (Juni 1945) zwar noch verwirklicht, aber vor dem Hintergrund des heraufziehenden Kalten Krieges kehrte die britische Regierung schon bald zu einer auf traditionellen Gleichgewichtsvorstellungen beruhenden Bündnispolitik zurück. Die Briten (Winston Churchill, Ernest Bevin) gehörten zu den Ersten, die vor dem Expansionsstreben der Sowjetunion warnten. Und auf europäischer Seite ist es vor allem britischem Einfluss zu verdanken, dass die amerikanische Initiative zur Stabilisierung Europas (Marshallplan 1947) erfolgreich umgesetzt wurde. Auch bei der Gründung der Westunion (Brüsseler Pakt 1948), die den Weg zur NATO ebnete (1949), und des Europarates (1949) spielte die britische Regierung eine zentrale Rolle. Wenn auch die Briten, wie Churchills Aufruf zur Schaffung eines Vereinten Europas unterstrich (Zürich 1946), zu den frühen Befürwortern einer deutsch-französischen Aussöhnung zählten, so war es doch das vorrangige Ziel britischer Bündnispolitik, zunächst sicherzustellen, dass sich die Amerikaner dauerhaft in Europa engagierten.

Hatte bereits der Erste Weltkrieg das Machtpotential der USA erkennen lassen, so konnte an der entscheidenden Rolle, die die Amerikaner während des Zweiten spielten, nicht mehr der geringste Zweifel bestehen. Entsprechend gehörte die Pflege des während des Zweiten Weltkrieges zur »special relationship« gewachsenen Verhältnisses zu den USA zu den obersten Maximen britischer Nachkriegspolitik. Zwischen keinen zwei anderen Staaten waren die Beziehungen so eng (vielleicht mit der Ausnahme Kanadas) wie zwischen

London und Washington. Wenn Spannungen oder Irritationen auftraten – wie z. B. 1950, als Großbritannien als erster westlicher Staat die Volksrepublik China anerkannte – so hinterließen sie keine dauerhaften Schäden. Während des Suez-Krieges 1956, als Großbritannien in Verbund mit Frankreich und Israel in einer geheimen Militäraktion versuchte, die Nationalisierung des Suezkanals zu revidieren und dabei auf massiven Protest der USA stieß, gerieten die angloamerikanischen Beziehungen zwar vorübergehend in ihre tiefste Krise, aber eine Normalisierung folgte rasch. Gleichwohl die »special relationship« in den späten 1960er und 1970er Jahren an Verlässlichkeit verlor, so zeigte sich in jüngeren Krisen (Falkland-Krieg 1982, Golf-Krieg 1991), dass die Kooperation nach wie vor in einem Maße funktionierte, wie sie bei anderen Staaten nicht vorzufinden war.

Die Transformation des »British Empire« zum »British Commonwealth«, die bereits nach dem Ersten Weltkrieg ihren Anfang genommen hatte, führte Ende der 40er Jahre in Asien zur ersten Dekolonisationsphase: Indien und Pakistan erhielten 1947 ihre Unabhängigkeit, Birma und Ceylon folgten 1948. Ein Jahrzehnt später setzte sich dieser Prozess in Afrika fort (Ghana 1957, Nigeria und Somalia 1960, Sierra Leone und Tanganjika 1961, Uganda 1962, Sansibar 1963 usw.). Wenngleich der Übergang zur Unabhängigkeit nicht immer und überall gewaltfrei verlief (z. B. Indien, Malaysia, Zypern, Rhodesien), so konnte doch der Ausbruch langjähriger Kolonialkriege vermieden werden. Das »Commonwealth of Nations«, wie der Verbund ab 1949 offiziell hieß, wuchs allmählich zu der nach der UNO größten internationalen Organisation (1999: 54 Mitglieder) heran. Mangels einer starken Integrationskraft hat der Verbund die vom Kolonialreich ererbte Funktion als traditioneller Stützpfeiler britischer Außenpolitik allerdings nie ausüben können. Der vor dem Hintergrund kommunistischer Expansion in China und Korea nur zwischen Australien, Neuseeland und den USA (ANZUS, September 1951) geschlossene Sicherheitspakt unterstrich die abnehmende internationale Bedeutung Großbritanniens. Und wie auch in der unmittelbaren Nachkriegszeit (1946/47) waren es immer wieder auftretende Zahlungsbilanzkrisen, die Großbritannien zur schrittweisen Verringerung seiner globalen Präsenz und schließlich 1968 zum Rückzug »East of Suez« zwangen. Als im März 1982 Argentinien die Falkland-Inseln okkupierte, reagierte London mit der Entsendung einer »Task Force«, die innerhalb weniger Wochen die Hoheit Großbritanniens über diese Inselgruppe wieder herstellte. Bei diesem Konflikt ging es der britischen Regierung unter Margaret Thatcher aber weniger um die Wahrung eines strategischen oder ökonomischen Interesses, sondern eher um die Vermeidung eines andernfalls irreparablen innen- und außenpolitischen Imageverlustes, der sich zudem nachteilig auf die Sicherheit der verbliebenen überseeischen Territorien (Gibraltar, Hongkong) hätte auswirken können. Die Rückgabe Hongkongs an China 1997 bildete daher, bei realistischer Einschätzung des potentiellen Gegners, den bisher letzten Akt eines eher auf friedlichen Ausgleich bedachten Anpassungsprozesses.

In dem Maße, in dem sich die ehemals abhängigen Gebiete vom Mutterland lösten und das Commonwealth in seiner Funktion als politische und wirtschaftliche Machtbasis versagte und somit der britischen Machtersatzpolitik die zentrale Grundlage entzog – in dem Maße wuchs die Aufmerksamkeit, mit der die Briten den europäischen Einigungsprozess beachteten. Hatte man in London den Beitritt zur EGKS (1951/52), zur geplanten EVG (1952-54) bzw. zu EWG und Euratom (1957) u. a. noch mit Hinweis auf imperiale Interessen und Verpflichtungen abgelehnt, so stellte die britische Regierung unter Harold Macmillan bereits 1961 einen Antrag auf Mitgliedschaft. Auf Grund einer mehrjährigen Blockadepolitik der französischen Regierung unter Charles de Gaulle führte allerdings erst das dritte Beitrittsgesuch (1972) zum Erfolg (2. Gesuch 1967). Seit Beginn seiner Mitgliedschaft im Jahre 1973 hat Großbritannien die Integration Europas vor allem unter

wirtschaftlichen Gesichtspunkten betrachtet. Der Vollendung des europäischen Binnenmarktes (Einheitliche Europäische Akte 1985) stimmte die britische Regierung unter Margaret Thatcher zwar zu, aber in monetären Fragen überwogen bisher Bedenken. So erfolgte die Beteiligung am Europäischen Währungssystem (EWS) ohnehin nur sehr zögerlich (Oktober 1990); und die internationale Finanzkrise im Herbst 1992, die Großbritannien zum vorzeitigen Ausstieg aus dem EWS zwang, hat die Bereitschaft, der Gemeinschaftswährung Euro beizutreten, insbesondere in der Konservativen Partei, zweifellos stark abgeschwächt. Folglich fiel die Zustimmung des britischen Parlaments zu den Maastrichter Verträgen denkbar knapp aus (1993). Grundsätzlich beruhen die Vorbehalte gegen die Schaffung einer Art europäischer Bundesstaat nach wie vor auf einer Vielzahl von rechtlichen und kulturellen Unterschieden bzw. auf politischen und emotionalen Erwägungen, die sich quer durch alle politischen Lager ziehen und die z. T. nur im Kontext der britisch-kontinentalen Beziehungen – vor allem zu Deutschland und Frankreich – zu verstehen sind.

Als mit dem Ende des Zweiten Weltkrieges auch der zweite Versuch der Deutschen, die Vorherrschaft in Europa zu erringen, erfolgreich abgewehrt war, stand Großbritannien – zusammen mit den anderen Siegermächten – erneut vor der Aufgabe, Deutschland in eine stabile europäische Sicherheitsstruktur zu integrieren. Mochten in der unmittelbaren Nachkriegszeit Ziele wie Entmilitarisierung und Entnazifizierung im Vordergrund stehen, so gewann angesichts der wachsenden Konfrontation mit der Sowjetunion die politische und wirtschaftliche Stabilisierung an Priorität. Ab 1946/47 betrieben die USA und Großbritannien die Schaffung eines unter ihrem Einfluss stehenden, westlich orientierten deutschen Teilstaates. Die Aufnahme der westlichen Besatzungszonen in die im April 1948 zur Verteilung der Marshallplanhilfe gegründete »Organization for European Economic Cooperation« (OEEC), die Währungsreform im Juni 1948 sowie die Gründung der Bundesrepublik im Mai 1949 waren alles Schritte einer konsequent auf Bindung an die Westmächte angelegten Deutschlandpolitik. Dass die Besatzungsmacht Großbritannien innerhalb weniger Jahre sogar zu einer Schutzmacht der Deutschen (Berlinblockade 1948/49) werden sollte, hing vor allem mit der Verschärfung des Kalten Krieges zusammen, aber dass sich zwischen Briten und Deutschen eine strukturell angelegte, mehrfach rückgekoppelte Partnerschaft entwickelte, war in erster Linie auf eine Politik zurückzuführen, die die traditionellen Elemente von »Containment« und »Appeasement« in einem neuen Ansatz konstruktiv verband. Nicht Kontrolle durch Unterdrückung, sondern Kontrolle durch Integration hieß der Grundsatz einer Politik, die zumindest den Westdeutschen alsbald wieder den Weg zu nationaler Souveränität und internationaler Akzeptanz ebnete (Aufnahme der Bundesrepublik in die NATO 1955).

Bezüglich des Aufbaus einer westdeutschen Armee gab es von britischer Seite unterschiedliche Reaktionen: Politischer Druck der USA sowie wirtschaftliche Sparzwänge und Konkurrenzängste halfen, anfängliche Widerstände schon bald zu überwinden; mehr noch, der britische Vorschlag, die Westunion unter Einbeziehung Italiens und der Bundesrepublik zu einem wirklichen Militärbündnis umzuwandeln (WEU 1954), stellte die Wiederbewaffnung überhaupt erst sicher. Andererseits war man sich in London einig, dass sich die militärische Ausstattung der Bundeswehr nicht auf Nuklearwaffen erstrecken sollte. Die von verschiedenen britischen Regierungen über Jahre forcierte Unterzeichnung eines Non-Proliferationsvertrages zwischen den USA, Großbritannien und der Sowjetunion (1968) ist auch in diesem Licht zu sehen.

Die Teilung Deutschlands wurde zwar anfänglich als Quelle für aufkeimenden Revanchismus durchaus sorgenvoll betrachtet, aber in dem Maße, in dem sich die Deutschen mit diesem Umstand abzufinden schienen und die Existenz zweier deutscher Staaten auch nicht

die prekäre Gleichgewichtsstruktur zwischen den beiden Bündnissystemen gefährdete, erlahmte das Interesse, an diesem Status etwas zu ändern. Als sich nach dem Zusammenbruch des Regimes in der DDR überraschend die Möglichkeit einer Wiedervereinigung Deutschlands abzeichnete (1989/90), reagierte die britische Regierung unter Thatcher zunächst dilatorisch; die Furcht vor deutschem Hegemonialstreben kehrte zumindest vorübergehend zurück.

Die »deutsche Frage« als Problem der Sicherheit Europas spielte auch in den britisch-französischen Beziehungen immer wieder eine zentrale Rolle. Bereits zwischen den Weltkriegen hatte Paris London mehrfach zu einem verbindlichen Engagement (»continental commitment«) auf dem europäischen Festland gedrängt. Nach dem Zweiten Weltkrieg erneuerte Frankreich seinen Wunsch nach einer Union mit Großbritannien (1946 und 1949). Abgesehen von dem im Januar 1947 geschlossenen Pakt von Dünkirchen, blieben diese Versuche jedoch erfolglos. Erst seit den 1960er Jahren, als die imperiale Basis britischer Außenpolitik immer mehr an Bedeutung verlor und gleichzeitig das deutsch-französische Rapprochement sich zum bestimmenden Faktor für den europäischen Integrationsprozess entwickelte, vollzog die britische Europapolitik allmählich eine Kurskorrektur, die sich 1994 in der symbolträchtigen Eröffnung des Eisenbahntunnels unter dem Ärmelkanal äußerte.

Das Ende des Kalten Krieges und der bipolaren Weltordnung (1990) hat ebenfalls zur weiteren Europäisierung der britischen Außenpolitik beigetragen. Unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten ist zwar die NATO nach wie vor die wichtigste Organisation, aber wie die bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen auf dem Balkan in den 1990er Jahren gezeigt haben, werden die europäischen Staaten langfristig nicht daran vorbeikommen, auch in militärischen Fragen eine eigene ordnungspolitische Kompetenz zu entwickeln. Während Franzosen und Deutsche in der EU das geeignetere Instrument sehen, plädieren die Briten bisher für eine Weiterentwicklung der WEU. Wenngleich sich Großbritanniens globale Stellung im Laufe des 20. Jahrhunderts unzweifelhaft von der führenden Weltmacht zu der einer großen europäischen Regionalmacht relativiert hat, so gehört es nach wie vor zu den international handlungsfähigsten Akteuren. In welchem Rahmen (UN, NATO, EU etc.) die Briten diese Rolle werden ausüben können, wird sich allerdings erst im nächsten Jahrhundert zeigen.

Außenpolitische Doktrinen und Grundstrategien

Zu Beginn des 20. Jahrhunderts war das British Empire noch *die* Weltmacht. Obgleich mit eigenen natürlichen Ressourcen (Fläche, Rohstoffe, Bevölkerung) nur begrenzt ausgestattet, hatten die Briten es geschafft, sich ein komplexes Herrschaftsgebiet von einem Viertel der Erdoberfläche anzueignen. Die enorme Kapitalakkumulation einer seit Jahrhunderten führenden Handelsnation und die Verfügungsgewalt über die größte und modernste Flotte bildeten die zentralen Grundlagen für diesen Expansionsprozess. In dem Maße, in dem das Imperium wuchs, konnte die britische Zentralregierung zunehmend auf Ressourcen der abhängigen Territorien zurückgreifen (Truppen, Stützpunkte, Rohstoffe, Kapital etc.). Neben diesen quantitativen Faktoren basierte britische Machtpolitik immer auch zu einem wichtigen Teil auf qualitativen Elementen wie Prestige (»White Man's Supremacy«), Erfahrung oder Wissen (Kriegführung, Rüstungstechnologie). Allerdings haben die Unterschiede und Entfernungen zwischen den zum Empire gehörenden Gebieten häufig eine direkte, konstante Machtausübung – sei es zur Wahrnehmung oder zum Schutz britischer Interessen – erst gar nicht praktikabel werden lassen. Stattdessen haben britische Politiker nur allzu häufig die Instrumente einer Mächtersatzpolitik zu nutzen versucht, zu denen besonders die Regelung von Konflikten durch Verhandlungen (Diplomatie), die Vereinbarung von Normen und Regeln (Völkerrecht, Kolonialverwaltung) oder das Knüpfen von strategischen Allianzen und Netzwerken (z. B. »Three Circles Doctrine«) gehörten.

Seitdem Großbritannien zur führenden Weltmacht aufgestiegen war, standen britische Politiker vor der Aufgabe, die einmal gewonnene Position dauerhaft zu verteidigen. Nicht erst in den 1930er Jahren, sondern daher bereits weit früher haben »Appeasement« und »Containment« – verstanden als an konkreten Machtrelationen orientierte mittelfristige Kriegsvermeidungsstrategien – zu den Instrumenten einer Politik gehört, die mehr auf Sicherung als auf Expansion aus war. London hatte stets ein Interesse daran, dass andere Staaten in ihrer Machtbeziehung zu Großbritannien nicht zu stark werden und die fragilen sicherheitspolitischen Verankerungen des Empire nicht gefährden würden. Soweit die angestrebte »Balance of Power« nicht aus eigenen Ressourcen aufrecht erhalten werden konnte (z. B. durch den »Two-Power-Standard«) griffen britische Regierungen auf bündnispolitische Strategien zurück. Der Aufbau von Koalitionen vor – und während – den beiden Weltkriegen wäre hier beispielhaft ebenso zu nennen wie die Pflege der »special relationship« zu den USA und Kanada (Atlantizismus).

Entgegen herkömmlicher Vorstellungen ist der Imperialismus Großbritanniens nicht auf geradliniges, strategisch angelegtes Handeln zurückzuführen. Zu zahlreich waren die Akteure, die an diesem Prozess teilhatten; zu vielfältig waren die Wege, die zur Inbesitznahme eines Territoriums führten; und zu groß waren die großen Unterschiede zwischen den einzelnen Kolonien, als dass sie ein einheitliches Herrschaftssystem ermöglicht hätten. In den Dominions führte »Home Rule« schon bald zu einer unumkehrbaren Tendenz der Loslösung von der Zentralregierung (»Devolution«). In anderen »Dependencies« gehörte es zu den Mustern britischer Kolonialherrschaft, soweit strategische Erwägungen keine direktere Kontrolle verlangten, lokale Eliten in die Verwaltungsstrukturen mit zu integrieren. Die politische Einbindung – und kulturelle Rückbindung an das Mutterland – dieser Gruppen hat zwar deren Emanzipation zweifellos begünstigt, andererseits geholfen, den Prozess der Entkolonialisierung größtenteils in friedlichen Bahnen verlaufen zu lassen.

Obwohl britische Politiker sich noch bis weit in die Nachkriegszeit um den Fortbestand der nationalen Souveränität gesorgt haben (Diskussion um EG-Beitritt), hat es im 20. Jahrhundert in der britischen Außenpolitik faktisch nur selten »nationale Alleingänge« gegeben; mehr noch, auf Grund der vielfältigen Verflechtungen innerhalb des Empire haben die Briten bereits früh gelernt, ihre Politik auf interdependente Strukturen auszurichten. Kooperationsformen möglichst effizient zu nutzen, gehört insofern zu den Grundmustern britischer Außenpolitik (»Three Circles Doctrine«). Für Großbritannien hat zwar das Commonwealth in Relation zur Atlantischen Allianz (NATO) und zu Europa (EU) stark an Bedeutung verloren, aber an der Schwelle zum 21. Jahrhundert findet britische Außenpolitik mehr denn je im Rahmen internationaler Organisationen statt. Hinsichtlich der Weiterentwicklung der Europäischen Union haben sich britische Politiker wiederholt für eine funktionalistische Integration ausgesprochen; supranationale Konzepte, wie sie von französischer Seite befürwortet werden, stoßen in London nach wie vor auf große Skepsis.

Generell spielen Doktrinen und Strategien in der britischen Außenpolitik eine vergleichsweise geringe Rolle. Zwar wurden und werden im Foreign Office immer wieder Analysen und Konzepte zur langfristigen Außenpolitik bzw. zur internationalen Rolle Großbritanniens verfasst, aber auf die tatsächliche Gestaltung der Politik haben sie nur einen begrenzten Einfluss. Nur zu häufig werden die solchen Entwürfen über die Zukunft zugrunde liegenden Prämissen durch aktuelle Entwicklungen überholt. Aus diesen Erfahrungen heraus dominiert in der britischen Außenpolitik nach wie vor ein traditioneller Ansatz, der sich auf einen empirisch abgeleiteten (»Trial and Error«), pragmatisch orientierten Realismus stützt.

Außenpolitische Entscheidungsprozesse

Um den außenpolitischen Entscheidungsfindungsprozess in Großbritannien zu verstehen, ist es zunächst notwendig, sich mit der Verankerung dieses Prozesses im politischen System auseinander zu setzen. Unter institutionellen Gesichtspunkten ist hier insbesondere die Machtposition des Premierministers im politischen Entscheidungsprozess herauszustellen. Die sich als Folge der Wahlrechtsreformen des 19. Jahrhunderts etablierende Herrschaft des Parlaments, entwickelte sich recht bald zur Herrschaft des Unterhauses »und mit der Herausbildung der Parteiendemokratie zu einer Herrschaft der Regierung über das Unterhaus mit Hilfe ihrer Parlamentsmehrheit. Der Begriff Parlamentssoveränität ist damit zum Synonym für die Souveränität der britischen Zentralregierung geworden«. Dieses »Westminster-Modell« des parlamentarischen Regierungssystems zeichnet sich durch Effizienzorientierung und durch seine Fähigkeit zum schnellen Entscheiden ohne institutionelle Blockaden aus (Sturm, 1994: 192).

Die Souveränität der britischen Zentralregierung hat nun im Verlaufe des hier zu analysierenden Untersuchungszeitraums unterschiedliche Ausprägungen angenommen. In der Zwischenkriegszeit spielten das Kabinett mit seinen Ausschüssen und die darin vertretenen Ressorts als Beratungs- und Entscheidungsvorbereitungsinstanz eine dominante Rolle (Kabinettsregierung). Diese war unmittelbarer Ausdruck des grundlegenden Funktionswandels von Außenpolitik »im Zeitalter weltwirtschaftlicher Interessenpolitik« (Schmidt, 1981: 182). »Infolge weltweiter wirtschaftlicher Interdependenzen sowie der steigenden Bedeutung wirtschaftlicher Vorgänge für die innere und äußere Sicherheit konnte Außenpolitik nicht länger als Domäne eines Ressorts gelten. [...] Für die Bestimmung des Kurses britischer Außenpolitik sind daher die Auseinandersetzungen zwischen den Ressorts um die richtige Definition bzw. Akzentuierung des »nationalen Interesses« Großbritanniens ausschlaggebend« (Schmidt, 1981: 182-183). Auch für gesellschaftliche Interessengruppen blieb das Kabinett bzw. die den einzelnen Interessen nahestehenden Ressorts die anerkannten Anlaufstellen im Entscheidungsfindungsprozess.

Seit den 1960er Jahren nahm der für die Zwischenkriegszeit charakteristische Einfluss der formellen Akteure – das Kabinett, die Kabinettsausschüsse, das Finanzministerium oder das Außenministerium – auf die Regierungspolitik ab. Zugleich gewann der Premierminister an Entscheidungskompetenz. Der Premierminister ist Führer der Regierungspartei, hat die Vollmacht, Minister zu ernennen und zu entlassen, leitet die Sitzungen des Kabinetts, bestimmt dessen Tagesordnung, hat besseren Zugang zu den Massenmedien und damit größere Möglichkeiten, seine persönliche Popularität zu erhöhen, tritt auf der internationalen Bühne als Partner führender Staatsmänner auf und ist nicht mit einem eigenen Ministerium belastet, sodass er die Möglichkeit hat, in die Entscheidungsprozesse der einzelnen Ministerien einzugreifen (Saalfeld, 1998: 103). Diese Form des »prime-ministerial government« wird gegenwärtig durch einen Bedeutungszuwachs informeller Strukturen und Netzwerke, sogenannter »Kern-Exekutiven« (Rhodes/Dunleavy, 1995) für den Entscheidungsprozess wieder etwas zurückgenommen. Regiert wird durch eine Vielzahl von Akteuren, die sich je nach Politikfeld unterschiedlich zusammensetzen. Die Kern-Exekutiven stellen Zentren politischer Autorität dar und nehmen als solche Einfluss auf die Entscheidungen der Zentralregierung. Immer häufiger beeinflussen schließlich auch weniger formalisierte Einrichtungen wie informelle Treffen, bilaterale Verhandlungen oder interministerielle Arbeitsgruppen die Machtverhältnisse in der Regierung und damit letztendlich auch den politischen »output«.

Schließlich nehmen die politischen Parteien und auch die Medien einen nicht unbeachtlichen Einfluss auf die außenpolitischen Handlungsoptionen der britischen Regierung. Hervorzuheben sind insbesondere die »back-bench committees«. Diese Partei-

komitees fungieren zum einen als Kommunikationskanäle zwischen der Regierungspolitik und den Partei-Interessen; zum anderen sind sie es, die für den notwendigen Rückhalt und die parteiübergreifende Unterstützung der Regierungspolitik im Parlament sorgen. Während die Medien, insbesondere Presse und Radio, seit den 1960er Jahren vor allem als »opinion maker« fungierten, mit deren Hilfe die politische Elite ihre Interessen an die breitere Bevölkerung herantrug, entwickelten sie sich seit Anfang der 1990er Jahre mehr und mehr zu einer eigenen politischen Arena. Diese Entwicklung ist zum einen auf den multinationalen Charakter moderner Medienkonzerne zurückzuführen. Zum anderen werden Medien immer häufiger selbst zum außenpolitischen Thema. Medien üben somit nicht nur einen umfassenden Einfluss auf gesellschaftliche Stimmungslagen aus, sondern die Präsentation politischer Interessen in den »Weltmedien« ist selbst zu einem zentralen außenpolitischen Instrument geworden.

Ein zentrales Charakteristikum britischer Außenpolitik ist ihre enge Verknüpfung mit innenpolitischen Problemlagen. Der außenpolitische Handlungsspielraum Großbritanniens wird in nicht unerheblicher Weise definiert durch die Notwendigkeit, innergesellschaftlichen Konsens und soziale Stabilität zu gewährleisten. Insbesondere in wirtschaftlichen Krisensituationen, wie wir sie nach dem Ersten und Zweiten Weltkrieg vorfinden, war es für die britische Regierung einfacher, außenpolitische Risiken in Kauf zu nehmen »als die in dem Begriff »labour« gebündelten, gesellschaftspolitischen [...] Gefahrenvorstellungen« (Schmidt, 1981: 417). Die Interdependenz zwischen Innen- und Außenpolitik wird in der Zwischenkriegszeit vor allem in den inhaltlich und politisch eng zusammenhängenden Entscheidungen im Rahmen der Rüstungs- und Sicherheitspolitik einerseits und dem Bereich der »sozialen Sicherung« andererseits deutlich. Die politischen Entscheidungsträger sorgten gerade in der Zwischenkriegszeit für ein wechselseitiges Stützungsverhältnis zwischen diesen beiden Politikfeldern (Schmidt, 1981).

Im Unterschied zu den USA, wo außenpolitische Doktrinen und damit die Stoßrichtung und der Charakter der Außenpolitik sich mit den Inhabern des Präsidentenamtes z. T. drastisch ändern, ist die britische Außenpolitik durch ein hohes Maß an Kontinuität in ihren zentralen Inhalten gekennzeichnet. Auch dies hat zu einem großen Teil etwas mit der Struktur des politischen Systems und mit dem politisch-kulturell verankerten Selbstverständnis von Außenpolitik als »Crown prerogative« zu tun. Die breite Masse der britischen Bevölkerung interessiert sich wenig für außenpolitische Fragen, solange durch außenpolitische Maßnahmen der Wohlfahrtsauftrag des Staates nicht gefährdet wird. Im Bereich der »sozialen Sicherung« wie im Bereich der »außenpolitisch-strategischen Sicherheit« war der britische Staat »auf Grund der dominanten Traditionslinien der politischen Philosophie und Ökonomie« stets handlungsfähig (Schmidt, 1987: 60-61). Gesellschaftliche Legitimationsprobleme und damit eine Schwächung der internationalen Verhandlungsposition durch einen mangelnden gesellschaftlichen Grundkonsens in zentralen Politikfeldern im Sinne des »two-level-game« existierten in Großbritannien auf Grund des politisch-kulturellen Traditionsbewusstseins kaum.

Zu den internationalen »Institutionen«, die den außenpolitischen Handlungsspielraum Großbritanniens definieren, zählen das Empire/Commonwealth sowie das mit ihm verbundene Zollpräferenzsystem und der Sterlingblock, die angloamerikanischen Sonderbeziehungen und die Beziehungen zu den zentralen kontinentaleuropäischen Mächten Deutschland und Frankreich bzw. für die Phase nach dem Zweiten Weltkrieg die Institutionen der Europäischen Gemeinschaft, die NATO sowie die UNO und ihre Sonderorganisationen. Die Bedeutung und der Einfluss der genannten Institutionen auf die britische Außenpolitik lässt sich nicht ohne eine gewisse zeitliche Differenzierung charakterisieren. In der Zwischenkriegszeit machten Englands Außenwirtschaftsbeziehungen

einen erheblichen Anteil des Wirtschaftslebens aus und grenzten damit auch den außenpolitischen Handlungsspielraum der britischen Regierung ein. Dies führte dazu, dass nicht das in den Außenbeziehungen formell federführende Ressort, sondern der vom Schatzamt kontrollierte Finanzrahmen die Einsätze an den Krisenherden der Weltpolitik regulierte. Der relativ große Einfluss des Finanzministeriums vor allem auf sicherheitspolitische Entscheidungen sollte sich auch in den ersten Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg halten, wengleich hier durch die Einbindung Großbritanniens in internationale Sicherheitsorganisationen wie NATO und UNO die Kontrollkompetenz des Schatzamtes etwas eingeschränkt wurde. Großbritannien bemühte sich bis in die 1960er Jahre, und im Grunde noch heute, darum, seine internationale Position zwischen »Empire und Europa« (Schmidt, 1995) neu zu definieren. Auch dabei spielte der Handlungsspielraum, der durch die institutionellen Rahmenbedingungen der Europapolitik einerseits und der Politik im Commonwealth und der UNO andererseits, eröffnet wurde eine wesentliche Rolle. Großbritannien wehrte sich stets gegen eine Einschränkung nationaler Entscheidungsbefugnisse durch supranationale Institutionen. Die Ambivalenzen vor allem im Verhältnis zu den zentralen Institutionen der Europäischen Gemeinschaft erklären sich aus diesem Ressentiment. Aber auch hier wirkten schließlich die Außenhandelsstrukturen Weichen stellend. Bereits Ende der 1950er Jahre machen die Außenhandelsstatistiken eine Umorientierung in den Export- und Importbeziehungen in Richtung auf Europa deutlich. Folgerichtig führte dies schließlich zu einer stärkeren Europäisierung der britischen Außenwirtschaftspolitik, die sich in der EFTA-Gründung und schließlich im Beitritts-gesuch zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft niederschlug. In der Sicherheitspolitik gewinnen die NATO und die Institutionen einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik (GASP) erst seit dem Ende der bipolaren Weltordnung gegenüber dem Bilateralismus der »special relationship« an Bedeutung.

Sicherheit – Außenwirtschaft – Entwicklungshilfe

Zu den normativen Postulaten internationaler Beziehungen zählen die Aufrechterhaltung und Sicherung von Frieden, Freiheit und Gerechtigkeit bzw. Wohlfahrt. Sicherheitspolitik, Außenwirtschaftspolitik und Entwicklungspolitik wie auch die Unterstützung internationaler Kooperationsbemühungen im Rahmen von internationalen Organisationen zählen zu jenen außenpolitischen Politikfeldern, in denen die britische Regierung sich um die Realisierung dieser normativen Postulate bemüht.

Britische Sicherheitspolitik basiert auf drei sich gegenseitig bedingenden Prämissen: 1. die Aufrechterhaltung globaler Sicherheitsverpflichtungen und die Bereitschaft zur Übernahme einer aktiven ordnungspolitischen Rolle; 2. die Abhängigkeit der Sicherheit Großbritanniens im globalen, im europäischen und auch im nationalen Kontext von der militärischen Unterstützung der USA; 3. die Notwendigkeit des Unterhalts unabhängiger nuklearer Waffensysteme. Der mit diesen drei Prämissen umschriebene sicherheitspolitische Ansatz zeichnet sich seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs durch ein hohes Maß an Kontinuität aus. Großbritannien betrachtet Sicherheitsprobleme aus einer spezifisch militärischen Perspektive und versucht diese in erster Linie im Rahmen militärischer Bündnisse zu lösen. Dabei steht die britische Außen- und Sicherheitspolitik im Grunde seit dem Ende des Ersten Weltkriegs vor der Herausforderung des Dilemmas, dass das Bemühen um die Aufrechterhaltung der britischen Weltmachtstellung einhergeht mit einem kontinuierlichen Machtverfall, der sich ohne Zweifel am deutlichsten im Bereich der Wirtschaft und Finanzen niederschlägt. Britische Außen- und Sicherheitspolitik stand aus diesem Grund stets unter einem enormen Anpassungsdruck, der von den qualitativen Veränderungen in der internationalen Mächtekonstellation ausging. Der Übergang vom Status einer Weltmacht zu dem einer Regionalmacht musste bewältigt werden. Der

Umgang mit dieser außenpolitischen Herausforderung prägte die britische Sicherheitspolitik insbesondere seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Die Anpassungsleistungen, die hier zu erbringen waren, schufen teilweise enorme Spannungen zwischen der Verpflichtung zum Engagement in Europa und den Verpflichtungen im Rahmen der »special relationship«. Auch diese Spannungen definierten die Parameter britischer Sicherheitspolitik während der Zeit des Kalten Krieges.

In Westeuropa übernahm Großbritannien nach 1945 die Führungsrolle in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. In den Jahren 1950-55 trug es praktisch allein die Verteidigungslasten für die NATO (Schmidt, 1995: 223). Dem Inselreich ging es dabei darum, die Zusammenarbeit mit den europäischen Partnern sicherzustellen und zugleich die USA in eine Sicherheits- und Verteidigungsstrategie für Europa zu integrieren. Der hierin zum Ausdruck kommende Atlantizismus in der britischen Sicherheitspolitik charakterisiert bis heute die britische Haltung gegenüber den europäischen Sicherheitsorganisationen. Die britische Weigerung in der Schlussphase der Regierungskonferenz zu »Maastricht II«, die WEU in die EU einzubinden, wurde mit dem bekannten Argument begründet, »dass eine Verselbstständigung der europäischen Verteidigungspolitik die Auflösung der amerikanischen Bindung in der NATO nach sich ziehen müsse« (Schmidt, 1999: 113).

Großbritannien zählt trotz aller wirtschaftlichen und finanziellen Belastungen, die dies mit sich bringt, zu jenen Industriestaaten, die einen überdurchschnittlich hohen Anteil des Bruttosozialprodukts in die Rüstung investieren. Obwohl Großbritannien die internationalen Sicherheitsorganisationen nachdrücklich unterstützt, hielt London gerade in Sicherheitsfragen stets am Bilateralismus fest. Neben den bilateralen Sonderstrukturen der »special relationship« spielen insbesondere die Beziehungen zu Frankreich und Deutschland eine zentrale Rolle für die Realisierung des traditionellen britischen Anspruchs, eine sicherheitspolitische Führungsrolle in Europa zu übernehmen. Wir finden diese Spannungen zwischen Einbindung und Unterstützung multilateraler Strukturen und dem Festhalten an bilateralen Sonderbeziehungen in der Zwischenkriegszeit ebenso wie in der Phase des Kalten Krieges. Nachdem nach dem Ende der Blockkonfrontation für eine kurze Phase die »Utopie« eines sicherheitspolitischen Multilateralismus im Rahmen der UNO sich zu realisieren schien, hat die Balkankrise deutlich gemacht, dass Entscheidungen für Militäreinsätze ebenso wie für »peace-keeping«-Operationen in allen Sicherheitsorganisationen primär nach den Leitsätzen »case-by-case« und »coalitions of the willing« getroffen werden. Es ist in zunehmendem Maße notwendig, »für die wichtigsten Politikfelder jeweils die »richtigen« Partnerschaften zu schmieden«, also bilaterale Kontakte zu pflegen (Schmidt, 1999: 112-113). Dies zusammen mit dem Trend zur Vergemeinschaftung außen- und sicherheitspolitischer Fragen und Entscheidungsprozesse im Rahmen der europäischen Integration unterstreicht die Tatsache, dass auch Großbritannien in Zukunft seine außenpolitischen Interessen nicht mehr im Alleingang durchsetzen kann. Mit der britisch-französischen Erklärung von St. Malo, die zu einem Grundstein für die Weiterentwicklung der europäischen Sicherheitspolitik auf dem Kölner Gipfel im Juni 1999 wurde, trug Großbritannien dieser Tatsache auch im Rahmen seines europapolitischen Engagements Rechnung.

Auch in den Bereichen Wirtschaft und Soziales gewinnt »Europa« seit dem Ende des Kalten Krieges für Großbritannien an Bedeutung. Tony Blair und »New Labour« stehen stellvertretend für die Trendwende in den wirtschaftlichen und ordnungspolitischen Dimensionen britischer Politik zu Gunsten einer engeren Zusammenarbeit mit den europäischen Partnern im Rahmen einer gemeinsamen Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik. Die Labour-Regierung ist überzeugt, dass den wirtschaftlichen und außenwirtschaftlichen Interessen Großbritanniens durch ein Ausscheren aus der EU schwerer

Schaden zugefügt werden würde. Sie trägt der Bedeutung Europas für die britische Außenwirtschafts- und Sozialpolitik durch ein konstruktives Engagement in Fragen der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der Vollendung des Binnenmarktes Rechnung. Die Labour-Regierung hat die Sozialcharta unterzeichnet und sich für die Aufnahme einer Beschäftigungsklausel in den Vertrag von Amsterdam sowie für die vollständige Beseitigung von Wettbewerbsschranken innerhalb der Europäischen Union eingesetzt.

Mit den beiden anderen eingangs erwähnten normativen Postulaten von Außenpolitik, die Sicherung von Freiheit und Gerechtigkeit bzw. Wohlfahrt, sind im britischen Fall neben dem aktuellen europapolitischen Engagement zwei weitere, interdependente Politikfelder verknüpft, die vor allem in der Hochphase des Kalten Krieges einen breiten Raum in der britischen Außen- und Außenwirtschaftspolitik einnahmen: die Entkolonialisierungspolitik und die Umwandlung des Empire/Commonwealth in das »New Commonwealth« sowie die Entwicklungshilfepolitik. Es wird allgemein als große politische Leistung Großbritanniens dargestellt, die Umwandlung des britischen Kolonialreiches in eine »Gemeinschaft unabhängiger Staaten«, dem Commonwealth, mit vergleichsweise minimalem Einsatz militärischer Gewalt bewältigt zu haben. Es werden zwei Phasen des Entkolonialisierungsprozesses unterschieden: die Phase der Entkolonialisierung im asiatisch-pazifischen Raum (1950er Jahre) und die Phase der Entkolonialisierung Schwarzafrikas (1960er und 1970er Jahre).

Neben der Gewährung nationaler Unabhängigkeit bemühte sich Großbritannien im Rahmen seiner Entwicklungshilfepolitik um die Abfederung der wirtschaftlichen Probleme der Ex-Kolonien. Wirtschafts- und Entwicklungshilfe war notwendig, um einen gewissen Lebensstandard sicherzustellen und damit eine soziale und politische Destabilisierung der jungen Nationalstaaten infolge von wirtschaftlichen Problemen zu vermeiden. Diese Strategie basierte auf der Überzeugung, dass jede soziale und politische Destabilisierung letztlich dem ideologischen Gegner in die Hände gespielt hätte und deshalb im Sinne einer Festigung des westlichen Lagers im Rahmen der Blockkonfrontation zu bekämpfen sei. Dazu wurden nicht nur die Entwicklungshilfeorganisationen der Vereinten Nationen unterstützt, sondern Großbritannien initiierte zusammen mit den Commonwealth-Partnern Australien und Kanada 1950 den Colombo-Plan. Der Colombo-Plan hatte in den 1950er Jahren die Funktion einer regionalen Koordinationsinstanz für die wirtschaftliche Entwicklung der beteiligten Partner aus dem asiatisch-pazifischen Raum. Seine regionale und funktionale Begrenzung auf den Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung in Asien wurde im Laufe der 1960er und 1970er Jahre kontinuierlich gelockert. Relativ rasch beteiligten sich in den 1960er Jahren auch afrikanische Staaten an den Aktivitäten des Colombo-Plans. Gleichzeitig erweiterte die Entwicklungshilfeorganisation des Commonwealth sukzessive ihr Tätigkeitsfeld um weitere zentrale Aspekte internationaler Politik, wie beispielsweise die Kontrolle des Drogenhandels.

Die im Zuge der Entkolonialisierung eingeleiteten Maßnahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung der in die Unabhängigkeit entlassenen Kolonien waren allerdings nicht ganz uneigennützig. Das in der Zwischenkriegszeit errichtete Zollpräferenzsystem sowie der Sterlingblock hatten eine Außenhandelsstruktur etabliert, die bis Ende der 1950er Jahre die Außenhandelsbeziehungen Großbritanniens charakterisierte. Die britische Binnenwirtschaft war auf die durch diese beiden Institutionen abgesicherten, kolonialistischen Austauschstrukturen mit den Rohstofflieferanten des Empire/Commonwealth ausgerichtet und passte sich erst in den 1950er Jahren, als Folge der Veränderungen in der Nachfragestruktur der Weltwirtschaft, den neuen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen an. Entwicklungshilfe für die Ex-Kolonien diente aus dem Grund auch der Aufrechterhaltung einer im Grunde genommen überkommenen imperialen Außenhan-