

Gerhard Kümmel

**Sicherheit in einer unsicheren
Welt**

Europäische Sicherheit im planetarischen
Zeitalter

Strausberg, Januar 1999

Kurzfassung

Die Bedingungen, unter denen Sicherheit produziert werden muß, haben sich gewandelt. Dies ist einerseits auf die Auflösung der bipolaren, antagonistischen Welt-Ordnung während des Ost-West-Konflikts zurückzuführen. Andererseits läßt sich europäische Sicherheit im Zeitalter der Globalisierung, Transnationalisierung und der Ausbildung von Beziehungsmustern der komplexen Interdependenz nicht in der Konzentration der sicherheitspolitischen Bemühungen auf Europa allein herstellen.

Sicherheit ist ein teilbares Gut. Dies meint die Existenz von Zonen unterschiedlicher Sicherheit auf dem Gebiet des geographisch-kulturellen Europas (also eines Europas, das größer als die EU ist) und auch darüber hinaus. Die Anerkennung einer stärker fragmentierten Sicherheitsstruktur in Europa begründet eine skeptische Haltung gegenüber der Erwartung eines Durchbruchs zu einer arbeitsfähigen pan-europäischen Sicherheitsorganisation.

Die europäischen Ordnungs-Institutionen haben sich nach dem Ende des Ost-West-Konflikts als flexibel und anpassungsfähig erwiesen. Sie bilden einen hochintegrierten Institutionen-Komplex, der erheblich zur Stabilisierung der Groß-Region Europa beigetragen hat. In der Existenz von Zonen unterschiedlicher Sicherheit liegen nicht notwendigerweise Gefährdungen. Vielmehr existiert ein Ausstrahlungseffekt, der von Zonen höherer auf solche niedrigerer Sicherheit wirkt.

Die Entwicklung der europäischen Staatenordnung ist weitaus stärker durch den Mechanismus der Macht- und Gegenmachtbildung und durch die realpolitische Austarierung neuer Machtbalancen geprägt, als durch einen normativen Konsens über die Zukunft der internationalen Politik.

Europäische Sicherheit im planetarischen Zeitalter und Sicherheit in einer unsicheren Welt lassen sich nur dann realisieren, wenn man bereit ist, auch den Sicherheitsgrad in der unsicheren Welt zu erhöhen. Dieser gesteigerte Grad an Komplexität richtet an die Fähigkeiten der einzelnen Akteure zur Koordinierung und Abstimmung ihrer Interessen hohe Anforderungen. Politik bleibt eine Sisyphus-Aufgabe.

Summary

There has been a change of the conditions in the production of security. On the one hand, this is due to the dissolution of the bipolar antagonistic world order that has been shaping international relations during the East-West conflict. On the other hand, in the era of globalization, transnationalization and shaping of relation patterns marked by complex interdependence European security is not to be reached by concentrating the security policy efforts solely on Europe itself.

Security is a divisible good. This implies the existence of zones characterized by different security levels on the territory of geographic-cultural Europe (i.e. Europe that is larger than just the EC), and even beyond. The acknowledgement of a stronger fragmented security structure in Europe sustains a sceptical attitude towards the expectation of bringing an able-bodied pan-European security organization to fruition.

After the end of the East-West conflict the European institutions have turned out to be flexible and versatile. They are forming a highly integrated complex of institutions that has been considerably contributing to stabilize the greater region of Europe. There are not necessarily risks due to the existence of different security level zones. There is rather an effect of repercussion to be found acting from high security level zones upon those with a lower security level.

The development of the European state system is much more marked by the mechanism of balancing powers and opposing powers than by a normative consensus on the future of international politics.

European security in our interplanetary era and security in an unsafe world – both only can be reached when being willing to raise the security level in the unsafe world. This increased degree of complexity constitutes a great challenge to the ability of the influential actors in world politics to co-ordinate and to harmonize their interests. Politics will remain a Sisyphian task.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
2	Was ist Sicherheit?	5
3	Wo liegt Europa?	6
4	Europa und die Welt	7
5	Die Paradoxien der internationalen Politik	9
6	Führung in der internationalen Politik	13
7	Ordnungsentwurf: Gleiche Sicherheit für alle	14
8	Die europäischen Ordnungs-Institutionen: Eine bloße Buchstaben- suppe?	17
9	Europäische Sicherheit in einer globalisierten und interdependenten Welt	24
10	Literaturverzeichnis	25
	Autor	29

„Mankind has always lived dangerously.“
(Raymond Aron)

1 Einleitung

Im Titel dieses Beitrages stecken einige grundlegende Annahmen. *Sicherheit in einer unsicheren Welt* impliziert die These, daß auch nach dem Ende des Ost-West-Konflikts die Sicherheitsproblematik und die Frage nach Krieg und Frieden an prominenter Stelle auf der Tagesordnung der internationalen Politik verbleibt. Die Hoffnungen und Erwartungen, die nicht wenige an den Zerfall der bipolaren Weltordnung knüpften und die sich etwa auf nachhaltige Demokratisierungs- und Zivilisierungsprozesse in den internationalen Beziehungen (mit der Folge einer ungeahnten Ausweitung von Zonen der Marktwirtschaft, der Demokratie und des Friedens und auf eine weltweite, auf das Völkerrecht gestützte Herrschaft der Vereinten Nationen) erstreckten, erfüllten sich nicht. Sie basierten zwar auf realiter zu beobachtenden Prozessen, bezogen aber andere Faktoren nicht in angemessener Weise in die Analyse ein.

Die Weltordnungs-Euphorie in der Nachfolge des Epochenjahres 1989 kann nicht überraschen; ein Blick in die Geschichte offenbart ähnliche Phänomene bei historischen Zäsuren und Wendepunkten. Nicht überraschen kann jedoch auch, daß diese Euphorie Dämpfer erhielt, Dämpfer, die etwa im zweiten Golf-Krieg, in dem blutigen Auseinanderfallen Jugoslawiens, in der Krise um Kosovo oder die aktuellen Auseinandersetzungen im Kongo, in die mehrere Staaten des südlichen Afrika verwickelt sind, gründen. Sie belegen, daß sich der Kriegsgott Mars (noch?) nicht von der Bühne zu verabschieden gedenkt. Allerdings können auch die sich hieran anschließenden düsteren Prognosen hinsichtlich der künftigen Entwicklung nicht vollends überzeugen. Die spiegelbildlich zur Weltordnungs-Euphorie vorgetragenen Thesen eines Zurück in die Zukunft oder eines neuen Mittelalters etwa knüpfen zwar ebenfalls an empirisch nachweisbare Phänomene an, doch beziehen auch sie nicht alle Faktoren in ausreichendem Maße in ihre Analyse mit ein. Die Welt, so läßt sich daraus schlußfolgern, ist unsicherer als die Optimisten denken und sicherer als die Pessimisten vermuten.

Der zweite Teil der Überschrift, *Europäische Sicherheit im planetarischen Zeitalter*, deutet an, daß sich die Bedingungen, unter denen Sicherheit produziert werden muß,

gewandelt haben. Damit ist zunächst die Änderung der weltpolitischen Makro-Konstellation infolge der Auflösung des Ost-West-Konflikts gemeint, der als Strukturkonflikt der internationalen Beziehungen seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges prägend auf nahezu sämtliche anderen Konfliktformationen auf dem Globus wirkte. Dadurch schwebt das Damokles-Schwert der wechselseitigen nuklearen Vernichtung nicht mehr so unmittelbar bedrohend über unseren Häuptern. Andererseits ist aber – was zuweilen mit einigem Bedauern registriert wird – die Begrenzung und Einhegung von Konflikten als eine Funktion des Ost-West-Konflikts entfallen. Dies äußerte sich in einer ganzen Reihe von ethno-nationalen Spannungen und Konflikten, die zum Teil bis in die Gegenwart hinein fortwirken.

Des weiteren meint die Rede von den gewandelten Bedingungen die gewachsene Durchschlagskraft von Globalisierungsprozessen auf sämtliche Akteure in den internationalen Beziehungen. Diese zwar regional unterschiedlich, also asymmetrisch wirkende, insgesamt aber größere Prägekraft der vielfältigen Prozesse, die unter dem Signum Globalisierung zusammengefaßt werden, hängt zum einen mit dem Ende des Ost-West-Konflikts zusammen; zum anderen ist sie Ergebnis einer Intensivierung der Globalisierungsprozesse selbst. Nach diesen Vorüberlegungen kann nun mit dem eigentlichen Thema der europäischen Sicherheit begonnen werden. Den Anfang bilden einige Reflexionen zu den Begriffen Sicherheit und Europa.

2 Was ist Sicherheit?

Unsicherheit ist eine Grunderfahrung der menschlichen Existenz. Dementsprechend ist auch das Streben nach Sicherheit eine anthropologische Konstante (Zelinka 1997). Da dieses Streben ein offenes, nie abgeschlossenes Unterfangen ist, kann absolute Sicherheit nicht erreicht werden, sondern bestenfalls relative Sicherheit. Sicherheit ist dabei ein facettenreicher Begriff. Er kann mit Individuen wie mit kollektiven Akteuren (wie etwa Staaten) in Verbindung gebracht werden und wird häufig gleichgesetzt mit Überleben und Frieden. Bezogen auf Staaten und ihre Gesellschaften wird in der Regel zwischen interner und externer Sicherheit unterschieden, wobei Aspekte wie die territoriale Integrität und Souveränität eines Landes und das Leben und das Wohlergehen seiner Menschen zu berücksichtigen sind. Differenziert wird ferner zwischen einem engen

und einem weiten Verständnis von Sicherheit, wobei sich ersteres auf militärische, letzteres zusätzlich auf die politischen, ökonomischen, soziokulturellen und ökologischen Bedrohungen der Sicherheit erstreckt (vgl. etwa Buzan 1991). In jedem Fall gilt, daß Sicherheit ein relationaler Begriff ist, also ein Akteur sicher *vor* etwas oder *vor* jemandem ist, ganz gleich, ob dies militärische Angriffe, Naturkatastrophen, Rinderwahnsinn, Krankheiten oder Radioaktivität sind. Bedrohungen der Sicherheit können demnach durch die Natur bedingt oder sozialen/menschlichen Ursprungs sein.

Die Wahrnehmung eines Phänomens als Quelle von Gefahr, Bedrohung oder Risiko ist individuell verschieden, d. h. Unsicherheit und damit auch Sicherheit sind gesellschaftliche Konstruktionen; sie werden von unterschiedlichen Gesellschaften und Kulturen in verschiedenen sozio-ökonomischen und sozio-politischen Zeiten in unterschiedlicher Art und Weise konstruiert. Eine deutliche Zunahme dessen, was unsicher oder sicher macht, läßt sich mit dem Übergang von dem prämodernen zyklischen Zeitkonzept zum modernen Modell der linearen Zeit beobachten. Im Zuge der damit einhergehenden Veränderungen in der Sicht auf die Welt wird es sukzessive möglich, Unsicherheiten als rational beherrsch- und auch abschaffbar zu denken. Dies begründet wiederum den zu beobachtenden Trend einer stetigen Übertragung des Risikogedankens auf immer mehr Bereiche. In Sicherheitsfragen steht der Mensch damit vor der schwierigen Wahl zu entscheiden, wieviel Sicherheit sicher *genug* ist (Bonß 1997).

3 Wo liegt Europa?

Der Versuche zur Bestimmung der Grenzen Europas gibt es viele, wobei die angelegten Kriterien häufig unterschiedlich sind. Geographische, territoriale, religiös-kulturelle, historische, demographische und politische Merkmale werden hier herangezogen, so daß die Antworten auf die Frage nach den Grenzen Europas je nach Wahl des Blickwinkels höchst disparat ausfallen. Ist Französisch-Guayana europäisch? Sind die etwa nach den Vereinigten Staaten von Amerika oder Kanada emigrierten Italiener Europäer? Gehört die Türkei zu Europa? Wie sieht es mit der Russischen Föderation aus?

Von Klaus-Dieter Frankenberger von der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* stammt dazu der folgende Satz: „Mehr als acht Jahre nach dem Fall der Mauer ... zeichnen sich die

Konturen des neuen Europa mit wachsender Klarheit ab. Ebenso deuten sich aber auch jene Grauzonen an, die von den großen Integrationsprozessen am Rande berührt, auf absehbare Zeit jenseits der sich integrierenden Kraftfelder bleiben und von den Kräften der Transformation und der Modernisierung allenfalls gestreift, wenn nicht übergangen werden.“ (Frankenberger 1998: 21)

Der Europa-Begriff, der hier gewählt wird, knüpft in gewissem Sinne an diese Aussage an. Denn auch er ist zunächst ein politischer, also ein dezisionistischer, d. h. Europa wird mit der jeweiligen konkreten und veränderlichen Gestalt der Europäischen Union (EU) gleichgesetzt. Es gibt allerdings auch ein Europa jenseits der EU, so daß der Terminus europäische Sicherheit im engeren Sinne einmal die Sicherheit der EU und ein anderes Mal, d. h. im weiteren Sinne die Sicherheit eines Gebildes meint, das man mit Groß-Region Europa bezeichnen kann. Diese Formulierung deutet an, daß es sich hierbei um ein vor allem an seinen ost- und südosteuropäischen Rändern unscharfes Gebilde handelt, was wiederum mit den bereits erwähnten unterschiedlichen definitiven Kriterien zusammenhängt.

4 Europa und die Welt

Die Sicherheit Europas, d. h. die Sicherheit der Mitgliedsstaaten der EU wie auch die Sicherheit der europäischen Groß-Region insgesamt, wird nicht allein durch inner-europäische, sondern auch durch außer-europäische Entwicklungen bestimmt. Das war schon in der Vergangenheit so und wird auch künftig - sogar mehr noch als zuvor - so sein. An dieser Stelle muß ein wenig näher auf die oben bereits erwähnten Globalisierungsprozesse eingegangen werden. Der Terminus Globalisierung subsumiert eine ganze Reihe von Entwicklungen, deren gemeinsames Merkmal die Entgrenzung, d. h. die Überschreitung von nationalen Grenzen ist und die im Ergebnis zu einer quantitativen Zunahme von Trans- und Interaktionen zwischen Gesellschaften und zwischen Regierungen/Staaten geführt haben:

- Der Sachbereich, an den man in aller Regel zuerst denkt, ist der der Wirtschaft. Die ökonomischen Austauschbeziehungen und der Handel haben die größten Teile der Erde zu einem Weltmarkt zusammengefügt, der nach dem Zusammenbruch der Zweiten Welt nun nahezu gänzlich marktwirtschaftlich strukturiert ist. In der jünge-

ren Vergangenheit haben zudem die Finanz-Transaktionen an den Börsen der Welt ein dichtes Netz gesponnen. Schließlich hat sich die Produktion internationalisiert, indem transnationale Unternehmen Vertrieb und Produktion global organisieren. Das hat zur Folge, daß die Investitions- und Anlageentscheidungen, die in Tokio, Hongkong, New York, auf den Bahamas oder in den Konzernzentralen transnationaler Unternehmen gefällt werden, erhebliche wirtschaftliche, konjunkturelle und arbeitsmarktpolitische Auswirkungen in anderen Teilen der Erde haben.

- Wendet man sich dem Sachbereich Verkehr zu, so zeigt sich im Ergebnis eine Verkürzung von Raum und Zeit, d. h. immer größere Distanzen können mit den modernen Transportmitteln in immer kürzerer Zeit überwunden werden.
- Auf dem Gebiet der Kommunikation hat die technologische Entwicklung in der Nachrichten- und Satellitentechnik, der elektronischen Datenverarbeitung, der Medien und des Internets nahezu zu einer weltweiten Synchronizität von Ereignissen sowie der Nachrichten über diese Ereignisse und zu einem rasant schnellen Informationsaustausch geführt. Einen kleinen Einblick in die ungeahnten Potentiale, die in dieser Entwicklung liegen, eröffneten etwa die über E-Mail und das Internet organisierten konzertierten Protestaktionen von Auslandschinesen gegen die Repressalien, denen sich die chinesische Minderheit kürzlich in Indonesien ausgesetzt sah. Sie veranlaßten auch die chinesische Regierung in Beijing zu einer Protestnote an die Adresse Jakartas. Einen Einblick ganz anderer Art erhält man, wenn man an die Schäden denkt, die Computer-Viren, über den Cyber-Space verbreitet, in zivilen wie militärischen Einrichtungen anzurichten vermögen.
- In militärischer Hinsicht meint Globalisierung die Ubiquität der Androhung von Zerstörung und Vernichtung infolge der rüstungstechnologischen Entwicklung im Bereich von Massenvernichtungswaffen, die in Verbindung mit hochmodernen Trägersystemen globale Reichweite haben. Ebenfalls in diesen Bereich fällt die Perfektionierung der Überwachungstechnik, die es mit Hilfe von Satelliten erlaubt, nahezu jeden Quadratmeter auf der Erde einzusehen.
- Im Sachbereich der Ökologie bedeutet Globalisierung, daß großtechnische Produktionsanlagen Einwirkungen nicht nur auf die Umwelt des jeweiligen nationalen Raumes, sondern auch auf die nahen und zuweilen auch fernen Nachbarn in anderen Ländern haben können. Radioaktivität, Luftverschmutzung und FCKW lassen sich

durch territoriale Grenzen und Schlagbäume nicht aufhalten, wie sich etwa an den Beispielen von Tschernobyl, der Erwärmung der Erde und der schwindenden Ozon-Schicht ablesen läßt.

- Globalisierungseffekte in demographischer Hinsicht werden durch Migrationsbewegungen ausgelöst. Diese können verschiedene Ursachen haben wie etwa Naturkatastrophen, Hunger, Krieg, ethnische, politische und religiöse Verfolgung und wirtschaftliche Not. Ungeachtet dessen haben sie in jedem Fall Rückwirkungen in den aufnehmenden Gesellschaften, wo sich daraus Probleme des multikulturellen Zusammenlebens ergeben.
- Schließlich sind zusätzlich zu den transnationalen Unternehmen weitere gesellschaftliche Akteure unterschiedlichster Couleur in grenzüberschreitenden Kontexten aktiv, sei es in zivilgesellschaftlichen Formen wie der Mitgliedschaft in Nichtregierungsorganisationen (NGOs) wie Greenpeace, Amnesty International, Human Rights Watch oder in kriminell-mafiotischen und terroristischen Gruppierungen.

5 Die Paradoxien der internationalen Politik

Im folgenden wird der Themenkomplex der Widersprüche in den internationalen Beziehungen behandelt. Die Entwicklung und Ausgestaltung dieser Paradoxien wird absehbar darüber bestimmen, welche Art von Weltordnung sich herausbildet (zum folgenden vgl. Jäger/Kümmel 1995). Hierzu ist zunächst anzumerken, daß sich die Welt in einer Umbruchsituation befindet, in der absehbar ist, daß sie künftig nicht in dem Maße von einem prägenden Strukturkonflikt bestimmt werden wird, wie es der Ost-West-Konflikt in der Vergangenheit war. Manche Beobachter versuchen zwar, dem Nord-Süd-Konflikt eine derart strukturbildende Kraft zuzuschreiben, und sprechen von einer „kolumbianischen Weltordnung“ (vgl. etwa Chomsky 1993), doch sind die Akteure des Nordens und des Südens bei weitem nicht so einheitlich und kohärent, wie es die Akteure des Ostens und des Westens waren. Stattdessen ist weitaus plausibler von einer unübersichtlichen, durch vielfältige, sich teilweise überlagernde und gegenseitig verstärkende Konfliktlinien bestimmten turbulenten Weltordnung zu sprechen.

In dieser Situation sehen sich die Akteure vor die Aufgabe gestellt, ihre Interessen neu zu definieren und ihre außenpolitischen Rollen den veränderten Bedingungen anzupassen. Dies ist ein komplizierter und schwieriger Prozeß, denn die regionalen Beziehungsgeflechte sind teilweise erheblich in Bewegung geraten; neue Machthierarchien bilden sich aus, die Handlungs- und Gestaltungsspielräume der Akteure verändern sich: Regionale Großmächte etwa können ihren Einfluß nun leichter zur Geltung bringen als früher; und die Fähigkeit von unberechenbaren Staaten zur Ausübung von Chaos-Macht und zur empfindlichen Störung von kooperativen Interdependenz-Beziehungen ist gewachsen, wie das Beispiel der nordkoreanischen Nuklearpolitik zeigt(e).

An diesen Beispielen läßt sich ein erstes Paradoxon der internationalen Beziehungen ablesen. Es handelt sich dabei um die Ambivalenz der Interdependenz. Die Ausbildung von Interdependenzen und die Vernetzung von Beziehungsgeflechten sind nicht notwendig gleichbedeutend mit einer Harmonisierung der Beziehungen und der Auflösung von Konfliktlinien; vielmehr wird die Verdichtung von Interaktionsbeziehungen, wird Interdependenz selbst zur Quelle von Konflikten, weil

- (1) Interdependenz-Empfindlichkeit und Interdependenz-Verwundbarkeit der Akteure unterschiedlich sind,
- (2) Kosten und Nutzen der Interdependenz asymmetrisch verteilt sind, und
- (3) mit der Zunahme von Kontakten und der Intensivierung von Beziehungen die Wahrscheinlichkeit von Konflikten steigt. Diese sind in der Regel lediglich Koordinationskonflikte, doch sie können zuweilen grundsätzlicher (d. h. die Kooperation in Frage stellender) Art sein.

Die Verdichtung von Interaktionsbeziehungen infolge der Globalisierung und Transnationalisierung wirkt demnach in zwei Richtungen auf die Akteure: zum einen sind sie mit Kooperationsvorteilen oder Interdependenz-Gewinnen verbunden, zum anderen mit Interdependenz-Kosten. Die Einbindung in Interdependenz-Beziehungen macht die Akteure nicht nur stärker, sondern zugleich auch verletzlicher und empfindlicher gegenüber Störungen dieser Beziehungsgeflechte und der Interaktionen in ihnen. Deshalb stehen die Akteure immer wieder vor der Frage, ob und inwieweit sie sich auf Interdependenzen einlassen sollen. Da diese Frage nicht zu allen Zeiten und unter allen Umständen gleich beantwortet werden kann, lassen sich neben Prozessen der Integration

solche der Desintegration beobachten. Akteure entziehen sich Interdependenzen, wenn diese aus ihrer Sicht mit untragbaren Kosten verbunden sind.

Dies leitet über zu einem zweiten Paradoxon, dem der Gleichzeitigkeit, der Kopräsenz von Globalisierung und Fragmentierung im internationalen System. Prozesse der Zerfaserung oder gar der Zersplitterung, die dann auftreten, wenn sich Akteure aus Interdependenz-Beziehungen zurückziehen oder sie gar nicht erst eingehen, können dabei als Reaktion auf die Globalisierung, den *prime mover* in den internationalen Beziehungen, verstanden werden. Der Anpassungsdruck, den die Globalisierung entfaltet, wird wie diese selbst häufig als bedrohlich empfunden.

Insbesondere ein Aspekt der Globalisierung, der Sachzwang Weltmarkt, der den Primat der Wettbewerbsfähigkeit diktiert, wirkt in den einzelnen Akteuren als anonyme und kaum kontrollierbare externe Kraft, beinahe als *deus ex machina*, der nun allerdings nicht die Dinge zum Guten wendet, sondern die Probleme der Anpassung und des Strukturwandels verschärft und Arbeitslosigkeit und soziale Problemlagen erhöht. Rufe nach Schutz und Protektionismus sind die Folge. Im kulturellen Bereich weisen Phänomene wie etwa der islamische Fundamentalismus darauf hin, daß Globalisierung hier wesentlich mit Nivellierung bzw. Verwestlichung/Amerikanisierung gleichgesetzt wird, der man mit der Betonung von Differenz zu begegnen versucht. Dadurch gerät auch der Hinweis auf objektiv gemeinsame Interessen der Menschheit ein gutes Stück weit zu einer Schimäre. Denn die regionalen Bedingungen und Entwicklungsmuster sind so unterschiedlich, daß sich daraus verschiedene und bisweilen gegenläufige Interessen ergeben. Die Staaten und Gesellschaften sind heterogen, und sie leben in unterschiedlichen sozio-politischen und sozio-ökonomischen Zeiten. Partikular-Interessen genießen demnach im allgemeinen den Vorrang gegenüber universalistischen Interessen.

Das dritte Paradoxon internationaler Politik handelt von der Rolle des Militärs und der militärischen Gewalt in den internationalen Beziehungen. Ein Blick auf die Vielzahl der gewaltsam ausgetragenen Konflikte in der Welt zeigt, daß die Geißel des Krieges nicht gebannt ist. Die Verwendung militärischer Mittel zur Durchsetzung von Zielen bleibt weiterhin Ingrediens der internationalen Beziehungen, obwohl die Macht eines Akteurs zugleich immer weniger durch militärische Gewaltmittel allein bestimmt wird. Denn neben diese „harte“ Machtressource treten zunehmend nicht-militärische, „weiche“

Machtpotentiale, die etwa in wirtschaftlicher Stärke und kulturellem Einfluß gründen. Obwohl dadurch militärische Macht relativ an Bedeutung verliert, bleibt der Rückgriff auf militärische Gewalt ebenso bestehen wie die Möglichkeit der unabhängigen, einseitigen Entscheidung über ihren Einsatz.

Paradox erscheint viertens die Entwicklung der Handlungs- und Gestaltungsfähigkeiten der staatlichen Akteure: Diese sinken und steigen zugleich. In wachsendem Maße werden gesellschaftliche Akteure wie beispielsweise Konzerne, NGOs, Interessengruppen, Privatpersonen, aber auch kriminelle und terroristische Vereinigungen international tätig. Diese transnationalen gesellschaftsweltlichen Akteure und die Beziehungen, die sie untereinander und zu nationalstaatlichen Akteuren unterhalten, haben die internationale Politik qualitativ verändert und die Handlungsfähigkeit der staatlichen Akteure eingeschränkt. In die gleiche Richtung wirken die voranschreitenden Globalisierungsprozesse und die Vernetzung von immer mehr Politikfeldern und Akteuren. Staaten verlieren demnach sukzessive die Fähigkeit, in hegemonialer Manier oder unilateral internationale Politik zu gestalten.

Andererseits erhöht die zunehmende Interdependenz jedoch die Chancen für staatliche Einflußnahme, wenn Gestaltungsziele gemeinsam mit anderen staatlichen wie nicht-staatlichen Akteuren verfolgt werden. Diese Kooperation zum Zwecke der Steuerung von Akteurskonfigurationen kann nicht nur zwischenstaatlicher Natur sein (wobei internationale Regime besonders hervorzuheben sind), sondern sie kann auch die Anknüpfung transnationaler Akteure beinhalten. Beide Kooperationsformen sind für staatliche Akteure Strategien der Selbsthilfe. Der Staat bleibt offensichtlich ein essentieller Akteur in den internationalen Beziehungen (vgl. zur Debatte über die Rolle des Staates in den internationalen Beziehungen etwa Maull 1995; Strange 1996; Scharpf 1997; Pfetsch 1997; Evans 1997).

6 Führung in der internationalen Politik

Die weitere Entwicklung dieser vier Paradoxa der internationalen Politik wird aller Voraussicht nach die künftige Struktur der Weltordnung bestimmen. Dabei ist zu erwarten, daß diese sowohl durch Elemente der Kontinuität als auch durch solche des

Wandels geprägt sein wird. Die entscheidenden Weichenstellungen werden von den staatlichen Akteuren und insbesondere von den mächtigeren unter ihnen vorgenommen. Ihr Verhalten, das aus der Definition nationaler Interessen im Kontext der Rezeption der Entwicklung des internationalen Umfelds und des Verhaltens anderer Akteure erwächst, setzt die Parameter für den Aktionsradius anderer international agierender Subjekte, der transnationalen Akteure. Dabei variieren die Prägekraft und der Einfluß der nationalstaatlichen Akteure. Die Mehrzahl scheint mehr Objekt als Subjekt der Entwicklung zu sein; einige verfügen über negative Gestaltungskraft in Form von Chaos- oder Blockademacht, und nur wenige besitzen eine produktive Gestaltungskraft, eine Ordnungs- und Definitionsmacht, die geeignet ist, hinlänglich verlässliche, erwartungssichere und stabile internationale Beziehungen herzustellen. Wenn die neue Weltordnung nicht in einen Hobbesschen Zustand verfallen soll, sind diese Akteure in besonderem Maße gefragt.

Dahinter steht die am Beispiel der Zwischenkriegszeit eindrücklich zu belegende These, daß internationale Politik der *global governance*, d. h. der Steuerung und der Führung bedarf. Diese Aufgabe ist von keinem Akteur mehr allein zu bewerkstelligen, sondern kann unter den gegenwärtigen Bedingungen nur noch auf kooperative Weise erfolgen. Einige wenige Akteure sind dabei besonders gefordert. Dazu zählen etwa die USA und Japan. Aber auch die EU gehört zu den Akteuren, die über Steuerungsfähigkeit und Gestaltungsmacht verfügen. Zudem ist sie das am weitesten entwickelte Beispiel für die Ausbildung einer Makro-Region, denen in der Ära der planetarischen Politik eine wichtige Rolle in der Produktion von zumindest interimistischen Lösungen zufallen dürfte. Die trilaterale Kooperation der Triaden-Mächte stellt demnach den minilateralen Kern multilateraler weltordnungspolitischer Steuerungsstrategien dar (diesbezüglich skeptisch: Horsman/Marshall 1995: 135).

Eine ihrer wichtigsten Aufgaben besteht z. B. in einer Gestaltung der Regionalisierungsprozesse in der Weltwirtschaft, wo sich derzeit mit dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), der Nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA) und der Asiatisch-Pazifischen Wirtschaftskooperation (APEC) drei große Makro-Regionen ausbilden. Hier wäre es, zumal in Zeiten gravierender Verwerfungen in der Weltwirtschaft und dem Weltwährungssystem, wichtig, offene Regionalismen, und nicht sich voneinander abschottende Handelsblöcke zu schaffen (vgl. hierzu auch Kümmel 1997a). Diese Steu-

erungsstrategien können allerdings nur dann erfolgreich sein, wenn dieser „Multilateralismus der kleinen Zahl“ durch einen „Multilateralismus der großen Zahl“ (Kahler 1992) erweitert wird, sprich, wenn weitere Akteure in geeigneter Weise in Steuerungsfunktionen eingebunden werden. Zu denken wäre in diesem Kontext vor allem an die Russische Föderation und die Volksrepublik China, aber auch in einem weiteren Schritt an regionale Großmächte wie Indien, Brasilien oder Südafrika und an internationale Institutionen wie der Gemeinsame Markt des Südens (Mercosur). Auch nicht-staatliche Akteure wie NGOs oder transnationale Konzerne wären hierbei zu berücksichtigen. In der Praxis knirscht es allerdings im Gebälk der trilateralen Kooperation. Auch fehlt es an geeigneten Mechanismen zur Implementation dieser Steuerungsstrategie. Kreativität ist folglich vonnöten. Für hinlänglich stabile internationale Beziehungen scheint es zur mini-multilateralen Steuerung indes keine gangbare Alternative zu geben.

7 Ordnungsentwurf: Gleiche Sicherheit für alle

Angesichts der weitreichenden Auswirkungen von Globalisierung, Transnationalisierung und Interdependenz ist davon auszugehen, daß die Transformation des europäischen Staatensystems infolge der doppelten (teilweise sogar dreifachen), nämlich demokratisch-marktwirtschaftlichen (und nationsbildenden) Revolution im post-sowjetischen Raum ein Bestandteil der Herausbildung eines neuen internationalen Systems, also in diese eingebettet ist. Zugleich können jedoch von der Art und Weise der Neustrukturierung Europas positive wie negative Gestaltungsimpulse für das internationale System insgesamt ausgehen.

Dazu wurden und werden respektable architektonische Entwürfe und Grundrisse präsentiert. Von den Mitarbeitern des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) etwa wurde wiederholt die Konzeption einer *Europäischen Sicherheitsgemeinschaft* (ESG) vorgelegt. Für diese bestehe ein „window of opportunity“, und sie könne prozessual geschaffen werden. Sie wäre eine regionale Organisation im Sinne der Charta der Vereinten Nationen, die den Mitgliedern der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) offenstünde. Ihr stünde ein Europäischer Sicherheitsrat vor, der sich durch demokratische Verfahrensprinzipien und die Abwesenheit von Sonder- und Vetorechten auszeichnet und durch einen Gerichtshof

und eine Permanente Kommission ergänzt würde. Folglich orientieren sich die Grundprinzipien der ESG an den Begriffen Rechtsstaatlichkeit und gewaltfreies Konfliktmanagement. Einzig in begründeten Ausnahmefällen soll die Anwendung von Gewalt erlaubt sein. Geschäftsgrundlage ist also die Übertragung des staatlichen Gewaltmonopols auf eine regionale Rechtsgemeinschaft, durch die das „Recht des Stärkeren“ in die „Stärke des Rechts“ umgemünzt werden soll. Auf diese Weise könne, so der Anspruch, das „Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert“ geschaffen werden (IFSH 1993; IFSH 1995).

Dahinter verbirgt sich eine Kritik an bestehenden Militärbündnissen wie der Nordatlantischen Verteidigungsorganisation (NATO) und der Westeuropäischen Union (WEU). Nach Dieter S. Lutz umschließen sie nämlich ungeachtet ihrer Öffnung nach Osten „immer nur einen Teil des europäischen Kontinents. Sie führen die Spaltung Europas in sichere und unsichere, stabile und instabile Zonen fort. Konflikte außerhalb ihrer Grenzen können sie nicht präventiv bearbeiten, wie das Beispiel Kosovo gegenwärtig erneut zeigt.“ (Lutz 1998: 13) In jüngster Zeit hat die Konzeption eine wichtige Modifikation erfahren, denn Lutz zufolge ist „Amerika ... nicht länger die Lösung, sondern zunehmend Teil des Problems“, was es notwendig mache, den „Tabubruch“ zu denken. Das bedeutet konkret: „entweder die USA ordnen sich (der Vision) einer Sicherheitsordnung nach dem Leitgedanken der Stärke des Rechts ein und unter, oder die Sicherheitsarchitektur Europas muß zumindest auf Zeit auf die Einbeziehung Amerikas verzichten“. (Lutz 1998: 17f.) Lutz kann sich dabei im übrigen mit Zbigniew Brzezinski auf einen prominenten Amerikaner berufen, der von Protektorat, Tributpflicht und Vasallen-Dasein spricht (Brzezinski 1997: 92).

Egon Bahrs Streitschrift über deutsche Außenpolitik und deutsche Interessen kann als Abrundung dieses Gedankengebäudes gelesen werden. Denn sie formuliert ein Plädoyer für ein eigenständigeres Europa, d. h. eine selbstbewußter auftretende EU, die von dem deutsch-französischen Motor angetrieben und dabei unter Umständen durch Polen ergänzt wird. Bahrs Ideal wäre ein Europa ohne amerikanische Truppen und Atomwaffen, mit gemeinsamer Währung und einer ebensolchen Außen- und Sicherheitspolitik, eine emanzipierte EU als „globaler Mitspieler“. (Bahr 1998: 41-45, 147; vgl. auch Sloterdijk 1994)

Darin liegen jedoch unübersehbare Gefahren. Denn zusätzlich zu den erwartbaren politischen Kosten dieser faktisch einer transatlantischen Entkopplung gleichkommenden Entwicklung würde dies nicht nur den Abzug der amerikanischen Truppen aus Europa bedeuten, sondern ebenso den Verlust der amerikanischen (auch nuklearen) Sicherheitsgarantien. Zudem würde sich die rüstungstechnologische Entwicklung in den USA noch weiter von der europäischen abkoppeln, so daß die Durchführung gemeinsamer Operationen zunehmend schwieriger würde (vgl. zustimmend zu Abzug und Entzug des nuklearen Schutzschirms Bandow 1998; zur Lage der Verteidigungsindustrie in Europa vgl. etwa Politi 1997).

Abgesehen davon verbirgt sich hinter dem Vorschlag einer ESG die Zielorientierung von gleicher Sicherheit für alle in Europa, eine Vision, die zwar auch in der *Charta von Paris für ein Neues Europa* zu finden ist, dennoch aber die Frage gestatten muß, ob sie realistisch ist. Unteilbare Sicherheit scheint mehr politischer Rhetorik zu gleichen als einem implementierungsfähigen politischen Programm, denn die Vorbedingungen für positiv motivierte gemeinsame Sicherheitsinteressen, eine hinlänglich homogene Staatenordnung und gemeinsame externe Interessen und Ordnungsvorstellungen, sind bislang nicht erfüllt.

Dies bedeutet nun keineswegs, die Notwendigkeit einer Abstützung des Transformationsprozesses im post-sowjetischen Raum in Abrede zu stellen, liegt diese doch zweifellos im Eigeninteresse des Westens insgesamt wie der EU-Mitgliedsstaaten im besonderen. Denn den sicherheitspolitischen, politischen und wirtschaftlichen Folgen eines Scheiterns der Transformation wird man sich angesichts interdependenter Interaktionsbeziehungen nicht entziehen können. Doch läßt sich damit noch nicht die Erwartung eines Durchbruchs zu einer arbeitsfähigen pan-europäischen Sicherheitsorganisation begründen. Eine realistische Perspektive erfordert vielmehr gerade die Anerkennung einer stärker fragmentierten Sicherheitsstruktur in Europa. Demzufolge wird hier davon ausgegangen, daß Sicherheit in Europa weiterhin teilbar bleibt und die Gesellschaften in Europa auch künftig mit der Persistenz von Zonen unterschiedlicher Sicherheit leben müssen. Ob darin unmittelbare Gefährdungen liegen, soll nun mit Blick auf die existierenden Institutionen analysiert werden.

8 Die europäischen Ordnungs-Institutionen: Eine bloße Buchstabensuppe?

In Europa existiert eine ganze Reihe von internationalen Regimen und Institutionen, was in der Rede von der Buchstabensuppe seinen Niederschlag gefunden hat. Die wichtigsten von ihnen sollen im folgenden kurz beleuchtet werden (vgl. hierzu auch die entsprechenden Beiträge in Haftendorn/Keck 1997). Die EU ist immer noch „an ambiguous power“ (Gasteyger 1996), und das Projekt Europa steht keineswegs unmittelbar vor seiner Vollendung, sondern sieht sich weiterhin und auch dauerhaft mit Widersprüchen konfrontiert. Diese beginnen bei dem Problem demokratischer Verfahrensstrukturen innerhalb der EU (vgl. Zürn 1996; Kohler-Koch 1998; sowie die Beiträge in Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996) und bei der Frage nach einer europäischen Identität (vgl. Immerfall/Sobisch 1997; Pfetsch 1998), die ihre logische Fortführung in dem

Problem findet, welche Staaten gegebenenfalls in welcher Form in die Union aufgenommen oder – vielleicht bedeutsamer – nicht aufgenommen werden.¹ Insgesamt ist die europäische Integration in einem Gebiet, das durch „unebene Integration“ (Bredow 1997) gekennzeichnet ist, beileibe kein Selbstläufer, der weitere Einigungsprozeß also auch nicht selbstverständlich, so daß er unter sich ständig wandelnden Bedingungen stets von neuem politisch gewollt werden muß.

Im sicherheitspolitischen Bereich hat sich die EU faktisch zwar vom Sicherheitsimporteur zum Sicherheitsexporteur (Roper 1998) entwickelt, allerdings zeigen sich nirgendwo der niedrige Ausbildungsgrad eines europäischen Selbstverständnisses und der Mangel an handlungsfähigen Institutionen so deutlich wie in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). (vgl. die Aufsätze von Reinhardt Rummel, Fraser Cameron und Josef Janning in Algeri/Janning/Rumberg 1996 und die Beiträge in Regelsberger/Schoutheete/Wessels 1997) Auch gilt es zu berücksichtigen, daß in der EU wenig Neigung zum Einsatz militärischer Macht besteht, und die Streitkräfte ihrer Mitgliedsländer gemeinhin für den Einsatz außerhalb Europas bislang kaum ausgerichtet sind.

¹ Besonders betrifft dies die Kandidatur von Staaten wie der Türkei, der Ukraine oder gar Rußland. Eine derart vergrößerte EU sieht Frankenberger (1998: 25) als „Koloß, der von der eigenen Größe und Überdehnung niedergehalten würde, ohne daß ein einigendes, alle Teile verbindendes zivilisatorisches und konstitutionelles Projekt ihm Kraft geben könnte“. Vgl. zur Türkei auch Buhbe 1998. Die Frage der Weiterentwicklung der EU könnte man auch unter historischen Gesichtspunkten betrachten. Dazu Kümmel 1997b.

Die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) transformierte sich in Reaktion auf den weltpolitischen Wandel zur OSZE und ist heute nach dem Willen ihrer Mitglieder eine Institution kooperativer Sicherheit, d. h. sie fördert friedlichen Wandel durch einvernehmlich definierte Prinzipien, Normen und Regeln, bleibt bei deren Durchsetzung jedoch auf Mittel diesseits militärischer Zwangsmaßnahmen beschränkt. Sie ist bisher nicht zu einem System kollektiver Sicherheit entwickelt worden, in dem Regelverstöße durch kollektive militärische Zwangsmaßnahmen geahndet werden könnten. An neuen Aufgaben sind ihr Demokratisierung, Minderheitenrechte, Konfliktverhütung und politisches Krisenmanagement zugefallen, und sie erfüllt eine wichtige Funktion als Wartehalle oder Ausweich-Institution, d. h. zur Abfederung des Drängens der mittel-osteuropäischen Staaten in NATO und EU. „Man kann daher von einer *institutionellen Nische* für die OSZE sprechen, denn ihre Aufgaben, Funktionen und die dafür erforderliche institutionelle Form ergaben sich gewissermaßen als ‚Restmenge‘ dessen, was zwar von den Teilnehmerstaaten als erforderlich angesehen wurde, um die kollektiven sicherheitspolitischen Aufgaben zu bewältigen, gleichzeitig aber anderen Institutionen nicht ins Gehege kam.“ (Peters 1997: 99)

Dies bedeutet nun keineswegs, daß die OSZE den Bereich der kooperativen Sicherheit für sich allein reklamieren kann. Vielmehr weisen die institutionellen Veränderungen der NATO und der WEU in eine ähnliche Richtung. Der WEU etwa, die historisch ein enges Verhältnis zu EU und NATO unterhält, kann eine erstaunliche Flexibilität bescheinigt werden (Eekelen 1998). Sie ist/war eine Verteidigungs-Allianz und eine Risiko-Management-Organisation, so daß sie mit einer Amöbe, einem Wechseltierchen ohne feste Körperform, verglichen worden ist. Sie ist die Verteidigungskomponente der EU und der europäische Pfeiler in der NATO. Sie ist auch weiterhin eine Institution kollektiver Verteidigung, doch sind ihr neue Funktionen, die sog. *Petersberg Tasks*, zugefallen. Danach gehören friedensunterstützende Maßnahmen zu ihrer Funktionspalette ebenso wie die Projektion von Sicherheit nach Mitteleuropa (WEU-Assoziationsprogramm), nach Rußland und in die Ukraine, aber auch nach Nordafrika. Innerhalb der Western European Armaments Group (WEAG) strebt sie die Schaffung eines europäischen Rüstungsmarkts an (Barschdorff 1997).

Die NATO entwickelt sich von einer Institution, die hauptsächlich der Verteidigung und der Abschreckung diente, zusehends zu einer Institution des gemeinsamen Sicherheits-

managements (Haftendorn 1997: 18). Dieser Prozeß verläuft nicht ohne Friktionen, da das Verhältnis der „alten“ Mitglieder untereinander neu austariert wird und sich die transatlantischen Beziehungen in einem Wandel befinden, der von beiden Seiten mit dem Ziel einer neuen Partnerschaft zwischen Europa und den USA angegangen werden sollte. (vgl. hierzu Bail/Reinicke/Rummel 1997; Gerke 1997; Weidenfeld 1996) Neben ihren traditionellen Aufgaben (kollektive Verteidigung, transatlantische Kooperation, Einbindung Deutschlands) hat die NATO neue Funktionen angenommen, die in den Bereichen Krisenmanagement und Stabilitätstransfer nach Osteuropa liegen. Zweifellos werden dabei die Meinungsbildungsprozesse und die konkreten Entscheidungen über Friedensmissionen innerhalb der NATO mit ihrer Vergrößerung komplizierter. Je größer das Bündnis wird, umso stärker sinkt nicht nur die militärische Kohäsion, sondern auch die politische Entscheidungsfähigkeit. Ein Ausweg aus diesem Dilemma könnte jedoch in einer Dezentralisierung der Entscheidungen insbesondere über Friedensmissionen auf regionale Untergruppen der NATO liegen (Lepgold 1998).

Ungeachtet dessen trifft die Öffnung nach Osten jedoch in einflußreichen Kreisen in den Vereinigten Staaten auf massive Kritik. Stellvertretend sei an dieser Stelle William G. Hyland zitiert: „The leaders of NATO are creating a transatlantic monstrosity worthy of Mary Shelley. The Atlantic alliance is being buried. In its place, NATO, led by the Clinton administration, is stitching together a Frankensteinian horror: a military alliance with no clear enemy, a military alliance with rapidly diminishing capabilities but expanding geographical commitments, a military alliance that can no longer credibly defend its members, a military alliance that will degenerate into little more than a political club of first- and second-class members plus a list of applicants that may never be allowed to join.“ (Hyland 1998: 31)² Hier bestehen demnach große Vorbehalte gegen eine Verwischung der Unterschiede zwischen einer Organisation kollektiver Sicherheit und einer Organisation kollektiver Verteidigung. Stattdessen werde eine „weird hybrid entity - part traditional alliance and part collective security organization ...“ angestrebt (Carpenter 1998: 17f.). *Warum für Danzig sterben?*, fragt man sich und sieht in dem Rückzug aus Europa wie in der Konzentration auf Amerika die sinnvollere sicherheitspolitische Alternative (Chace 1998). Im Gegensatz dazu deuten verschiedene Äußerun-

² Auch die übrigen Beiträge dieser Publikation aus dem Washingtoner CATO Institut sprechen sich gegen eine Öffnung der NATO nach Osten aus. Vgl. zu diesem Themenkomplex ferner Haglund 1996.

gen aus amerikanischen Regierungskreisen, so etwa von Außenministerin Madeleine Albright oder auch von Präsident Bill Clinton selbst, schon seit geraumer Zeit darauf hin, daß ein demokratisches Rußland sogar Teil der euro-atlantischen Gemeinschaft sein müßte. Und diese Äußerungen finden die Zustimmung der Mehrheit der amerikanischen Bevölkerung (Goodby 1998).

Durch die Aufnahme Rußlands würde das Problem verschwinden, wie die zweite oder die dritte Runde der Öffnung nach Osten gegen den Widerstand Moskaus bewerkstelligt werden kann. Der Wunsch einer Reihe von Staaten nach Mitgliedschaft in der NATO ist angesichts ihrer Erfahrungen mit der Sowjetunion und unter dem Eindruck einer latenten russischen Bedrohung verständlich, doch für die NATO-Vertragspartner nicht problemlos zu bewerkstelligen. Die zivile Kontrolle des Militärs in den Transformationsländern und die Angleichung der militärischen Strukturen an NATO-Standards sind dabei vergleichsweise unproblematische Aspekte, die im Rahmen der dafür geschaffenen Einrichtungen des Nordatlantischen Kooperationsrates (NACC) und der Partnerschaft für den Frieden (PfP) bearbeitet werden. Schwieriger ist demgegenüber jedoch just die Frage, welche Staaten in die NATO aufgenommen werden.

Nun könnte man sich angesichts der aktuellen massiven politischen wie wirtschaftlichen Probleme in der Russischen Föderation und dem Umstand, daß Rußland in großen Bereichen *de facto* auf den Status einer zumindest zweitklassigen Macht abgesunken ist (vgl. etwa Robejsek 1998; ausführlich zur Situation Rußlands Kümmel 1998), auf eine Position der Stärke zurückziehen und darauf setzen, daß Moskau angesichts seiner Schwäche nur ein Nachgeben bleibt. Dies wäre jedoch verfehlt, und dies aus mehreren Gründen. Zum einen betrachtet die Russische Föderation auch künftige Runden der Öffnung der NATO nach Osten als Bedrohung ihrer Sicherheit, denn die NATO verschiebt dadurch ihre Grenzen erheblich nach Osten. In einflußreichen nationalistischen militärischen und politischen Kreisen ist damit ein empfindlicher Nerv getroffen, weil der ehemalige Erzrivale NATO in deren Perspektive territoriale Gewinne verbucht, die zu Lasten Rußlands gehen. Das auch unter psychologischen Gesichtspunkten äußerst interessante Phänomen der Verarbeitung des Verlustes des Empires ist geeignet, diese Perzeption zusätzlich zu bestärken. Sicherheit würde also nicht entstehen, geschweige denn zunehmen, wenn die westlichen Länder ohne Rücksicht auf Moskau agieren würden.

Zum anderen darf nicht übersehen werden, daß Moskau sowohl über Blockade-Macht als auch über ein nicht unerhebliches Chaos-Potential verfügt. Rußland bleibt für geraume Zeit ein unwägbarer Faktor in der europäischen Politik, und ein latentes Gefährdungspotential, das von Rußland ausgeht, kann nicht bestritten werden. Auch diesbezüglich spricht demzufolge mehr für Strategien der Einbindung Rußlands als für solche der Konfrontation. Sichtbar werden diese beispielsweise in der NATO-Rußland-Grundakte, in der Erweiterung der Gruppe der Sieben wichtigsten Industrienationen (G7) und darin, daß der Westen dem wiederholten russischen Begehren nach internationaler Finanzhilfe entgegenkommt. Allerdings erscheint eine NATO-Mitgliedschaft Rußlands noch für geraume Zeit ausgeschlossen.

In den Beziehungen zu Rußland liegt letztlich der Schlüssel zum Aufbau eines stabilen und erwartungssicheren europäischen Staatensystems. Die Herstellung eines solchen erfordert die Berücksichtigung der Russischen Föderation als eines konstitutiven, tragenden Elements dieser Ordnung. Insgesamt scheint der Westen deshalb gut beraten, im Verhältnis zu Rußland Kooperationsbereitschaft mit Standfestigkeit und Hilfeleistungen mit Grenzziehungen zu verbinden.

Aus diesem kursorischen Überblick über die internationalen Regime und Institutionen in Europa folgt, daß diese sich als erstaunlich flexibel und anpassungsfähig erwiesen und dadurch zur Stabilisierung der Groß-Region Europa nicht unerheblich beigetragen haben. In der Existenz von Zonen unterschiedlicher Sicherheit liegen demnach keine unmittelbaren Gefährdungen. Es existiert eine Art Ausstrahlungseffekt, der von den Zonen höherer auf solche niederer Sicherheit wirkt und der gerade durch diese Vielzahl von Institutionen gefördert wird.

Schon während des Ost-West-Konflikts hatte sich im westlichen Teil Europas ein Komplex von Institutionen gebildet (Ham 1994: 190), der eine hohe Dichte von wirtschaftlichen, politischen und sicherheitspolitischen Beziehungen beinhaltete und der über den Atlantik einerseits und – wenn auch deutlich schwächer – den Eisernen Vorhang andererseits hinausreichte. Mit dem Ende des System-Antagonismus haben die Mitglieder dieser Institutionen die jeweilige Organisation den veränderten Bedingungen anzupassen versucht, indem sie neue Aufgabenzuschreibungen vorgenommen, in Teilen neue, angelagerte Institutionen geschaffen und einer Reihe von Transformationsländern die

Beitrittsperspektive eröffnet, sowie insgesamt eine gesamteuropäische Orientierung ausgebildet haben. Das spezifische Ergebnis dieses Prozesses, die Aufgaben- und Funktionszuschreibung für die einzelnen Institutionen, läßt sich dabei *cum grano salis* als Resultat interessen- und machtpolitischer Auseinandersetzungen der involvierten staatlichen Akteure begreifen (vgl. etwa Link 1997, ausführlicher Link 1998). Institutionen entwickeln zwar eine nicht unerhebliche Eigendynamik, die im vorliegenden Fall zum Teil das Fortbestehen dieser Institutionen erklären dürfte, nicht jedoch ihren konkreten Aufgabenzuschnitt. In dieser Hinsicht hilft die Analyse der Interessen und der Machtpotentiale der beteiligten staatlichen Akteure weiter. Hier zeigt sich, daß internationale Regime und Institutionen nur so gut und effizient sein können, wie es ihre Mitglieder erlauben. Ihre Macht ist nur „geliehen“.

Daraus folgt, daß die europäische Staatenordnung ebenso wie die sich derzeit herausbildende Weltordnung weitaus stärker durch den Mechanismus der Macht- und Gegenmachtbildung und die realpolitische Austarierung neuer Machtbalancen geprägt wird als durch einen normativen Konsens über die Zukunft der internationalen Politik. *Balance of power at work* läßt die NATO Vorsicht bei einer Einbindung der baltischen Staaten walten, veranlaßt Rußland zu einer ablehnenden Haltung gegenüber einer Öffnung der NATO nach Osten (Part II), und bewegt die westlichen Staaten dazu, Moskau innerhalb der GUS weitgehend freie Hand zu lassen. Der gleiche Mechanismus zeigt sich in der Frage der Erweiterung und Vertiefung der EU. In den intra-westlichen Beziehungen ist er ebenfalls am Werk. In welcher Weise der Prozeß der Austarierung und Neujustierung der Kräfte erfolgen und zu welchem Ergebnis er führen wird, bleibt vorerst noch relativ offen.

Die ersten Ergebnisse des überaus komplizierten Erweiterungsprozesses und der Debatte über ihn deuten jedenfalls darauf hin, daß sich die größten Befürchtungen hinsichtlich neuer Spaltungen in Europa nicht bewahrheitet haben. Vielmehr zeigen die bereits aufgenommenen neuen Mitglieder, die „*ins*“, eine dynamische Politik gegenüber den angrenzenden „*outs*“ und „*pre-ins*“, eine Politik, die der sub-regionalen Stabilität förderlich ist (Wohlfeld 1997a: 63; vgl. ferner Meier 1997). Dies muß indes ergänzt werden durch die immer wieder zu unterstreichende Notwendigkeit inter-

institutioneller Kooperation (Lachowski/Rotfeld 1997),³ auch im Hinblick auf die sub-regionalen Institutionen im Baltikum und in Ostmittel- und Südosteuropa wie etwa die Zentraleuropäische Initiative (CEI).

³ Zu verweisen ist an dieser Stelle auch auf die NATO-Konzeption der „ineinandergreifenden Institutionen“ (*interlocking institutions*). Danach sollen die europäischen Institutionen in eine Arbeitsteilung integriert werden, wobei die komparativen Vorteile der einzelnen Institutionen zu einem positiven Kooperationszusammenhang verwoben werden sollten. In der Realität hat es sich jedoch erwiesen, daß trotz eines verbesserten und auch formalisierten Dialogs der Institutionen noch beträchtliche Defizite in der inter-institutionellen Zusammenarbeit bestehen, so daß bisweilen schon von *interblocking institutions* gesprochen worden ist.

Die europäischen Institutionen bilden mit anderen Worten nicht bloß eine Buchstaben-suppe, sondern einen hochintegrierten institutionellen Komplex, der seinesgleichen in der Welt sucht. Und in der Existenz dieses institutionellen Komplexes gründet für die überschaubare Zukunft die Annahme von hinlänglichem Frieden in der Region. Dabei spricht vieles dafür, daß sich das institutionelle Rahmenwerk in Europa nicht wesentlich verändern wird.

9 Europäische Sicherheit in einer globalisierten und interdependenten Welt

Im Zeitalter der Globalisierung, Transnationalisierung und der Ausbildung von Beziehungsmustern der komplexen Interdependenz läßt sich die Sicherheit der EU-Mitgliedsstaaten nicht in der Konzentration auf diese allein herstellen. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, daß, wie bereits ausgeführt, Sicherheit teilbar bleibt, d. h. es gibt im geographisch-kulturellen Europa (also ein Europa, das größer als die EU ist) Zonen unterschiedlicher Sicherheit. Noch unübersichtlicher wird das Bild, wenn man diesen Bereich verläßt und den Blick auf den Kaukasus, den Nahen und Fernen Osten, das nördliche Afrika oder nach Rußland richtet (vgl. Echeverria Jesus 1997; Bonvicini et al. 1998).

Die Produktion von Sicherheit für die Mitgliedsstaaten der EU steht auch weiterhin ganz oben auf der Tagesordnung, wobei sich Sicherheit in einer unsicheren Welt allerdings nur dann erzielen läßt, wenn man auch den Sicherheitsgrad in der unsicheren Welt zu erhöhen versucht. Dazu steht eine Reihe von Instrumenten zur Verfügung, wobei die nicht-militärischen Instrumente relativ an Bedeutung gewinnen. Umgekehrt steigen mit der Komplexität innerhalb der EU wie auch darüber hinaus die Anforderungen an die Fähigkeiten der einzelnen Akteure zur Koordinierung und Abstimmung ihrer Interessen. Politik bleibt eine Sisyphus-Aufgabe. Das mag zunächst entmutigend wirken, doch vielleicht vermag uns jener ein wenig aufzumuntern, der geschrieben hat, daß wir uns Sisyphus als glücklichen Menschen vorzustellen haben.

10 Literaturverzeichnis

- Algieri, Franco; Janning, Josef; Rumberg, Dirk (Hrsg.) (1996): *Managing Security in Europe. The European Union and the Challenge of Enlargement*, Gütersloh.
- Bahr, Egon (1998): *Deutsche Interessen. Streitschrift zu Macht, Sicherheit und Außenpolitik*, München.
- Bail, Christoph; Reinicke, Wolfgang H.; Rummel, Reinhardt (1997): *The New Transatlantic Agenda and the Joint EU-US Action Plan. An Assessment*, unveröffentlichtes Manuskript Ebenhausen.
- Bandow, Doug (1998): *Europe's Unhealthy Security Dependence*. In: Carpenter/Conry 1998: 209-221.
- Barschdorff, Peter (1997): *Die Westeuropäische Union nach ihrer Aufwertung: Zahnloser Tiger oder Zentrum eines Netzwerks von Institutionen?* In: Haftendorn/Keck 1997: 137-164.
- Bonß, Wolfgang (1997): *Die gesellschaftliche Konstruktion von Sicherheit*. In: Lippert/Prüfert/Wachtler 1997: 21-41.
- Bonvicini, Gianni et al. (Hrsg.) (1998): *Preventing Violent Conflict. Issues from the Baltic and the Caucasus*, Baden-Baden.
- Bredow, Wilfried von (1997): *Unebene Integration. Europa und seine trans-regionalen Beziehungen*. In: Jäger/Piepenschneider 1997: 33-44.
- Bredow, Wilfried von; Jäger, Thomas; Kümmel, Gerhard (Hrsg.) (1997): *European Security*, Basingstoke – London.
- Brzezinski, Zbigniew (1997): *Die einzige Weltmacht. Amerikas Strategie der Vorherrschaft*, Weinheim – Berlin.
- Buhbe, Matthes (1998): *Die Türkei und die Grenzen der europäischen Integration*. In: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 2, 157-172.
- Buzan, Barry (1991): *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, 2. Aufl., New York.
- Carpenter, Ted Galen (1998): *Strategic Evasions and the Drive for NATO Enlargement*. In: Carpenter/Conry 1998: 17-30.
- Carpenter, Ted Galen; Conry, Barbara (Hrsg.) (1998): *NATO Enlargement. Illusions and Reality*, Washington, D.C.
- Chace, James (1998): *A Strategy to Unite Rather Than Divide Europe*. In: Carpenter/Conry 1998: 177-185.
- Chomsky, Noam (1993): *Wirtschaft und Gewalt. Vom Kolonialismus zur neuen Weltordnung*, Lüneburg.
- Echeverria Jesus, Carlos (1997): *European Security and the Mediterranean*. In: Bredow/Jäger/Kümmel 1997: 54-67.
- Eekelen, Willem van (1998): *Debating European Security, 1948-1998*, Den Haag – Brüssel.
- Evans, Peter (1997): *The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of*

- Globalization. In: *World Politics*, 50: 1, 62-87.
- Frankenberger, Klaus-Dieter (1998): Wo endet Europa? Zur politischen und geographischen Identität der Union. In: *Internationale Politik*, 53: 6, 21-26.
- Gasteyger, Curt (1996): An Ambiguous Power. The European Union in a Changing World, Gütersloh.
- Gerke, Kinka (1997): The Transatlantic Rift over Cuba. The Damage is Done. In: *International Spectator*, 32: 2, 27-52.
- Goodby, James E. (1998): Europe Undivided. In: *The Washington Quarterly*, 21: 3, 191-207.
- Greven, Michael (Hrsg.) (1998): Demokratie - eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Opladen.
- Haftendorn, Helga (1997): Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen. Eine Einführung. In: Haftendorn/Keck 1997: 11-33.
- Haftendorn, Helga; Keck, Otto (Hrsg.) (1997): Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung. Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden.
- Haglund, David G. (Hrsg.) (1996): Will NATO Go East? The Debate Over Enlarging the Atlantic Alliance, Kingston.
- Ham, Peter van (1994): Can Institutions Hold Europe Together? In: Miall 1994: 186-205.
- Horsman, Mathew; Marshall, Andrew (1995): After the Nation-State. Citizens, Tribalism and the New World Disorder, London.
- Hyland, William G. (1998): NATO's Incredible Shrinking Defense. In: Carpenter/Conry 1998: 31-40.
- IFSH (1993): Vom Recht des Stärkeren zur Stärke des Rechts. Die Europäische Sicherheitsgemeinschaft (ESG) als Garant von Sicherheit und Frieden, Hamburg.
- IFSH (1995): Die Europäische Sicherheitsgemeinschaft. Das Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert, Bonn.
- Immerfall, Stefan; Sobisch, Andreas (1997): Europäische Integration und europäische Identität. Die Europäische Union im Bewußtsein ihrer Bürger. In: *aus Politik und Zeitgeschichte*, B 10, 25-37.
- Jachtenfuchs, Markus; Kohler-Koch, Beate (Hrsg.) (1996): Europäische Integration, Opladen.
- Jäger, Thomas; Kümmel, Gerhard (1995): Weltpolitische Führung nach dem Ost-West-Konflikt. In: *Vorgänge*, 34: 2, 5-20.
- Jäger, Thomas; Piepenschneider, Melanie (Hrsg.) (1997): Europa 2020. Szenarien politischer Entwicklung, Opladen.
- Kahler, Miles (1992): Multilateralism with Small and Large Numbers. In: *International Organization*, 46: 3, 681-708.
- Kaiser, Karl; Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.) (1995): Die neue Weltpolitik, Bonn.

- Kohler-Koch, Beate (1998): Die Europäisierung nationaler Demokratien: Verschleiß eines europäischen Kulturerbes? In: Greven 1998: 263-288.
- Kümmel, Gerhard (1997a): Deutschlands Außenwirtschaftspolitik: Europäische und globale Dimensionen. In: Rüländ/Becker 1997: 81-104.
- Kümmel, Gerhard (1997b): Prognosen wiedergelesen. Szenarien über die Zukunft Europas vom Ende der sechziger Jahre. In: Jäger/Pieperschneider 1997: 165-190.
- Kümmel, Gerhard (1998): The Russian Bear: Wounded, Confused and Dangerous? *SOWI-Arbeitspapier* Nr. 109, Strausberg.
- Lachowski, Zdzislaw; Rotfeld, Adam Daniel (1997): Inter-Institutional Security Cooperation in Europe: Past, Present and Perspectives. In: Bredow/Jäger/Kümmel 1997: 117-130.
- Lepgold, Joseph (1998): NATO's Post-Cold War Collective Action Problem. In: *International Security*, 23: 1, 78-106.
- Link, Werner (1997): Die europäische Neuordnung und das Machtgleichgewicht. In: Jäger/Pieperschneider 1997: 9-31.
- Link, Werner (1998): Die Neuordnung der Weltpolitik. Grundprobleme globaler Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, München.
- Lippert, Ekkehart; Prüfert, Andreas; Wachtler, Günther (Hrsg.) (1997): Sicherheit in der unsicheren Gesellschaft, Opladen.
- Lutz, Dieter S. (1998): Für eine Europäische Sicherheitsgemeinschaft. Europa zwischen ‚Protektorat‘ und ‚Eigenständigkeit‘. In: *Internationale Politik*, 53: 7, 13-20.
- Mauß, Hanns W. (1995): Welche Akteure beeinflussen die Weltpolitik? In: Kaiser/Schwarz 1995: 301-315.
- Meier, Christian (1997): Transformation der Außenwirtschaftspolitik: Zur Wechselbeziehung von EU-Integration und regionaler Kooperation der Staaten Ostmitteleuropas. In: *aus Politik und Zeitgeschichte*, B 30-31, 23-30.
- Miall, Hugh (Hrsg.) (1994): Redefining Europe. New Patterns of Conflict and Cooperation, London - New York.
- Peters, Ingo (1997): Von der KSZE zur OSZE: Überleben in der Nische kooperativer Sicherheit. In: Haftendorn/Keck 1997: 57-100.
- Pfetsch, Frank R. (1997): Zerfall oder Verlagerung? Handlungsspielräume des Nationalstaats. In: *Universitas*, 52: 4, 321-335.
- Pfetsch, Frank R. (1998): Die Problematik der europäischen Identität. In: *aus Politik und Zeitgeschichte*, B 25-26, 3-9.
- Politi, Alessandro (1997): On the Necessity of a European Defence Industry. In: Bredow/Jäger/Kümmel 1997: 100-113.
- Regelsberger, Elfriede; Schoutteete, Philippe de; Wessels, Wolfgang (Hrsg.) (1997): Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond, Boulder, Col. – London.
- Robejsek, Peter (1998): Rußland - Die geschwächte Großmacht. Zur russischen Außenpolitik in der postimperialen Ära. In: *Rissener Rundbrief*, 4/5, 7-17.

- Roper, John (1998): Wandel tut not. Herausforderungen für Europas Sicherheitspolitik. In: *Internationale Politik*, 53: 7, 1-6.
- Rüland, Jürgen; Becker, Bert (Hrsg.) (1997): Japan und Deutschland in der internationalen Politik. Neue Herausforderungen nach dem Ende des Kalten Krieges, Hamburg.
- Scharpf, Fritz W. (1997): Konsequenzen der Globalisierung für die nationale Politik. In: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 2, 184-192.
- Sloterdijk, Peter (1994): Falls Europa erwacht. Gedanken zum Programm einer Weltmacht am Ende des Zeitalters ihrer politischen Absence, Frankfurt am Main.
- Strange, Susan (1996): *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge - New York – Melbourne.
- Weidenfeld, Werner (1996): Kulturbruch mit Amerika? Das Ende transatlantischer Selbstverständlichkeit, Gütersloh.
- Wohlfeld, Monika (1997a): Conclusions. In: Wohlfeld 1997b: 63-73.
- Wohlfeld, Monika (Hrsg.) (1997b): The Effects of Enlargement on Bilateral Relations in Central and Eastern Europe, *Chaillot Paper* 26.
- Zelinka, Udo (1997): Sicherheit - ein Grundbedürfnis des Menschen? In: Lippert/Prüfert/Wachtler 1997: 43-57.
- Zürn, Michael (1996): Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 37: 1, 27-55.

Der Autor:**Kümmel, Gerhard, Dr. phil. (geb. 1964)**

Studium der Politikwissenschaft, Soziologie und Geschichte an der Philipps-Universität Marburg (1985-91). Promotionsstipendiat der Friedrich-Naumann-Stiftung (1991-94). Forschungsstipendiat des German Historical Institute, Washington, D.C. (1992). J. William Fulbright Dissertationspreis der Fulbright-Kommission (1996). Post-doc-Stipendiat der Deutschen Forschungsgemeinschaft (1995-97). Dozent des Deutschen Akademischen Austauschdienstes an der University of Victoria in Victoria, B.C., Canada (Wintersemester 1997). Seit Herbst 1997 Wissenschaftlicher Angestellter am Sozialwissenschaftlichen Institut der Bundeswehr in Strausberg.

Arbeitsschwerpunkte sind:

Internationale Beziehungen, Sicherheitspolitik, Demokratisierungsforschung, Militärsoziologie, Jugendsoziologie.

Weitere thematisch relevante Veröffentlichungen:

- European Security. Hrsg. zusammen mit Wilfried von Bredow und Thomas Jäger, Basingstoke – London: Macmillan, 1997.
- The Russian Bear: Wounded, Confused and Dangerous? SOWI-Arbeitspapier Nr. 109, Strausberg, 1998.