

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Wilfried von Bredow/Thomas Jäger  
Konflikte und globale Kooperation  
am Ende des 20. Jahrhunderts

Franz H. U. Borkenhagen  
Geteilte Sicherheit in Europa?

Reinhard Wolf  
Demokratisierungspolitik als Instrument  
deutscher Sicherheitsvorsorge

B 26–27/94  
1. Juli 1994

Wilfried von Bredow, Dr. phil., geb. 1944; Professor am Institut für Politikwissenschaft der Philipps-Universität Marburg.

Veröffentlichungen u. a.: Der KSZE-Prozeß. Von der Zähmung zur Auflösung des Ost-West-Konflikts, Darmstadt 1992; (zus. mit Thomas Jäger) Neue deutsche Außenpolitik. Nationale Interessen in internationalen Beziehungen, Opladen 1993; (Hrsg. zus. mit Thomas Jäger) Japan. Europa. USA. Weltpolitische Konstellationen der neunziger Jahre, Opladen 1994.

Thomas Jäger, Dr. phil., geb. 1960; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Philipps-Universität Marburg.

Veröffentlichungen u. a.: Europas neue Ordnung. Mitteleuropa als Alternative?, München 1990; (zus. mit Wilfried von Bredow) Neue deutsche Außenpolitik. Nationale Interessen in internationalen Beziehungen, Opladen 1993; (Hrsg. zus. mit Wilfried von Bredow), Japan. Europa. USA. Weltpolitische Konstellationen der neunziger Jahre, Opladen 1994.

Franz H. U. Borkenhagen, geb. 1945; Referatsleiter in der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. zus. mit Christian Bruns-Klöss/Gerd Memminger/Otti Stein) Die deutschen Länder in Europa, Baden-Baden 1992; Europa braucht GASP. Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik in und für Europa, Bonn-Berlin 1993; Regionen in Europa, in: Aussenpolitik, 45 (1994) 2.

Reinhard Wolf, Dr. phil., geb. 1960; wissenschaftlicher Assistent am Institut für Politikwissenschaft der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

Veröffentlichungen u. a.: Strategische Stabilität und Rüstungskontrollpolitik. Die praktische Relevanz eines theoretischen Konzepts, Berlin 1989; Abschreckungstheorie und strategische Rüstungspolitik. Die Dislozierung der amerikanischen Interkontinental-Raketen in der Reagan-Administration, Baden-Baden 1992; (zus. mit Gunther Hellmann) Neorealism, Neoliberal Institutionalism, and the Future of NATO, in: Security Studies, 3 (1993) 1.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62-65, 54290 Trier, Tel. 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

## Konflikte und globale Kooperation am Ende des 20. Jahrhunderts

### I. Kein „Ende der Geschichte“

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts zerbrach die seit den späten vierziger Jahren bestehende bipolare Sicherheitsordnung und legte vielfältige, sehr unterschiedlich begründete Konflikte in den internationalen Beziehungen frei. Der Handlungsspielraum vieler Akteure ist seitdem größer geworden, wie man beim Studium der Brennpunkte der internationalen Politik zu Beginn der neunziger Jahre erkennen kann. Die meisten der Konflikte, vom Irak über Somalia bis zu Jugoslawien, wären zu Zeiten des Ost-West-Konflikts noch mit gegenseitigen Drohgebärden ruhiggestellt worden<sup>1</sup>.

Auch wurde sehr rasch sichtbar, daß die Begründung legitimer Herrschaftsstrukturen in Zukunft keineswegs allein demokratisch erfolgen wird. Die eigentlich ja optimistische These vom *Ende der Geschichte* zerstob sehr rasch. Ethnonationalistische Motive politischen Handelns traten nach dem Zusammenbruch der globalen Sicherheitsstruktur sogleich wieder deutlich hervor.

Wird sich die in den letzten vierzig Jahren durch die nukleare Abschreckung zwischen Ost und West auf risikobeladene Weise und hohem Rüstungsniveau sowie mittels Einsatz beträchtlicher konventioneller Gewaltmittel unter Kontrolle gehaltene Kriegsbereitschaft in der Welt jetzt erneut nach den Verhaltensregeln des ausgehenden 19. Jahrhunderts aufladen? Schon wurde die Verbindung von nationalistischen Emotionen, wirtschaftlichen Problemen und politischer Führungslosigkeit – in ihrer Gefahr potenziert durch vagebundierende Arsenale konventioneller und die absehbare Verbreitung nuklearer Waffen<sup>2</sup> – als

Sprengsatz am ausgehenden 20. Jahrhundert ausgemacht<sup>3</sup>.

Der Rückblick auf frühere historische Phasen, vor allem die Zeit zwischen 1871 und 1945, erfüllt heute zwei wichtige Funktionen: Einmal ist es, schon allein aus didaktischen Gründen, notwendig, das eigentümliche Gefühl vom *Ende der Geschichte*, an dem man angelangt sei, einzukapseln und es nicht zur Prämisse ernsthafter politischer Analysen zu machen, denn diese würden dadurch völlig verdorben<sup>4</sup>. Und zweitens kann man bei einiger analytischer Anstrengung durch die Beleuchtung der Unterschiede zwischen verschiedenen Epochen die Besonderheiten der aktuellen Entwicklungen deutlicher erfassen. Ausgeschlossen aber ist, daß die Geschichte sich nach den alten Mustern wiederholt.

Der wichtigste Unterschied zwischen der Zeit nach 1945 und der nach 1989/90 besteht darin, daß in der Nachkriegszeit damals unter Führung der USA ein Geflecht von sehr einseitigen sicherheitspolitischen Abhängigkeiten und gegenseitigen wirtschaftlichen Verflechtungen entstanden ist. Dadurch stabilisierten sich die gemeinsamen demokratischen Entwicklungen. Zu diesen gehörte in der westlichen Gesellschaft<sup>5</sup> auch die rasch fortschreitende Ausbildung eigener zwischengesellschaftlicher, transnationaler, von staatlichen Vorgaben weniger abhängiger Beziehungen. Auf deren Basis entstand ein Netzwerk gegenseitiger Abhängigkeiten, vor allem in sozioökonomischen Belangen. Staatliche Akteure ha-

und Aufrüstung. Neue Bedrohungen und Friedensperspektiven, Frankfurt/M. 1993.

3 Vgl. John Mearsheimer, Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War, in: *International Security*, (1990) 1, S. 5–56.

4 Gegen die These vom „Ende der Geschichte“ polemisiert aus anderen Motiven André Glucksmann, Am Ende des Tunnels. Das falsche Denken ging dem katastrophalen Handeln voraus. Eine Bilanz des 20. Jahrhunderts, Berlin 1991.

5 Der Begriff „westliche Gesellschaft“ wird hier nicht geographisch, sondern typologisch verwendet; so auch Volker Bornschieer, Westliche Gesellschaft im Wandel, Frankfurt/M. 1988.

1 Vgl. Wilfried von Bredow/Thomas Jäger, Die Illusion des Eurozentrismus und die Vielfalt der Risiken, in: *Europäische Sicherheit*, (1991) 5, S. 260–266; vgl. auch Wilfried von Bredow, Turbulente Welt-Ordnung. Internationale Politik am Ende des 20. Jahrhunderts, Stuttgart i. E.

2 Vgl. Bernd W. Kubbig/Harald Müller, Nuklearexport

ben diesen Prozeß in den westlichen Gesellschaften befördert. Inzwischen ist er soweit gediehen, daß kaum noch vorstellbar ist, wie nichtstaatliche und staatliche Akteure aus diesem Netzwerk ausscheiden könnten, ohne sich selbst und ihren Interessen nachhaltig zu schaden.

Dieses Niveau an Interdependenz fand in sehr unterschiedlichen Organisationen eine institutionelle Form: in der Europäischen Union (EU), im Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT), in der UNO, in der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit (OECD), im Weltwirtschaftsgipfel der sieben führenden Industriestaaten (G-7), im bilateralen japanisch-amerikanischen Sicherheitsabkommen, in der Asia-Pacific Economic Corporation (APEC) und vielen anderen mehr.

Die beteiligten Gesellschaften differenzierten sich politisch, sozial und ökonomisch immer weiter aus und legten mit diesen funktionalen Arbeitsteilungen die Fundamente für die erfolgreichere Bearbeitung, wenn auch nicht immer Lösung unterschiedlicher Herausforderungen. Die Anforderungen an die politischen Eliten wandelten sich mit der Ausbildung neuer internationaler Strukturen. Die militärische Verteidigung nach außen verlor gerade in der OECD-Welt an Bedeutung, ohne daß sie unwichtig wurde. Aber wirtschaftliche und ökologische Sicherheit, auch Fragen nach der kulturellen Eigenständigkeit der sich ausdifferenzierenden Gesellschaften rückten stärker in den Vordergrund<sup>6</sup>.

Die Frage am Ende des 20. Jahrhunderts ist nun, ob die gesellschaftliche Entwicklung in den industrialisierten Staaten mit ihrer zwischengesellschaftlichen Zusammenarbeit den *point of no return* erreicht hat und ob auf der Basis dieser – trilateral getragenen Kooperation – die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts bewältigt werden können. Oder ob dieser Punkt eben (noch) nicht erreicht ist und die internationalen Beziehungen – wenn auch mit großem Schaden für alle Beteiligten – wieder in viele einzelne bilaterale, nur am jeweils eigenen, partikularen Interesse orientierte Beziehungen zerfallen.

6 Sicherheitsfragen bleiben in der Politik dominant, aber sie lassen sich nicht mehr militärisch konzentrieren. Staaten bleiben wichtige Akteure, sie verlieren aber ohne produktiven gesellschaftlichen Kontext an Bedeutung nach außen.

---

## II. Weltordnung oder Chaos

---

Selbstverständlich orientieren sich die politischen Akteure auch in interdependenten Beziehungen an ihren eigenen Interessen und versuchen, ihre Umwelt so zu gestalten, daß es der Realisierung dieser Interessen dient. Kooptive Macht – d. h. die Fähigkeit, Situationen so zu strukturieren, daß andere Akteure ihre Interessen im Einklang mit den eigenen ausbilden – rückt dabei zunehmend in das Zentrum politischer Führungsfähigkeit<sup>7</sup>. Dabei erlangen Interessen an der Erhaltung der Kooperationsstruktur und an der Fähigkeit, die Ausgestaltung der Kooperation zu prägen, immer größeres Gewicht. Akteure stellen z. B. dann die Verwirklichung eigener Teilinteressen zurück, wenn dadurch die Struktur der Zusammenarbeit gefährdet würde<sup>8</sup>.

Interdependenz bedeutet aber nicht ohne weiteres, daß man sich nicht auch *gegen* die Struktur der Zusammenarbeit entscheiden könnte. Denn Kooperation ist nicht nur mit Kosten verbunden, die die Akteure zu tragen haben, sondern sie setzt auch voraus, daß die Struktur der internationalen Beziehungen von den Beteiligten als legitim angesehen wird. Interdependenz verträgt sich nicht mit zu großer Verschiedenartigkeit der gesellschaftlichen Werte und Normen-Prioritäten, auch nicht mit dem revolutionären Auftreten von Staatsführungen, die das Gesamtgefüge der internationalen Politik ändern wollen. Die Transformation des gegenwärtigen internationalen Systems wird aber weltpolitische Verlierer mit sich bringen, die nicht ohne weiteres die neue Ordnung als legitim anerkennen werden.

Tempo, Richtung, Risiken und Kosten dieser Transformation werden in den nächsten Jahrfünftigen angelegt. Von den drei weltpolitischen Akteuren mit dafür vorhandener Definitions- und Ordnungsmacht, den USA, Japan und Westeuropa unter deutsch-französischer Führung, wird es abhängen, welche Gestalt die internationalen Beziehungen für das 21. Jahrhundert annehmen werden<sup>9</sup>.

7 Vgl. Joseph S. Nye, *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*, New York 1990.

8 Vgl. Robert O. Keohane, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton 1984.

9 Die von manchen erfahrenen Beobachtern der internationalen Beziehungen (H. Schmidt, H. Kissinger) gern gebrauchte Figur des weltpolitischen Fünfecks (nämlich unter

## 1. Suche nach neuen Rollen

Politische Anforderungen und die Gestalt der Akteurs-Kooperation, die solchen Anforderungen gerecht wird, prägen die Interessenprofile der einzelnen Akteure ebenso mit, wie solche Interessenprofile wiederum auf die Beziehungsfiguren zurückwirken. In diese Spannung zwischen der Entwicklung eigener Interessenlagen und korrespondierender Kooperationszusammenhänge ist die Ausbildung der internationalen Beziehungen eingebunden. Das gilt für die einzelnen politischen Ebenen (die der Groß-Regionen, Staaten und Unternehmen) und Sachbereiche (Sicherheit, Wirtschaft, Herrschaft) auf ganz unterschiedliche Weise<sup>10</sup>. Sind schon die Kontextgefüge um jeden einzelnen Schnittpunkt aus Politikebene und Sachbereich kompliziert, so ist es viel mehr noch die wertende Einordnung, an deren Ende ein Gesamtbild der politischen Orientierung steht.

*Trilaterale Beziehungen* sind nicht einfach dreiseitige, sondern ein komplexes Geflecht von vielen politischen, militärischen, wirtschaftlichen und kulturellen Gruppenbeziehungen. Politische Führung, soziale Akzeptanz, internationale Koordination und sachbereichsspezifische Problemlösung greifen hierbei ineinander. Es stimmt, was in allen Arbeiten zur deutschen, japanischen oder amerikanischen Sicht der internationalen Beziehungen des 21. Jahrhunderts und der eigenen Stellung darin geschrieben wird, nämlich daß die staatlichen Akteure ihre neuen Rollen noch nicht gefunden haben. Diese Feststellung kann aber nur den Ausgangspunkt für weitere Überlegungen zu Art und Gewicht, Profil und Wandlungsfähigkeit dieser Rollen abgeben. Leider mangelt es an über kleine Zirkel hinausgehender gesellschaftlicher Interaktion, die die Suche nach neuen Rollen in den drei Zentren der Welt in einen gemeinsamen Diskurszusammenhang stellt.

Denn ebenso wichtig wie die Abstimmung von unterschiedlichen Interessen wird es für die Zukunft sein, gemeinsam mittelfristige Interessenprofile auszubilden. Im OECD-Prozeß wird diese Diskussion zwischen Bürokratien der beteiligten

Einschluß von China und Rußland) hat für den hier in den Blick genommenen Zeitabschnitt noch keine Relevanz. Diese Mächte werden in dieser Zeit zu den Problemen der Transformation gehören und wenig konstruktive Beiträge zu deren Lösung beisteuern können.

10 Vgl. hierzu Ernst-Otto Czempel, *Internationale Politik. Ein Konfliktmodell*, Paderborn u. a. 1981, S. 101 ff.

Staaten geführt. Aber sie beschränkt sich bislang zu sehr auf Detailfragen der Wirtschafts- und Geldpolitik. Die Gesamtheit sozialer Wertgefüge und Zukunftsperspektiven muß trilateral entwickelt werden, wenn die Gefahr verringert werden soll, daß internationale Zusammenarbeit national entlegitimiert wird.

## 2. Gemeinsame Interessen

Internationale Beziehungen entwickeln sich nach den Relationen der Macht, die danach bestimmt werden können, ob ein Akteur einen anderen dazu bringen kann, etwas zu tun, was dieser anderenfalls nicht getan hätte und was (vor allem) im Interesse des überlegenen Akteurs liegt. Diese an der Theorie des Strukturellen Realismus orientierte Definition<sup>11</sup> kann sich sowohl auf einzelne Aktionen als auch auf die Umsetzung einer gewünschten internationalen Struktur beziehen. Macht schließt die Fähigkeit ein, bestimmte Themen auf die politische Tagesordnung zu setzen – oder sie von ihr fernzuhalten.

Die Chance der trilateralen Welt liegt nun gerade darin, daß die definitorischen Mächte gemeinsam das tun, was in ihrem gemeinsamen Interesse liegt. Eine trilaterale Welt wird sich nur entwickeln, wenn sich die entscheidenden Akteure an eine spezifische Form der Interaktion (die in der Politik über Macht abgewickelt wird) binden, nämlich die kooptive, und andere Formen der Auseinandersetzung insoweit vermeiden, als diese nicht die Gesamtbeziehungen prägen dürfen. Die größte Gefahr für den trilateralen Zusammenhang geht von der Perzeption aus, bestimmte Akteure müßten sich gegen andere zusammenschließen, um ihre Interessen zu realisieren. Deshalb wird der Tatsache, daß die industrialisierten Staaten des Westens – wozu Japan spätestens seit dem Weltwirtschaftsgipfel von Williamsburg 1983 aus eigener Entscheidung auch sicherheitspolitisch gehört – mit der Sowjetunion einen gemeinsamen Feind verloren haben, strukturelle Bedeutung für die weitere Entwicklung der trilateralen Beziehungen beigemessen.

Die Zukunft kann nicht vorhergesagt werden. Aber sicher ist: Wird es kein trilaterales Beziehungsgeflecht geben, das jedem Akteur von einigem Gewicht die Realisierung seiner Interessen

11 Vgl. Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*, Boulder u. a. 1989, S. 35–73.

besser ermöglicht als ohne die trilaterale Kooperation, dann wird es wahrscheinlich zu Koalitionsbildungen und Prozessen eines regressiven Nationalismus kommen. Rückbezug der Nationen auf die eigenen exklusiven Interessen, wechselnde Allianzen, Priorität für bilaterale statt multilaterale Beziehungen, sich abschottender statt offener Groß-Regionalismus – all dies kann ebenso wahrscheinliche Folge der nächsten Jahre sein wie eine multilaterale offene Kooperationsfigur.

Dabei ist zu beachten, daß die Aufrechterhaltung der trilateralen Kooperation schwieriger zu bewerkstelligen ist als ihre Beschädigung. Die Uruguay-Runde des GATT hat die Verhinderungsmacht einzelner Akteure, hier z.B. der europäischen Landwirtschaftsverbände und der französischen Regierung, vor Augen geführt. In Europa sind nationale Denkhaltungen bestimmender geworden. Staaten zerbrachen an Ethno-Nationalismus, wie die Tschechoslowakei. Andere, wie Italien, drohen dies zu tun. Wieder andere, eigentlich alle, erleben einen Aufschwung rechts-nationaler Subkultur, z.B. Deutschland. In Japan besinnt man sich auf die eigene Stärke und darauf, „Nein sagen zu können“<sup>12</sup>. In den Vereinigten Staaten zeigte sich im Wahlkampf um die Präsidentschaft 1992 ein hohes Potential an Wählern, die einer Strategie des „America First“ folgen – ein Potential, das sich erhöhen wird, sollte Präsident Clinton mit seiner Haushalts- und Wirtschaftspolitik scheitern.

Dabei spielt es leider eine untergeordnete Rolle, daß eine solche fragmentierte Welt ganz offensichtlich nicht in der Lage ist, die anstehenden wirtschaftlichen und ökologischen Herausforderungen zu bestehen. Der Wohlstands-Chauvinismus als moderne Form eines romantischen Nationalismus würde schon mittelfristig die Fundamente seiner eigenen Existenz untergraben. Aber internationale Politik folgt keinem festen Rationalitätskalkül. Die beste Sicherheit – und wohl auch die einzige Sicherheit – für trilaterale Kooperation ist die Vernetzung von Interessen.

### 3. Sicherheit

Die sicherheitspolitischen Lagen der drei welt-politischen Zentren sind sehr unterschiedlich. Die USA<sup>13</sup> sind derzeit der einzige Staat, der zu glo-

baler Projektion seiner militärischen Macht in der Lage ist<sup>14</sup>. Gleichzeitig wurde mit dem Ende der Rivalität zur Sowjetunion/Rußland die Gefährdung des eigenen Territoriums erheblich reduziert. Jedoch stehen die USA aus finanziellen Gründen vor erheblichen Einschnitten in ihrem militärischen Dispositiv. Von der Entwicklung in Europa und Japan und der amerikanischen Haushaltslage wird abhängen, ob die USA weiterhin wenigstens symbolisch Streitkräfte in Europa und Asien belassen. Dies wird von einigen Autoren als Bedingung für das Funktionieren der trilateralen Kooperation gesehen<sup>15</sup>.

Japan steht im Bereich der Sicherheitspolitik vor der für die nationale Entwicklung entscheidenden Frage, ob die Beziehungen zu den USA<sup>16</sup>, die für die japanische Entwicklung konstitutiv sind, weiterhin asymmetrisch bleiben, also der amerikanische Nuklearschutz in Anspruch genommen wird, oder ob es einen eigenständigen militärischen Weg einschlagen wird. Dies wird davon abhängen, wie sich die bilateralen Beziehungen zwischen den USA und Japan entwickeln, aber auch davon, welche Gefährdungen in der doch erhebliche Instabilitäten erwartenden pazifischen Region lauern, und davon, wie sich die Einstellung der japanischen Bevölkerung zu Atomwaffen entwickeln wird. Vor allem die Beziehungen in der Großregion scheinen hier wichtig: die Entwicklung zwischen den beiden Teilen Koreas und die Modernisierung Chinas (mit Hongkong und im Konflikt mit Taiwan), aber auch die weitere Entwicklung Kambodschas<sup>17</sup>.

Die pazifistische Grundhaltung oder jedenfalls das einer solchen Grundhaltung entsprechende Selbstbild der japanischen Außenpolitik in Fortführung der Yoshida-Doktrin werden nicht aufrechtzuerhalten sein. Die sicherheitspolitische

ven E. Miller (Eds.), *America's Strategy in a Changing World*, Cambridge-London 1992.

14 Vgl. Peter J. Schraeder (Ed.), *Interventions into the 1990s. U.S. Foreign Policy in the Third World*, Boulder-London 1992.

15 Vgl. Jeffrey T. Bergner, *The New Superpowers. Germany, Japan, the U.S. and the New World Order*, New York 1991.

16 Vgl. Ernst-Otto Czempel, *Die Beziehungen zwischen Japan und den Vereinigten Staaten von Nordamerika*, in: Wilfried von Bredow/Thomas Jäger (Hrsg.), *Japan. Europa. USA. Weltpolitische Konstellationen der neunziger Jahre*, Opladen 1994, S. 105-120.

17 Vgl. Gerhard Kümmel/Thomas Jäger, *Der Pazifik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts*, in: Wilfried von Bredow/Thomas Jäger (Hrsg.), *Regionale Großmächte*, Opladen, i.E.

12 Vgl. Shintaro Ishihara, *Wir sind die Weltmacht – Warum Japan die Zukunft gehört*, Bergisch Gladbach 1992.

13 Zur US-Sicherheitspolitik vgl. Sean M. Lynn-Jones/Ste-

Neuordnung könnte mit antiamerikanischen Haltungen zusammentreffen, die aus wirtschaftlichen Konkurrenzgründen sowie aus sicherheitspolitischen Neutralitätsambitionen zur Unterminierung des japanisch-amerikanischen Sicherheitsvertrages beitragen. Die Motive sind unterschiedlich, können im Ergebnis aber dazu führen, daß die japanische Außenpolitik ein eigenes militärpolitisches Profil aufbaut<sup>18</sup>.

Anders als für Japan gilt für Westeuropa, daß mit dem Ende des Ost-West-Konflikts die große sicherheitspolitische Bedrohung enorm nachgelassen hat. Die in Ost- und Südosteuropa und auch in der GUS möglichen Konflikte dürften keine direkten Auswirkungen auf die westeuropäischen Gesellschaften haben. Allerdings deuten sich mehr und mehr indirekte Auswirkungen für den Westen Europas an, die in ihrer Summe sehr wohl eine neuartige, *kleine* sicherheitspolitische Bedrohung ergeben können. Sollte es hier zu militärischen Konflikten kommen, würden sie die NATO (und damit auch die USA) betreffen. Fraglich ist auch, welche Entwicklung die sicherheitspolitische Integration in Europa nehmen wird<sup>19</sup>. Unter den Gesichtspunkten weltpolitischer Eigenständigkeit und sicherheitspolitischer Handlungsfähigkeit werden weitergehende Integrationen angestrebt – etwa hin zu europäischen Streitkräften. Problematisch wäre, wenn sich diese Streitkräfte nicht in enger Verschränkung zu den US-Streitkräften entwickeln würden, weil dann ein bestehender Zusammenhang transatlantischer Beziehungen aufgelöst würde.

Möglicherweise fördert es bisher die trilaterale Kooperation, daß wirtschafts- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit auseinanderfallen. Die weltpolitischen Konstellationen sind unübersichtlich, die Risiken für die Sicherheit der Gesellschaften haben zugenommen. Auf die sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der USA kann deshalb nicht verzichtet werden<sup>20</sup>. Unter ihrem Schirm könnten sich die westeuropäischen Staaten und Japan einige Zeit erkaufen, um die eigene sicherheitspolitische *Posture* den neuen Erforder-

nissen anzupassen. Sollten sich die Vereinigten Staaten aber als „Global-Manager regionaler Balancen“<sup>21</sup> sehen, dann ist die Rivalisierung der trilateralen Beziehungen fest vorherzusehen. Denn dann wäre zu erwarten, daß sich die wirtschaftlich potenten Staaten, denen derzeit noch die (als symbolische oder reale Instrumente verwendbaren) Mittel fehlen, eine ihren Interessen gemäße internationale Ordnung zu verteidigen oder neu zu konturieren, sich diese Mittel beschaffen. Die Entscheidung über den Grad der Bedrohung der internationalen Struktur darf nicht allein bei der amerikanischen Regierung liegen. Das fördert nur die Entstehung rivalisierender Mächte(gruppen).

#### 4. Wirtschaft

Als westliche Führungsmacht konnten die Vereinigten Staaten – wenn auch mit der Zeit immer weniger – ihre sicherheitspolitische Vormachtstellung gegen das zunehmende wirtschaftliche Gewicht Deutschlands und Japans politisch wirksam werden lassen. Gerade im Fall Japans gelang es sogar, über die Sicherheitsgewährung an den technologischen Ergebnissen japanischer Forschung zu partizipieren<sup>22</sup>. Die wirtschaftlichen Verflechtungen, die in dieser Zeit geknüpft wurden, könnten zu einem tragenden Pfeiler der neuen internationalen Beziehungen werden. Geschichtliche Rückblicke stimmen indes eher pessimistisch: Ordnungen hegemonialer Stabilität oder der kooperativen Suprematie, wie sie die USA nach dem Zweiten Weltkrieg ausübten, führten bisher nicht zu kooperativen internationalen Regimen, sondern über Rivalität und Krieg zum Aufstieg einer neuen Weltmacht<sup>23</sup>.

Hier mag ein Unterschied zwischen der klassischen Hegemonie und der kooperativ gestalteten Suprematie nach 1945 liegen; letztere umfaßte bereits eine beträchtliche Zahl von Elementen einer globalen Abstimmungs-Politik, auf welche die Weltpolitik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts hinsteuert. Die Frage nach der Steuer-

18 Vgl. hierzu die eigentümlich anachronistische, aber eben nicht generell überholte Sicht bei George Friedman/Meredith Lebard, *The Coming War with Japan*, New York 1991.

19 Vgl. Reinhard Rummel (Ed.), *Toward Political Union. Planning a Common Foreign and Security Policy in the European Community*, Baden-Baden 1992; Wolfgang Wessels, *Von der EPZ zur GASP. 36 Anmerkungen, Ms.*, Bonn 1993.

20 Vgl. Carol Rae Hansen (Ed.), *The New World Order: Rethinking America's Global Role*, Falgstaff 1992.

21 So Josef Joffe, *Amerikas Große Strategie nach dem kalten Krieg*, in: Wolfgang Heydrich u. a. (Hrsg.), *Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente*, Baden-Baden 1992, S. 112.

22 Vgl. Rene Herrmann, *Technologietransfer als Sanktion: Technologische Kooperation zwischen Japan und den USA*, in: Ulrich Menzel (Hrsg.), *Im Schatten des Siegers: Japan*, Bd. 4: *Weltwirtschaft und Weltpolitik*, Frankfurt/M. 1989, S. 217–277.

23 Vgl. Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, New York 1981.

barkeit der künftigen Weltwirtschaftsbeziehungen umfaßt aber nicht nur die Steuerung von Handels- und Produktionskonflikten. Es geht um die Neukonstruktion einer Weltordnung mit friedlichen Mitteln.

Unsere These ist: Entweder führen die Turbulenzen der weltpolitischen Transformationen zu einer konzertierten Führung der trilateralen Mächte in der Weltpolitik, oder die ganz unterschiedlich motivierten Konflikte werden in zunehmend gewaltgeladene Auseinandersetzungen um die Struktur der internationalen Beziehungen münden.

Gerade deshalb ist der Abschluß der Uruguay-Runde des GATT in Marrakesch im April 1994 so wichtig. Internationale Regime bleiben nur dann produktiv, wenn sie den Akteuren Planungssicherheit und Kooperationschancen eröffnen. Darüber reproduzieren sie sich; anderenfalls verlieren sie ihren politischen Sinn für die Beteiligten. Mit der Komplexität der Probleme werden internationale Regime nicht nur notwendiger (um gewaltsame Lösungen zu verhindern), sondern sie erhalten auch mehr und mehr Chancen, kooperative Antworten auf Konfliktkonstellationen vorzubereiten<sup>24</sup>.

Für die trilateralen Beziehungen sind erhebliche wirtschaftliche Konflikte zu erwarten. Sie resultieren aus den Ungleichgewichten, die sich in den letzten Jahrzehnten entwickelt, sowie aus den Problemen, die sich aus der gesellschaftlichen Perzeption dieser Ungleichgewichte ergeben haben. Leider spielen Fragen der internationalen Wirtschaftsbeziehungen in Schule und Allgemeinbildung überall eine untergeordnete Rolle. Entsprechend gering ist das Verständnis für Strukturanpassungen in den Volkswirtschaften. Eine international ausgerichtete Wirtschaftspolitik könnte – in der Klemme zwischen binnenwirtschaftlicher Anpassung, den damit verbundenen sozialen Lasten und einer national-introvertierten Politikbetrachtung – schubartig an Akzeptanz verlieren.

Solche Prozesse ließen sich in den USA beobachten, als die wahrgenommene Bedrohung wirtschaftlicher Interessen durch eine feindliche Umwelt unter das Banner „America First“ gestellt wurde<sup>25</sup>. Dabei spielte dann keine Rolle, daß die

amerikanische Gesellschaft lange über ihre Verhältnisse gelebt hat, daß industrielle Modernisierungsmaßnahmen verpaßt worden waren, daß ohne erkennbaren Wandel seit Jahren ein enormes Haushaltsdefizit in Kauf genommen wurde – so hoch, daß inzwischen der Spielraum amerikanischer Geldpolitik ziemlich gering geworden ist. Jedenfalls ist nicht auszuschließen, daß ähnliche Wahrnehmungen auch in anderen Staaten an Boden gewinnen und sich diese Haltungen dann gegenseitig hochschaukeln könnten. Beobachter sehen hierin die größte Gefahr für eine offene Weltwirtschaft<sup>26</sup>.

Problematisch sind Auffassungen, die beispielsweise hinter dem japanischen Wirtschaftswachstum ganz andere Motive vermuten. Der japanischen Gesellschaft gehe es demnach nicht um eine Verbesserung ihres Lebensstandards, sondern um Vorherrschaft in möglichst vielen industriellen Bereichen. In Erwartung einer – irgendwann sich zeigenden – feindlichen Umwelt sollen mit dem wirtschaftlichen Wachstum strategische Positionen im Wettstreit mit anderen Akteuren aufgebaut werden, um in der erwarteten Auseinandersetzung den Einfluß Japans zu sichern<sup>27</sup>.

Eine solche Haltung Japans wäre angesichts der unvergleichlichen Außenabhängigkeit der japanischen Wirtschaft durchaus erklärbar<sup>28</sup>. Die eigentliche Frage ist doch aber, ob es gelingt, ökonomische Sicherheitserwartungen trilateral einzufassen<sup>29</sup>. Nur wenn dies gelingt oder als Perspektive vielversprechend erscheint, können die japanischen Befürchtungen auf kooperative Weise überwunden werden. Unter Berücksichtigung der Tatsache, daß das Projekt des Europäischen Binnenmarktes<sup>30</sup> als Politik eines sich ab-

Ending the Unequal Partnership, in: *Foreign Affairs*, Winter 1991/92, S. 41–57.

26 Vgl. Elke Thiel, USA und EG als ökonomische Akteure: Strukturelle Optionen im atlantischen und trilateralen Verhältnis, in: Wolfgang Heydrich u. a. (Hrsg.) (Anm. 21), S. 162.

27 Vgl. Karel van Wolferen, *The Enigma of Japanese Power*, New York 1989.

28 Vgl. Joachim Glaubitz, Die Außenpolitik Japans, in: Wichard Woyke (Hrsg.), *Netzwerk Weltpolitik. Großmächte, Mittelmächte und Regionen und ihre Außenpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg*, Opladen 1989, S. 301–320.

29 Zu einer Perspektive kooperativer Konkurrenz vgl. Lester Thurow, *Head to Head. The Coming Economic Battle among Japan, Europe and America*, New York 1992.

30 Zu den europäisch-japanischen Beziehungen vgl. Matthias Bauermeister, Die Japanpolitik der EG vor dem Hintergrund asymmetrischer Wirtschaftsbeziehungen, in: Wilfried von Bredow/Thomas Jäger (Hrsg.) (Anm. 16), S. 121–140.

24 Vgl. Harald Müller, *Die Chance der Kooperation. Regime in den internationalen Beziehungen*, Darmstadt 1993.

25 Vgl. Richard Hoolbrooke, *Japan and the United States:*



schottenden Groß-Regionalismus wahrgenommen wird, sowie der strategischen Bedeutung der japanischen Direktinvestitionen in Europa und den USA<sup>31</sup>, sind hier Zweifel angebracht. Die zunehmende Bedeutung, die Japan dem regionalen Umfeld wirtschaftlich und entwicklungspolitisch beimißt, deutet auf einen eigenen regionalen Ansatz hin. Dieser müßte aus japanischer Sicht jedoch die USA und Kanada mit einschließen – und sollte Europa wenigstens handelspolitisch nicht ausschließen. Letztlich ist einzig Japan in allen drei Weltwirtschaftsregionen deutlich vertreten.

Sollte der sozio-ökonomische Transformationsprozeß in absehbarer Zeit wirtschaftlich erfolgreich sein, wird Deutschland in Europa auf Dauer die ökonomisch stärkste Macht sein. Aber die Unterschiede zwischen den einzelnen Volkswirtschaften in Europa sind nicht so groß, wie dies in der asiatisch-pazifischen Region der Fall ist. Kein europäischer Akteur ist, auf sich allein gestellt, weltwirtschaftlich von überragender Bedeutung. Nur gemeinsam ist die EU ein wirtschaftliches Kraftzentrum, das – nimmt man für die mittlere Zukunft einen stabilisierten Reformprozeß für ganz Osteuropa und Rußland an – unter Ein-schluß der osteuropäischen Staaten die weltwirtschaftlichen Beziehungen nachhaltig als offenes Beziehungsgeflecht prägen kann. Schon heute aber hat die EU die Macht, eine sich abschottende Regionalisierung zu betreiben, indem sie die Befürchtung anderer erfüllt und sich zur „Festung Europa“ ausbaut. Zollbarrieren nach Ost und West kennzeichnen derzeit die Handelspolitik der Union, die in hohem Grad bilateral verregelt ist<sup>32</sup>.

Die Unwägbarkeiten, die auf dem europäischen Weg liegen, erhalten noch dadurch zusätzliche Bedeutung, daß den europäischen Staaten die *politische* Handlungsfähigkeit weitgehend fehlt. Dies gilt für den Integrationsprozeß selbst, seine außenpolitische Abstützung vor allem gegenüber den USA und in internationalen Institutionen sowie für die Offenhaltung der Integration für die reformierten mittelost- und osteuropäischen Staaten.

31 Vgl. Young-Kwan Yoon, *The Political Economy of Transition. Japanese Foreign Direct Investment in the 1980's*, in: *World Politics*, October 1990, S. 12.

32 Vgl. Geoffrey Edwards/Elfriede Regelsberger (Eds.), *Europe's global Links. The European Community and Inter-Regional Cooperation*, New York 1990.

---

### III. Trilateralismus, Regionalismus, Nationalismus

---

Den Gesellschaften in Europa, Japan und den USA versprechen multilaterale Konzeptionen eines offenen Groß-Regionalismus die meisten Vorteile. Dies gilt auch für die politischen und ökonomischen Führungen, wenn es gelingt, eine konzertierte Interessenprofilierung zu erreichen. Dabei greifen ökonomische und politische Multilateralität ineinander. Denn ohne offene Weltwirtschaft sind politische Konkurrenzverhältnisse zwischen den weltpolitischen Zentren zu erwarten, die über das in Interdependenzen verkräfterbare Maß an Wettbewerb hinaus auf die Auflösung der Interdependenzstruktur selbst zielen könnten.

Der großregionalen Entwicklung kommt entscheidende Bedeutung zu: Sollten sich diese Regionalisierungsprozesse offen gestalten, wird die Kooperation zu einer trilateralen Steuerung der Weltpolitik und Weltwirtschaft führen. Wie die Groß-Regionen gestaltet werden, ist derzeit offen. Es bleibt abzuwarten, ob sich die USA als pazifische *und* als europäische Macht werden behaupten können. Sollte dies der Fall sein, besteht über dieses Scharnier die Offenheit der internationalen Zusammenarbeit. Es kann auch noch nicht abgesehen werden, wie sich China entwickeln wird. Sollte die Volksrepublik China ihren Modernisierungsprozeß weiterführen, ließe sich eine andere, eine großpazifische Region vorstellen<sup>33</sup>, anders als im Fall der nationalen Abschließung Chinas oder der Entfaltung seiner Chaos-Macht.

Sich abschottender Groß-Regionalismus hingegen wird entweder zu einer überdimensionalen Blockkonkurrenz führen – Eurasien gegen Pazifik, eine Horrorvision – oder politische Auseinandersetzungen provinziell konservieren und mithin in den betroffenen Groß-Regionen in nationalistische Auseinandersetzungen münden, deren Pole von wirtschaftlicher Benachteiligung und Wohlstands-Chauvinismus gebildet werden.

33 Vgl. Kay Möller, *China in Ostasien: Die Renaissance der Pax sinica*, in: Albrecht Zunker (Hrsg.), *Weltordnung oder Chaos? Beiträge zur internationalen Politik*, Baden-Baden 1993, S. 317–327.

Für die Zukunft der internationalen Beziehungen ist also entscheidend, welche Gestalt die Regionalisierungsprozesse annehmen. Hier stehen insbesondere die europäischen Akteure vor einer riesigen Herausforderung in ihrer unmittelbaren Nähe in Mittel- und Osteuropa. Obwohl schon auf den ersten Blick das Ausmaß dieser Aufgabe – Konsolidierung der ehemals sowjetsozialistischen Welt – die Kräfte Europas übersteigt, erliegen manche Beobachter der Versuchung, sie zur innereuropäischen Angelegenheit zu erklären. Szenarien, die das industrielle Potential Westeuropas mit dem Bedarf und den Bodenschätzen Rußlands kombinieren, stehen auch schon bereit und entfalten eine anachronistische Attraktivität. Es ist deshalb gerade die Aufgabe der deutschen Außenpolitik, den erheblichen Einfluß in der EU zugunsten der trilateralen Kooperation zu nutzen<sup>34</sup>.

Ein sich abschottender Groß-Regionalismus der USA unter Einschluß Kanadas, Mexikos und der latein- und mittelamerikanischen Staaten ist kaum zu erwarten<sup>35</sup>. Eher schon scheint eine pazifische Region um die USA und Japan als Führungsteam möglich<sup>36</sup>. Die wirtschaftliche Kraft Japans und der vier *asiatischen Tiger* (Taiwan, Hongkong, Südkorea, Singapur) sowie die politisch-militärische Potenz der USA könnten zu einer produktiven Partnerschaft zusammenfinden. Andererseits wären Konflikte um die Vorherrschaft in der Region, gerade unter Einbezug Chinas, zu erwarten.

Deshalb ist eine solche Konstellation letztlich auch wenig wahrscheinlich. Die Einbeziehung Chinas – mächtig an Raum, Menschen und Waffen – scheint kaum in einer Weise möglich, die nicht zu neuen, das regionale Gleichgewicht störenden Prozessen, führt. Auch ist nicht absehbar, daß die USA die Beziehungen zu Europa oder das kooperative Management der nuklearen Arsenale mit Rußland aufgeben wollen. Die europäischen Staaten werden aber auf absehbare Zeit die USA nicht politisch aus Europa herausdrängen können, selbst wenn sie es wollten. Die wenigsten wollen dies: Die USA bedeuten in Europa

34 Wir haben an anderer Stelle vorgeschlagen, Japan in den konzeptionellen Mittelpunkt der außenpolitischen Überlegungen Deutschlands zu stellen; vgl. Wilfried von Bredow/Thomas Jäger, *Neue Deutsche Außenpolitik. Nationale Interessen in internationalen Beziehungen*, Opladen 1993.

35 Zur NAFTA vgl. Richardo Grinspum/Maxwell A. Cameron (Eds.), *The Political Economy of North American Free Trade*, New York 1993.

36 Vgl. Lawrence Kruse, *Trade Policy in the 1990's: goodbye bipolarity, hello regions*, in: *The World Today*, (1990) 5, S. 83f.

unter anderem ein Gegengewicht zu der erwarteten Stärke Deutschlands.

Nationalistische Politikhaltungen werden sich angesichts der Anforderungen, vor denen die wichtigen politischen Akteure stehen, in jedem Fall als anachronistisch erweisen – so als würde man die Welt durch Butzenscheiben betrachten: Sie färben die Weltsicht mit lokalen Besonderheiten ein, lassen Konturen verschwimmen und orientieren sich an einem historisierenden Gefühl<sup>37</sup>. Verbunden mit dieser Einschätzung ist aber auch die Erkenntnis, daß es anderen als nationalen Identitätsangeboten nicht gelingt, strukturelle Orientierungskraft in die betroffenen Gesellschaften hinein zu entfalten. Dies ist eine der wichtigsten Aufgaben trilateraler Kooperation.

---

#### IV. Das entscheidende Jahrzehnt

---

In den nächsten zehn Jahren werden Entscheidungen fallen, die die Struktur der internationalen Beziehungen auf längere Zeit prägen. Im Kern geht es um die Frage, ob eine kooperative trilaterale Führung von Weltpolitik und Weltwirtschaft möglich ist. Im anderen Fall lassen sich eine Reihe von Möglichkeiten denken, auf die sich die Welt zuentwickeln könnte. Sie wären allesamt weniger vorteilhaft, einige sogar ausgesprochen gefährlich.

Die Frage nach der Fähigkeit zu trilateraler Führung stellt sich für jede Gesellschaft anders. In den USA lautet sie, ob man bereit ist, das Haushaltsdefizit zurückzufahren und internationale Militäraktionen nicht mehr nur unilateral zu planen. In Japan lautet die Frage, ob man den Zugang ausländischer Akteure zum eigenen Markt öffnen will und wirtschaftlichen Einfluß nicht als staatlich-politischen betrachtet. In Westeuropa lautet die Frage, ob man bereit ist, den Integrationsprozeß zu vertiefen und gleichzeitig für die Transformation im Osten Sorge zu tragen, oder ob man die Balkanisierungstendenz in ethno-nationalistischer Absicht forciert. Aber selbst wenn diese Fragen in weltoffener Absicht beantwortet würden, steht noch nicht fest, daß eine trilaterale Führung realisiert werden kann. Denn sie stellt keine Weltregierung dar, sondern ein feines, auf

37 Anregend hierzu Panajotis Kondylis, *Planetarische Politik nach dem Kalten Krieg*, Berlin 1992, S. 59–74.

internationaler Ebene noch weitgehend unerprobtes Geflecht aus Kooperation und Wettbewerb. Die Anforderungen an die politischen Akteure jedenfalls werden enorm steigen. Denn die eigenen Voraussetzungen zur Möglichkeit der Teilnahme an der gemeinsamen Führung der internationalen Beziehungen werden selbst Gegenstand dieser Beziehungen.

In den japanisch-amerikanischen Beziehungen wurde dies exemplarisch veranschaulicht, wenn auch bisher ohne durchgreifenden Erfolg, als man sich 1990 darauf einigte, daß beide Staaten die innenpolitischen Voraussetzungen zum Abbau der bilateralen Probleme schaffen müssen. Die USA verpflichteten sich, das Haushaltsdefizit zu senken, die Sparquote zu erhöhen, die Qualität von Bildung und Ausbildung zu verbessern und die Wettbewerbsfähigkeit der Firmen zu stärken. Im Gegenzug verpflichtete sich Japan, den Lebensstandard zu erhöhen und dadurch die Importe zu steigern, zur Senkung der hohen Bodenpreise beizutragen, die Zugangsmöglichkeiten ausländischer Handelshäuser zu verbessern und den halbgesteuerten Handel (keiretsu) aufzubrechen sowie die Rechtslage für ausländische Firmen transparenter zu gestalten.

Wenn solche Abkommen als „höchst ungewöhnlich“<sup>38</sup> bezeichnet werden, dann reflektiert das

38 Mark Borthwick, *Pacific Century. The Emergence of Modern Pacific Asia*, Boulder u. a. 1992, S. 250.

die herkömmliche Vorstellung, daß innenpolitische Fragen nicht allgemein zwischen Staaten verhandelt werden. Aber genau das entspricht den Anforderungen an trilaterale Kooperation. Daß die Übereinkunft von der japanischen Regierung ein wenig, von der amerikanischen so gut wie gar nicht erfüllt wurde, weist auf zwei entscheidende Probleme hin: das der Umsetzung solcher Verträge und das möglicher Sanktionen bei Nichterfüllung. Die Vereinbarung selbst aber bedeutet schon einen erheblichen Fortschritt – nämlich den Abschied von einem Teil des zwar noch geltenden, indes sich sozusagen verdünnenden Prinzips nationaler Souveränität.

Die Erwartung aber, daß von Japan und Deutschland (nach einer äußerlichen Typologie freundlich so genannte „Zivilgesellschaften“) stilbildend für die anderen staatlichen Akteure auf dem Globus nun friedliche internationale Beziehungen ausgehen, kann man getrost vergessen. Sie übersieht nämlich die Kontextgebundenheit nicht nur von Politik, sondern auch der Selbstbilder, die jede Gesellschaft zur Selbstvergewisserung und als Entscheidungsmatrix entwickelt. Diese Bilder werden sich nach dem Ende des Ost-West-Konflikts in Deutschland und Japan mit einiger Verzögerung deutlich verändern. Die internationalen Anforderungen an beide Staaten haben sich erhöht. Sie werden ihre politische Passivität aufgeben müssen und sich nicht weiter im sicherheitspolitischen Windschatten auf ihre ökonomischen Interessen konzentrieren können.

## Geteilte Sicherheit in Europa?

---

### I. Europas neues sicherheitspolitisches Dilemma

---

Die Sicherheit in Europa hat eine neue Qualität erhalten; sie ist nicht länger im herkömmlichen Sinn geteilt. Ost- und Westeuropa unterliegen nicht mehr unterschiedlichen und auf Konfrontation angelegten Sicherheitsdoktrinen. Der Warschauer Pakt ist aufgelöst; seine ehemaligen ost-europäischen Mitglieder sind jetzt Teilhaber am Nordatlantischen Kooperationsrat (NAKR). Viele von ihnen haben inzwischen die Einladung der NATO zur Teilnahme an der „Partnerschaft für den Frieden“ angenommen.

Ein weiteres Merkmal der veränderten Sicherheit in Europa ist – im Gegensatz zur Kooperation – das Aufkommen und die Ausweitung von Kriegen und Bürgerkriegen im Osten und Südosten Europas. Ihre Folgen sind Armut, Unterdrückung, Mord und Vertreibung. Überdies wirken die jungen Demokratien in den mittel-, ost- und südosteuropäischen Ländern (MOEL) noch längst nicht stabil. Nicht von ungefähr suchen sie deshalb die Nähe und Mitgliedschaft im Atlantischen Bündnis (NATO) und in der Europäischen Union (EU). Beide Gemeinschaften sind jedoch nur begrenzt willens und fähig, engere militärische und wirtschaftliche Zusammenarbeit zu ermöglichen. Endgültiger Mitgliedschaft werden darum zunächst sogenannte Kooperations- und Assoziierungsvereinbarungen vorgeschaltet.

Entsprechend dieser geänderten Sicherheitslage unterliegt die Sicherheitspolitik in Europa der Notwendigkeit zum Wandel. Die Ansprüche an sie haben zugenommen; gleichzeitig scheint sich der Schwerpunkt der Wirkungsmöglichkeiten und Nutzung ihrer Instrumente verschoben zu haben: Militärische Mittel treten hinter wirtschaftlichen Stabilisierungsmaßnahmen und gesellschaftlichen Reformbemühungen zurück. „Nach dem Ende der ideologischen Konfrontation werden Wirtschaft und Handel immer mehr zu bestimmenden Faktoren politischer Beziehungen. Wirtschaft-

liche Dynamik und technologische Innovation, der Wettbewerb um künftige Märkte und Ressourcen bestimmen den internationalen Einfluß eines Landes heute mehr als militärische Macht. Vor diesem Hintergrund kann sich kein Staat der wachsenden Dynamik und Interdependenz der Weltwirtschaft entziehen. Auch wirtschaftliche und soziale Krisen sowie Umweltkatastrophen können sicherheitspolitische Auswirkungen auf westliche Gesellschaften haben.“<sup>1</sup> Mit dieser Situationsbeschreibung, einseitig auf den Westen bezogen, werden gleichzeitig die gesamteuropäische Sicherheitslage und die daraus resultierende Anforderung an die Sicherheitspolitik charakterisiert.

Das derzeitige europäische Sicherheitsdilemma bleibt bei dieser Abwägung der sicherheitspolitischen Instrumentarien aber weiterhin ohne unmittelbare Lösung. Die Fähigkeit, Kriege wie im ehemaligen Jugoslawien einzudämmen und zu beenden, sie präventiv zu ersticken oder zu verhindern, ist noch nicht vorhanden. Dadurch wird auch das Kernproblem der neuen europäischen Sicherheit und Sicherheitspolitik nach 1989 deutlich. Es findet seine widersprüchliche Charakterisierung in den beiden im folgenden und beispielhaft zitierten Texten.

In einer Resolution der Europäischen Volkspartei (EVP) des Europäischen Parlaments (EP) „... zeigen sich die Christdemokraten bestürzt über die Art und Weise, wie Gorazde von der UNO im Stich gelassen wurde... Die EVP-Fraktion ersucht... die UNO und NATO, den sogenannten Sicherheitszonen mit allen wirksamen Mitteln zu Hilfe zu kommen... Die Europäische Union ihrerseits... dürfe nicht zu einem Faktor der Instabilität, der Unschlüssigkeit und der Enttäuschung werden“<sup>2</sup>.

Der Bundesgeschäftsführer der SPD, Günter Verheugen, zweifelt dagegen an der Wirksamkeit militärischer Mittel im ehemaligen Jugoslawien:

1 Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.), Weißbuch 1994, Bonn 1994, S. 25f.

2 Info der EVP-Fraktion im Europäischen Parlament vom 21. April 1994, S. 1.

„... wenige tausend Peacekeeper haben ... unter denkbar schlechtesten Bedingungen Hunderttausenden von Menschen durch ihr humanitäres Mandat das Überleben ermöglicht. Wären 10 000 Blauhelme mit einem Kampfauftrag zur Friedenserzwingung versehen worden, wäre ihr Scheitern bei der humanitären wie bei der militärischen Mission mit hoher Wahrscheinlichkeit vorgezeichnet gewesen.“<sup>3</sup>

Die Stellungnahmen unterstreichen die Komplexität und die Gegensätze der sicherheitspolitischen Situation und Konstellation in Europa. Erkennbar wird zunächst, daß die Sicherheit in Europa sich aus mehreren Faktoren zusammensetzt. Politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche und militärische Ebenen sind die miteinander verbundenen Aktionsfelder der Sicherheitspolitik. Sie unterliegen allerdings nicht durchgängig in Ost- und Westeuropa den gleichen Einwirkungsmöglichkeiten. Unterschiedliche Bedürfnisse, Zwänge, Absichten, Interessen und Gegebenheiten bleiben die Merkmale nationaler und regionaler Besonderheiten. Sie sind grundsätzlich auf Konkurrenz angelegt, könnten aber mit demokratischen und friedlichen Steuersystemen geregelt werden – auf der jeweiligen Ebene und zwischen den Staaten.

Bei der Konfliktregelung können internationale Zusammenschlüsse hilfreich sein. Von dieser Einsicht sind die Staats- und Regierungschefs der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) im November 1990 ausgegangen, als sie die „Charta von Paris für ein neues Europa“<sup>4</sup> verabschiedet haben. Die Staats- und Regierungschefs konstatierten: „Nun ist die Zeit gekommen, in der sich die jahrzehntelang gehegten Hoffnungen und Erwartungen unserer Völker erfüllen: unerschütterliches Bekenntnis zu einer auf Menschenrechten und Grundfreiheiten beruhenden Demokratie, Wohlstand durch wirtschaftliche Freiheit und soziale Gerechtigkeit und gleiche Sicherheit für alle unsere Länder.“<sup>5</sup>

Mit dieser Absichtserklärung wird auch die zweite Grundvoraussetzung europäischer Sicher-

heit herausgestellt: die Aufhebung der Teilung Europas. Aber zugleich wird dadurch der heute fast als Anachronismus zu bezeichnende Ansatz als der wesentliche Mangel der Sicherheitspolitik in Europa nach 1989 erkennbar: Die Unterschiede der Gegebenheiten und Möglichkeiten in der Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in West- und Osteuropa wurden nicht wahrgenommen, und eine europäische Sicherheitspolitik mit den dazugehörigen Instrumenten wurde gleichfalls nicht entwickelt. Stabilität, Wohlstand und Integrationsstandard im Westteil Europas stehen Unsicherheit, Armut und Neo-Nationalismus im Ostteil gegenüber. Das Zusammenrücken ist schwierig, möglich scheint allenfalls eine Annäherung. Weitere Kriege und Bürgerkriege wegen Nationalitätenkonflikten können nicht ausgeschlossen werden.

In dieser wenig gefestigten Lage in Europa gelten zwei Gemeinschaften als Stabilitätsanker: das Nordatlantische Verteidigungsbündnis und die Europäische Union. Entsprechend ihrem Selbstverständnis und ihrer Funktion werden an sie von außen und von innen verteidigungspolitische und wirtschaftliche Ansprüche gestellt. Das hat wiederum dazu geführt, daß sie – wenn auch spät und zögernd – daran ausgerichtete Programme zur Überwindung des Sicherheits- und Wirtschaftsgefälles in Europa aufgelegt haben und entwickeln. Die NATO bietet die „Partnerschaft für den Frieden“ an, und die EU will einen Stabilitätspakt gründen.

---

## II. Einladung der NATO zur „Partnerschaft für den Frieden“

---

„Die Osterweiterung der NATO“ hat – abgesehen von der Diskussion über die Qualität des westeuropäischen Engagements im ehemaligen Jugoslawien – vitale Interessen wie Sicherheitsbedürfnis, Ausgleich, Stabilität und Gemeinsinn in West- und Osteuropa angesprochen<sup>6</sup>. Am 10. und 11. Januar 1994 haben in Brüssel die Staats- und

3 Günter Verheugen, Eröffnungsrede zur Veranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung. „Challenges for the new peacekeepers“, am 21./22. April 1994, in: Presseservice der SPD, 266/94 vom 21. April 1994, S. 5.

4 „Charta von Paris für ein neues Europa“, in: Bulletin Nr. 137 vom 24. November 1990, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1990.

5 Ebd., S. 1409.

6 Vgl. Karl-Heinz Kamp, Die Osterweiterung der NATO, in: Europäische Sicherheit, 43 (1994) 4, S. 181–183; ders., Die Frage einer „Osterweiterung der NATO“, Interne Studien und Berichte, Nr. 57/1993, Konrad-Adenauer-Stiftung, Bereich Forschung und Beratung.

Regierungschefs der NATO eine Einladung zur „Partnerschaft für den Frieden“ unterzeichnet<sup>7</sup>.

Das Rahmendokument dient als Grundlage für eine zukünftige Zusammenarbeit mit den östlichen europäischen Nachbarn der NATO. Im wesentlichen wird mit diesem Rahmendokument ein sogenanntes Sofortprogramm für die Beziehungen der NATO mit den beitragswilligen Staaten auf den Weg gebracht. Dazu werden vor allem die Staaten, die im Nordatlantischen Kooperationsrat Mitglied sind, aber auch andere KSZE-Staaten eingeladen. Das Programm „Partnerschaft für den Frieden“ sieht u. a. im einzelnen vor:

- Beteiligung an politischen und militärischen Gremien im NATO-Hauptquartier, soweit sie sich mit Partnerschaftsaktivitäten befassen;
- mögliche Konsultationen der NATO mit jedem aktiven Teilnehmer, der sich bedroht fühlt;
- Hilfe bei militärischen Planungen sowie gesellschaftlichen und militärischen Umstrukturierungen;
- gemeinsame militärische Übungen;
- Austausch von Verbindungsoffizieren;
- Aufbau von ständigen Einrichtungen im NATO-Hauptquartier für Personal aus den NAKR-Staaten;
- Aufrechterhaltung der Fähigkeit und Bereitschaft zu Einsätzen unter dem Kommando der UNO und der KSZE (vorbehaltlich einzelstaatlicher verfassungsrechtlicher Erwägungen).

Das Programm bedeutet zusammengefaßt, daß die NATO mit den einzelnen kooperationswilligen Staaten im politischen Rahmen der Partnerschaft und im militärischen Bereich enger zusammenarbeiten will und ihre Unterstützung bei der Reform der nationalen Streitkräfte anbietet. Eine spätere Mitgliedschaft in der NATO wird grundsätzlich nicht ausgeschlossen, aber die „Partnerschaft für den Frieden“ bietet keinen zeitlichen Rahmen dafür an und nennt keine Kriterien, die erfüllt werden müßten, um dadurch später ein vollwertiges Mitglied der NATO werden zu können.

7. Vgl. Erklärung der Staats- und Regierungschefs der NATO, 10./11. Januar 1994, in: Europa-Archiv, 49 (1994) 3, D 127-134.

Das Konzept „Partnerschaft für den Frieden“ (im Englischen: „Partnership for Peace“ – PfP) ist das Produkt mehrerer gegensätzlicher Interessen in Europa sowie in der NATO – unter Berücksichtigung der schwankenden Vorstellungen der russischen Regierung und unter Beachtung des neuen Verständnisses der USA von ihrer außen- und sicherheitspolitischen Rolle. Die Bewertung der einzelnen Absichten der Beteiligten im Rahmen der „Partnerschaft für den Frieden“ ergeben demnach zwangsläufig ein widersprüchliches Bild:

Die osteuropäischen Staaten und hier vor allem die Visegrád-Staaten Ungarn, Polen, die Tschechische und die Slowakische Republik (als Nachfolgestaaten der ČSFR) suchen aufgrund ihrer neugewonnenen Souveränität und hinsichtlich des derzeitigen Sicherheitsvakuums in Europa vor allem Unterschlupf bei der NATO. Nur im Bündnis können sie eine Schutzgarantie finden, um nicht erneut in das Einflußgebiet Rußlands, unter die russische Dominanz und die damit verbundenen Abhängigkeiten zu geraten. Außerdem könnte eine Mitgliedschaft in der Nordatlantischen Allianz auch dazu beitragen, schneller und umfassender innere Stabilität zu gewinnen, Wohlstand durch stärkere westliche Investitionen zu erreichen und bei möglichen Konflikten durch Minderheitenprobleme nicht allein zu stehen.

PfP bietet den MOEL dafür jedoch nur geringen Rückhalt. Hinzu kommt, daß der Zusammenhalt der Visegrád-Staaten untereinander nachläßt, weil vor allem die Tschechische Republik eine Politik verfolgt, im Alleingang und dadurch direkter den Weg in das Bündnis zu finden. Außerdem hat Polens Regierungschef am 2. Februar 1994 anläßlich der Unterzeichnung des Vertrages für PfP keinen Zweifel daran gelassen, daß sein Land unabhängig von den Absichten seiner Nachbarn eine Mitgliedschaft in der NATO anstrebt. Trotz aller Kritik haben aber inzwischen 18 Staaten sich dem Programm angeschlossen; zuletzt hat Kasachstan am 27. Mai 1994 diesen Schritt getan.

Bedeutsamer als die Politik der Staaten aus Mittel-, Ost- und Südosteuropa und beachtenswerter als der Beitritt anderer ehemaliger Sowjetrepubliken ist das Verhalten Rußlands gegenüber der PfP. Rußland sieht in der PfP der NATO zuallererst ein einseitiges und zu seinen Lasten gehendes Bestreben des Bündnisses, an seiner Westgrenze

Abbildung 1



neue sicherheitspolitische Verhältnisse zu schaffen. Stärker noch bemängelt die russische Regierung, daß sie entgegen ihrem unveränderten Selbstverständnis als Groß- und Atommacht gleichrangig mit den MOEL im Rahmen der PfP mit der NATO kooperieren sollte. Vielmehr käme Rußland ein Sonderstatus zu mit ausschließlichen Konsultationsregeln zwischen der NATO und Rußland. Das entspräche seiner Stellung und militärischen Kapazität.

Damit will Rußland Mitwirkung und Mitsprache bei der endgültigen Gestaltung der Sicherheitspolitik und des entsprechenden Konzeptes in Europa erreichen und seine unmittelbaren Einflußmöglichkeiten auch auf NATO-Entscheidungen erweitern. Die PfP hindert sie nicht daran, aber eine gleichwertige Mitgliedschaft der MOEL würde eine russische Sonderrolle deutlich beschränken und eine Gleichbehandlung Rußlands und der Supermacht USA erschweren. Entsprechend differenziert möchte sich Rußland von der NATO und von den USA behandelt und respektiert wissen.

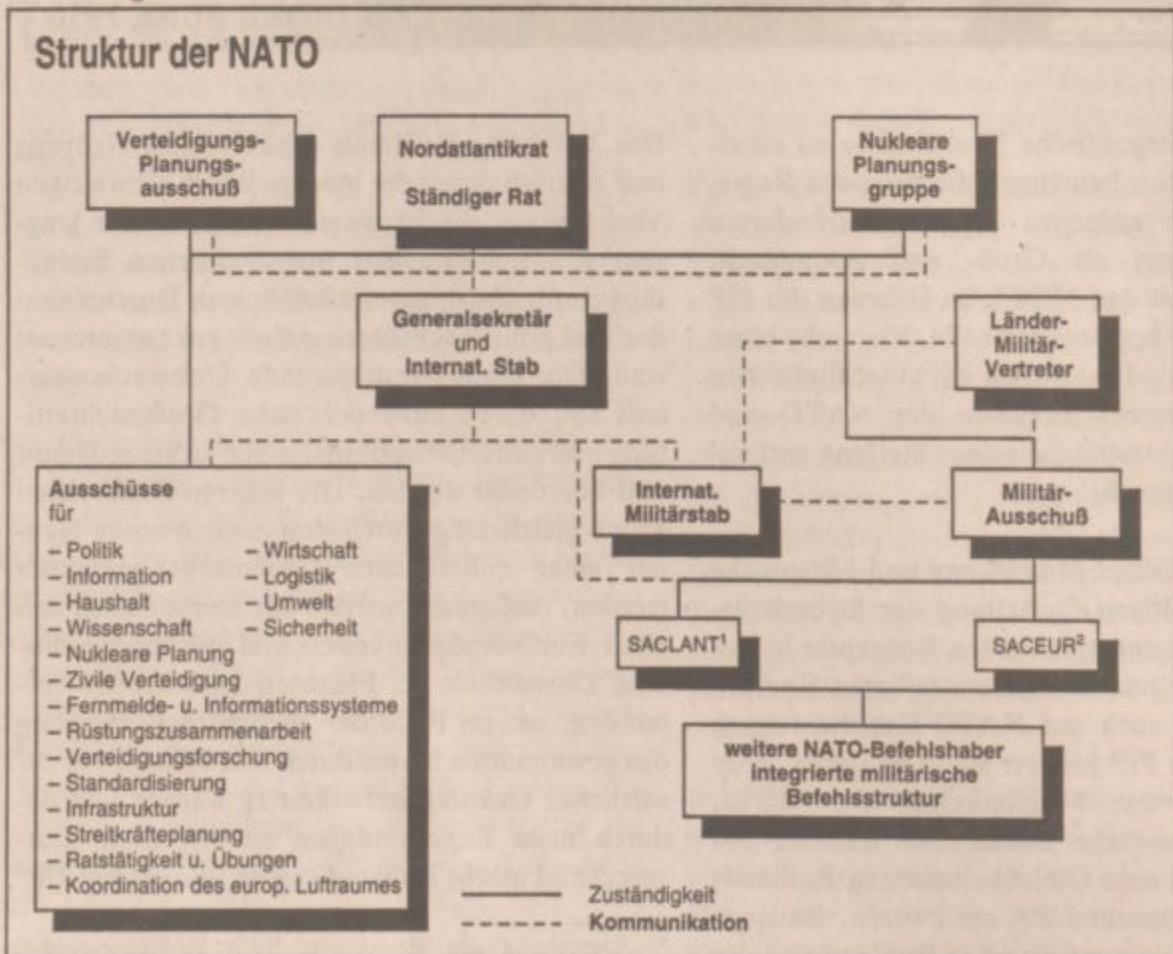
Das Verhalten Rußlands erhält zudem Nahrung und Antrieb durch die innenpolitisch schwierigen Verhältnisse, die im wesentlichen von nur langsam voranschreitenden wirtschaftlichen Stabilitätsbemühungen, gesellschaftlichem Durcheinander und politischer Zerrissenheit gekennzeichnet sind. Die daraus resultierende Unberechenbarkeit soll durch außenpolitische Großmachtattitüde und sicherheitspolitische Stärke eingedämmt und überdeckt werden. Die inneren Differenzen sollen gleichzeitig durch den gemeinsamen Nenner einer militärischen Großmacht bemäntelt werden. Außerdem werden das Streben nach den alten Einflußmöglichkeiten und die innenpolitische Destabilität als Faktoren miteinander verbunden, um im Falle der Nichtberücksichtigung des gewünschten Status durch den Westen vor zusätzlicher Unkalkulierbarkeit zu warnen und dadurch neue Zugeständnisse zu erreichen. Entsprechend macht Rußland seinen Beitritt zur PfP\*

\* Anmerkung der Redaktion: Nach Redaktionsschluß erfolgte die Meldung, daß der russische Außenminister Kossyrew am 22. Juni in Brüssel das NATO-Programm „Partnerschaft für den Frieden“ unterzeichnet hat.

Abbildung 2



Abbildung 3



1 Supreme Allied Commander Atlantic 2 Supreme Allied Commander Europe  
 Quelle: IAP-Dienst, (1994) 2-3, S. 6



von der Aufnahme von Vorschlägen abhängig, wie sie der Verteidigungsminister Gratschow der NATO am 26. Mai 1994 in Brüssel unterbreitete, die neben der Forderung nach besonderen Konsultationen zwischen Rußland und der NATO darauf zielten, daß die NATO nicht länger eine Sonderrolle beanspruchen dürfe, sondern sich vielmehr als Instrument der KSZE verstehen solle.

Die USA versuchen, durch vorsichtiges Entgegenkommen diesem Problem gerecht zu werden. Das Konzept der PfP ist eine der Antworten darauf. Ziel der USA war und ist es, Rußland durch die PfP nicht zu verprellen, sondern zum weiteren Dialog einzuladen und vor allem als gleichberechtigten Partner zu behandeln und zu bestätigen. Alles, was über die PfP hinausgegangen wäre, konnte nicht zugelassen werden. Notwendig war und ist in diesem Sinne ein unterhalb der Mitgliedschaft rangierendes Modell der Zusammenarbeit mit den MOEL, das deren Wünschen teilweise entgegenkommt und gleichzeitig Rußland nicht brüskiert – zumal die USA sich durch eine Erweiterung der NATO nach Osten keine wirklichen und unmittelbaren Änderungen im Verhältnis mit den MOEL versprechen, sondern vielmehr eine Minderung der Kapazitäten und Fähigkeiten der NATO durch die weniger qualifizierten Streitkräfte und nicht angepaßten Einsatzgrundsätze der MOEL-Armeen befürchten.

Die USA haben aber neben dem Sonderverhältnis zu Rußland vor allem ihre Vormachtstellung in der NATO im Auge gehabt, sie durchgesetzt und gefestigt. Es ist ihnen gegenüber ihren Partnern in Europa gelungen, die neuen Grundsätze des Bündnisses zu definieren und zu bestimmen, obwohl es vor allem der Regierung der Bundesrepublik Deutschland darum ging, in der NATO nicht länger ohne östliche Bündnisnachbarn zu bleiben. Die USA haben damit auch den Vorrang vor westeuropäisch bestimmter und umgesetzter Sicherheitspolitik behalten. Inwieweit dieser Ansatz durchzuhalten ist und die Rolle Rußlands weiterhin berücksichtigt werden soll, ist auch in den USA umstritten. Kritiker wie Brzezinski und Kissinger befürchten eine Aufgabe der NATO-Prinzipien<sup>8</sup> bzw. eine zu starke Berücksichtigung russischer Interessen<sup>9</sup>. Zunächst bleibt jedoch an-

zuerkennen, daß die USA in diesem Prozeß eindeutig als Vormacht der NATO bestätigt worden sind.

Die westeuropäischen NATO-Partner haben dem Konzept der PfP zugestimmt, obwohl es ursprünglich durchaus Vorstellungen gab, die NATO für neue Mitglieder aus Osteuropa direkt zu öffnen oder zumindest eine zügige Aufnahme in absehbarer Zeit zu ermöglichen. Vor allem in der deutschen Bundesregierung wurden derartige Tendenzen auch offen geäußert. Jedoch schreckte die Vermutung einiger anderer westeuropäischer Regierungen, die Bundesrepublik Deutschland könne versucht sein, durch eine Ost-Ausdehnung Sonderwege zu wagen, von einer beharrlichen Verfolgung dieses Zieles ab. Unabhängig davon bleiben der Bundesregierung weiterhin drei wichtige Aufgaben im Rahmen einer deutschen Außen- und Sicherheitspolitik in und für Europa gestellt:

- die Fortsetzung der Integrationsbemühungen der Bündnisse unter Berücksichtigung der veränderten Situation in Europa und des somit zu wandelnden Auftrags der NATO unter gleichzeitiger Beachtung der eingeschränkten Beteiligungsmöglichkeit der Bundesrepublik;
- der Ausgleich mit den MOEL und die Eröffnung einer zumindest mittelfristigen Beitrittsperspektive (z.B. bis zum Ende des Jahrtausends), weil auch der Bundesrepublik an östlichen Nachbarn, die der NATO angehören, gelegen sein sollte, und
- die gleichzeitige Berücksichtigung der Integrations- und Erweiterungsbemühungen der EU und der Rolle und Absichten Frankreichs.

Abgesehen von Großbritannien, das vornehmlich den Standpunkt der USA teilt und auf eine spezielle Rolle bei der PfP verzichtet, und unabhängig von den übrigen NATO-Partnern in Europa, die einer NATO-Erweiterung hinhaltend, skeptisch oder gleichgültig gegenüberstehen, hat lediglich Frankreich gesonderte Interessen. Frankreich, das traditionell eine Abgrenzung von amerikanischer Dominanz in Westeuropas Sicherheitspolitik wünscht und gleichzeitig die Einhegung des durch die Vereinigung gewachsenen Deutschland als notwendig erachtet, sieht

8 Vgl. Henry A. Kissinger, Clintons Partnerschaft für den Frieden vermehrt die Unsicherheit in Osteuropa, in: Welt am Sonntag vom 23. Januar 1994.

9 Vgl. Zbigniew Brzezinski, Die übereilte Partnerschaft – Die Vereinigten Staaten und Rußland, in: Europa-Archiv, 49 (1994) 5, S. 123–133.

Abbildung 4

## Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik



### Ziele:

- Wahrung der gemeinsamen Werte, der grundlegenden Interessen und der Unabhängigkeit der Union
- Stärkung der Sicherheit der Union und ihrer Mitgliedstaaten
- Wahrung des Friedens und Stärkung der internationalen Sicherheit



ZAHLENBILDER

© Erich Schmidt Verlag

715 200

sich einer doppelten Herausforderung gegenüber: Es muß seine bisherige Sonderrolle in der NATO wahren und den eigenen Ansprüchen einer selbständigen Außen- und Sicherheitspolitik gerecht zu werden versuchen. Gleichzeitig darf es den Bemühungen der MOEL um Aufnahme nicht offen entgegentreten, weil diese – bedingt durch frühere und historisch gewachsene Gemeinsamkeiten – die Stellung Frankreichs in Europa, in der NATO und gegenüber Deutschland stärken könnten.

Frankreich könnte dementsprechend die Option erhalten und ausbauen, mehr als bisher Vorreiter und Gestalter einer im Vertrag der Europäischen Union verankerten und grob skizzierten Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zu werden. Dadurch könnte es auch gelingen, westeuropäische Verteidigungspolitik direkter zu bestimmen und zu einem gesamteuropäischen Konzept auszubauen. Voraussetzung wäre allerdings eine Beteiligung und Einbindung der Bundesrepublik Deutschland, die als Partner zur Durchsetzung einer solchen Politik unerlässlich wäre.

Zusammengefaßt könnte ein Zwischenfazit für die „Partnerschaft für den Frieden“ lauten: Die NATO hat den MOEL und den KSZE-Staaten die Mitarbeit auf beschränktem militärischem Gebiet ermöglicht. Die Tür zur Mitgliedschaft ist dagegen noch längst nicht geöffnet; sie ist aber auch nicht verschlossen. Für Westeuropa werden darüber hinaus zusätzliche Möglichkeiten für eine enge Zusammenarbeit mit seinen mittel-, ost- und südosteuropäischen Nachbarn zu suchen und zu prüfen sein.

### III. Der Stabilitätspakt – Angebot der Europäischen Union

Anders als die NATO kann die Europäische Union ihre Aktivitäten in der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit den MOEL von der mit Rußland trennen. Während sie mit den Visegrád-Staaten seit 1991 und mit Bulgarien und Rumä-

nien seit 1993 sogenannte Assoziierungsverträge (auch als Europa-Abkommen bezeichnet) abgeschlossen hat, ist eine enge Kooperation mit Rußland erst mit dem Europäischen Rat im Juni 1993 in Kopenhagen eingeleitet worden – ohne die gleichen Perspektiven der Zusammenarbeit aufzuweisen, wie sie in den Europa-Abkommen vereinbart worden sind. Mehr noch: Den Staaten mit Assoziierungsstatus ist auf dem Gipfel in Kopenhagen auch die generelle Beitrittsmöglichkeit in die EU eröffnet worden, vorausgesetzt, sie erfüllen eine Reihe von Kriterien im wirtschaftlichen und finanzpolitischen Bereich, die eine Aufnahme für die beitriftswilligen Staaten und die EU gleichermaßen vereinfachen und erleichtern sollen.

Während der Tagung der Staats- und Regierungschefs der EU im Juni 1993 stellte der Ministerpräsident Frankreichs, Edouard Balladur, eine Initiative vor, die darüber hinaus zu mehr Stabilität in den MOEL führen und durch engere Zusammenarbeit in den MOEL bei gleichzeitiger Unterstützung durch die EU Konflikte frühzeitig erkennen und beseitigen helfen soll. Im Dezember 1993 beschloß dann der Europäische Rat in Brüssel einen Plan für einen Stabilitätspakt im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.

Als wesentliche Ziele des Stabilitätspaktes wurde festgelegt, die demokratischen Prozesse in den MOEL zu stärken, deren regionale Zusammenarbeit voranzubringen und dadurch zugleich die Stabilität zu fördern. Mit dem Stabilitätspakt sollen Spannungen in Europa verhütet und gutnachbarschaftliche Beziehungen aufgebaut werden. Zu diesem Zweck soll eine Präventivdiplomatie eingeleitet werden, in der die EU eine Art Katalysator spielen soll. Das Vorhaben zielt zunächst auf die MOEL, die Aussicht haben, Mitglieder in der EU zu werden. Ihnen soll damit auch geholfen werden, die Kriterien zur Aufnahme in die EU zu erfüllen.

Eine Konferenz über Stabilität in Europa soll einen Prozeß bis zu einem Abschluß eines Abkommens eröffnen, der im wesentlichen die folgenden Bestandteile haben könnte:

- Fragen der nationalen Minderheiten,
- Konsolidierung der Grenzen,
- ergänzende Vereinbarungen (Formen der regionalen Zusammenarbeit, Beitrag der EU

und der Drittländer, Rolle der Instrumente internationaler Organisationen).

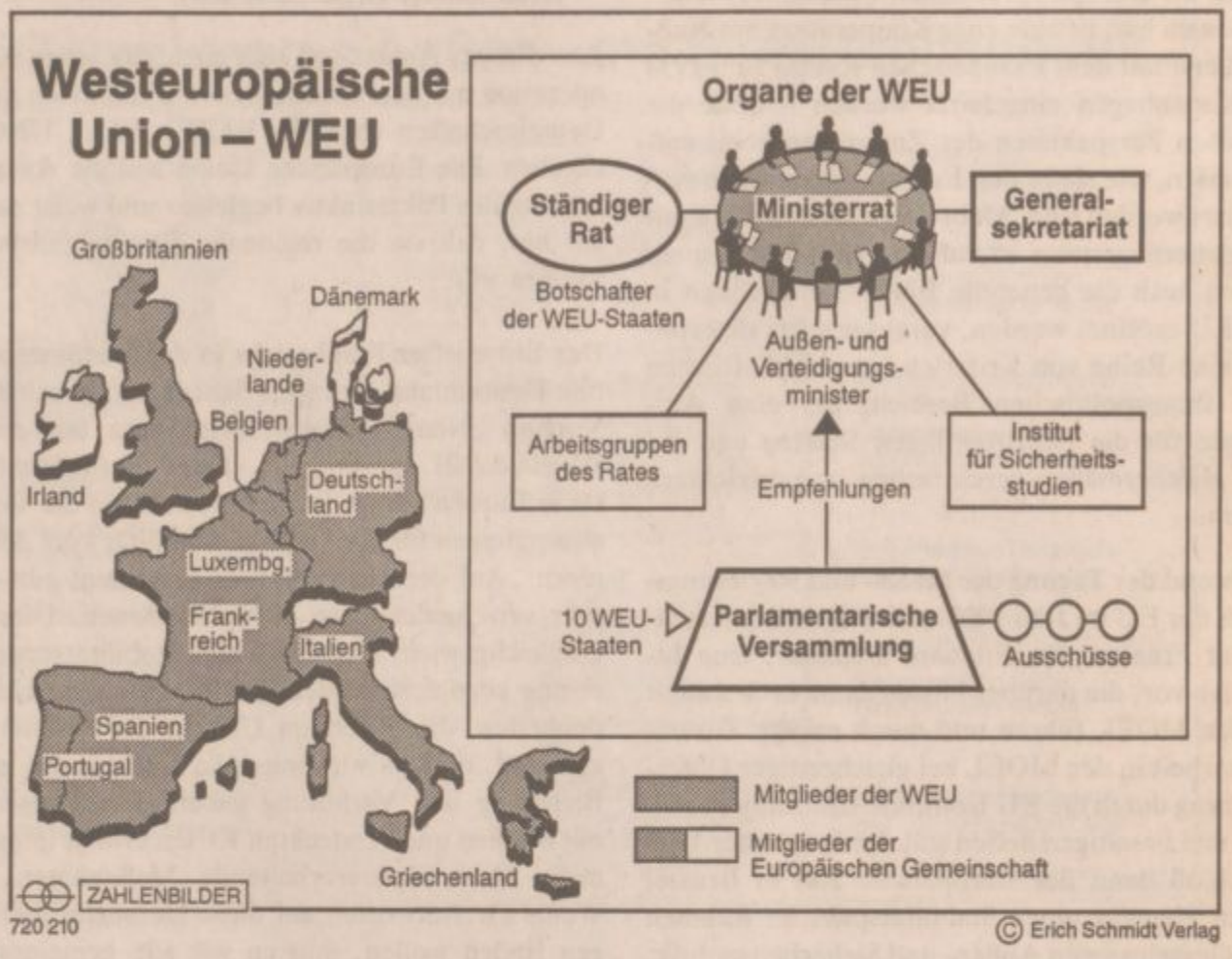
Aus diesem Ansatz soll sich auch eine enge Kooperation mit den verschiedenen Bündnissen und Gemeinschaften (NATO, KSZE, WEU, UNO) ergeben. Die Europäische Union will die Ausarbeitung des Paktes aktiv begleiten und weist darauf hin, daß sie die regionale Zusammenarbeit fördern will.

Der Botschafter Frankreichs in der Bundesrepublik Deutschland, François Scheer, hat in seinem Vortrag „Neue Sicherheitsstrukturen auf dem Weg in das 21. Jahrhundert – Der Pakt für Stabilität in Europa“ am 9. März 1994 in Bonn die Voraussetzungen für die künftige Stabilität kurz definiert: „Auf dem europäischen Kontinent gibt es sehr verschiedenartige Sicherheitszonen. Dieses Ungleichgewicht muß durch eine Stabilitätserweiterung korrigiert werden. Für Meinungsverschiedenheiten, die gleichsam Ursache für Spannungen sind, muß es wirkungsvolle Instrumente zur Beilegung und Verhütung geben. Der Umgang mit offenen und versteckten Krisen erfolgt immer mehr über friedenserhaltende Maßnahmen... Wenn wir Antworten auf diese Herausforderungen finden wollen, müssen wir alle gemeinsam daran arbeiten. Frankreich und Deutschland haben hier Modellcharakter und wesentliche Impulse bei der Einsetzung der notwendigen Instrumente zu geben.“<sup>10</sup>

Die einzelnen Aspekte des geplanten Stabilitätspaktes wie Vorhaben, Mittel und Rolle der EU und die Zusammenarbeit unter den schließlich mehr als 40 Staaten aus Mittel-, Ost- und Südosteuropa und der EU sind in der am 26. und 27. Mai 1994 durchgeführten Eröffnungskonferenz in Paris in einer ersten Runde beraten worden. Entsprechend der von Scheer angesprochenen deutsch-französischen Verantwortung haben Bundeskanzler Kohl und Ministerpräsident Balladur in einem gemeinsamen Zeitungsbeitrag die westeuropäischen Partner am Vorabend der Konferenz auf die Ziele und Aufgaben des Stabilitätspaktes eingestimmt. Sie unterstrichen ihre Entschlossenheit, „diese erste Aktion im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik

<sup>10</sup> François Scheer, Neue Sicherheitsstrukturen auf dem Weg in das 21. Jahrhundert – Der Pakt für Stabilität in Europa, Redemanuskript, Pressemitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaft, Vertretung in der Bundesrepublik Deutschland, vom 9. März 1994.

Abbildung 4



zum Erfolg zu führen<sup>11</sup>. Sie gaben als Ziel vor „eine Abschlußkonferenz zum Stabilitätspakt in einem Jahr oder später, zu der die mittel-, ost- und südosteuropäischen Länder ein Netzwerk bilateraler Vereinbarungen über gute Nachbarschaft einbringen“<sup>12</sup>.

Die zweitägigen Beratungen der Gründungskonferenz haben im wesentlichen ergeben, daß die Stabilität mit präventiven Maßnahmen zur Förderung von Beziehungen und guter Nachbarschaft erlangt werden solle. Grenz- und Minderheitenfragen müßten berücksichtigt werden. In bilateralen Verhandlungen und Regionalkonferenzen – nach freier Vereinbarung der Beteiligten – sollen Einzelheiten beraten werden. Zwei Regionalkonferenzen stehen dabei im Mittelpunkt. Die eine hat die baltischen Staaten als Gesprächspartner, die andere Mittel- und Osteuropa zum Thema.

11 Helmut Kohl/Edouard Balladur, Ein wesentlicher Schritt auf dem Weg zu einem dauerhaften Frieden auf unserem Kontinent, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. Mai 1994, S. 3.

12 Ebd.

Ungeklärt ist noch der Umfang der Beteiligung Rußlands<sup>13</sup>.

Die Balladur-Initiative und auch der Ort der Eröffnungskonferenz zum Stabilitätspakt haben Frankreichs Interesse deutlich gemacht, in Europa Akzente für eine europäische Regelung der Sicherheitsfragen zu setzen. Darüber hinaus sollte damit unterstrichen werden, daß die EU und ihre Mitgliedstaaten durchaus in der Lage sind, Regelungen ohne die unmittelbare Beteiligung von Großmächten in Angriff zu nehmen. Schließlich ist erkennbar, daß Frankreich unter maßgeblicher Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland auch eine Führerschaft bei der Gestaltung der europäischen Sicherheit anstrebt. Offen muß jedoch noch bleiben, inwieweit die übrigen Mitgliedstaaten der EU an der Fortsetzung des Stabilitätspaktes unmittelbar Interesse entwickeln und ob die MOEL die Initiative zur Stabilisierung ihrer gegenseitigen Beziehungen wirk-

13 Vgl. „Regionalkonferenzen sollen Minderheitenkonflikte beilegen“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28. Mai 1994, S. 1.

lich umsetzen wollen und können. Danach ist im übrigen auch das kurz vor der Stabilitätskonferenz zwischen der Westeuropäischen Union (WEU) und neun Staaten aus Mittel-, Ost- und Südosteuropa (Ungarn, Polen, Tschechische und Slowakische Republik, Rumänien, Bulgarien, Litauen, Lettland und Estland) in Kirchberg (Luxemburg) abgeschlossene Assoziierungsabkommen vom 9. Mai 1994 zu beurteilen.

---

#### IV. Friedenssicherung in Europa

---

„Partnerschaft für den Frieden“ und Stabilitätspakt sind zwei aktuelle Instrumente der NATO und der EU, um die Kooperation zwischen den Teilen Europas zu verbessern und zu erweitern. Für die Staaten Mittel-, Ost- und Südosteuropas können Beteiligung und Mitwirkungsmöglichkeiten lediglich erste Schritte auf einem Weg zu einer vollen Mitgliedschaft in beiden Gemeinschaften bedeuten. Es fehlen ihnen darüber hinausgehende präzise Angebote, wann und in welchem Umfang dieses geschehen könnte. Bündnis und Gemeinschaft scheuen sich noch vor einer rückhaltlosen Aufnahme. Ihnen fehlen bei den Beitrittswilligen vor allem die Voraussetzungen, die eine reibungslose Eingliederung ermöglichen; sie befürchten vielmehr, daß durch die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und auch militärischen Strukturmängel die eigenen Kapazitäten und Fähigkeiten geschwächt werden und die eigenen Wirkungsmöglichkeiten im inneren und nach außen eingeschränkt oder wesentlich behindert oder gar in Einzelfällen unmöglich gemacht würden.

Dieser Interessenkonflikt zwischen West und Ost führt zweifellos zu einer Verlangsamung des europäischen Einigungsprozesses. Das Drängen der MOEL und die Zurückhaltung der Westeuropäer haben jedoch auf der einen Seite hauptsächlich nationale und auf der anderen Seite egoistische Motive, die ein kooperatives Vorgehen

unter Vermeidung von Mißverständnissen auf beiden Seiten nur schwer möglich machen. Unabhängig von den jeweiligen Absichten, Vorbehalten und Auswirkungen drängen Probleme, Krisen und Konflikte grundsätzlich zu schnellerem Handeln.

Sicherheit, Wohlstand und Stabilität sind in Europa nicht auf Dauer teilbar in eine minder- und in eine bessergefestigte Zone. Die Defizite und ihre Folgen in den MOEL werden über kurz oder lang nach Westeuropa übergreifen. Umgekehrt könnten westliche Modelle und Hilfen aber durchaus zu einer rascheren Angleichung der MOEL führen. „Partnerschaft für den Frieden“ und Stabilitätspakt dürfen demnach als Auftakt für weitere und umfassendere Kooperationsmodelle verstanden werden. „Es ist an der Zeit, über eine rein ökonomische Betrachtungsweise hinauszugehen und neue Ideen zu entwickeln, wie die neuen Demokratien in Europa so schnell wie möglich *politisch* integriert werden können. Ihre Stabilität wird ganz wesentlich von der Perspektive eines Beitritts zur Gemeinschaft mitbestimmt, und unsere eigene Stabilität hängt in zunehmendem Maße von der ihrigen ab. Ein Mehr an Sicherheit dort ist auch ein Mehr an Sicherheit für uns.“<sup>14</sup>

Europa hat folglich mehr Verantwortung als bisher für sich selbst zu übernehmen. Europa und seine Staaten brauchen eine *Gemeinsame* Außen- und Sicherheitspolitik über die EU hinaus, die die Herausforderungen annimmt, die die Chancen nutzt und die Risiken minimiert. Dabei sollte die Überlegung im Mittelpunkt stehen, daß es durchaus ein Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten geben kann, um den Annäherungsprozeß zu beschleunigen. Eine politische Kooperation ohne gleichrangige und gleichzeitige wirtschaftliche Zusammenarbeit scheint dafür der Schlüssel zu sein.

---

<sup>14</sup> Dominique Moïsi/Michael Mertes, Draußen vor der Tür, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. Oktober 1993, S. 33.

# Demokratisierungspolitik als Instrument deutscher Sicherheitsvorsorge

Die demokratischen Revolutionen, die in den letzten Jahren das sowjetische Imperium zum Einsturz brachten, haben in Europa nahezu sämtliche autoritäre Systeme beseitigt. Anders als noch vor wenigen Jahren wird heute die Überlegenheit der liberalen Demokratie westlicher Prägung von fast allen europäischen Regierungen anerkannt. Dieser tiefgreifende Wandel hat auch sicherheitspolitische Implikationen, weil die historische Erfahrung zeigt, daß Demokratien äußerst selten gegeneinander Krieg führen: "... the absence of war between democracies comes as close as anything we have to an empirical law in international relations"<sup>1</sup>. Daher scheint die Demokratisierungswelle der letzten Jahre die Chance zu bieten, eine dauerhafte Friedensordnung zu etablieren, die nicht so sehr auf internationalen Institutionen basiert, sondern primär auf den innenpolitischen Strukturen der europäischen Staaten.

Der vorliegende Beitrag untersucht, inwieweit eine aktive Demokratisierungspolitik künftig Deutschlands Sicherheit erhöhen könnte. Dabei wird von der wissenschaftlich belegten Erkenntnis ausgegangen, daß Krieg zwischen demokratischen Staaten praktisch ausgeschlossen werden kann<sup>2</sup>. Zuerst wird erörtert, welche Folgen ein vollständig demokratisiertes Europa für Deutschlands Sicherheit haben würde. Hierauf folgt im zweiten Abschnitt eine Untersuchung der Instrumente, die zur Förderung und Stabilisierung demokratischer Regime geeignet erscheinen. Abschließend werden Schlußfolgerungen für die deutsche Politik gegenüber Mittel- und Osteuropa gezogen.

*Der Autor dankt Gunther Hellmann und Peter Rudolf für nützliche Hinweise.*

1 Jack S. Levy, *Domestic Politics and War*, in: Robert I. Rotberg/Theodore K. Rabb (Hrsg.), *The Origin and Prevention of Major Wars*, Cambridge 1989, S. 88.

2 Stellvertretend für viele Untersuchungen vgl. Zeev Maoz/Bruce Russett, *Alliance, Contiguity, Wealth, and Political Stability: Is the Lack of Conflict Among Democracies a Statistical Artifact?*, in: *International Interactions*, 17 (1992) 3, S. 245–267, und Stuart A. Bremer, *Democracy and Militarized Interstate Conflict, 1816–1965*, in: *International Interactions*, 18 (1993) 3, S. 231–249.

---

## I. Sicherheitspolitische Folgen aus deutscher Sicht

---

Wenn Kriege zwischen Demokratien nahezu ausgeschlossen sind, so bedeutet dies in strategischer Hinsicht, daß demokratisch verfaßte Staaten füreinander Glacis darstellen. Ein Staat, der wie die Bundesrepublik ausschließlich von demokratischen Nachbarstaaten umgeben ist, besäße somit einen natürlichen *cordon sanitaire*. Das Bedrohlichste, was dieser Staat von seinen Nachbarn befürchten muß, sind politische Subversionsbemühungen und wirtschaftliche Erpressungsversuche<sup>3</sup>. Dieser sicherheitspolitische Nutzen eines demokratischen Umfelds impliziert für alle Demokratien und insbesondere für solche, die – wie die Bundesrepublik – gegenwärtig nur demokratische Nachbarn haben, eine Umgewichtung der sicherheitspolitischen Instrumente. Auf der einen Seite gewinnt Demokratisierungspolitik, d. h. die Durchführung von Maßnahmen, die eine Verfestigung oder Erweiterung des demokratischen Umfelds bewirken, an Bedeutung. Für Demokratien entstehen Anreize, die Demokratisierung autoritärer Staaten zu fördern, labile Demokratien möglichst schnell zu stabilisieren und die Verteidigungsstärke der benachbarten Demokratien zu erhöhen, die innenpolitisch stabil sind und autokratisch regierte Nachbarn haben<sup>4</sup>.

Auf der anderen Seite geht die Bedeutung der traditionellen Instrumente der Sicherheitspolitik in dem Maße zurück, in dem die internationale Umwelt tatsächlich von stabilen Demokratien dominiert wird. Dieser Bedeutungsverlust betrifft

---

3 Subversive Bemühungen demokratischer Staaten, die Regierung einer anderen Demokratie zu stürzen, sind durchaus bekannt; vgl. David P. Forsythe, *Democracy, War, and Covert Action*, in: *Journal of Peace Research*, 29 (1992) 4, S. 385–395.

4 Militärhilfe für eine labile Demokratie wäre hingegen zweischneidig, weil dieser Staat nach einem eventuellen Umsturz seine Streitkräfte wieder gegen den Geberstaat einsetzen könnte.

zum einen die nationale Abschreckungs- und Verteidigungspolitik gegenüber Nachbarn, von denen Aggressionen nicht zu befürchten sind; er gilt zum anderen auch für zwischenstaatliche Aktivitäten und Institutionen, die der Friedenserhaltung dienen sollen. Rüstungskontrollabkommen und Vertrauensbildende Maßnahmen müssen nicht vereinbart werden von Staaten, zwischen denen militärische Auseinandersetzungen ohnehin ausgeschlossen werden können. Institutionalisierte Beistandsverpflichtungen – seien es Defensivbündnisse oder kollektive Sicherheitssysteme – verlieren für einen demokratischen Staat tendenziell an Nutzen, je weiter er von autoritären Staaten entfernt liegt. Detaillierte Mechanismen zur Prävention von Krisen und Schlichtung von internationalen Streitfällen müssen nicht bereits in spannungsfreien Zeiten vorbereitet werden, weil für Demokratien, die in einen Streitfall verwickelt sind, Zeit genug bliebe, um diese Mechanismen ad hoc aufzubauen oder bedarfsgemäß zu modifizieren<sup>5</sup>. Schließlich entfällt auch ein gewichtiges Argument für regionale Integration, wenn Kriege zwischen den beteiligten Staaten auch ohne gegenseitige Einbindung ausgeschlossen werden können, weil sie alle demokratisch verfaßt sind.

Für Deutschland bedeutet die Demokratisierung seiner östlichen Nachbarn einen weitestgehenden Schutz vor militärischen Angriffen. Da die Bundesrepublik nur noch von demokratischen Staaten umgeben ist, ist eine Invasion deutschen Territoriums auf absehbare Zeit praktisch ausgeschlossen. Indes wäre es mehr als voreilig, angesichts dieser günstigen Situation künftig auf die traditionellen sicherheitspolitischen Instrumente zu verzichten. Dagegen sprechen zwei Gründe: die unsichere Zukunft Osteuropas und Deutschlands Sicherheitsinteressen gegenüber Staaten außerhalb Europas.

Die Stabilität der neuen Demokratien in Mittel- und Osteuropa kann noch keineswegs als gesichert gelten. Wirtschaftskrisen und ethnische Konflikte könnten in einigen dieser Länder durchaus zu autoritären Umstürzen führen. Besonders ungewiß erscheint die Zukunft der russi-

<sup>5</sup> Empirische Untersuchungen haben gezeigt, daß demokratische Staaten in Konfliktsituationen mit anderen Demokratien weit eher die Vermittlungsangebote neutraler Staaten oder internationaler Organisationen wahrnehmen, als dies autoritäre Staaten tun; vgl. William J. Dixon, *Democracy and the Management of International Conflict*, in: *Journal of Conflict Resolution*, 37 (1993) 1, S. 42–68.

schen Demokratie. Infolgedessen ist es keineswegs undenkbar, daß ein autoritäres und revisionistisches Rußland sein militärisches Potential künftig wieder expansiv einsetzen könnte. Trotz der momentan sehr günstigen Lage können deutsche Verantwortliche (noch) nicht davon ausgehen, daß der Faktor militärische Macht in Europa auf Dauer seine Bedeutung verloren hat.

Militärische Bedrohungen aus dem außereuropäischen Raum können ebenfalls nicht ganz ausgeschlossen werden. Sollten autoritäre Staaten in Nordafrika oder Mittelasien in den Besitz von Massenvernichtungswaffen und weitreichenden Flugkörpern gelangen, ließen sich diese Systeme unter Umständen nutzen für Erpressungsversuche gegen andere Staaten. Folglich erscheint es aus der Sicht europäischer Staaten ratsam, Abschreckungskapazitäten und -garantien aufrechtzuerhalten.

Angesichts dieser Unsicherheiten wäre die Bundesrepublik schlecht beraten, wenn sie auf Verteidigungsvorkehrungen und Beistandsgarantien verzichten würde. Bis auf weiteres bleibt die Mitgliedschaft im westlichen Bündnissystem ein notwendiges Element deutscher Sicherheitspolitik, weil sie Schutz gegenüber allen denkbaren Bedrohungen bietet. Zweckmäßig ist auch die Weiterentwicklung von Vertrauensbildenden Maßnahmen und Krisenmechanismen im KSZE-Rahmen, da sie aus deutscher Sicht verstärkt benötigt würden, falls in den östlichen Nachbarstaaten wieder neue Autokratien entstünden.

Gleichwohl sollte Demokratisierungspolitik in Zukunft ein integraler Bestandteil deutscher Sicherheitspolitik sein. Die Verbreitung und Stabilisierung der Demokratie in Europa dient in zweifacher Hinsicht der Sicherheitsvorsorge: Erstens bietet die Demokratisierung Europas der Bundesrepublik besseren Schutz für den Fall, daß sich das westliche Bündnissystem auflösen sollte. Zweitens würde die mit der Demokratisierung einhergehende Pazifizierung der europäischen Politik dafür sorgen, daß der Bündnisfall – wenn überhaupt – nur sehr selten eintreten würde. Mit hin könnten die NATO-Mitglieder *ceteris paribus* die Verteidigungsanstrengungen reduzieren und würden kaum noch zu Beistandsleistungen herangezogen werden.

Die gegenwärtige Lage bietet Deutschland also die Chance, seine territoriale Integrität und Freiheit der Eigenentwicklung dauerhaft zu sichern,

indem es die Demokratisierung Europas weiter vorantreibt. Die Bundesrepublik müßte dazu eine Politik verfolgen, die auf die Stabilisierung der neuen Demokratien und die Demokratisierung der verbliebenen Diktaturen abzielt. Somit stellt sich die Frage, welche Instrumente hierfür geeignet sind.

---

## II. Instrumente der Demokratisierungspolitik

---

Es fehlt nicht an Empfehlungen, wie die Ausbreitung der Demokratie gefördert werden könnte. Verschiedene Autoren haben eine Vielzahl von plausiblen Vorschlägen unterbreitet<sup>6</sup>. Umfangreiche Forderungskataloge bieten für sich genommen indes noch keine stringente Handlungsanleitung. Hierzu müßten diese Empfehlungen erst auf ihre absolute und relative Wirksamkeit überprüft werden. Dies setzt wiederum eine kohärente Theorie der Demokratisierung voraus, die sich in empirischen Tests bewährt hat. Bedauerlicherweise ist eine solche Theorie noch nicht in Sicht; allerdings gibt es plausible Anhaltspunkte dafür, welche Faktoren Demokratisierung erschweren. Diese Faktoren lassen sich ihrerseits in langfristige und in kurzfristig wirkende unterteilen. Aus diesen Faktoren können dann die Instrumente abgeleitet werden, die langfristig und punktuell am wirksamsten wären.

### 1. Langfristig wirkende Faktoren und Instrumente

Als wichtigste Faktoren, die langfristig die Demokratisierung eines Staates begünstigen, können die folgenden Strukturen und Tendenzen gelten:

- ein hohes Pro-Kopf-Einkommen,
- Marktwirtschaft,
- eine breite Mittelschicht,
- soziale Normen und Werte, die individuelle Rechte und Freiheiten betonen, sowie
- rapides Wirtschaftswachstum.

---

6 Vgl. z. B. die Vorschläge in Samuel P. Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, London 1991; Graham T. Allison/Robert P. Beschel, *Can the United States Promote Democracy?*, in: *Political Science Quarterly*, 107 (1992) 1, S. 81-98; Larry Diamond, *Beyond Authoritarianism and Totalitarianism: Strategies for Democratization*, in: *The Washington Quarterly*, 12 (1989) 1, S. 141-163; ders., *Promoting Democracy*, in: *Foreign Policy*, 87 (1992), S. 25-46.

Die Entwicklung der Volkswirtschaft ist der wichtigste Bedingungsfaktor einer dauerhaften Demokratisierung. Das nationale *Pro-Kopf-Einkommen* ist der Faktor, der in der Demokratisierungswelle der letzten 15 Jahre am stärksten mit der Ablösung von Diktaturen korrelierte. 76 Prozent der autokratischen Staaten, deren jährliches Pro-Kopf-Einkommen 1976 zwischen 1 000 US-Dollar und 3 000 US-Dollar lag, wurden bis 1989 demokratisiert. Von den 23 Ländern, die Mitte der siebziger Jahre ein Pro-Kopf-Einkommen von über 3 000 US-Dollar hatten, wurden damals ohnehin bereits 18 demokratisch regiert. Von den übrigen fünf Staaten wurden bis 1989 zwei zu Demokratien<sup>7</sup>.

Die signifikante Korrelation zwischen Demokratisierung und hohem Pro-Kopf-Einkommen ist offenbar auf dessen Sekundärfolgen zurückzuführen. Eine positive Folge eines hohen Pro-Kopf-Einkommens ist zumeist eine *breite Mittelschicht*. Die Überwindung sozialer Polarisierung ist wichtig, weil ohne sie verteilungspolitische Entscheidungen kaum das nötige Maß an gesellschaftlicher Akzeptanz finden können. Ohne eine starke Mittelschicht sind zudem Eliten eher in der Lage, ihre soziale Überlegenheit durch politische Herrschaft zu zementieren<sup>8</sup>.

*Marktwirtschaftliche Ordnung* trägt zum Wachstum bei und verhindert die Konzentration wirtschaftlicher Macht in wenigen Händen. Sie ist zwar keine notwendige Bedingung für Demokratisierung, wie nicht zuletzt die Revolutionen in Osteuropa verdeutlicht haben; indes scheint eine Marktordnung notwendig zu sein, um auf Dauer das Wachstum zuzulassen, das zur Stabilisierung einer Demokratie erforderlich ist. Insofern erscheint es nicht als Zufall, daß alle stabilen Demokratien marktwirtschaftlich organisiert sind<sup>9</sup>.

Wirtschaftswachstum begünstigt aber auch die *Entwicklung individualistischer Normen und Werte*. Wohlstand fördert das Selbstwertgefühl, die persönliche Kompetenz, zwischenmenschliches Vertrauen und das allgemeine Ausbildungsniveau - Faktoren, deren Auftreten stark mit demokratischen Gesellschaftsordnungen korreliert.

---

7 Vgl. S. P. Huntington, ebd., S. 62 (Tabelle 2.1).

8 Vgl. ebd., S. 66.

9 Vgl. G. T. Allison/R. P. Beschel (Anm. 6), S. 97; L. Diamond, *Promoting Democracy* (Anm. 6), S. 27f.



Eine Phase *rapiden Wachstums* verstärkt nicht nur manche der oben aufgeführten Faktoren, sie erhöht auch die gesellschaftlichen Erwartungen, akzentuiert soziale Spannungen und fördert dadurch die politische Mobilisierung der Bevölkerung. Auf diese Weise entsteht in Autokratien zusätzlicher Druck zugunsten politischer Veränderungen<sup>10</sup>.

Langfristig wirksame Faktoren, die hingegen zum Zusammenbruch von Demokratien führen können, sind vor allem:

- strukturelles Versagen der Demokratie bei der Erbringung essentieller staatlicher Leistungen,
- mächtige antidemokratische Interessengruppen und
- attraktive antidemokratische Ideologien.

Von einem grundsätzlichen *Versagen einer Demokratie* wäre zu sprechen, wenn es ihr auf Dauer nicht gelänge, Wohlstand, Gerechtigkeit sowie innere und äußere Sicherheit zu gewährleisten. Erweist sich der Staat über längere Zeit unfähig zur Erbringung dieser Leistungen, so leidet darunter seine Legitimität.

Solch eine Krise würde verstärkt durch die Existenz starker *Interessengruppen*, die sich von der Abschaffung der Demokratie Vorteile versprechen. Bei diesen Gruppen kann es sich um unzufriedene Militärs handeln, um wirtschaftliche Eliten, aber auch um ethnische Gruppen, welche ihre Vorherrschaft institutionalisieren wollen.

Die Erfolgsaussichten solcher Gruppen würden steigen, wenn sie zur Legitimierung ihres Vorhabens eine plausible *ideologische Alternative* zum Liberalismus anbieten könnten. Eine antidemokratische Ideologie würde es erlauben, das Versagen des Staates auf seine demokratische Form zurückzuführen und eine andere Staatsform zu propagieren, die diese Mängel angeblich nicht aufwiese.

Diese beiden Gruppen von Faktoren legen insbesondere die folgenden langfristigen Programme nahe, um die Ausbreitung und Stabilisierung der Demokratie in Mittel- und Osteuropa zu fördern:

- Hilfsprogramme für den Übergang zu prosperierenden Marktwirtschaften,

- Verbreitung demokratischer Werte und Normen und
- Hilfe bei der demokratischen Einbindung mächtiger Interessengruppen.

Zentrale Bedeutung kommt dem *Übergang zur Marktwirtschaft und der Förderung des Wachstums* zu. Fast alle neuen Demokratien in Mittel- und Osteuropa haben ein jährliches Pro-Kopf-Einkommen zwischen 1 000 US-Dollar und 3 000 US-Dollar. Damit liegen sie zwar in dem Bereich, in dem der Übergang zur Demokratie möglich ist, aber immer noch deutlich unter dem Pro-Kopf-Einkommen der stabilen Demokratien des Westens<sup>11</sup>. Eine Hebung des allgemeinen Wohlstands ist also dringend erforderlich, um die neuen Demokratien in dieser Region zu stabilisieren. Sie ist ferner notwendig, um den Übergang zur Marktwirtschaft erfolgreich zu gestalten. Ohne einen raschen Übergang zu dauerhaftem Wachstum würde der gesellschaftliche Druck steigen, die ökonomischen Reformen abzuschwächen oder zeitweilig auszusetzen<sup>12</sup>.

Folgende Maßnahmen des Westens würden diesen Zielsetzungen dienen: Westliche Märkte sollten für Exporte aus dem Osten geöffnet werden, vor allem in den Bereichen Landwirtschaft, Stahl- und Textilindustrie<sup>13</sup>. Größere Exportchancen würden den neuen Demokratien mehr Devisen erbringen, um moderne Investitionsgüter einzukaufen. Dem gleichen Zweck dienen die Neuvergabe günstiger Kredite und Umschuldungen oder Stundungen alter Kredite. Noch wichtiger sind oft westliche Förderungsmaßnahmen und Garantien, die Anreize für Direktinvestitionen westlicher Firmen schaffen. Besondere Bedeutung kommt

11 Laut Berechnungen der Weltbank betrug 1989 das Pro-Kopf-Einkommen von Polen 1 790 US-Dollar, das von Bulgarien 2 320 US-Dollar, das von Ungarn 2 590 US-Dollar und dasjenige der Tschechoslowakei 3 450 US-Dollar. Die Vergleichswerte für Spanien und Westdeutschland sind 9 330 US-Dollar bzw. 20 440 US-Dollar (World Bank, World Development Report 1991, Oxford 1991, S. 205). Das Pro-Kopf-Einkommen der ehemaligen Sowjetunion wurde für das Jahr 1989 auf 1 780 US-Dollar geschätzt (IMF/IBRD/OECD/EBRD, The Economy of the USSR. Summary and Recommendations, Washington, D. C., 19. 12. 1990, S. 51). Seither haben die Probleme bei der Einführung der Marktwirtschaft in den vormals sozialistischen Ländern zu einer deutlichen Verringerung des Bruttosozialprodukts geführt; vgl. International Monetary Fund, World Economic Outlook, May 1993, Washington, D. C., 1993, S. 138, Tabelle A7.

12 Vgl. Claus Offe, Das Dilemma der Gleichzeitigkeit. Demokratisierung und Marktwirtschaft in Osteuropa, in: Merkur, 45 (1991) 4, S. 279-292.

13 Vgl. Ullrich Schur, Kein Stahlvorhang gegen Osteuropa, in: EG-Magazin, (1992) 10, S. 18f.

nach wie vor der aktiven Hilfe und Beratung beim Aufbau von Institutionen zu. Dies betrifft nicht allein die langfristige Beratung von wirtschaftlichen und sozialen Institutionen wie dem Bank- und Finanzsystem, Börse und Verbänden, sondern gilt genauso für Rechtssystem und öffentliche Verwaltung. Funktionierende Institutionen sind unverzichtbar für die Schaffung der Erwartungsverlässlichkeit, die private Investoren benötigen.

Die *Verbreitung demokratischer Normen und Werte* ist wichtig, um antidemokratischen Ideologien frühzeitig entgegenzutreten und um die Stabilität der Demokratie gegenüber wirtschaftlichen und sozialen Krisen zu erhöhen. Dieser Zielsetzung kann eine Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen dienen, insbesondere

- internationale Kontakte und Austauschprogramme,
- die technische Unterstützung, Beratung und Ausbildung von unabhängigen Verbänden, Parteien und Menschenrechtsorganisationen,
- die Überwachung von Wahlen,
- die gezielte Förderung wichtiger demokratischer Persönlichkeiten,
- die Beratung beim Aufbau demokratischer Institutionen,
- internationaler Druck zugunsten der Respektierung von Menschenrechten,
- die Förderung der Verbreitung westlicher Nachrichtenmedien,
- Hilfe und Beratung beim Aufbau einer pluralistischen Medienlandschaft sowie
- die diplomatische Unterstützung ethnischer Minderheiten, deren Rechte verletzt werden.

Derartige Programme wurden zum Teil bereits in der Vergangenheit von deutschen Parteistiftungen durchgeführt. Diese Organisation der Unterstützung ist jedoch in doppelter Hinsicht problematisch: Zum einen haben die Parteistiftungen in der Regel nur diejenigen Kräfte gefördert, die ihnen im jeweiligen Land politisch nahestanden. Dadurch ergriffen sie zwangsläufig Partei in der politischen Auseinandersetzung. Überdies blieben auf diese Weise demokratische Parteien, die keine deutsche Schwesterpartei hatten, ohne Unterstützung. Zum anderen sind die finanziellen Mittel, die den Parteistiftungen für diese Zwecke zur Verfügung stehen, sehr begrenzt und werden

naturgemäß am ehesten gekürzt. Abhilfe könnte hier eine staatlich finanzierte, aber unabhängig geführte Stiftung schaffen, die in der innenpolitischen Debatte der betroffenen Länder vollkommene Neutralität zwischen den demokratischen Kräften wahren könnte. Als Modell einer solchen Stiftung könnte das „National Endowment for Democracy“ (NED) dienen, das sich in den USA bewährt hat<sup>14</sup>.

Bei der *Einbindung mächtiger Interessengruppen* ist primär an die Integration des Militärs zu denken. Die westlichen Demokratien sind hier jetzt schon beratend tätig, vor allem im Rahmen des Nordatlantischen Kooperationsrats. Darüber hinaus könnten die Kontakte zwischen westlichen und östlichen Offizieren auf allen Ebenen durch Besuche und Ausbildungsprogramme intensiviert werden. Ferner wäre es sinnvoll, die Streitkräfte der neuen Demokratien verstärkt in internationale Aktionen einzubeziehen. Die Teilnahme an Missionen zur Friedenswahrung und humanitären Hilfe, wie sie jetzt im Rahmen der „Partnerschaft für den Frieden“ von der NATO vorgesehen ist, würde nicht nur zusätzliche Kontakte zu westlichen Militärs schaffen, diese Aktionen würden auch zur Professionalisierung dieser Streitkräfte beitragen und damit ihre Entpolitisierung vorantreiben.

Probleme dürfte gelegentlich die Integration der ehemaligen wirtschaftlichen Eliten bereiten. Diese verdanken ihre Position nicht persönlichem Besitz, sondern der staatlichen Postenzuweisung. In vielen Fällen konnte dieser Personenkreis daher auf administrativem Wege ausgetauscht werden. Integrationsprobleme könnten allerdings bei den Leitern derjenigen größeren Staatsbetriebe auftreten, die in der Marktwirtschaft nur mit Subventionen überleben können. Wie sich in Rußland gezeigt hat, können diese Manager ein reformfeindliches Potential bilden und sich in Krisen für die Wiedereinführung autoritärer Herrschaftsstrukturen einsetzen. Diese Gefahr läßt sich z. T. durch gezielte Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen verringern, die ein Gegengewicht schaffen<sup>15</sup>.

14 Großbritannien hat kürzlich mit der „Westminster Foundation for Democracy“ eine ähnliche Stiftung gegründet. Für eine ausführliche Darstellung des NED vgl. L. Diamond, *Promoting Democracy* (Anm. 6), S. 38 ff.

15 Für entsprechende Vorschläge siehe Barry Ickes/Randi Ryterman, *Credit For Small Firms, Not Dinosaurs*, in: *Orbis*, 36 (1992) 3, S. 333–348.

## 2. Kurzfristig wirkende Faktoren und Instrumente

Die wichtigsten Faktoren, die kurzfristig die Demokratisierung fördern oder gefährden können, sind innere und äußere Krisen, welche die Akzeptanz der momentanen Staatsform rapide abnehmen lassen. Da gegenwärtig fast alle mittel- und osteuropäischen Staaten einen Demokratisierungsprozeß durchschreiten, sind für diesen Beitrag primär die kurzfristig wirksamen Faktoren von Interesse, die diesen Prozeß hemmen oder umkehren könnten. Besondere Beachtung verdienen in dieser Hinsicht die folgenden Faktoren:

- Wirtschafts- und Versorgungskrisen,
- Zusammenbruch von Rechtssystem und Polizeiwesen,
- ethnische Konflikte,
- Expansion oder Intervention einer autoritären Macht sowie
- „Schneeball-Effekte“ aufgrund des Zusammenbruchs anderer Demokratien<sup>16</sup>.

Der Zusammenbruch des Wirtschafts-, Versorgungs- oder Rechtssystems könnte zur Beseitigung eines demokratischen Regimes führen, indem er diese Staatsform diskreditiert und den Ruf nach einer „starken Hand“ laut werden läßt. Gleichzeitig würde solch ein Zusammenbruch die demokratischen Kräfte verunsichern und dadurch ihre Mobilisierung gegen etwaige Putschisten erschweren. Ethnische Konflikte können die Bevölkerung so weit polarisieren, daß Wahlergebnisse letztlich nur noch die Bevölkerungsanteile der einzelnen Gruppen widerspiegeln. Die mögliche Folge wäre eine politische Konstellation, bei der die ethnische Mehrheit dauerhaft über die Minderheit herrscht, ohne daß die letztere Aussicht auf eine Teilhabe an der Macht hätte. Demokratie würde so zur Diktatur der Mehrheit. Die territoriale Expansion einer autoritären Macht könnte autoritäre Gegner der Demokratie mobilisieren und/oder einer krisengeschüttelten Regierung einen Vorwand bieten, politische Freiheiten und Partizipationsmöglichkeiten einzuschränken. Eine direkte Intervention könnte zur Beseitigung des betroffenen Staates oder zur Etablierung eines Satellitenregimes führen. Eine Verschärfung dieser Krisenfaktoren wäre schließlich zu befürchten, wenn zuvor bereits andere Demokratien zusammengebrochen wären. Die mög-

liche Folge wäre ein „Schneeball-Effekt“, weil jedes Scheitern einer anderen Demokratie die Reformkräfte entmutigen und ihren Gegnern signalisieren würde, daß auch sie unter Umständen die Rückkehr zur Diktatur durchsetzen könnten.

Diesen Faktoren können andere Staaten bis zu einem gewissen Grad mit gezielten Maßnahmen begegnen. Dafür kommen folgende Instrumente in Frage:

- Sofortprogramme zur Abwendung oder Linderung innerer Krisen,
- internationale Überwachung der Behandlung von Minderheiten,
- Sicherheitsgarantien für bedrohte Demokratien,
- Sanktionen gegen Staaten, in denen das demokratische System beseitigt wurde, sowie
- Militärinterventionen gegen Putschisten.

Mit punktuellen Hilfsprogrammen könnten akute Versorgungsengpässe beseitigt werden. Auf diese Weise kann die Unzufriedenheit der Bevölkerung mit Regierung und Demokratie wenigstens teilweise gedämpft werden. Die politische Polarisierung entlang ethnischer Trennungslinien läßt sich erschweren, wenn von außen auf die konsequente Respektierung von Minderheitenrechten gedrungen wird. Die KSZE hat auf diesem Gebiet einen wichtigen Schritt getan, indem sie das Amt des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten einrichtete. Der Hohe Kommissar soll frühzeitig vor eskalierenden Minoritätenkonflikten warnen und Lösungsvorschläge unterbreiten. Allerdings geht sein Mandat noch nicht weit genug, bezieht es sich doch nur auf Spannungen, „die das Potential in sich bergen, sich im KSZE-Gebiet zu einem den Frieden, die Stabilität und die Beziehungen zwischen Teilnehmerstaaten beeinträchtigenden Konflikt zu entwickeln“<sup>17</sup>. Manche Minderheitenkonflikte bleiben somit außerhalb der Kompetenz des Hohen Kommissars. Diese sollte daher entsprechend erweitert werden. Außerdem erscheint es ratsam, bei Verletzung von Minderheitenrechten explizit Sanktionen in Aussicht zu stellen.

Diplomatische und wirtschaftliche Sanktionen werden selten Putschisten von ihrem Vorhaben abbringen, sie könnten aber die Unterstützung

16 Vgl. S. P. Huntington (Anm. 6), S. 292f.

17 Helsinki-Dokument 1992 „Herausforderung des Wandels“, Abschnitt II (3).

für antidemokratische Umstürze verringern. Entscheidend ist dabei ihre frühzeitige und glaubwürdige Androhung. Ist der Umsturzversuch bereits geglückt, werden Sanktionen die neuen Machthaber schwerlich zum Rücktritt bewegen können. Sanktionen müssen daher nach Möglichkeit angedroht werden, noch bevor der Machtkampf entschieden ist, denn nur dann besteht Aussicht, unentschlossene Beamte, Militärs und Privatpersonen zum Widerstand zu bewegen.

Dies bedeutet keineswegs, daß Sanktionen nicht mehr durchgeführt werden sollen, wenn der Umsturzversuch geglückt ist. Vielmehr wären sie auch dann noch sinnvoll, um die Glaubwürdigkeit künftiger Drohungen zu erhöhen und etwaige Nachahmer abzuschrecken. Wirtschaftssanktionen sollten so gestaltet sein, daß sie kurzfristig die Herrschaft der neuen Machthaber gefährden, ohne damit die ökonomische Basis für die Entwicklung einer stabilen Demokratie zu untergraben. Am günstigsten wären somit Sanktionen, die zu vorübergehenden Versorgungskrisen (etwa bei Benzin) führen, jedoch langfristig nicht die Hebung des Pro-Kopf-Einkommens und die Herausbildung marktwirtschaftlicher Strukturen behindern.

Sicherheitsgarantien können Demokratien Schutz bieten, die von autoritären Nachbarn bedroht sind. Ihre Wirksamkeit hängt aber nicht zuletzt von den militärischen Fähigkeiten und perzipierten Absichten der Garantiestaaten ab. Nur wenn die Garantie sowohl dem zu schützenden als auch dem abzuschreckenden Staat glaubwürdig erscheint, kann sie eine Aggression verhindern helfen und das potentielle Opfer ermutigen, mit Entschiedenheit gegen etwaige „fünfte Kolonnen“ vorzugehen. In vielen Fällen wird diese Glaubwürdigkeit schwer herzustellen sein, weil die möglichen Garantiestaaten in der fraglichen Region keine vitalen Interessen haben.

Schließlich bleibt auch noch die Möglichkeit, eine durch Putsch gestürzte demokratische Regierung mittels einer militärischen Intervention wieder einzusetzen. Auch dieses Instrument ist problematisch. Es wäre in den meisten Fällen nicht nur mit hohen menschlichen und finanziellen Kosten verbunden; sein Gebrauch würde in vielen Ländern auch generelle Befürchtungen vor Interventionen fördern, wenn es den intervenierenden Staaten überlassen bliebe, zu definieren, wann ein Putsch vorliegt. Gerade eine deutsche Beteili-

gung an solchen Interventionen würde in den meisten Ländern Mittel- und Osteuropas als beunruhigend empfunden werden. Militärinterventionen zur Wiederherstellung einer Demokratie sollten daher allenfalls dann unternommen werden, wenn die gestürzte Regierung dazu auffordert und UNO oder KSZE den Eingriff legitimieren.

---

### III. Kosten und Prioritäten

---

Die vorangehenden Ausführungen haben gezeigt, daß die Demokratisierung Europas die Sicherheit der Bundesrepublik erhöhen kann und daß Instrumente verfügbar sind, um die demokratische Entwicklung zu fördern und zu stabilisieren. Ausgespart blieben bisher die Kostenfrage und ihre Implikationen. Alle vorgeschlagenen Maßnahmen sind mit Kosten für den durchführenden Staat verbunden. Manche Kosten sind so gering, daß sie kaum ins Gewicht fallen, insbesondere wenn man sie mit den üblichen Ausgaben für Verteidigung vergleicht. Zu diesen preisgünstigen Maßnahmen gehören insbesondere Programme zur Förderung unabhängiger Organisationen und des Austausches von Nachrichten und Ideen, Überwachungsmissionen oder Beratungs- und Trainingsprogramme für den Aufbau demokratischer und marktwirtschaftlicher Institutionen. Andere Maßnahmen können dagegen sehr kostspielig sein. Dies betrifft vorwiegend solche, die auf die Hebung des Pro-Kopf-Einkommens abzielen. Günstige Kredite müssen vom Geberstaat garantiert und subventioniert werden, Marktöffnungen erhöhen die Konkurrenz für heimische Produzenten, Wirtschaftssanktionen beschränken sowohl Import als auch Export. Darüber hinaus können Sanktionen und die Unterstützung von demokratischen Oppositionsbewegungen auch Gegenreaktionen provozieren. Mögliche Folgen sind die Abkühlung politischer Beziehungen und die Einschränkung der Wirtschaftsbeziehungen.

Diese wirtschaftlichen und politischen Kosten erscheinen immer noch relativ gering, vergleicht man sie mit den westlichen Verteidigungsausgaben während des Kalten Kriegs. Fraglich ist nur, ob die Kosten der Demokratisierungsprogramme auch in gleicher Weise auf die westlichen Industrienationen aufgeteilt werden wie zuvor die Verteidigungsausgaben. Offenbar ist dies nicht der Fall. So entfielen von den 130 Mrd. DM Hilfs-

leistungen, welche die westlichen Staaten bis 1992 der GUS zusagten, allein 73,6 Mrd. DM auf die Bundesrepublik<sup>18</sup>.

Diese überproportionale Belastung Deutschlands ist kein Zufall. Sie reflektiert vielmehr die relative Größe seiner Volkswirtschaft, seine geographische Nähe zu Osteuropa und seine wirtschaftlichen Interessen in dieser Region. Deutschland würde von einer erfolgreichen Demokratisierung und wirtschaftlichen Modernisierung Mittel- und Osteuropas mehr profitieren als jede andere westliche Demokratie. Daher ist es nur zu verständlich, daß Deutschlands westliche Partner nicht daran interessiert sind, einen vergleichbar großen Stabilisierungsbeitrag zu leisten wie die Bundesrepublik. Diese Zurückhaltung wird noch verstärkt durch den relativen Umfang der deutschen Volkswirtschaft, der die anderen westeuropäischen Staaten zusätzlich ermutigt, den Großteil der Lasten auf Deutschland abzuwälzen.

Die Bundesrepublik wird ihre Partner deshalb nur dann zu einer umfassenden Demokratisierungspolitik bewegen können, wenn sie eine Führungsrolle übernimmt, die sich in überproportionalen Stabilisierungsleistungen widerspiegelt. Gerade in wirtschaftlicher Hinsicht mehren sich jedoch die Zweifel, ob Deutschland über die Ressourcen verfügt, um diese quasi-hegemoniale Rolle auszufüllen. Dieses Dilemma deutet darauf hin, daß ein umfassendes Demokratisierungsprogramm für den gesamten ehemals kommunistischen Machtbereich unter den gegenwärtigen Bedingungen undurchführbar ist. Infolgedessen kommt es darauf an, die einzelnen Demokratisierungsaufgaben sowohl in programmatischer als auch in regionaler Hinsicht zu gewichten, d. h., es muß unterschieden werden zwischen wichtigen und weniger wichtigen Maßnahmen sowie zwischen wichtigen und weniger wichtigen Staaten und Regionen.

Was die Festlegung von Prioritäten für die unterschiedlichen Demokratisierungsinstrumente angeht, so sollten Ausbildungs- und Beratungsprogramme, Maßnahmen zur Förderung internationaler Kommunikation sowie technische und finanzielle Hilfen für demokratische Organisationen Vorrang genießen. Diese Instrumente weisen

18 Zwischenbilanz der westlichen Hilfe für die GUS in Lissabon, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. 5. 1992, S. 4. Ein beträchtlicher Anteil der deutschen Hilfe ist allerdings im Zuge der deutschen Wiedervereinigung vereinbart worden.

gegenüber Krediten, Handelserleichterungen und anderen wirtschaftlichen Hilfsprogrammen mehrere Vorteile auf: Erstens erfordern sie nur einen Bruchteil der Kosten, der bei wirtschaftlichen und finanziellen Leistungen anfällt. Zweitens setzen sie gezielt an dem Punkt an, der den Kern der Demokratisierung ausmacht, nämlich am politischen Prozeß und den ihn bestimmenden Akteuren. Schließlich bieten, drittens, einige dieser Maßnahmen den Vorteil, die politische und wirtschaftliche Kooperation speziell mit Deutschland zu fördern, denn je mehr deutsche und ausländische Partner mit den fremden politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Systemen vertraut werden, desto eher läßt sich vertrauensvoll und effizient zusammenarbeiten.

Angesichts des kurzfristig erhöhten Bedarfs an kompetenten Beratern können solche Beratungsmaßnahmen natürlich nicht immer sehr wirksam sein. Verschwendung von Steuermitteln ist auch in diesem Bereich nicht auszuschließen<sup>19</sup>. Zieht man jedoch in Betracht, wie gering der finanzielle Aufwand dieses Programms in Relation zu klassischen Verteidigungsmaßnahmen ist<sup>20</sup>, dann erscheinen solche Verluste nicht als triftiger Einwand gegen den Ausbau dieser Förderungsprogramme.

Wie aber sollen beim Einsatz der anderen, wesentlich kostspieligeren Maßnahmen Schwerpunkte gebildet werden? Welche Staaten sollten vorrangig wirtschaftliche Unterstützung erhalten? Bei welchen Staaten sollte die Bundesrepublik die Kosten diplomatischer und wirtschaftlicher Sanktionen in Kauf nehmen, um ihre Abkehr von der Demokratisierung verhindern zu helfen? Im Rahmen einer Demokratisierungsstrategie, die sich als Komponente deutscher Sicherheitspolitik versteht, sollten vor allem die folgenden Kriterien eine Rolle spielen, wenn regionale Schwerpunkte zu bilden sind:

- *Nähe*: Es sollte eher die Demokratisierung eines Nachbarstaates gefördert werden als die eines weit entfernt liegenden.
- *Gefahrenpotential*: Es sollte eher die Demokratisierung eines mächtigeren Staates gefördert werden als die eines schwächeren.

19 Vgl. Milliardengrab im Osten, in: Der Spiegel, Nr. 3/1994, S. 18-21.

20 Für das Haushaltsjahr 1994 sieht der Etat 290 Mio. DM vor; vgl. Süddeutsche Zeitung vom 22. 12. 1993, S. 8.

- *Förderungsbedarf*: Es sollten eher instabile Demokratien unterstützt werden als solche, deren Demokratisierung bereits unumkehrbar erscheint.
- *Kostenwirksamkeit und Demokratisierungspotential*: Es sollte eher die Demokratisierung der Staaten gefördert werden, bei denen mit bescheidenem Aufwand viel zu erreichen ist, als die Demokratisierung derjenigen, bei denen selbst kostspielige Maßnahmen erfolglos bleiben könnten.
- *Wirkung des Schneeball-Effekts*: Es sollte eher die Demokratisierung der Staaten gefördert werden, deren Rückkehr zur Diktatur auch die Demokratisierung anderer Staaten gefährden würde, als solcher Staaten, bei denen dies nicht der Fall wäre.

Diese Kriterien legen unter den gegenwärtigen Bedingungen den Schluß nahe, daß eine Demokratisierungspolitik zur Förderung der deutschen Sicherheit in erster Linie den Reformprozeß in Rußland unterstützen sollte. Rußland ist zwar von Deutschland durch einen Gürtel anderer Staaten getrennt, aber letztlich ist es der einzige europäische Staat, der genügend Machtpotential hat, um die Sicherheit Deutschlands und seiner Bündnispartner nachhaltig zu gefährden. Zudem würde ein Scheitern des Demokratisierungsprozesses in Rußland die demokratische Verfaßtheit seiner Nachbarstaaten weitaus stärker bedrohen, als dies in der umgekehrten Konstellation möglich wäre. Dieser Vorrang für die Unterstützung Rußlands sollte nur dann aufgegeben werden, wenn das Land politisch und ökonomisch soweit destabilisiert werden sollte, daß jede Hilfe im Sande versickern würde.

Besondere Unterstützung verdienen ferner die Demokratisierung der Ukraine und Polens. Die spezielle Bedeutung ersterer resultiert aus den Nuklearwaffen auf ihrem Territorium und aus dem latenten Konflikt mit Rußland, dessen Eskalation die Reformen in beiden Republiken und vielleicht sogar über sie hinaus massiv gefährden könnte. Die Förderung der ukrainischen Demokratisierung würde beide Gefährdungspotentiale deutlich abschwächen. Polens Übergang zu Demokratie und Marktwirtschaft verdient besondere Beachtung, weil sein Scheitern vermutlich auch die Reformen in den anderen jungen Demokratien in Frage stellen würde. Polen bringt für diesen Übergangsprozeß günstigere wirtschaft-

liche und kulturelle Voraussetzungen mit als die meisten GUS-Staaten. Insofern würde ein Zusammenbruch der polnischen Demokratie zweifellos die Reformkräfte innerhalb der GUS-Region entmutigen und ihre Gegner stärken.

Ähnliche Folgen könnte natürlich auch ein Kollaps der tschechischen oder ungarischen Demokratie haben. Beide Staaten haben jedoch ein so hohes Pro-Kopf-Einkommen, daß die wirtschaftliche Basis für eine stabile Demokratie ohnehin schon sehr gut ist. Überdies werden sie bereits jetzt von privaten Investoren so bevorzugt, daß eine gezielte staatliche Förderung nicht mehr so dringlich erscheint.

Allen übrigen Staaten im ehemals sowjetischen Machtbereich sollte deutsche Demokratisierungspolitik eine niedrigere Priorität einräumen. Die baltischen Republiken haben zwar in wirtschaftlicher und kultureller Hinsicht relativ gute Voraussetzungen für Reformen; angesichts ihrer geringen Größe sind sie für die deutsche Sicherheit aber nahezu ohne Bedeutung. Außerdem werden sie bereits von den skandinavischen Ländern nach Kräften unterstützt.

Relativ schlecht erscheinen augenblicklich die Aussichten für die Demokratisierung der transkaukasischen Republiken. Sie haben nicht nur ein niedriges Pro-Kopf-Einkommen, auch die dort virulenten ethnischen Konflikte dürften die Herausbildung einer demokratischen politischen Kultur auf absehbare Zeit verhindern. Noch ungünstiger sind die Bedingungen in Zentralasien. Seine Republiken weisen ein Pro-Kopf-Einkommen auf, das ungefähr um die Hälfte unter dem Unions-Durchschnitt von 1 780 US-Dollar liegt<sup>21</sup>. Damit reicht es noch nicht an den Einkommensbereich heran, in dem erfahrungsgemäß der Übergang zur Demokratie durchgeführt werden kann. Zudem sind die kulturellen Voraussetzungen hier ungünstig, weil westliche Wertvorstellungen und Lebensgewohnheiten im Schatten des islamischen Erbes stehen<sup>22</sup>.

21 Vgl. die Angaben bei Jürgen Nötzold, Sozialökonomische Stabilitätsbedingungen in der bisherigen Sowjetunion: Zerfall oder neue Wirtschaftsgemeinschaft?, in: Wolfgang Heydrich u. a. (Hrsg.), Stabilität, Gleichgewicht und die Sicherheitsinteressen des vereinigten Deutschland. Analysen und Interpretationen, unveröffentlichtes Manuskript, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen, Dezember 1991, S. 79-88 (Tabelle S. 88).

22 Zu den antidemokratischen Elementen im Islam vgl. S. P. Huntington (Anm. 6), S. 307 ff.

## **Wilfried von Bredow/Thomas Jäger: Konflikte und globale Kooperation am Ende des 20. Jahrhunderts**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26-27/94, S. 3-11

Die Ordnung der internationalen Beziehungen verändert sich nach dem Ende des Ost-West-Konflikts in sehr komplexen, teilweise jeglicher politischer Steuerung entglittenen Prozessen. Unterschiedliche Werte und Interessen der internationalen Akteure bestehen dabei nicht nur bezüglich spezifischer Sachbereichsprobleme, sondern sie beziehen sich auch auf die Kooperationsstruktur insgesamt. Diese stellt aber gleichzeitig den Bezugspunkt gemeinsamer Haltungen dar. Denn die Erhaltung und der Ausbau der Kooperation selbst ist für die dominierenden Akteure wichtiger geworden als die Realisierung bestimmter einzelner Interessen.

Die Beziehungen zwischen den drei weltpolitischen Zentren – den USA, der EU und Japan – sind auf die Steuerung der Weltordnungs-Transformation nicht ausreichend vorbereitet, vor allem sind sie zu unterschiedlich ausgeprägt und konzentrieren sich (noch) zu wenig auf die Ausbildung internationaler Regime. Einer darauf angelegten Politik wird jedoch gerade bei der Entwicklung neuer regionaler Ordnungen in den drei Groß-Regionen erhebliche Bedeutung zukommen. Denn offene Regionalordnungen sind einerseits notwendig, um die nationalen Regressionstendenzen in einzelnen Staaten zu verhindern, andererseits können sie steuerbare Strukturen für die zukünftige Weltordnung entwickeln helfen.

## **Franz H. U. Borkenhagen: Geteilte Sicherheit in Europa?**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26-27/94, S. 12-21

Die Sicherheit in Europa darf nicht länger geteilt bleiben in eine sichere und in eine unsichere Zone. Ein neues Sicherheitssystem in und für Europa wird benötigt. Die NATO hat deshalb die jungen Demokratien in Mittel-, Ost- und Südosteuropa sowie andere KSZE-Staaten zu einer „Partnerschaft für den Frieden“ eingeladen. Diese Staaten streben jedoch fast alle die Mitgliedschaft in der Allianz an. Die Führungsrolle der USA und die Sonderinteressen Rußlands erschweren die Bildung einer neuen europäischen Sicherheitsstruktur im Rahmen der NATO.

Die EU bietet zusätzlich einen Stabilitätspakt an, mit dem Krisen durch Präventivdiplomatie und regionale sowie Minderheitenprobleme besser geregelt werden sollen. NATO und EU müssen sich jedoch beeilen und ihre Hilfsangebote ausweiten, um als Stabilitätsanker glaubwürdig zu bleiben. Nur dann können sie dazu beitragen, den Ost- und den Westteil Europas ohne Schwierigkeiten zu integrieren. Die Staaten in Europa müssen darüber hinaus begreifen, daß sie im wesentlichen selbst verantwortlich sind für ein friedliches Zusammenleben und eine weltweit wirkungsvolle Rolle Europas.

## **Reinhard Wolf: Demokratisierungspolitik als Instrument deutscher Sicherheitsvorsorge**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26-27/94, S. 22-31

Da Demokratien nachweislich keine Kriege gegeneinander führen, haben die Systemtransformationen in Mittel- und Osteuropa für Deutschland eine ungewöhnlich günstige Lage entstehen lassen, die eine Umgewichtung seines sicherheitspolitischen Instrumentariums erlaubt: Beim Schutz vor äußerer Aggression ist die Bundesrepublik längst nicht mehr so sehr auf defensive Maßnahmen im Rahmen von Bündnis- und Verteidigungspolitik angewiesen, sondern kann verstärkt auf eine präventive Politik setzen, die auf die Förderung und Stabilisierung dieser Systemtransformationen abzielt.

Im Rahmen einer solchen Demokratisierungspolitik müssen vor allem der Aufbau politischer und wirtschaftlicher Institutionen beratend unterstützt sowie der Übergang zu wirtschaftlichem Wachstum gefördert werden. Dazu sind insbesondere westliche Investitionen in den neuen Demokratien zu forcieren und der westeuropäische Markt für osteuropäische Produkte weiter zu öffnen. Besonderes Augenmerk verdient aus sicherheitspolitischer Perspektive die innenpolitische Entwicklung Rußlands, weil es aufgrund seiner Ressourcen der einzige osteuropäische Staat ist, der im Falle einer gescheiterten Demokratisierung wieder zu einer ernsthaften Bedrohung deutscher Sicherheit werden könnte.

# Jahresbände

## Aus Politik und Zeitgeschichte

mit komplettem  
Inhaltsverzeichnis, Sach-  
und Personenregister



**25,- DM**

zuzügl. Versandkosten

**neu**  
Jahrgang **1993**

*Noch begrenzt vorrätig (Preise w. o.)*

**Jahrgang: 1992**



Bundeszentrale  
für politische  
Bildung

Bestell- **Das Parlament**, Vertriebsabteilung  
Adresse: Fleischstraße 62 - 65, 54290 Trier  
Telefax (06 51) 46 04-153

Aus Politik  
und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Gesamtverzeichnis  
1953-1992

Bundeszentrale für politische Bildung

## Vierzig Jahre Aus Politik und Zeitgeschichte

### Gesamtverzeichnis 1953-1992

Chronologisches Register,  
Autorenregister,  
Schlagwortregister

286 Seiten, broschiert

**Preis: 15,- DM**  
zuzügl. Versandkosten