

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Heinz Magenheimer

Sicherheitspolitik und Machtgestaltung in Europa

Hans-Georg Ehrhart

Peacekeeping im Jugoslawienkonflikt und die Folgen
für die sicherheitspolitische Kooperation in Europa

Alfred Dregger

Für eine wirksamere atomare Nichtverbreitungs-
und Abrüstungspolitik

Eckhard Lübke

Globale Herausforderungen deutscher Sicherheit

Ekkehard Lippert

Allgemeine Dienstpflicht als sicherheits- und
sozialpolitischer Ausweg?

B 6/95

3. Februar 1995

Heinz Magenheimer, Dr. phil. habil., geb. 1943; Dozent an der Universität Salzburg; seit 1977 Redaktionsmitglied der „Österreichischen Militärischen Zeitschrift“; stellvertr. Leiter der Forschungsabteilung der Landesverteidigungsakademie in Wien.

Veröffentlichungen u. a.: Die Verteidigung Westeuropas. Doktrin, Kräftebestand, Einsatzplanung – eine Bestandsaufnahme aus der Sicht der NATO, Koblenz 1986; Eurostrategie und Rüstungskontrolle. Zwischen Kernwaffenmodernisierung und Denuklearisierung 1983–1990, Baden-Baden 1992; zahlreiche Aufsätze zu Themen der Sicherheitspolitik, Strategie und Rüstungskontrolle sowie zur Kriegsgeschichte.

Hans-Georg Ehrhart, Dr. phil., geb. 1955; wissenschaftlicher Referent am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. zus. mit Anna Kreikemeyer und Andrei V. Zagorski) *The Former Soviet Union and European Security: Between Integration and Re-Nationalization*, Baden-Baden 1993; *The New Germany in a Changing Environment*, Kingston/Ont. 1994; (Hrsg. zus. mit David Haglund) *The New Peacekeeping and European Security: German and Canadian Interests and Issues*, Baden-Baden 1995 (i. E.); (Hrsg. zus. mit Anna Kreikemeyer und Andrei V. Zagorski) *Conflict Management in the CIS: Whither Russia?*, Baden-Baden 1995 (i. E.).

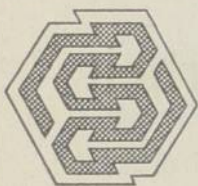
Alfred Dregger, Dr. jur., geb. 1920; 1956–1970 Oberbürgermeister der Stadt Fulda; 1965–1970 Präsident bzw. Vizepräsident des Deutschen Städtetages; 1967–1982 Landesvorsitzender der CDU in Hessen; 1982–1991 Vorsitzender der CDU-Bundestagsfraktion; seit 1972 Mitglied des Deutschen Bundestages.

Eckhard Lübke, Dr. phil., geb. 1951; Leiter der Abteilung Außenpolitikforschung im Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Veröffentlichungen u. a.: *Extended Deterrence: The American Nuclear Commitment to the Federal Republic of Germany*, Bonn 1991; *Konzeptionelle Überlegungen zur militärischen und politischen Stabilität in Europa*, in: Erhard Forndran/Hartmut Pohlman (Hrsg.), *Europäische Sicherheit nach dem Ende des Warschauer Paktes*, Baden-Baden 1993; *The United Germany in the Post-Bipolar World*, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, (1994) 2.

Ekkehard Lippert, geb. 1943; Direktor und Professor am Sozialwissenschaftlichen Institut der Bundeswehr Strausberg.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. zus. mit Roland Wakenhut) *Handwörterbuch der Politischen Psychologie*, Wiesbaden 1983; (Hrsg. zus. mit Günther Wachtler) *Frieden. Ein Wörterbuch*, Opladen 1988; (zus. mit Ingrid Anker und Ingrid Welker) *Soldatinnen in der Bundeswehr*, München 1993; (zus. mit Heinz-Ulrich Kohr u. a.) *Jugend, Bundeswehr und Deutsche Einheit*, München 1994.



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.

Sicherheitspolitik und Machtgestaltung in Europa

I. Einleitung

Der Abzug der letzten russischen Soldaten aus dem Osten Deutschlands Ende August und der Abzug der letzten Soldaten der Westalliierten aus Berlin am 8. September 1994 werfen gewichtige Fragen nach der Sicherheitsordnung in Europa auf, nachdem also die Nachkriegszeit übereinstimmenden Kommentaren zufolge endgültig zu Ende gegangen ist. Welchen Bedrohungen sehen sich die Staaten West- und Mitteleuropas heute gegenüber? Kann die NATO die gleiche Stabilitätsrolle übernehmen wie vor 1989/90? Wieweit kann eine noch unbestimmte supranationale „Sicherheitsgemeinschaft“ den Zustand der Abwesenheit von Krieg nach Ostmitteleuropa, ja nach Osteuropa ausdehnen – gewissermaßen Stabilität „transferieren“? Oder ist etwa eine streng defensive Haltung, die ein Überschwappen der Krisen und Konflikte aus den tiefen Räumen Osteuropas verhindert, das Gebot der Stunde? Kommt es gar zu einer Renationalisierung der Außen- und Sicherheitspolitik, zu einer neuen Hierarchie der Mächte in Europa?

Es gehört zu den oftmals abgewandelten Gemeinplätzen, davon zu sprechen, daß die Bedrohung des Friedens in Europa nach 1989/90 zwar abgenommen habe, die Gefahren hingegen gestiegen seien. Der Zusammenbruch des bipolaren Antagonismus hat zwar die eine große Schachpartie beendet, indem die Schachfiguren in die Luft geschleudert worden sind¹, dafür hat man es aber neben alten zugleich auch mit neuen Spielern zu tun, die an wiederaufgestellten Brettern jeweils Simultanpartien spielen. Die Gegner sind darüber hinaus nicht allein Mächtegruppen, Staaten und Völker, sondern alles das, was man zusammenfassend mit „neuen Bedrohungen und Gefährdungen“ bezeichnen kann. Darunter fallen sehr reale Bedrohungen, wie etwa die atomare Proliferation oder der internationale Terrorismus, aber auch nicht unmittelbar wirksame Gefährdungen, die etwa aus der Verknappung an Nahrungsmitteln und strategischen Rohstoffen, aus Flüchtlings- und Asylan-

tendruck, Verelendung und Konfliktimport entstehen.

Die daraus resultierenden Konsequenzen für die nationale bzw. internationale Sicherheit dürfen als bekannt vorausgesetzt werden². Welche Perzeptionen und Lösungsansätze insbesondere im Lichte der neuerdings geforderten „Konfliktprävention“ sind hier auszumachen? Wie kann eine Sicherheitspolitik mit ihren herkömmlichen Institutionen und Instrumenten diese Konfliktprävention gewährleisten?

II. Geteilte oder ungeteilte Sicherheit in Europa?

Betrachtet man die aktuellen Analysen und Überlegungen, so plädiert eine Vielzahl von Autoren angesichts der geänderten Sicherheitslage für eine Verlagerung staatlicher Sicherheitspolitik auf supranationale Einrichtungen, gewissermaßen also für eine Internationalisierung der Sicherheitspolitik. So soll etwa der „Stabilitätspakt“ der Europäischen Union vom Dezember 1993 – der auf dem „Balladur-Plan“ beruht – dazu dienen, den Sicherheitsbedürfnissen der Staaten Ostmitteleuropas entgegenzukommen. Auch die „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ der Europäischen Union (EU) gilt als Hoffnungsträger hinsichtlich der Errichtung einer immer wieder zitierten europäischen „Sicherheitsarchitektur“³.

So logisch und bestechend der Vorschlag erscheint, staatliche Befugnisse an supranationale Gemeinschaften oder Institutionen abzutreten, um die grenzüberschreitenden Probleme der Sicherheit staatenübergreifend zu lösen, so dürftig sind

2 Siehe etwa: Erhard Forndran, Herausforderungen und Chancen europäischer Sicherheit nach der Auflösung der Sowjetunion; in: ders./Hartmut Pohlman (Hrsg.), Europäische Sicherheit nach dem Ende des Warschauer Paktes, Baden-Baden 1993, S. 11–114; zusammenfassend: Heinz Magenheimer, Neue Bedrohungen und Konflikte; in: Österreichische Militärische Zeitschrift (ÖMZ), (1994) 4, S. 357–366.

3 Vgl. Franz H. U. Borkenhagen, Geteilte Sicherheit in Europa?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26–27/94, S. 12–21.

1 Vgl. Michael Stürmer, Wiederkehr der Geschichte; in: Europäische Rundschau, (1993) 3, S. 29.

die bisherigen Ergebnisse der Friedenssicherung und Krisendiplomatie ausgefallen. Wenn man sich zu Max Webers Postulat bekennt, „verstehend zu erklären“, so fällt es leicht, die bisherigen Mißerfolge – etwa die der UNO und der KSZE im ehemaligen Jugoslawien – auf die für die Friedenswahrung unzureichenden Kompetenzen und Instrumente zurückzuführen. So führte etwa der österreichische Bundeskanzler vor kurzem den bildhaften Vergleich an, wonach die KSZE derzeit noch „Milchzähne“ besäße, so daß man erst den Ausfall dieser Milchzähne abwarten müsse, um Erfolge zu sehen⁴.

Es erscheint auch verständlich, den bisher üblichen Umgang mit Krisen in Europa bis 1989/90 mit einem Konfliktregelungsmechanismus zu umschreiben, der im wesentlichen im gegenseitigen Abtasten der beiden Paktgruppen bestand, wobei sich eine voraussehbare und einschätzbare Konfliktrationalität herausbildete. Diese „Abtastkonflikte“⁵ prägten die Konfliktaustragung zwischen den beiden Pakten bzw. den beiden Weltmächten nach 1945 und folgten einem ganz bestimmten Verlaufsmuster. In Verfolgung der beiderseitigen Interessen wurde versucht, unter stillschweigender Voraussetzung der Gleichrangigkeit von USA und Sowjetunion Verhandlungslösungen zu erzielen, die nicht auf einer einseitigen Zuordnung der Gewinne und Verluste beruhten; das hieß, daß zwischen dem Gewinn des einen und dem Verlust des anderen nur ein ganz bestimmter, tolerierbarer Spielraum sein durfte. (Der Begriff des „Gleichgewichts“ wird aus grundsätzlichen und methodischen Überlegungen vermieden.) Auf jeden Fall sollte – z. B. im Bereich der Rüstungskontrolle – durch Herstellung möglichst gleichwertiger militärischer Optionen ein gewisses Maß an Sicherheit und damit an strategischer Stabilität erreicht werden.

Aber erst der Vertrag über die Eliminierung der atomaren Mittelstreckenwaffen vom Dezember 1987 wich vom Prinzip der Gleichbehandlung ab, indem er die eindeutig überlegene Seite verpflichtete, „asymmetrisch“, d. h. zu ihren Ungunsten, abzurüsten. Doch blieb auch diese Verhandlungspraxis, die sich auf das Meßbare, Zählbare und Wägbare, also auf die Herstellung von zahlenmäßiger Parität beschränkte, nur so lange brauchbar, solange die bipolare Konfrontation bestand. Ihren letzten großen Erfolg feierte sie mit dem Ab-

schluß des KSE-I-Vertrages vom 19. November 1990 in Paris. Mit dem Zerfall der Sowjetunion und des Warschauer Paktes hat die bisher geübte Konfliktlösungspraxis ihre Inhalte jedoch zum größten Teil verloren. Mit den zahlreichen seither entfachten Konflikten geht nicht nur ein Lernprozeß, sondern auch ein neues Verständnis von „Sicherheit“ einher⁶.

Neben dem traditionellen Verständnis von Sicherheit als Funktion der Außen- und Verteidigungspolitik treten die sich immer mehr erweiternden Bereiche der Innenpolitik, der „inneren Stabilität“ im Sinne von Krisenfestigkeit und schließlich diejenigen Sparten der Wirtschaftspolitik in Erscheinung, die auf die Bereitstellung von wichtigen Rohstoffen, insgesamt auf die Verringerung der Abhängigkeit vom Ausland ausgerichtet sind. Daß gerade im Anstieg der Wertschätzung von „persönlicher Sicherheit“ seitens vieler Staatsbürger nicht nur in Mittel- und Westeuropa sich eine sehr problematische Dimension der Sicherheitswahrnehmung eröffnet hat, zählt zum einschlägigen Repertoire der Soziologen, zieht jedoch Konsequenzen nach sich, die das vorliegende Thema nicht unberührt lassen⁷. Die Einsicht, daß zahlreiche Faktoren (ökonomische, soziale, ökologische usw.) für die Stabilität eines Staates oder einer Großregion mitbestimmend sind, verstärkt den Ruf nach Instrumentarien und Einflußnahme durch die „stabilen“ Staaten West- und Mitteleuropas zur Herstellung solcher Verhältnisse in Ostmittel- und Osteuropa, die ein gedeihliches, berechen- und steuerbares Zusammenleben ermöglichen. Hand in Hand damit ergeht der Ruf nach Stärkung der internationalen Organisationen und Einrichtungen sowie nach Handlungsinitiativen, um Krisen und Konflikten schon *präventiv* zu begegnen. Hierbei gilt es, von der Vorstellung Abschied zu nehmen, daß die Sicherheitspolitik nur ausreichende Machtmittel zur Sanktionierung unerwünschten Verhaltens, also militärische Gewalt, bereithalten müsse⁸.

Damit ist eine Hauptposition der aktuellen Sicherheitspolitik, aber auch eine Denkschule kurz skizziert, die auf die konflikteindämmende Wirkung von internationalen Organisationen, Institutionen, Regeln und Verträgen, somit auf die Stabilisierung

6 Zum Vergleich: Wolfgang Heydrich/Joachim Krause/ Uwe Nerlich/Jürgen Nötzold/Reinhardt Rummel (Hrsg.), Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente, Baden-Baden 1992, S. 15f.

7 Vgl. Joachim Giller, Der Begriff „Sicherheit“ im Wandel; in: ÖMZ, (1994) 5, S. 453–460, mit zahlreichen Meinungsfragen.

8 Vgl. Europäische Sicherheitsarchitektur; in: Nationale Sicherheit (= Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie, 5/1994), Wien 1994, S. 79.

4 Vgl. Aussage von Bundeskanzler Dr. Vranitzky anlässlich der Tagung „Europa ohne Grenzen“ in Wien, 13. 9. 1994.

5 Hartmut Soell, Die Sicherheit Europas aus der Sicht der WEU, Vortragsmanuskript, Linz, 20. 6. 1994, S. 2.

durch Kooperation und „Verregelung“ setzt. Dem steht eine Position gegenüber, die viele Gemeinsamkeiten mit der „neorealistischen Schule“ besitzt: Diese weist den neuen Institutionen und Instrumenten der friedlichen Konfliktregelung wenig Kraft und Wirksamkeit zu. Bestimmend seien nämlich neue Gefährdungen, Bedrohungen und Konflikte, die sich den Versuchen der Demokratisierung, Disziplinierung, also der „Verregelung“ entzögen. Die Akteure versuchten gemäß ihren Interessen vielmehr wie bisher, ihre Position innerhalb der internationalen Machthierarchie zu verbessern. Der „Traum vom neuen Denken“ dürfte demnach bald ausgeträumt sein⁹.

Im Rahmen dieser kontroversen Sicht der Dinge bewegt sich derzeit die Auseinandersetzung über die Frage, welche Art und welches Ausmaß von Sicherheit den Staaten Europas angeboten werden kann. Diejenige Auffassung, wonach es in Europa keine geteilte Sicherheit geben dürfe, um nicht Zonen unterschiedlicher Stabilität entstehen zu lassen, die gleichsam zum Nährboden für künftige Konflikte würden, stellt die wachsende Verantwortung der Europäischen Union, der Westeuropäischen Union (WEU) und der NATO für den Frieden in den Mittelpunkt der Erörterung. Man verweist zu Recht auf die großen, noch unbewältigten Herausforderungen, die von den Kriegshandlungen und „ethnischen Säuberungen“ im ehemaligen Jugoslawien ausgehen; man verweist auf die zahlreichen gewaltsamen, ja bürgerkriegsähnlichen Konflikte auf dem Boden der GUS-Staaten, die es beizulegen, zumindest einzudämmen gilt, will man nicht ein Ausufernd dieser Konflikte riskieren.

Der „Balladur-Plan“ und die im Januar 1994 angebotene „Partnerschaft für den Frieden“ der NATO bieten gewiß brauchbare Bausteine zur Vertiefung der Zusammenarbeit mit den Staaten östlich von Oder und Neiße. Dennoch bilden die wirtschaftliche und soziale Konsolidierung der „Reformstaaten“ Ostmitteleuropas, des weiteren die Konsolidierung Rußlands und der Ukraine das Hauptanliegen der betroffenen Staaten, die immer wieder die massive Unterstützung des Westens einfordern. Es wird argumentiert, daß erst ein wirtschaftliches Heranführen dieser Staaten an das Durchschnittsniveau der Europäischen Union die Voraussetzung für ungeteilte Sicherheit schaffe. So wurde etwa in Polen ab Herbst 1993 zunehmend massive Kritik an der Europäischen Union und an der NATO geübt, indem z. B. die ehemalige Mini-

sterpräsidentin Hanna Suchowcka argumentierte, daß der Westen Schuld daran hätte, falls der begonnene Modernisierungsprozeß in Polen scheitern sollte. Andere Stimmen kritisierten den Westen wegen seines Zögerns, Polen in die NATO aufzunehmen, weil Polen nicht mehr länger im „Niemandland“ existieren wolle¹⁰.

Schon die Unlogik, die Existenz eines Staates mit der Lokation in einem „Niemandland“ zu verknüpfen, unterstreicht die übertrieben emotionale Betrachtungsweise von Fragen der nationalen Sicherheit gerade in Polen. Inwieweit es aus der Sicht West- und Mitteleuropas sinnvoll erscheint, die Staaten Ostmitteleuropas nicht in einer „Grau- oder Pufferzone“ zu belassen und sie in die NATO oder Westeuropäische Union aufzunehmen, soll weiter unten behandelt werden. Sehr kraß und mehr als undiplomatisch fiel der Vorwurf des polnischen Staatspräsidenten Lech Walesa vom März 1994 aus, wonach der Westen die Staaten Ostmittel- und Südosteuropas „irreführt“ habe und dadurch dem Vordringen Rußlands nach Westen Vorschub leiste¹¹. Die Frage ob überhaupt oder inwieweit ungeteilte Sicherheit erreicht werden kann, hängt viel entscheidender vom Erfolg der eigenen Wirtschaftsleistungen im Raum ostwärts von Oder und Neiße ab.

III. Kein neuer Marshall-Plan für Ostmittel- und Osteuropa

Die ökonomischen Herausforderungen an West- und Mitteleuropa haben ein Ausmaß erreicht, über das man sich leider nicht immer im klaren zu sein scheint. Allein auf dem Boden der ehemaligen Sowjetunion herrscht ein Wirtschaftsgefälle, das von Nordwesten nach Südosten reicht: So verfügte etwa Litauen 1993 über ein Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf der Bevölkerung von 5 880 Dollar, wogegen Georgien mit 1 640 Dollar am Ende der Tabelle zu finden war¹². Die Binnenwanderung, vor allem verursacht durch sogenannte Wirtschaftsflüchtlinge, nahm bereits 1993 mit zwei Millionen dramatische Formen an; bis 1995 rechnet man mit weiteren fünf bis sechs Millionen „Flücht-

10 Vgl. Joana Radzyner, Auf halbem Wege, in: Europäische Rundschau, (1994) 1, S. 33–38; mit ähnlicher Argumentation: Heinz Timmermann, Europa – der zentrale Bezugspunkt für die Länder des Ostens, in: Osteuropa, (1993) 8, S. 717.

11 Vgl. „Walesa: Der Westen hat die Reformstaaten irreführt“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28. März 1994, S. 6.

12 Vgl. Die Welt vom 10. Januar 1994, S. 8.

9 Vgl. E. Forndran (Anm. 2), S. 25; Frank Deppe, Jenseits der Systemkonkurrenz, Marburg 1991, S. 141 ff.

lingen“. Immerhin lebten Ende 1993 ca. 35 Millionen Russen an und unter der Armutsgrenze. Es handelt sich um ein Schicksal, das auch immer mehr Wissenschaftler trifft, die unter dem Existenzminimum leben müssen¹³.

Die wirtschaftliche Talfahrt Rußlands hat sich zwar 1994 ein wenig verringert, ein Durchschreiten der „Talsole“ kann aber bestenfalls erst ab diesem Jahr erwartet werden. Während es gelungen ist, die extreme Inflation bis zum Herbst 1994 auf etwa 4–5 % zurückzuführen, leidet die Wirtschaft noch immer unter mangelhafter Produktivität, verlustbringenden Unternehmen und unter der „Scheinprivatisierung“. Rußland ist der erste Staat, in dem die heimische Mafia einen ernstzunehmenden Wirtschaftsfaktor bildet. Die Industrieproduktion sank 1994 um etwa 25 %. Das tatsächliche Haushaltsdefizit liegt nicht bei der angestrebten Quote von 10 % des BIP, sondern deutlich darüber. Ein neuerlicher Inflationsschub dürfte in nächster Zeit bevorstehen¹⁴.

In Weißrußland und in der Ukraine machten sich noch gefährlichere Signale einer dramatischen Rezession bemerkbar: In der Ukraine betrug die Inflationsrate im November 1993 etwa 100 %, und der Rückgang des BIP wurde mit etwa 20 % berechnet. Die wirtschaftliche Talfahrt wird sich, mittelfristig gesehen, noch fortsetzen. In Weißrußland schrumpfte 1993 das BIP um 15 % und erreichte damit nur 69 % des BIP von 1991. Im Frühjahr 1994 scheiterte schließlich eine Wirtschaftspolitik, die angestrebt hatte, mit Hilfe von Staatsaufträgen, durch eine zentrale Steuerung der Investitionen und durch scharfe Preiskontrollen eine Besserung herbeizuführen. Das Nationaleinkommen der Ukraine ging im ersten Quartal 1994 um 33 % gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum zurück. Angesichts der gescheiterten Reformpolitik erblicken viele Politiker nur mehr im Beitritt zur Rubelzone und in der Option auf billiges Erdöl und Erdgas aus Rußland einen Ausweg, was auch die Präsidentenwahl vom 23. Juni 1994 wesentlich beeinflusst hat¹⁵. Nach der Wahl von Alexander Lukaschenko hat sich die Bereitschaft zu einer starken Anlehnung an Rußland, eventuell sogar zu einem Anschluß, keineswegs gelegt, doch wird vorerst versucht, die Eigenstän-

digkeit Weißrußlands durch westliche Hilfe zu erhalten.

Die Volkswirtschaften der „Reformstaaten“ besitzen zwar bedeutend bessere Ausgangspositionen als Rußland, Belarus (Weißrußland) und die Ukraine, doch sind noch große Schwächenmomente festzustellen, die der angestrebten Annäherung an die Europäische Union im Wege stehen. Einer im Juni 1994 vorgestellten Studie ist zu entnehmen, daß man unter günstigen Voraussetzungen (das wären etwa ein hohes Wirtschaftswachstum, geringes Handelsbilanzdefizit) mit einem Aufschließen der Staaten Ostmitteleuropas zu EU-Europa erst binnen 14–23 Jahren, bezogen auf die einzelnen Länder, rechnen dürfe¹⁶. Eine andere Überlegung führt zum Schluß, daß die oftmals geforderte massive Finanzhilfe für den „Aufbau“ in Ostmittel- und Osteuropa völlig unrealistisch, ja geradezu utopisch ist: Nimmt man nur die jährliche durchschnittliche Überweisung der Bonner Regierung an die neuen Bundesländer von etwa 150 Mrd. DM als Maßstab, so würde man für Polen, Tschechien, Ungarn und die Slowakei einen *jährlichen* Transfer von 450 Mrd. DM benötigen; umgerechnet auf die Bedürfnisse der GUS-Staaten würde dies sogar die horrenden Summe von 2250 Mrd. DM erfordern. Demgegenüber dürfte der Betrag von 60 Mrd. DM, dessen Aufbringung man auf dem Weltwirtschaftsgipfel von Tokio 1993 beschlossen hat, das Maximum des realistisch Erreichbaren sein¹⁷.

Unter diesen Bedingungen ist es wenig hilfreich, den von Jeffrey Sachs angeführten Vergleich zwischen der derzeit dringenden Ost-Initiative mit dem Marshall-Plan von 1947 als vermeintlichen Ausweg vorzuschlagen. Nicht nur, daß in der Nachkriegszeit in Westeuropa die mentalitätsmäßigen Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Erholung vorlagen, die USA hatten auch einigermaßen die Gewähr, daß ihrer Finanzhilfe an Westeuropa in absehbarer Zeit ein entsprechender Markt und ein fruchtbarer Boden für weitere Investitionen folgen würden. All dies ist in den GUS-Staaten so gut wie nicht gegeben. Eine Konzentration der Finanzmittel nur auf einige Staaten Ostmitteleuropas würde hingegen – selbst wenn die erforderlichen Summen aufzubringen wären – eine Kluft zwischen den so Geförderten und dem

13 Vgl. „Rußlands Wissenschaft in der Krise“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. September 1994, Beilage „Natur und Wissenschaft“, S. 5.

14 Vgl. „Brüchige politische Stabilität in Rußland“, in: Neue Zürcher Zeitung vom 3. Oktober 1994, S. 5.

15 Gemäß Angaben des Instituts für Wirtschaftsforschung, Halle, in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, in: Die Presse vom 24. Juni 1994, S. 17.

16 Vgl. „Growth and catch-up in Central and Eastern Europe: Macroeconomic effects on Western countries“, Studie, vorgestellt am 17. 6. 1994 beim 15. Ost-Jour Fixe der Österreichischen Nationalbank in Wien.

17 Zahlenangaben nach Gerhard Schwarz, Einheit in Vielfalt statt Zersplitterung; in: Europäische Rundschau, (1994) 1, S. 61–67.

„Rest“ Europas mit allen negativen Konsequenzen für Stabilität und Sicherheit aufreißen. Selbst von hochrangigen russischen Experten wird eingeräumt, daß die Finanzhilfe nicht den vorrangigen Faktor darstellt; es komme z. B. in Rußland darauf an, den Irrweg der „Schocktherapie“ zu beenden und gezielte technische und sektorale Hilfe zu gewähren sowie die Ausbildung von Fachkräften zu fördern¹⁸.

Daß es aber im Großraum östlich von Oder und Neiße sehr unterschiedliche Erfolge bzw. Mißerfolge in der Bewältigung der wirtschaftlichen Reformen gibt, was nachhaltige Folgen für die Gestaltung des neuen Europa hat, zeigen jüngste Untersuchungen. Man kann gewissermaßen von einer „Dreiklassen-Gesellschaft“ sprechen: Die erste „Klasse“ wird aus Polen, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Estland gebildet, die alle schon für das Jahr 1994 mit einem bescheidenen Wirtschaftswachstum rechnen durften. In der zweiten Gruppe befinden sich die Slowakei, Bulgarien, Rumänien und Kroatien sowie Lettland und Litauen, die weiterhin eine Schrumpfung ihres BIP hinnehmen müssen. In der dritten „Klasse“ liegen Albanien und Mazedonien sowie die europäischen GUS-Staaten, wobei Belarus das Schlußlicht bildet. Diese Entwicklung verdeutlicht die außerordentliche Problematik, die mit der Idee eines selbst graduellen Heranführens der Länder Ostmittel-, Südost- und Osteuropas an ein wirtschaftliches Niveau, das einen Beitritt zur EU rechtfertigen könnte, verbunden ist¹⁹.

IV. Zur Frage der „Osterweiterung“ von Europäischer Union und NATO

Wenn mit diesen Ausführungen Verständnis für die vorläufige Beibehaltung des „samtenen Vorhanges“ gezeigt wird, so ist dies keineswegs ein Plädoyer dafür, sich mit den besorgniserregenden Zuständen im riesigen Raum ostwärts von Oder und Neiße abzufinden. Die Bestrebungen, wirtschaftlichen Aufschwung in Ostmittel- und Osteuropa zu fördern, liegen logischerweise im Sicher-

18 Vgl. Oleg Bogomolow, Das neue Rußland im neuen internationalen Umfeld, in: Europäische Rundschau, (1993) 6, S. 513–523, vor allem S. 521 ff.

19 Vgl. „Große Unterschiede zwischen Reformländern“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. Oktober 1994, S. 6; zusammenfassend: Christian Deubner/Heinz Kramer, Die Erweiterung der Europäischen Union nach Mittel- und Osteuropa: Wende oder Ende der Gemeinschaftsbildung?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18–19/94, S. 16 ff.

heitsinteresse der West- und Mitteleuropäer: Es geht letztlich um die Herstellung politischer und strategischer Stabilität. Betrachtet man die EU nicht nur als „Zweckvereinigung“, sondern auch als Wertegemeinschaft²⁰, so werden die Herausforderungen hinsichtlich einer Osterweiterung deutlich. Schließlich sind tragbare wirtschaftliche Verhältnisse eine Grundvoraussetzung für die Festigung der Demokratie in den jungen Reformstaaten, da ein Scheitern des Wirtschaftsaufschwunges zu einer unwiderruflichen Diskreditierung des Demokratisierungsprozesses führen würde. Da der Spielraum für Wirtschaftshilfe für die ehemaligen kommunistischen Staaten aber, wie dargelegt, ziemlich begrenzt ist, müssen die Bemühungen, den Prozeß der Demokratisierung voranzutreiben, über das rein Wirtschaftliche hinausgehen. Man stünde sonst vor einem schwerwiegenden Dilemma, da mit einem Mißerfolg beim Wirtschaftsaufschwung auch ein Fehlschlag der Demokratisierung in diesen Staaten und schließlich ein Fehlschlag der Sicherheitspolitik aus der Sicht der Europäischen Union bzw. der NATO zu erwarten wäre²¹.

Gemäß einer dominierenden Theorie neigen demokratische Staaten grundsätzlich zu Frieden und zur friedlichen Streitbeilegung. Allerdings wurden gegen diese These gewichtige Einwände erhoben: Demnach habe das Ende der bipolaren Welt auch die Ordnungsfunktion der USA und Rußlands erheblich beeinträchtigt, wodurch die Austragung von bewaffneten Konflikten wieder zu einem Mittel der Machtausübung in denjenigen Regionen geworden sei, die bisher als konfliktfrei galten. Die neue „Unübersichtlichkeit“ sei ein Ergebnis von bisher unterdrückten und nur vertagten Positionskämpfen innerhalb der Staatenwelt²². Man kann daraus die Schlußfolgerung ableiten, daß die Demokratie zwar eine pazifizierende Wirkung besitzt, daß aber kein Ende von Kriegen und bewaffneten Konflikten abzusehen ist, da die Staaten nach wie vor gemäß ihrer Staatsräson und ihrem Eigeninteresse handeln²³.

20 Vgl. zusammenfassend Eckart Gaddum, Die deutsche Europapolitik in den 80er Jahren, Paderborn u. a. 1994, S. 57.

21 Vgl. Franz Blankart, Reflexionen über Mitteleuropa, in: Europäische Rundschau, (1994) 3, S. 14; Reinhard Wolf, Demokratisierungspolitik als Instrument deutscher Sicherheitsvorsorge, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26–27/94, S. 22–30.

22 Dazu zusammenfassend: John Mearsheimer, Back to the Future: Instability after the Cold War, in: International Security, (1990) 15, S. 5–56.

23 Vgl. Wolf-Dieter Eberwein, Ewiger Friede oder Anarchie? Demokratie und Krieg, in: E. Forndran/H. Pohlman (Anm. 2), S. 139–166, hier S. 164.

Sicherlich besitzt der Westen und damit auch die Europäische Union ein wohlbegründetes Interesse an einer Festigung der Beziehungen zu den Staaten Ostmittel- und Osteuropas gemäß der Erfahrung, daß gegenseitige Abhängigkeiten zu einer Steigerung der Verantwortlichkeit und der wechselseitigen Kontrolle beitragen können. Dem gegenüber steht die Beobachtung, daß dieser Grundgedanke, der sich beim Aufbau der EG bewährt hat, keineswegs vollinhaltlich auf Ostmittel- und Osteuropa anzuwenden ist. Allein wirtschaftliche Hilfe für diese Länder anzubieten – so sehr diese benötigt wird –, greift zu kurz, um die zahlreichen Voraussetzungen zu schaffen, unter denen eine Erweiterung der EU ohne extreme Belastungen sinnvoll erscheint. Nicht umsonst hat man vor einer frühzeitigen Osterweiterung bei gleichzeitiger Vertiefung der EU gewarnt²⁴.

Ganz abgesehen von der wirtschaftlichen Dimension der Integration zeigt sich gerade im Bereich der äußeren und inneren Sicherheit, wie sich die Europäische Union angesichts der anstehenden Neuaufnahmen äußerst schwertut, zu einer gedeihlichen Sicherheitsordnung in Europa zu kommen, die letztlich ungeteilte Sicherheit gewähren soll. Zwischen Renationalisierung, Aufwertung der WEU und der Enttäuschung über die passive Rolle der KSZE (jetzt OSZE) pendelt man zwischen der Einsicht, höchstens ein „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“ schaffen zu können, und der Furcht, durch eine Erweiterung nach Osten, Nordosten und Südosten in eine heillose sicherheitspolitische Überforderung zu geraten. Eine voluntaristisch und überhastet gestaltete europäische „Sicherheitsarchitektur“ würde dann bestenfalls nur noch aus einer Ruine bestehen.

Schon die Erweiterung um Österreich sowie Schweden und Finnland schafft Probleme im Außenbereich. Eine Europäische Union, die darüber hinaus um zehn neue Staaten erweitert werden soll²⁵, hätte nicht nur mit verschärfter wirtschaftlicher Konkurrenz der Mitglieder untereinander und mit ständigem Harmonisierungsdruck zu tun, sondern sie wäre auch verpflichtet, das sicherheits- und geopolitische Erbe der neuen Mitglieder zu übernehmen. Dies hieße, im Osten die Nachbarschaft mit Belarus (möglicherweise ver-

einigt mit Rußland) und im Nordosten die direkte Nachbarschaft mit Rußland auf Grund des Beitritts der drei baltischen Staaten verkraften zu müssen sowie im Südosten über den Beitritt Rumäniens und Bulgariens unmittelbar mit dem Balkankrieg konfrontiert zu werden. Eine Europäische Union, deren „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ bis dato so gut wie nichts zur Lösung des Balkankonflikts geleistet hat, stünde dann vor der Konsequenz, sich die Beilegung dieses Konflikts als eine unentrinnbare Pflicht aufgehalst zu haben²⁶. Wer schützt dann eigentlich die künftigen Außengrenzen der Europäischen Union?

Die bisherigen Erfahrungen mit dem Osten Europas legen den Schluß nahe, daß einige Staaten – z. B. die Ukraine – im Grunde genommen nur die wirtschaftlichen Vorteile einer Westorientierung genießen wollen, ohne die politischen und rechtlichen Voraussetzungen zu erbringen. Es erscheint daher als ungeeignete Strategie, eine politische Stabilität in den fraglichen Staaten allein über den Umweg eines Wirtschaftsaufschwunges anzustreben. Betrachtet man die Ergebnisse einer Meinungsumfrage durch die Paul-Lazarsfeld-Gesellschaft vom Zeitraum Januar bis April 1994, so treten markante Unterschiede in der Einstellung zugunsten einer Westorientierung bzw. einer traditionell nationalistischen Haltung auf²⁷:

Frage A: Sollte sich unser Land in die Richtung der westeuropäischen Länder entwickeln?

Frage B: Sollte sich unser Land in eine Richtung entwickeln, die unseren nationalen Traditionen entspricht?

Staat	Zustimmung		
	Frage A in Prozent	Frage B in Prozent	keine Angabe in Prozent
Slowenien	69	31	
Kroatien	67	33	
Polen	52	48	
Rumänien	47	52	1
Slowakei	42	58	
Ukraine	39	41	20
Bulgarien	36	64	
Ungarn	36	58	6
Tschechien	36	64	
Belarus	29	71	
Rußland	22	78	

24 Dazu stellvertretend die kritische Position von Hans Arnold, Europa am Ende? Die Auflösung von EG und NATO, München–Zürich 1992.

25 Es handelt sich hierbei um die vier Visegrád-Staaten Tschechien, Ungarn, Slowakei und Polen, ferner um Slowenien, Rumänien und Bulgarien sowie um die drei baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen; siehe ausführlich: Josef Janning, Europa braucht verschiedene Geschwindigkeiten, in: Europa-Archiv, (1994) 18, S. 527–536.

26 Vgl. ebd., S. 529.

27 Es handelt sich um das sogenannte „Ost-Barometer“ über Ostmittel- und Osteuropa, vgl. Die Presse vom 15. Juli 1994, S. 4. Ergänzend: Ernst Gehmacher/Karl Blecha, Welche Politik wollen die Russen?, in: Die Zukunft, (1994) 6, S. 35–39.

Sehr aufschlußreich ist hierbei das Ergebnis, daß die Befragten zwischen einer politisch-kulturellen Westorientierung und einem Beitritt zur EU einen bedeutenden Unterschied machen. Unabhängig von der Bejahung oder Ablehnung einer Westorientierung treten durchschnittlich 85 % der Reformstaaten (in Rumänien sogar 93 %) und immerhin 65 % der Bevölkerung Rußlands für einen Beitritt zur EU ein. Gerade in Rußland fühle man sich diesen Umfragen zufolge wie nach einem verlorenen Krieg, sozusagen wirtschaftlich vernichtet. Man kann daraus ableiten, daß für die überwiegende Zahl der Befragten der wirtschaftliche Gewinn durch einen EU-Beitritt außer Frage steht, daß damit aber keineswegs eine Bejahung der Politik und Kultur des Westens einhergeht – eine, bezogen auf den Prozeß der Demokratisierung und die immensen ökonomischen Hilfserwartungen, recht unerfreuliche Aussicht.

Wenn nun der „Fahrplan“ für eine Osterweiterung ungewiß bleibt, wenn also auch die Zukunft einer „Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ im Ungewissen liegt, so kommt im Grunde genommen nur eine sehr differenzierte und schrittweise Osterweiterung der EU gemäß den erreichten Leistungsparametern des jeweiligen Beitrittsbewerbers in Frage. Gelingt ein derartiges pragmatisches, wohlkoordiniertes Vorgehen etwa nach dem Modell der „konzentrischen Kreise“ nicht, so steht der Europäischen Union eine dramatische Entwicklung bevor, die selbst den gemeinsamen Binnenmarkt zur Disposition stellen würde²⁸.

Eine andere Frage ist, inwieweit die NATO – unabhängig von der EU – das Sicherheitsbedürfnis der beitragswilligen Staaten erfüllen könne. Die Kontroverse um die eventuelle Aufnahme Polens und anderer Staaten Ostmitteleuropas dauert bis zur Gegenwart an und konnte durch die Gewährung der „Partnerschaft für den Frieden“, der bis zum 5. Oktober 1994 23 Staaten beigetreten sind, nur teilweise entschärft werden. Auch das Treffen der NATO-Verteidigungsminister in Sevilla Ende September 1994 konnte keine Klarheit über das Wie und Wann einer Osterweiterung des Bündnisses bringen. Daß gerade das Interesse Deutschlands an einer Osterweiterung stark ist, da zumindest durch die Aufnahme der vier Visegrád-Staaten ein tiefes geopolitisches Vorfeld jenseits der deutschen Ostgrenze entstünde, liegt auf der Hand.

Auf der anderen Seite gibt es gewichtige Gründe, die derzeit gegen eine Osterweiterung der NATO sprechen: Dazu zählen die mangelnde NATO-Reife der Beitrittsbewerber, die Gefahr, Rußland und andere GUS-Staaten vor den Kopf zu stoßen, sowie die Besinnung auf den Grundsatz, daß die Allianz weiterhin glaubwürdig bleiben müsse, d.h., die volle bündnispolitische Verantwortung für die neuen Mitglieder übernehmen müsse. Schließlich ist zu bedenken, daß – wie dargelegt – die Hauptprobleme der Ostmitteleuropäer wirtschaftlicher Natur sind, die man nicht auf militärische Art und Weise lösen kann²⁹. Als wichtigstes Argument gegen eine Osterweiterung aus sicherheits- und geopolitischer Sicht erscheint jedoch der Umstand, daß mit der Aufnahme Polens und anderer Staaten die eben erst überwundene politische Spaltung Europas wieder aufleben würde. Man triebe jene Staaten, die nicht in die NATO aufgenommen werden können, in die Isolation, wogegen die aufgenommenen Staaten Gefahr liefen, zu „Frontstaaten“ zu werden. Die neue strategische Grenze würde dann nicht mehr an der Elbe und Werra, sondern am Bug und am San liegen – eine Grenzziehung, die fatale Ähnlichkeit mit der deutsch-sowjetischen Demarkationslinie vom September 1939 hätte!

Nicht nur die Warnungen von offizieller russischer Seite – etwa seitens des Leiters des Auslandsnachrichtendienstes vom 15. November 1993 –, sondern auch die Entwicklung im Inneren Rußlands ließen es geraten erscheinen, auf eine Osterweiterung der NATO vorerst zu verzichten. Dieser Zustand bedeutet zwar, daß die Staaten „Zwischeneuropas“ vom Finnischen Meerbusen im Norden bis zu den Ufern des Schwarzen Meeres im Süden weiterhin in einer geopolitischen „Pufferzone“ liegen; er bewirkt aber so lange keinen Nachteil für die Betroffenen sowie für die Anrainerstaaten, solange keine der beiden Seiten in dieser Pufferzone ein Potential für eine Bedrohung der eigenen Seite erblickt. Eine Angliederung dieser Pufferzone an die NATO würde demgegenüber mit Sicherheit allen denjenigen Kräften in Rußland Auftrieb geben, die ihr Heil in einer Remilitarisierung der Außenpolitik, in einem Anschluß der Ukraine und Weißrußlands und einer Frontstellung gegenüber dem Westen suchen. Der Balanceakt zwischen der Option auf spätere NATO-Mitgliedschaft der Ostmitteleuropäer und einer Politik der Beschwichtigung Rußlands verdeutlicht auch den Wandel in

28 Vgl. J. Janning (Anm. 25), S. 534; zur Frage der Erweiterung: Ulrich Fastenrath, Nicht Staatenbund noch Bundesstaat, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. September 1994, S. 14.

29 Vgl. „Erosionsgefahr des militärischen Schutzes“, in: Die Welt vom 11. Februar 1994, S. 4; „Mit schlechter Figur die Balance bewahren“, in: Süddeutsche Zeitung vom 4. Oktober 1994, S. 4.

der Machtausübung der Weltmächte: Hätten nicht die USA vor 1989 jede passende Gelegenheit ergriffen, um Polen eine NATO-Mitgliedschaft ohne Wenn und Aber anzubieten³⁰?

Somit erweist sich auch hier – wie im Bereich der Europäischen Union –, daß nur ein schrittweises, sehr pragmatisches Vorgehen in Richtung Ost-erweiterung Erfolg verspricht, etwa als „Ultima ratio“ für den Fall, daß Rußland darangehen sollte, das ehemalige Sowjetimperium neu zu errichten. Schließlich ist zu bedenken, daß eine Mitgliedschaft in der Allianz auch als „Hintertür“ für den Beitritt zur Europäischen Union dienen kann. Es gilt auch hier der Satz: Man gewinnt viel, wenn man sich mit wenigem begnügt.

V. Machtgestaltung und die Zukunft des Westens

Unter diesen Aspekten kommt die Analyse zu dem Zwischenergebnis, daß derzeit – will man eine neuerliche Spaltung Europas vermeiden – nur eine abgestufte Sicherheit erreichbar ist. Es wird sehr viel davon abhängen, wieweit die „Zivilmächte“ West- und Mitteleuropas, in erster Linie Deutschland, ihr Gewicht bei der schrittweisen Sanierung Ostmittel- und Osteuropas zur Geltung bringen können. Die politische und wirtschaftliche Instabilität in Rußland und in der Ukraine gibt noch genügend Anlaß, um eine Remilitarisierung der Außenpolitik unter Berufung auf geopolitische Ansprüche und Interessen, unter Berufung auf die „heilige Mission“ Rußlands und unter Ausnutzung weitverbreiteter Ressentiments gegen die westliche Zivilisation keineswegs auszuschließen. Einer Armee, die zutiefst gedemütigt durch den vermeintlichen „Verrat“ ihrer politischen Führer den Rückzug nach Moskau vollziehen mußte, ist zwar nicht unbedingt die Absicht zum Staatsstreich, zumindest aber die Tendenz zu unterstellen, vermehrten Druck auf die Organe der Staatsmacht auszuüben. Wie tief das Trauma des Rückzugs im Offizierskorps sitzt, zeigt das Wiedererwachen der „Dolchstoßlegende“: „Wir wurden nicht auf dem Schlachtfeld besiegt, uns wurde ein vergifteter Dolch in den Rücken gestoßen.“³¹

30 Vgl. Edward N. Luttwak, *Where are the Great Powers?*, in: *Foreign Affairs*, Juli/August 1994, S. 27.

31 Ausspruch von Oberst Jewgenij Morosow auf einer Offiziersversammlung in Moskau am 20. 3. 1993, siehe: *Der Spiegel*, (1993) 13, S. 168.

Der parlamentarische Streit in der russischen Duma um die Höhe des Wehrbudgets für 1994 läßt erkennen, daß die Streitkräfte noch immer über bedeutende Ressourcen verfügen: Neben dem offiziell ausgewiesenen Wehrbudget von 40,6 Bill. Rubel (= 20,9 % des Staatshaushaltes) birgt das Staatsbudget mehr oder minder versteckte „verteidigungsrelevante“ Ansätze – eine beliebte Praxis aus der kommunistischen Ära –, die mindestens 12,54 Bill. Rubel betragen, so daß bei einem Staatshaushalt von 194,5 Billionen mit einer Quote von 27,3 % zu rechnen ist. Dies würde 1994, bezogen auf ein geschätztes BIP von rund 700 Billionen, eine Quote von mindestens 7,6 % am BIP ergeben, wobei jedoch auf Grund zusätzlicher versteckter Ausgaben auch eine Quote von 11,4 % plausibel erscheint³².

Ein weiterer Aspekt der möglichen Remilitarisierung liegt in den starken Tendenzen zum festeren Zusammenschluß der GUS-Staaten, die gemäß einer Analyse des russischen Dienstes für Auslandsaufklärung vom September 1994 im Rahmen eines als „natürlich und objektiv“ bezeichneten Prozesses politisch, wirtschaftlich und militärisch auf eine enge Integration angewiesen seien. Man könne sich sowohl eine enge Konföderation, aber auch einen Sieg der isolationistischen Kräfte vorstellen, der einer neuen Konfrontation mit dem Westen Tür und Tor öffne³³.

Das letztgenannte Szenarium entspricht all jenen Einschätzungen, die einen autoritären Kurs nach innen – auch ohne das Zutun Schirinowskijs – und einen revisionistisch-nationalistischen Kurs nach außen erwarten, der selbst die Errichtung eines großrussischen Imperiums einschließt. Die extreme Unsicherheit im Inneren auf Grund einer Ausbreitung des organisierten Verbrechens, die zahlreichen Spannungen mit der Ukraine, die islamische Drohung im Süden, der Anspruch auf den Schutz der über 25 Millionen Russen im „nahen Ausland“³⁴ – dies alles läßt den Wunsch nach Zurückgewinnung des Großmacht-, ja sogar des Weltmachtstatus in Rußland wachsen. Hierbei entbehrt das Argument nicht der Logik, daß Rußland geradezu gezwungen sei, imperiale Politik zu treiben, um seine Ziele im Inneren wie im Äußeren zu

32 Vgl. Das russische Wehrbudget 1994 (= Aktuelle Analysen, Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien), Köln, August 1994, S. 5.

33 Vgl. *Süddeutsche Zeitung* vom 22. September 1994, S. 7.

34 Vgl. John W. R. Lepingwell, *The Russian Military and Security Policy in the 'Near Abroad'*, in: *Survival*, (1994) 3, S. 73 ff.; Jürgen Nötzold, *Rußlands „nahes Ausland“*, in: *Osteuropa*, (1994) 8, S. 711–722.

erreichen³⁵! Es spielt offenbar dabei keine Rolle, daß in Rußland – wie auch früher schon – nur das Militärpotential als Merkmal zur Kennzeichnung einer Großmacht vorliegt.

Ein gutes Beispiel für diese Denkungsart ist die neue russische Militärdoktrin vom 2. November 1993 mit dem unverhohlenen Anspruch auf den Schutz der Interessen Rußlands im „nahen Ausland“. Der wachsende Anklang der russischen Reichsidee erfährt einerseits eine Untermauerung durch geopolitische Argumente, die zu einer Restauration der Hegemonie in Eurasien dienen³⁶; andererseits verknüpft man die Großmachtidee mit einem Angebot, aber auch mit einer leisen Drohung an das westliche Ausland: Wer, wenn nicht Rußland, sei berufen, der islamischen Gefahr entgegenzutreten? Damit trifft die Gestaltung der europäischen Sicherheitspolitik auf eine neue Dimension, nämlich auf die Wirksamkeit der Kulturen, die auf Menschen und Völker eine viel stärkere Prägekraft ausüben als etwa die Staatszugehörigkeit oder politische Ideologien. Die These, daß man letztlich weltweit vor einem „Kampf der Kulturen“ (bzw. Zivilisationen) stehe³⁷, muß auch in der Sicherheitspolitik eine stärkere Berücksichtigung als bisher finden.

Als aktuelles Beispiel dafür, wie der Machtkampf im inneren Rußlands, das Streben nach Bewahrung der staatlichen Integrität auch mit militärischen Mitteln und die Konfrontation mit dem Islam zu einem Motivbündel verschmelzen können, mag die militärische Intervention der russischen Streitkräfte in Tschetschenien ab Mitte Dezember 1994 dienen. Wenn auch die Beispielswirkung der Abspaltung auf andere separationswillige Regionen Rußlands nicht von der Hand zu weisen ist, so kann der Grundsatz „Wehret den Anfängen“ kaum als Begründung herangezogen werden, da die Abspaltung Tschetscheniens schon seit November 1991 währt. Der Gesichtsverlust der russischen Politik, insbesondere gegenüber dem Ausland, dürfte gravierende Folgen haben, nicht zuletzt dann, wenn versucht wird, mehr Bestände an Waffen, als vom KSE-Vertrag erlaubt, in die Kaukasus-Region zu verlagern.

35 Vgl. *Nezavisimaja gazeta* vom 23. 7. 1993, zitiert nach: *Osteuropa*, 1994 (8), A 424.

36 Vgl. Gerhard Simon, *Rußland: Hegemon in Eurasien?*, in: *Osteuropa*, (1994) 5, S. 411–429.

37 Vgl. Heinz-Jürgen Axt, *Kampf der Kulturen?*, in: *Europäische Rundschau*, (1994) 1, S. 95–109, unter Bezugnahme auf den grundlegenden Aufsatz von Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations*, in: *Foreign Affairs*, (1993), Sommer, S. 22–49.

Die Rolle der OSZE (bis zum Budapester Gipfel KSZE) wird gerade angesichts der eigenwilligen Politik Rußlands, das der OSZE eine der NATO übergeordnete Funktion einräumen möchte, einer schweren Belastungsprobe unterworfen. Kann und will die OSZE, die sich aktiver in die präventive Diplomatie der Friedenssicherung einschalten will und die bereits 53 Mitgliedstaaten zählt, auch eine Vermittlerrolle im Fall Tschetschenien spielen und damit eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten Rußlands vornehmen? Die Haltung des russischen Präsidenten anlässlich des KSZE-Gipfels in Budapest Anfang Dezember 1994 ließ darauf schließen, daß Rußland weder eine Isolierung noch eine „Bevormundung“ durch den Westen dulden wird und daß es nach wie vor eine Großmachtrolle beansprucht. Falls Rußland den KSE-Vertrag umgehen sollte, um stärkere Kräfte in den Militärbezirk „Nordkaukasus“ zu verlegen, erscheint ein grundsätzlicher Konflikt mit der OSZE, ja mit den westlichen Staaten überhaupt vorprogrammiert.

Vor diesem Hintergrund gewinnt auch das keineswegs spannungsfreie Verhältnis zwischen Rußland und den USA eine zusätzliche Qualität. Daß die amerikanischen und russischen Interkontinentalraketen nach offiziellen Aussagen seit Anfang Juni 1994 nicht mehr wechselseitig auf Ziele auf dem Gebiet des ehemaligen Gegners gerichtet sind, mag als Erfolg der Rüstungskontrolle betrachtet werden. Das gleiche gilt für die amerikanisch-russische Vereinbarung von Ende September 1994, mit dem Abbau der strategischen Raketen gemäß dem START-II-Vertrag (3. 1. 1993) unmittelbar nach der Ratifikation zu beginnen; die Reduktion auf 3 000 bzw. 3 500 atomare Gefechtsköpfe soll demnach innerhalb von nur zwei anstelle von neun Jahren abgeschlossen sein³⁸. Allerdings muß mit einer scharfen Ratifikationsdebatte in der russischen Duma samt einer weiteren Verschärfung der innenpolitischen Gegensätze, des weiteren mit Schwierigkeiten für die Lagerung und Entsorgung der atomaren Sprengköpfe in Rußland vor dem Hintergrund der Gefahr des illegalen Plutoniumhandels gerechnet werden.

Eine viel heiklere Entwicklung liegt aber in der wirtschaftlichen Dimension des amerikanisch-russischen Verhältnisses, wobei der Wunsch des russischen Präsidenten nach einer verstärkten Investitionstätigkeit in Rußland die amerikanische Forderung nach Öffnung der Märkte in den GUS-

38 Vgl. „Rußland und die USA wollen nukleare Abrüstung beschleunigen“, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 30. September 1994, S. 7.

Staaten nach sich zog. Läßt sich diese Politik mit dem Vorwurf, einen „Ausverkauf“ Rußlands an den Westen zu betreiben, vereinbaren? Ein weiteres Hauptproblem besteht in unterschiedlichen Strategien zur Befriedung des Balkans, was zu grundsätzlichen Überlegungen Anlaß gibt: Eine Politik der Rüstungskontrolle, wie sie noch eine Richtschnur bei den Verhandlungen über konventionelle Streitkräfte in Europa geboten hat, zielt auf dem Balkan ins Leere. Genau genommen bieten sich hier nur zwei Strategien an: Entweder man beansprucht die Kompetenz der Staatengemeinschaft, dem mörderischen Konflikt mit allen Mitteln, also auch mit militärischen, energisch ein Ende zu machen, um den letzten Rest an Glaubwürdigkeit in Sachen Friedenswahrung zu retten; oder man läßt der Entwicklung, dem „freien Spiel der Kräfte“, ohne Behinderung ihren Lauf.

Daß der Politik Rußlands noch andere Optionen als die Hinwendung zu den USA offenstehen, wird etwa durch die Vereinbarung einer „konstruktiven Partnerschaft“ zwischen Rußland und China Anfang September 1994 verdeutlicht, was als Erfolg Moskaus in Richtung einer strategischen Rückenfreiheit zu werten ist. Noch erfolversprechender erscheint eine Annäherung an Deutschland, womit die beiden bevölkerungsreichsten Staaten Europas in Anlehnung an politische Traditionen entscheidenden Einfluß auf die Machtgestaltung in Europa gewinnen³⁹. Man muß nicht sofort an ein „Kondominium“ zwischen Deutschland und Rußland denken, aber dennoch ist diese Option aus der Sicht beider Staaten nicht unattraktiv. Allerdings müßte dann die deutsche Seite ein bedeutend höheres Maß an Verantwortung für die Gestaltung der Sicherheitspolitik, für die Stabilität Rußlands, aber auch für die Stabilität „Zwischeneuropas“ übernehmen.

39 Vgl. Heinz Timmermann, Was erwartet Europa von Rußland?, in: Oleg Bogomolow/Heinrich Vogel (Hrsg.), Rußland und Deutschland – Nachbarn in Europa, Baden-Baden 1992, S. 197. Zu den Plänen zur Neugestaltung Europas von Wladimir Schirinowskij siehe Die Welt vom 31. Januar 1994.

Falls die Bemühungen der inter- bzw. supranationalen Organisationen zur Krisenbewältigung weiterhin von Mißerfolgen begleitet werden, erscheint eine Rückbesinnung auf die Einzelstaaten als Hauptakteure in der Außen- und Sicherheitspolitik naheliegend. Dabei geht es nicht um eine Wiederaufnahme der klassischen Großmachtpolitik des 19. Jahrhunderts, sondern um die Wahrung von natürlichen nationalen Interessen, wie sie sich aus dem Gewicht des jeweiligen Staates im Rahmen der aktuellen Konstellation ergeben. Unter diesen Vorzeichen werden vor allem Deutschland und Rußland gefordert sein, ihr Gewicht – aber auch ihr Potential – zur sicherheitspolitischen Gestaltung Europas einzusetzen, was keineswegs heißt, daß dies ohne Mitwirkung von NATO oder EU geschieht. Unabhängig von den verschiedenen denkbaren „Achsenbildungen“⁴⁰ wird die bisherige Funktion des „Westens“ als Schicksals- und Schutzgemeinschaft eine erhebliche Veränderung erfahren. Es erscheint fraglich, ob die Einbindung des vereinten Deutschland in westliche Institutionen ausreicht, um eine zunehmend eigenständige deutsche Politik gegenüber den Staaten Ostmitteleuropas (und deren Erwartungen) zu verhindern. Es spricht einiges dafür, daß der „Geist der westlichen Gemeinschaft“ dereinst am Rhein enden wird⁴¹.

Für die Gestaltung der Sicherheit Europas wird daher viel davon abhängen, wie es den führenden Mächten in Europa gelingt, ihre Verantwortung für die Zukunft des Kontinents wahrzunehmen und von ihren Fähigkeiten Gebrauch zu machen. Auch für die heutige Lage gilt sinngemäß das Wort Oswald Spenglers aus dem Jahre 1933: „Der Verzicht auf Weltpolitik schützt nicht vor ihren Folgen.“⁴²

40 Heinz Brill, Geopolitik heute. Deutschlands Chance?, Frankfurt/M. – Berlin 1994, S. 170.

41 Vgl. Conor Cruise O'Brian, Die Zukunft des „Westens“, in: Europäische Rundschau, (1993) 2, S. 28; ergänzend: Owen Harris, Der Zusammenbruch des Westens, in: Europäische Rundschau, (1993) 4, S. 31–39

42 Oswald Spengler, Jahre der Entscheidung, München 1980, S. 89.

Peacekeeping im Jugoslawienkonflikt und die Folgen für die sicherheitspolitische Kooperation in Europa

I. Einleitung

Wenn Bosnien-Herzegowina Jugoslawien im Kleinforma ist, dann ist der dortige Krieg das Spiegelbild eines heißen Jugoslawienkonfliktes und damit die glimmende Lunte am Pulverfaß Balkan. Der internationalen Staatengemeinschaft ist es bislang nicht gelungen, diesen Brandherd zu löschen. Als Hauptgrund dafür wird in der Regel der ethnonationalistische Konflikttypus angeführt. Ohne auf die komplexe Problematik des (Ethno-) Nationalismus näher einzugehen, soll hier nur festgehalten werden, daß es sich dabei um ein soziales bzw. sozialpsychologisches Phänomen handelt, das politisch verursacht und nur politisch zu lösen ist¹.

Der Konflikt hat zum einen vor Augen geführt, daß die Wahrscheinlichkeit einer gewaltsamen Konfliktaustragung dann sehr hoch ist, wenn die benachbarte Titularnation eine nationalistische Politik verfolgt und die dazugehörige Minderheit sich aufgrund fehlender, mangelhafter oder nicht glaubwürdiger Rechte in ihrer Existenz bedroht fühlt. Die Folge ist eine unter dem Signum des Selbstbestimmungsrechtes praktizierte Sezessions- und Irredentapolitik, welche durch eine Unterdrückungs- und Vertreibungspolitik zur Sicherung des territorialen Besitzstandes unterstützt wird². Zum anderen hat der Konflikt abermals gezeigt, daß Krieg in Europa solange möglich ist, wie es wegen des mangelnden Interesses der Staaten keinen kollektiven Mechanismus zur nachhaltigen Konfliktbearbeitung gibt. Ob vor diesem Hintergrund der am 6. Juli 1994 vorgelegte Plan der Kontaktgruppe³, der eine territoriale Aufteilung

Bosnien-Herzegowinas zwischen der neuen kroatisch-muslimischen Föderation und den bosnischen Serben im Verhältnis von 51 zu 49 vorsieht, den Konflikt beilegen wird, ist mehr als fraglich.

II. Interessen und Instrumente der Kontaktgruppenstaaten

Die Jugoslawienpolitik der fünf Kontaktgruppenstaaten ist gekennzeichnet durch konkurrierende Interessen und mangelnde internationale Koordination. Der Grund dafür dürfte in erster Linie in der Dynamik der internationalen Umbruchsituation liegen. Sie erforderte erhebliche Anstrengungen zur Anpassung, wenn nicht sogar eine Neuformulierung der jeweiligen politischen Interessendefinitionen. Der Jugoslawienkonflikt war bzw. ist dabei nur ein Aspekt unter anderen. Im Laufe der Ereignisse haben sich vier Hauptinteressen herauskristallisiert, die in unterschiedlicher und wechselhafter Ausprägung das Verhalten der fünf Akteure bei der Konfliktbearbeitung beeinflussen haben. Sie bilden die interessenpolitische Grundlage für gemeinsames Handeln.

1. Containment

Alle Akteure haben ein starkes Interesse an einer Eindämmung der gewaltsamen Auseinandersetzungen auf dem Balkan. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts hat der geostrategische Stellenwert der Region rapide abgenommen. Das Nullsummendenken der vergangenen Dekaden ist einer Mischung aus Kooperation und vergleichsweise geringem Interesse gegenüber dem Balkan gewichen. Insbesondere Rußland, aber auch die USA und das wiedervereinigte Deutschland werden von kostenträchtigen innenpolitischen Aufgaben beansprucht. Eine stärkere Verwicklung in den Konflikt könnte teuer zu stehen kommen.

Bereits daraus ließe sich eine Präferenz für Containment ableiten. Wichtiger ist jedoch die sicher-

1 Vgl. dazu die vorzügliche Studie von Georg Elwert, Nationalismus und Ethnizität. Über die Bildung von Wir-Gruppen, Berlin 1989.

2 Vgl. Imanuel Geiss, Hegemonie und Genozid: Das Serbien-Syndrom, in: Europa-Archiv, 47 (1992) 15-16, S. 421-432; Jens Reuter, Der Bürgerkrieg in Jugoslawien. Kriegsmüdigkeit, Kriegspsychose und Wirtschaftsverfall, in: Europa-Archiv, 46 (1991) 24, S. 703-709.

3 USA, Rußland, Frankreich, Großbritannien und Deutschland.

heitspolitische Argumentation: Eine Eskalation des Konfliktes in Bosnien-Herzegowina könnte den ganzen Balkan in Brand setzen. Die Folgen für die Sicherheit Europas und für das Verhältnis der Staaten der Kontaktgruppe untereinander wären nicht absehbar.

2. Einfluß

Trotz des relativ geringen Stellenwertes der Region zeigten die reflexartigen Reaktionen der westeuropäischen Staaten, daß es auf dem Balkan auch um Einfluß geht. Es hatte zeitweise den Anschein, als unterstützten sie die jeweiligen früheren Kriegsalliierten; d. h., Großbritannien, Frankreich und später auch Rußland zeigten mehr Geduld für die serbische Politik, Deutschland für die kroatische. Die angebliche Äußerung eines anonymen britischen Diplomaten, daß ein serbischer Hegemon auf dem Balkan allemal besser sei als ein deutscher, spiegelt das zeitweilige Mißtrauen wider, das insbesondere nach dem deutschen Husarenritt in der Frage der Anerkennung Sloweniens und Kroatiens mancherorts gehegt wurde.

Wichtiger als diese episodenhafte Eruption ist das dauerhafte Interesse an politischem Gewicht. Deutschland setzt wirtschaftliche, diplomatische und in geringerem Maße auch militärische Mittel ein, um seine Rückkehr zur „Normalität“ zu demonstrieren, Ansprüche auf einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat zu untermauern und, vor allem, um die Flüchtlingsproblematik zu reduzieren. Indem Frankreich und Großbritannien die größten Blauhelm-Kontingente für UNPROFOR⁴ stellen, sichern sie sich Einfluß und politische Gestaltungskraft⁵. Sie unterstreichen so ihre hervorgehobene Rolle im UN-Sicherheitsrat und ihren Anspruch als europäische Ordnungsmächte. Ähnliches gilt für Rußland. Seine traditionelle Freundschaft mit Serbien eröffnete ihm die Gelegenheit, nach innenpolitisch bedingter zeitweiliger Abstinenz mit einem Paukenschlag auf die Bühne der internationalen Diplomatie zurückzukehren. Den USA geht es schließlich vor allem um die künftige Rolle der NATO.

4 United Nations Protection Forces.

5 Daß diese Rechnung nicht immer aufgeht, zeigt die Erfahrung anderer Staaten, die Blauhelmkontingente stellen. So hat sich Kanada, das mit 2 500 Soldaten zeitweise das drittgrößte Kontingent in Ex-Jugoslawien stellte, mehrfach vergeblich darum bemüht, an wichtigen Entscheidungen beteiligt zu werden. Vgl. Gerald Wright, *The „New“ Peacekeeping: The Canadian Experience in the Former Yugoslavia*, in: Hans-Georg Ehrhart/David Haglund (Eds.), *The New Peacekeeping and European Security: German and Canadian Interests and Issues*, Baden-Baden 1995 (i. E.).

3. Einbindung

Alle fünf Staaten haben ein großes Interesse an gegenseitiger Einbindung. Rußland möchte als hervorgehobener Partner akzeptiert, auf keinen Fall aber isoliert werden. Moskau pocht auf ein Mitspracherecht in europäischen Sicherheitsfragen. Die anlässlich des Abkommens über die „partnership for peace“ gefundene Formel „no veto, no surprise“ konzidiert ihm diese. Entwickelt hat sich diese Formel aus dem Jugoslawienkonflikt, in dem die NATO zunächst ohne Rücksprache mit Moskau handelte. Die westlichen Staaten haben ihrerseits ein ausgeprägtes Interesse an der Einbindung Rußlands. Seine Stabilisierung ist gleichermaßen ein zentrales Sicherheitsanliegen der Europäer wie der Amerikaner.

Wenn die vielzitierte strategische Partnerschaft keine Leerformel sein soll, dann muß sie sich in der Praxis beweisen. Das Zustandekommen der Kontaktgruppe ist ein Schritt in diese Richtung. Nicht zuletzt geht es auch um die Einbindung Deutschlands und seiner Ost- bzw. Balkanpolitik.

4. Innenpolitik

Es würde zu weit führen, an dieser Stelle auf die zahlreichen innenpolitischen Kalküle im Zusammenhang mit der Jugoslawienkrise einzugehen. Ein überragendes, das Einvernehmen der Kontaktgruppe permanent in Frage stellendes innenpolitisches Interesse ist allerdings allen gemeinsam: die Rücksichtnahme auf die politische Stimmung und deren Auswirkung auf die Position der jeweiligen Regierung. Die Bundesregierung wäre mit ihrer Anerkennungspolitik weniger forsch gewesen, hätte es nicht diesen massiven öffentlichen Druck gegeben. Der russische Präsident und seine Regierung werden von einer starken nationalistischen und serbenfreundlichen Opposition beäugt. Der angeschlagene amerikanische Präsident hat vor dem Hintergrund weitergehender Forderungen des Kongresses zunächst im UN-Sicherheitsrat vergeblich die Aufhebung des Waffenembargos für Bosnien-Herzegowina beantragt und nach Ablauf der vom Kongreß gesetzten Frist Mitte November 1994 die Unterstützung für die Durchsetzung dieses UN-Mandats in der Adria beendet. Frankreich und Großbritannien drohen mit dem Rückzug ihrer Blauhelme unter anderem mit dem Argument, ihre Präsenz sei vor der Öffentlichkeit nicht mehr lange zu rechtfertigen.

Von einer planmäßigen, gemeinsamen Konfliktbehandlung kann ansatzweise eigentlich erst seit dem

Zustandekommen der Kontaktgruppe gesprochen werden, die seit dem Frühjahr 1994 de facto das eigentliche Beschlußgremium zur Konfliktregelung ist. Die zeitweilig unklaren, wenn nicht gegenläufigen Interessenlagen der Drittstaaten und ihre begrenzten Ziele auf dem Balkan beeinträchtigten diese Bemühungen um ein methodisches Vorgehen ebenso wie die Verknüpfung des Jugoslawienkonfliktes mit übergeordneten europäischen Ordnungsfragen. Diese fand ihren sichtbarsten Ausdruck in der Konkurrenz internationaler Organisationen bei der Bearbeitung des Konfliktes.

Die Präferenz und das Ausmaß der Unterstützung für diese oder jene internationale Organisation sind ein Indiz für politische Absichten, denn diese Organisationen sind in erster Linie Instrumente nationaler Politik. Ob Frankreich und Deutschland die Handlungsfähigkeit von EU oder WEU unter Beweis stellen wollen, die USA die NATO und somit ihre eigene Führungsposition in den Vordergrund rücken oder Rußland das Gegenteil bezweckt – ein wesentliches Interesse war bzw. ist die Sicherung von Einfluß auf die Strukturierung der europäischen Sicherheit, ohne allerdings über eine konsensfähige gesamteuropäische Sicherheitskonzeption zu verfügen.

Da KSZE und WEU⁶ mangels geeigneter Instrumente nur marginale Beiträge zur Konfliktbearbeitung leisten konnten, blieb die NATO das einzige, potentiell wirkungsvolle militärische UNO-Instrument. Ihr obliegt die Überwachung und Durchsetzung des UNO-Embargos in der Adria (seit dem 8. Juni 1993 zusammen mit der WEU) und der Flugverbotszone über Bosnien-Herzegowina, die Gewährung von Luftunterstützung für UNPROFOR-Truppen, die Durchführung von Luftschlägen auf militärische Stellungen und Einrichtungen sowie die Erstellung von Notplänen für den Fall einer Ausdehnung des Konflikts, eines Abzuges von UNPROFOR und einer Um- resp. Durchsetzung des UN-Friedensplans für Bosnien. Ihr graduelles Engagement begann am 16. Juli 1992 und führte am 28. Februar 1994 zum ersten Kampfeinsatz seit ihrer Gründung. Die NATO blieb aber von Beginn an abhängig von der UNO und insbesondere von jenen Mitgliedern der Atlantischen Allianz, die innerhalb der UNO eine gegensätzliche Politik verfolgten.

6 Vgl. Assembly of Western European Union, European Security: Crisis-Prevention and Management, Report submitted on behalf of the Political Committee by Mr. de Puig, Document 1418, 11th May 1994, S. 5.

III. Zur Bedeutung des UN-Peacekeeping im Jugoslawienkonflikt

Peacekeeping ist neben der diplomatischen und ökonomischen Konfliktbearbeitung das Hauptinstrument der internationalen Staatengemeinschaft im Jugoslawienkonflikt. Die Alternative einer umfassenden militärischen Friedenserzwingung stand nicht zuletzt aus Kosten-Nutzen-Erwägungen niemals ernsthaft zur Debatte. Ähnliches gilt für die Option, sich im Fernseh-Zeitalter aus dem ersten kriegerischen Konflikt in Europa nach dem Ende des Ost-West-Konflikts herauszuhalten. Das Instrument Peacekeeping erwies sich vor diesem Hintergrund als die für alle Beteiligten akzeptabelste Form völkerrechtlich sanktionierter Einmischung.

Die Antwort auf die Frage, ob Peacekeeping das richtige Instrument für die Bearbeitung des Jugoslawien-Konfliktes ist oder nicht, hängt von der Konfliktstruktur, der Art des Peacekeeping und vom Konfliktstadium ab. Die Konfliktstruktur läßt sich verkürzt als komplexe und vertrackte Mischung aus Bürger-, Sezessions- und Aggressionskrieg beschreiben, die eine entsprechend differenzierte und nachhaltige politische Bearbeitung erfordert. Peacekeeping ist dabei ein Instrument, das nur in Kombination mit anderen positive Wirkungen erzeugen kann.

Bei Peacekeeping-Operationen (PKO) sind konventionelle und robuste PKO zu unterscheiden⁷. Wesenselemente des konventionellen Peacekeeping sind der Konsens aller Konfliktparteien, die Unparteilichkeit der intervenierenden Dritten Partei und der friedliche Charakter der Intervention, bei der die Anwendung von Waffengewalt nur unter äußerst restriktiven Bedingungen zum Schutze der Blauhelme zulässig ist. Solche UNO-Einsätze werden heute in der Regel in einer erweiterten Form durchgeführt, die eine Vielzahl von zivilen, polizeilichen und militärischen Aufgaben umfaßt. Demgegenüber halten robuste PKO zwar am Gebot der Unparteilichkeit fest, jedoch nicht notwendigerweise an dem des Konsenses und des Erzwingungsverbotes. Ihr wesentliches Charakteristikum ist die Durchsetzung des UNO-Mandates⁸.

7 Vgl. dazu Hans-Georg Ehrhart/Konrad Klingenburg, Was heißt Peacekeeping?, in: S+F, Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden, 12 (1994) 2, S. 52-63.

8 Die Bedingungen für den Waffengebrauch der UNO-Blauhelme werden in den Rules of Engagement (ROE) fest-

PKO hätten wahrscheinlich in der Phase des Vorkonfliktes – also vor Beginn der militärischen Auseinandersetzungen – eine friedenssichernde Rolle in Jugoslawien spielen können⁹. Gleiches gilt auch für die Konsolidierungsphase nach Ende des Jugoslawienkonfliktes¹⁰. Bleibt die Frage, ob konventionelle PKO während der gewaltsamen Auseinandersetzungen wirkungsvoll gewesen sind. Aus Sicht der UNO dürfte die Antwort ein eingeschränktes Ja sein. Wahrscheinlich haben die Blauhelme zahlreichen Menschen das Leben gerettet und manche bewaffnete Auseinandersetzung gedämpft oder gar verhindert. Dagegen kann angeführt werden, daß die Blauhelme sogenannte „ethnische Säuberungen“ nicht nur nicht verhindert, sondern de facto sogar durch ihre Passivität begünstigt haben, daß sie durch ihre Präsenz dem Aggressor letztlich in die Hände gespielt, die Aggression auf jeden Fall nicht rückgängig gemacht haben (was allerdings nach traditionellem Verständnis auch nicht ihre Aufgabe ist). Wichtiger ist jedoch ein anderer, diese Kritikpunkte erklärender grundsätzlicher Aspekt – nämlich die Unvereinbarkeit konventioneller PKO mit laufenden Kampfhandlungen.

Normalerweise ist ein stabiler Waffenstillstand ein wesentliches Kriterium für die Entsendung einer Peacekeeping-Mission. Da diese Voraussetzung auf dem Balkan nicht gegeben war, hätten entweder keine Blauhelme entsandt werden dürfen, oder sie hätten rechtzeitig mit einem entsprechenden, weit über konventionelle Peacekeeping-Aufgaben hinausgehenden Mandat ausgestattet werden müssen. Ob dann allerdings die Konfliktparteien zugestimmt hätten, ist fraglich. Ähnliches mag für diejenigen Truppen stellenden Staaten gelten, die ein Interesse daran gehabt haben, die Konfliktlage einzufrieren und weitergehende Zwangsmaßnahmen mit Verweis auf die Sicherheit ihrer Blauhelme zu verhindern.

gelegt. Die ROE sollen den Primat der Politik sichern, indem sie klare Verhaltensregeln für die militärisch Verantwortlichen definieren, die konsistent mit den politischen Zielen sind. Vgl. Bruce D. Berkowitz, Rules of Engagement for UN Peacekeeping Forces in Bosnia, Documentation, in: Orbis, 38 (1994) 4, S. 635–646.

9 Vgl. Sabine Jaberg, Nichtmilitärische Konfliktbearbeitung, in: Hamburger Informationen zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, (1994) 16.

10 Dafür würden nach Schätzungen von NATO und UNO ca. 60 000 Blauhelme, 2 900 Polizisten, Hunderte von Fachleuten und 4–5 Mrd. US-Dollar pro Jahr benötigt. Ob die internationale Staatengemeinschaft diese Summe in den Friedensprozeß wirklich zu investieren bereit sein wird, darf allerdings angesichts bisheriger Erfahrungen im Bereich der Krisenprävention bezweifelt werden.

Ein weiteres mißachtetes Kriterium ist die Umsetzbarkeit des Mandates. Es wurde zwar dahingehend erweitert, daß die Staaten und Regionalorganisationen aufgefordert wurden, mit allen notwendigen Mitteln seine Durchsetzung zu gewährleisten¹¹. Dabei wurden jedoch offenbar die realen Fähigkeiten der UNO und der mangelnde Wille der Mitgliedsstaaten außer acht gelassen. So wurden Truppenanforderungen kalkuliert, die unrealistisch waren, oder es wurden wiederholt Drohungen ausgesprochen, die nicht, nur unzureichend oder zu spät realisiert wurden. Selbst der relative Erfolg nach dem NATO-Ultimatum im Februar 1994 wurde bald durch die halbherzigen Reaktionen auf Provokationen der Konfliktparteien verspielt.

Die im ehemaligen Jugoslawien gemachten Erfahrungen mit dem „robusten Peacekeeping“ sind schon aufgrund der Konfliktstruktur und der Konfliktodynamik eher skeptisch zu bewerten. Dazu kommen die Reibungen zwischen UNO und NATO, die wiederum mit divergierenden Vorstellungen der Staaten über die Art der Konfliktbearbeitung einhergehen. Beide Organisationen sind unabhängig und verfügen über eigene Führungs- und Kommandostrukturen. Folglich ist ein hohes Maß an Koordination notwendig, um gemeinsam operieren zu können. Bei der Überwachung und Durchsetzung des Embargos zur See und der Flugverbotszone über Bosnien-Herzegowina ist das relativ problemlos gewesen, weil diese Operationen von den jeweiligen NATO-Kommandos Südeuropa im Auftrage der UNO, aber weitgehend unabhängig von UNPROFOR durchgeführt werden können.

Mit der Mandatserweiterung um Luftunterstützung und Luftschläge auf der Basis von UN-Resolution 836¹² nahmen die Abstimmungsprobleme jedoch zu. Vordergründig konnten zwar einvernehmliche Regelungen sowohl in der Frage der Befehlskette bei der Anforderung von Luftunter-

11 Vgl. zur Entwicklung der UNO-Resolutionen: The United Nations and the Situation in the Former Yugoslavia, Published by the UN Department of Public Information, New York, March 1994.

12 Die Resolution 836 vom 4. Juni 1993 erlaubt „alle notwendigen Maßnahmen durch den Einsatz von Luftstreitkräften zur Unterstützung von UNPROFOR bei der Durchführung ihres Mandates innerhalb und um die Sicherheitszonen in Bosnien-Herzegowina“. Vgl. The United Nations and the Situation in the Former Yugoslavia (Anm. 11). Das Mandat wurde auf Drängen der Europäer zunächst so angelegt, daß Luftunterstützung (close air support) nur zum Schutz von UN-Personal in den Sicherheitszonen angefordert werden kann. Die USA drängten daraufhin erfolgreich auf eine extensivere, Luftschläge (air strikes) gegen Einzelziele in Verbotszonen erlaubende Interpretation.

stützung¹³ als auch hinsichtlich der Durchführungsmodalitäten von Luftschlägen¹⁴ gefunden werden. Tatsächlich bleibt der Grundkonflikt aber bestehen. Im ersten Fall kann nur die UN initiativ werden und das zuständige NATO-Kommando führt aus. Im zweiten Fall können zwar beide initiativ werden, aber nur mit Zustimmung des jeweils anderen, was einem doppelten Veto gleichkommt. Während es der NATO vor allem darum geht, nicht als Papiertiger zu erscheinen und ihrer neuen Rolle als Institution zur Projektion von Sicherheit gerecht zu werden, sorgt sich die UNO um ihre Mittlerrolle, die Sicherheit der Blauhelme und die Fortsetzung ihres humanitären Auftrages.

Mit dieser Problematik verbunden sind unterschiedliche Interessen, Lageanalysen und wohl auch Ziele der involvierten Drittstaaten. Diejenigen Staaten, die Kontingente für UNPROFOR stellen, verweisen auf die Sicherheit ihrer Soldaten und auf die vertrackte Lage, die eine andere Konfliktbearbeitung nicht ermögliche. Die USA hingegen, die keine Bodentruppen in Bosnien-Herzegowina zu stationieren bereit sind, werfen Europa Zynismus vor und argumentieren abschreckungspolitisch oder moralisch. Die Folge ist – wie der Fall von Bihac erneut vor Augen geführt hat –, daß sich vermeintlich komplementäre Aktionen von UNO und NATO zunehmend als äußerst komplex, wenn nicht gar als kontraproduktiv erweisen.

So forderten die USA angesichts der Gegenoffensive der bosnischen und kroatischen Serben zunächst die Bildung einer Verbotszone für schwere Waffen nach dem Vorbild von Sarajewo und Gorazde. Dieser Vorschlag wurde von Großbritannien und Frankreich verworfen, weil dadurch die Regierungstruppen bevorteilt würden¹⁵. Nach der Zerstörung der Landebahn des Flughafens Udina durch NATO-Flugzeuge und amerikanischen Forderungen nach massiven Luftschlägen nahmen die bosnischen Serben an verschiedenen Stellen Blauhelme als Geiseln. Daraufhin forderte UNPROFOR keine weiteren Luftschläge mehr an. Kurz darauf wurde die NATO gebeten, die Überwachung der Flugverbotszone zeitweise ganz einzustellen¹⁶.

13 Der UN-Generalsekretär übertrug im Februar 1994 seine Entscheidungsgewalt auf seinen Sonderbeauftragten in der Region, wodurch die Reaktionszeit der NATO theoretisch verkürzt worden ist.

14 Im Herbst 1994 einigten sich UNO und NATO darauf, daß Luftschläge künftig mit erhöhter Intensität und ohne präzise Vorwarnung durchgeführt werden können. Vgl. Atlantic News vom 3. November 1994.

15 Vgl. Le Monde vom 18. November 1994.

16 Vgl. International Herald Tribune vom 3./4. Dezember 1994.

Daraus folgt nicht notwendigerweise, daß robuste PKO zwecklos sind¹⁷. Es handelt sich allerdings um eine völlig andere Form des Peacekeeping, die noch erhebliche, nicht zuletzt konzeptionelle Defizite aufweist¹⁸. Der Erfolg von robusten PKO ist abhängig vom Willen, den Mitteln und der Zieldefinition der Dritten Partei einerseits und der Kontrahenten andererseits. Können beide nicht in Übereinstimmung gebracht werden, schwelt der Konflikt weiter.

Das führt zu der Frage, wie robust PKO sein dürfen bzw. sein müssen, um erfolgreich zu sein. Der Kern dieser Frage berührt das zentrale Problem des Verhältnisses von Eskalationsbereitschaft und Unparteilichkeitsgebot, das wiederum eine Reihe von Fragen provoziert. Wie kann die UNO unparteiisch bleiben, wenn sie gegen den Willen einer Partei militärischen Zwang anwendet? Wie kann das Entstehen einer Eskalationsspirale vermieden werden, durch welche die UNO zur Konfliktpartei wird? Darf bzw. soll die UNO überhaupt unparteiisch bleiben, wenn ein Staat zerschlagen wird und wenn grundlegende Menschen- und Minderheitenrechte mißachtet werden? Wenn nein, wie kann die UNO zur Erfüllung dieser Aufgabe befähigt werden?¹⁹

Im Prinzip gibt es drei Modelle zur Konfliktbearbeitung durch kollektive Sicherheitsorganisationen. Nach dem *Operateur-Modell* obliegt Leitung und Durchführung des Krisenmanagements der internationalen Organisation; nach dem *Broker-Modell* fungiert sie ausschließlich als Vermittler zwischen den Konfliktparteien; nach dem *Legitimationsmodell* handelt es sich um eine Institution, welche die Umsetzung des Mandates ihren Mitgliedern und regionalen Sicherheitsorganisationen überläßt.

Im Jugoslawienkonflikt wurde das zweite mit dem dritten Modell kombiniert, was angesichts der skizzierten Interessenlagen zu Inkonsistenzen führen mußte. Gleich, ob konventionelles oder robustes Peacekeeping, in jedem Fall wurde zu spät und zu

17 Vgl. zur Argumentation für die Notwendigkeit von robusten PKO Winrich Kühne, Fragmenting States and the Need For Enlarged Peacekeeping, in: H.-G. Ehrhart/D. Haglund (Anm. 5).

18 Vgl. dazu John G. Ruggie, The United Nations: Stuck in a Fog Between Peacekeeping and Enforcement, in: William H. Lewis (Ed.), Peacekeeping: The Way Ahead?, Washington D. C. 1993, S. 1–11.

19 Die Liste der Fragen ließe sich ohne weiteres ergänzen. Vgl. dazu Hans-Georg Ehrhart, Problems of Peacekeeping in a New International Environment, in: ders./Anna Kreikemeyer/Andrei Zagorski (Eds.), Conflict Management in the CIS: Whither Russia?, Baden-Baden 1995 (i. E.).

unentschlossen gehandelt, so daß der Eindruck entstehen mußte, daß die Blauhelme bloß eine Alibifunktion im Interessenskalkül der Mächte haben. Indem diese durch eher symbolische Handlungen vorgaben, etwas zu tun, konnte die eigene Öffentlichkeit beruhigt und der Mitteleinsatz vergleichsweise gering gehalten werden. Das gilt auch für die USA, die sich einerseits einer kraftvollen Rhetorik bedienten, andererseits aber immer darauf beharrten, keine Bodentruppen in das Krisengebiet zu entsenden²⁰.

Angesichts der Schwierigkeiten, denen sich UNPROFOR bei der Beschaffung von Personal jeglicher Qualifikation gegenüber sah, beschränkter Führungsfähigkeit der UNO und mangelnder Unterstützung durch die Mitgliedstaaten war es nur konsequent, daß UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali im Juli 1994 dafür plädierte, das Engagement der UNO sowohl im Falle einer Annahme des Friedensplans als auch bei Durchsetzungsmaßnahmen im Falle einer Ablehnung strikt auf die Unterstützung humanitärer Hilfsmaßnahmen zu begrenzen und das Feld einer internationalen Ad-hoc-Streitmacht zu überlassen²¹. Da nach der abermaligen Wende der US-Politik Ende November im Sinne eines Einschwenkens auf den „realistischeren“ europäischen Ansatz kollektive Durchsetzungsmaßnahmen auszuschneiden scheinen²², ist die Einigung auf einen modifizierten Friedensplan wahrscheinlicher geworden.

Dieser von Rußland und Frankreich inspirierte „Plan B“ sieht eine gegenseitige Anerkennung der Grenzen der BR Jugoslawien, Kroatiens und Bosnien-Herzegowinas vor, wobei den bosnischen Serben das Recht eingeräumt wird, in der gleichen Weise mit Belgrad eine Konföderation einzugehen, wie es der muslimisch-kroatischen Föderation mit Kroatien zugestanden worden ist. In diesem Fall kann UNPROFOR den humanitären Auftrag fortsetzen. Sollte allerdings die amerikanische Regierung Anfang 1995 dem Druck aus dem Kongreß weichen und sich für eine Aufhebung des Waffenembargos entscheiden, wäre das Ende des UNPROFOR-Einsatzes ebenso absehbar wie das weitere Siechtum der NATO. Darüber kann auch ein

20 Die einzige Ausnahme ist Mazedonien, wo seit 1993 ca. 700 amerikanische Soldaten im Rahmen der ersten präventiven Peacekeeping-Operation der UNO stationiert sind.

21 Vgl. Brief des UNO-Generalsekretärs an den Präsidenten des Sicherheitsrates vom 24. Juli 1994 über die Zukunft der UN-Mission im ehemaligen Jugoslawien in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 39 (1994) 9, S. 1144–1149.

22 Vgl. International Herald Tribune vom 28. November 1994.

noch so beschönigtes Kommuniqué, wie es die Allianz anlässlich ihrer Herbsttagung am 1. Dezember 1994 veröffentlichte, nicht hinwegtäuschen²³.

IV. Folgen für die sicherheitspolitische Kooperation in Europa

Die im modifizierten Plan der Kontaktgruppe angeregte Regelung läuft auf eine Teilung Bosnien-Herzegowinas hinaus. Selbst wenn die bosnischen Serben dem Plan zustimmen sollten, dürfte damit der Jugoslawienkonflikt noch nicht gelöst sein. Erwähnt sei nur die negative Haltung der bosnischen Regierung, der schwelende serbisch-kroatische Konflikt, das Pulverfaß Kosovo, die Vojvodina, im Sandschak und die Mazedonien-Frage. In allen Fällen geht es um das Problem von Minderheiten und Grenzen. Mehr oder weniger involviert bzw. interessiert sind Albanien, Ungarn, Griechenland, Bulgarien, Rumänien und die Türkei – mithin der ganze Balkan. Der südosteuropäische Krisenbogen reicht weiter über den Kaukasus bis nach Rußland.

Betrachtet man den Jugoslawienkonflikt in diesem geostrategischen Zusammenhang, so wird die Bedeutung der Regelung des Bosnien-Konfliktes für die gesamteuropäische Sicherheit deutlich. Angesichts dieser Dimension wäre es natürlich wünschenswert gewesen, die Völkergemeinschaft hätte über ihre kollektiven Sicherheitsorganisationen frühzeitig entschlossen gehandelt. Doch fehlte einerseits das Interesse und die Geschlossenheit; andererseits verfügten die kollektiven Sicherheitsorganisationen – also die UNO und die KSZE – nicht über die notwendigen Strukturen und Instrumente, was wiederum auf den mangelnden Willen insbesondere der mächtigeren Staaten zurückgeführt werden kann.

In der politischen Wirklichkeit müssen sich Sicherheitskooperation und die Schaffung entsprechender Strukturen schrittweise entwickeln. Die Frage ist nur, ob die Schritte der Lage angemessen sind. Bei optimistischer Betrachtung könnte man sagen, der im Jugoslawienkonflikt verfolgte Containment-Ansatz hat bislang funktioniert. Die Bearbeitung des Konfliktes hat die gesamteuropäische Sicherheitskooperation gefördert. Sichtbarster Ausdruck davon ist die Kontaktgruppe, in der die wichtigsten Staaten zusammenwirken. Im Bereich der Prävention in Mittel- und Osteuropa sind ent-

23 Der Bosnien-Konflikt wird darin erst in Ziffer 20 erwähnt. Vgl. NATO Press Service, Press Communiqué M-NAC-2 (94) 116, S. 7–8.

wicklungsfähige Schritte initiiert worden, wie der Nordatlantische Kooperationsrat, die Partnerschaft für den Frieden, der Stabilitätspakt der EU oder die bilateralen strategischen Partnerschaftsbeziehungen mit Rußland. Das Konzept der „interlocking institutions“ hat sich weiter konkretisiert, die kollektiven Sicherheitsorganisationen sind handlungsfähiger geworden, eine Arbeitsteilung zwischen ihnen und kollektiven Verteidigungsorganisationen zeichnet sich ab²⁴.

Bei einer negativen Betrachtungsweise könnte darauf verwiesen werden, daß die Kämpfe in Bosnien und die Spannungen im ehemaligen Jugoslawien anhalten. Der Plan der Kontaktgruppe sanktionierte letztlich einen Teil der Eroberungen der bosnischen Serben und bietet keine Lösungen für den serbisch-kroatischen Konflikt. Das halbherzige Agieren der Drittstaaten und die Hilflosigkeit der internationalen Organisationen haben deren Glaubwürdigkeit stark beschädigt. Dadurch ist ihre Handlungsfähigkeit eingeschränkt und diejenige von potentiellen Brandstiftern erhöht worden. Die präventiven Maßnahmen gehen nicht weit genug. Die Kontaktgruppe ist nichts anderes als eine fragile Mähtekonstellation, die nur um den Preis der Anerkennung neuer Einflußzonen aufrechterhalten werden kann. Vor diesem Hintergrund entpuppt sich die Arbeitsteilung zwischen kollektiven und regionalen Sicherheitsorganisationen, bei der die einen mandatserteilende und die anderen mandatsausführende Institutionen sind, als Absicherung der Machtambitionen der Großmächte im Rahmen eines Regionalisierungsprozesses der europäischen Sicherheit²⁵.

Die Regionalisierung der europäischen Sicherheit kann in zwei Richtungen laufen: Nach dem *negativen Szenario* führt sie zu einer Teilung Europas in einen relativ stabilen nordwesteuropäischen Teil, evtl. erweitert durch die der EU assoziierten mittel- und osteuropäischen Staaten, einen höchst instabilen südosteuropäischen Krisenbogen und eine durch Rußland mehr schlecht als recht zusammengehaltene GUS. Gesamteuropäische Strukturen bleiben bestenfalls Fassaden, die Rolle der UNO marginal. Handlungsleitend ist das Konzept der

24 Vgl. Dick A. Leurdijs, *The United Nations and NATO in Former Yugoslavia. Partners in International Cooperation*, Clingendael 1994.

25 Ähnliches scheint auch der UN-Generalsekretär zu befürchten, wenn er schreibt, daß jene Fähigkeiten, die regionale Einheiten so effizient machen, ihre Verwicklung in regionale Händel auch bedrohlich erscheinen lassen könnte, indem sie alle Hegemonieängste weckten. Vgl. Boutros-Boutros-Ghali, *On the Way Toward a Workable International System*, in: *International Herald Tribune* vom 2. November 1994.

hegemonialen Stabilität, wonach es Führungsmächte geben muß, die in erster Linie für die Ordnung in ihrer Region zuständig sind. Eine solche Entwicklung würde das Sicherheitsdilemma verschärfen und das Wiederaufleben konfrontativer Beziehungen wahrscheinlich machen²⁶.

Nach dem *positiven Szenario* wird diese Gefahr durch den Aufbau gesamteuropäischer Kooperationsstrukturen eingehegt. Die OSZE (vormals KSZE) wird als handlungsfähige Organisation zur Krisenprävention und Krisenbewältigung in den Bereichen Sicherheitskooperation inklusive PKO, Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie Demokratie, Menschenrechte und Minderheiten ausgebaut. Das alleinige Recht des UN-Sicherheitsrates zur Ermächtigung von Zwangsmaßnahmen wird nicht eingeschränkt. Die Fähigkeit zur verbindlich geregelten Durchführung gemeinsamer Aktionen der OSZE-Mitglieder wird ebenso erhöht wie die politische Führungskapazität der OSZE.

Der Budapester KSZE-Gipfel kann vielleicht als ein kleiner Schritt in diese Richtung interpretiert werden, wurden doch nicht nur Namensänderungen wie die von KSZE in OSZE beschlossen. Es konnten auch einige von der Öffentlichkeit wenig gewürdigte politische Fortschritte erzielt werden. Dazu gehört die erklärte Bereitschaft zur Stärkung der Fähigkeiten der OSZE „im Hinblick auf Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung unter anderem durch Nutzung friedenserhaltender Operationen und Missionen“²⁷. Zu erwähnen ist des weiteren der für das Krisengebiet Nagorny Karabach gefundene Grundsatzbeschuß, daß die Teilnehmerstaaten der OSZE eine multinationale Friedenstruppe für diese Region aufstellen. Dabei wird es sich um eine traditionelle Peacekeeping-Operation gemäß Kapitel III des Helsinki-Dokuments handeln, die durch den amtierenden OSZE-Vorsitzenden unter Mitarbeit der neu geschaffenen Ko-Vorsitzenden (wovon einer ein Russe ist) der Minsker Gruppe geplant wird.

Die Verabschiedung eines Regelpapiers über friedenserhaltende Maßnahmen mit Drittstaatenstreitkräften wurde allerdings verschoben. Die deutsch-niederländische Initiative, das Prinzip „OSZE zuerst“ festzuschreiben und gegebenenfalls eine kollektive Anrufung des UN-Sicherheitsrates auch ohne Zustimmung der Betroffenen vorzusehen, scheiterte ebenso wie der Versuch, eine

26 Vgl. etwa Charles Krauthammer, *Spheres of Influence for Americans and Russians?*, in: *International Herald Tribune* vom 10. Oktober 1994.

27 Budapester Dokument 1994, in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*, Nr. 120 vom 23. Dezember 1994, S. 1098.

gemeinsame Erklärung zum Bosnien-Krieg zu verabschieden. Prinzipiell positiv zu bewerten ist der umfassende Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit. Auch wenn Rußland mit seinem brutalen Vorgehen in Tschetschenien klar dagegen verstößt, so gibt er doch eine weitere Handhabe zur politischen Einmischung²⁸.

Rückschläge sollten hingegen nicht dazu dienen, die sich noch bietenden Chancen ungenutzt zu lassen. Dazu zählt die im Budapester Dokument beschlossene „Diskussion über ein Modell für eine gemeinsame und umfassende Sicherheit in unserer Region“²⁹. Hintergrund dieser Debatte ist der russische Vorschlag, den Nordatlantischen Kooperationsrat zur militärischen Komponente der OSZE zu entwickeln³⁰. Dieser Vorschlag ist zwar von westlicher Seite umgehend verworfen worden; gleichwohl haben nicht zuletzt die Erfahrungen im Jugoslawienkonflikt vor Augen geführt, daß sich die Staaten über die Rolle miteinander konkurrierender sicherheitsrelevanter internationaler Organisationen klarwerden müssen.

Bezüglich der OSZE muß also eine Einigung darüber gefunden werden, ob sie nach dem Broker-, dem Legitimations- oder dem Operateur-Modell ausgebaut werden soll. Da die OSZE gegenwärtig nur als Vermittler tätig werden kann, sollte auch nicht mehr von ihr erwartet werden. Für das Broker-Modell spricht aufgrund der begrenzten Funktion die Machbarkeit, *dagegen* die Ohnmacht im Falle eines eskalierenden Konfliktes. Für das Legitimationsmodell spricht die Ressourcenknappheit, *dagegen* das Problem, daß nach den in Bosnien gemachten Erfahrungen regionale Sicherheitsorganisationen wie die NATO höchstwahrscheinlich nur noch dann zur Verfügung stehen werden, wenn sie „carte blanche“ erhalten³¹. Für das Operateur-Modell spricht die eindeutige politische Verantwortlichkeit und die Gewährleistung der Einheitlichkeit der Befehls- und Kommandogewalt, *dagegen* die mangelnde Bereitschaft der Großmächte, über

ihren nationalegoistischen Schatten zu springen und entsprechende Mittel zur Verfügung zu stellen. Dabei ginge es ja nicht um die Aufstellung einer großen Armee, die an die Stelle der bestehenden Verteidigungsbündnisse träte, sondern um die Schaffung von einheitlichen Führungsstrukturen für den möglichst präventiven Einsatz von entsprechend ausgebildeten und ausgerüsteten OSZE-Einheiten in einem lokalen Krisenherd³².

V. Schlußfolgerung

Der Konflikt im ehemaligen Jugoslawien hat vor Augen geführt, daß es noch ein langer Weg ist bis zur Errichtung eines umfassenden Kollektiven Sicherheitssystems, sei es global im Rahmen der UNO oder regional im Rahmen der OSZE. Wir leben noch immer in einer Staatenwelt, folglich bleibt der politische Wille zur Kooperation eine notwendige Bedingung für jeglichen Fortschritt in diese Richtung.

Das gilt insbesondere für die Großmächte, auch wenn deren Fähigkeit zur einseitigen Willensdurchsetzung durch zunehmende internationale Verbindungen und transnationale Verflechtungen reduziert worden ist. Sie sind im Jugoslawienkonflikt nicht nur an der Intransigenz der Konfliktparteien gescheitert, sondern auch an ihrer eigenen Hypokrisie und Konzeptionslosigkeit.

Die Leidtragenden sind in erster Linie die Menschen vor Ort. Aber auch die sogenannte internationale Staatengemeinschaft hat allen Grund, über Konsequenzen nachzudenken. Das gilt insbesondere für die europäischen Staaten, die sich angesichts auseinanderdriftender Interessen innerhalb der Atlantischen Allianz darüber klarwerden müssen, wie die Sicherheit Europas künftig gestaltet werden soll: durch den Aufbau von exklusiven Einflußzonen im Dienste militärisch abgesicherter nationalegoistischer Interessen oder durch die graduelle Schaffung eines gesamteuropäischen Sicherheitsraumes, in dem die Stärke des Rechts an die Stelle des vermeintlichen Rechts des Stärkeren trifft. Die Stärke des Rechts erfordert allerdings sowohl die Zustimmung der ihm unterworfenen Staaten als auch die Mittel und die Bereitschaft, dem gemeinsamen Recht zur Not auch gegen Widerstreben Geltung zu verschaffen.

28 In Kapitel IV Absatz 36 heißt es u. a.: „In Fällen, in denen zur Erfüllung von Aufgaben der inneren Sicherheit ein Rückgriff auf Gewalt nicht vermieden werden kann, wird jeder Teilnehmerstaat gewährleisten, daß der Einsatz von Gewalt den Erfordernissen der Durchsetzung angemessen sein muß. Die Streitkräfte werden es sorgsam vermeiden, Zivilpersonen zu beeinträchtigen oder Hab und Gut zu beschädigen.“ Ebd., S. 1105.

29 Ebd., S. 1098.

30 Vgl. die Rede des russischen Verteidigungsministers, Pawel Gratschow, am 25. Mai 1994 in Brüssel, in: Europa-Archiv, 49 (1994) 17, S. D500-502.

31 Generalsekretär Willy Claes erklärte Ende Dezember 1994, die NATO werde sich künftig nur noch an Friedensoperationen beteiligen, bei denen sie allein den Befehl führe. Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 27. Dezember 1994.

32 Entsprechende Vorschläge hat Boutros-Ghali im Januar 1995 zum wiederholten Male für die UNO gemacht. Vgl. Boutros Boutros-Ghali, Position Paper. A Supplement to an Agenda for Peace, 5. Januar 1995.

Für eine wirksamere atomare Nichtverbreitungs- und Abrüstungspolitik

I. Eine unbefristete Verlängerung des Atomwaffensperrvertrages?

Vom 17. April bis 12. Mai 1995 findet in New York die nächste Überprüfungskonferenz zum Vertrag über die Nichtverbreitung von Atomwaffen (Non-proliferation Treaty, NPT) statt. Auf dieser Konferenz muß gleichzeitig über eine Vertragsverlängerung entschieden werden und darüber, ob diese befristet oder unbefristet sein wird.

Die Vorbereitungen für diese Konferenz laufen seit geraumer Zeit. Ein Vorbereitungsausschuß der Vertragsstaaten, das sind zur Zeit 166, hat bisher (Stand Dezember 1994) dreimal getagt und soll im Januar 1995 seine Arbeit abschließen. Ziel und Inhalt seiner Arbeit ist es, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß mindestens eine deutliche Mehrheit der Vertragsstaaten am 12. Mai 1995 die unkonditionierte und unbefristete Vertragsverlängerung beschließt. Das ist auch die gemeinsame Position der Europäischen Union. Eine lediglich befristete Verlängerung wäre nur ein halber Erfolg.

Die unbefristete Verlängerung wäre ein großes Ziel, das nur zu erreichen sein wird, wenn die Vertragspartner, die in Atomwaffenbesitzer bzw. Nichtbesitzer geschieden sind, noch ein gutes Stück Weges aufeinander zugehen und auf diesem Weg liegende Hindernisse abräumen oder umgehen können. Entscheidend dafür wird der gute Wille aller Beteiligten sein, die bisherige Nichtverbreitungspolitik nicht nur fortzusetzen, sondern im Sinne der ursprünglichen Zielsetzung des Vertrages zu verbessern und die atomare Abrüstung energischer voranzubringen.

Auch das politische Umfeld wird für die mögliche Vertragsverlängerung von großer Bedeutung sein, z. B. substantielle Fortschritte bei der Genfer Abrüstungskonferenz der Vereinten Nationen. Dort geht es besonders um einen umfassenden Teststopp, die Einstellung der Produktion von kernwaffenfähigem Material sowie um Sicherheitsgarantien für die Nicht-Atomwaffenstaaten.

Möglicherweise haben die Atomwaffenstaaten, die NP-Vertragspartner sind – und das sind ja nicht alle –, die Gefahr eines Scheiterns der Überprüfungs- und Verlängerungskonferenz unterschätzt und geglaubt, wie bisher weitermachen zu können. Inzwischen ist aber deutlich geworden: Nur wenn die Atomwaffenstaaten zu größeren Zugeständnissen bereit sind, wird es eine Chance für eine unbefristete Verlängerung des Atomwaffensperrvertrages geben.

Der Nichtverbreitungsvertrag hat in der Vergangenheit nicht gehalten, was er versprach. Er hat weder die „horizontale“ noch die „vertikale“ Proliferation verhindert. Es gibt heute mehr Atomwaffenstaaten als bei seinem Inkrafttreten 1970 und weitaus mehr Atomwaffen als damals. Zudem gibt es inzwischen mehrere Schwellenländer, also potentielle Atomwaffenstaaten, und „verdeckte“ Atomwaffenstaaten, von denen man aus gutem Grund annehmen kann, daß sie über Atomwaffen verfügen. Gerade diese werden am wenigsten geneigt sein, dem Atomwaffensperrvertrag beizutreten.

Die atomare Abrüstung, zu der sich die Atomwaffenstaaten im Vertrag verpflichtet haben, steckt noch immer in den Anfängen. Gewiß, es gibt nach zunächst lange erfolglosem Verhandeln zwischen den ehemals antagonistischen Supermächten nun weitreichende Abrüstungsverträge. Doch selbst wenn die darin enthaltenen Verpflichtungen in die Tat umgesetzt sein werden, wird es auf der Welt immer noch mehr Atomsprenköpfe geben als 1970. Außerdem gibt es diese Verträge bislang nur zwischen den beiden atomaren „Supermächten“ USA und Sowjetunion bzw. deren Nachfolgestaaten. Und es hat lange gedauert, bis diese alle bereit gewesen sind, den START-I-Vertrag zur Reduzierung strategischer Waffenpotentiale zu ratifizieren, der auch Grundlage ist für die weitergehenden Verpflichtungen in START II.

Doch in 20 von 25 Jahren der Laufzeit dieses Nichtverbreitungsvertrages haben die Atomwaffenbesitzer ihre Verpflichtung zur Abrüstung nicht erfüllt; sie haben im Gegenteil auf- statt abgerüstet. Dies muß den Eindruck erwecken, als hätte

ihnen der Vertrag lediglich zur Festigung und Verstärkung ihrer privilegierten Stellung gegenüber den Nicht-Atomwaffenstaaten gedient. Möglicherweise haben sie nicht rechtzeitig erkannt, daß die Zeit vorbei ist, da die Welt eingeteilt werden konnte in Supermächte, Atomwaffenstaaten und atomare „Habenichtse“.

Wer Atomwaffen besitzt, trägt vor allen anderen für deren Nichtverbreitung und für deren Abrüstung Verantwortung. Deshalb müssen die Atomkräfte selbst auf dem Wege zu einer erfolgreicherer Nichtverbreitungspolitik vorangehen und dafür die Initiative ergreifen. Bisher sind zwar außerordentliche Anstrengungen besonders der USA zu beobachten, Nicht-Atomwaffenstaaten bei der Stange zu halten bzw. zum Vertragsbeitritt zu bewegen, aber kaum Initiativen, die auf eine Selbstbeschränkung der Atomkräfte zielen. Großbritannien z.B. will im Jahr der möglichen Vertragsverlängerung sein Trident-Programm ungerührt fortsetzen.

Wenn den Atomwaffenbesitzern bewußt würde, daß der Besitz von Atomwaffen zwar eine besondere Verantwortung für den Weltfrieden begründet, aber keine Privilegien mehr und keinerlei politische Vorteile einbringt, würden sie möglicherweise eher zu einer solchen Selbstbeschränkung bereit sein.

II. Die Entwicklung im Vorfeld der Verlängerungskonferenz

Manche der Nicht-Atomwaffenstaaten haben mittlerweile das vertragskonforme bzw. nichtvertragskonforme Verhalten als Mittel der Politik entdeckt. Auch die Androhung eines – jederzeit möglichen – Austritts aus der Vertragsgemeinschaft und die Bereitschaft bzw. Nichtbereitschaft zur Vertragsverlängerung lassen sich politisch instrumentalisieren. Wer wollte es diesen „Habenichtsen“ verdenken, daß sie im Vorfeld einer so weitreichenden Entscheidung wie der über die unbefristete und unkonditionierte Verlängerung dieses Vertrages über eine Zwei-Klassen-Gemeinschaft ihre Position verbessern und ihre Interessen gewahrt sehen wollen?

Der Erfolg Nordkoreas in seinem Spiel mit der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA) und der Weltmacht USA, in dem es Vertragsbruch, Austritt, Wiedereintritt und schließlich begrenzte Kontrollrechte der IAEA als Trümpfe nacheinan-

der ausgespielt hat, könnte auch andere Nicht-Atomwaffenstaaten dazu reizen, ihre Interessen vor der Vertragsverlängerung durchzusetzen. Es erscheint paradox – aber offensichtlich hat die latente Drohung Nordkoreas, sich in den Besitz von Atomwaffen zu setzen, seinem Regime, einem Relikt aus der kommunistischen Steinzeit, mehr Nutzen gebracht, als atomwaffenbesitzende Staaten möglicherweise aus diesen Waffen zu ziehen vermöchten.

Nordkorea ist nicht mehr isoliert. Es ist Vertragspartner der USA. Diese haben ihren „Sicherheitspartner“ Südkorea in diesem Zusammenhang dupliert und dafür nicht mehr erzielt als die – diesmal schriftliche – Zustimmung der nordkoreanischen Führung zu Sonderkontrollen der IAEA zu gegebener Zeit; genauer, wenn die dann mit US-Unterstützung zu liefernden und zu bauenden Leichtwasserreaktoren in Betrieb genommen sein werden. Wahrlich, mehr Gewinn läßt sich kaum aus dem Nichtbesitz von Atomwaffen ziehen.

Warum sollte ein Land wie Ägypten, das große Energieversorgungsprobleme für seine stetig wachsende (Über-)Bevölkerung hat, nicht auch seine Chance suchen? In der Verlängerungskonferenz könnten sich andere mit vergleichbaren Problemen belastete Länder der Dritten Welt, wie etwa Nigeria und Mexiko, ihm anschließen.

Überdies hat Ägypten Sicherheitsprobleme mit seinen unruhigen und z.T. schwer berechenbaren Nachbarn, die im Besitz von weitreichenden Waffen sind oder diese zu erwerben trachten. Warum sollte sich ein solches Land auf Dauer einem Überwachungsregime der IAEA unterwerfen, das ihm möglicherweise wirtschaftliche Nachteile bringen könnte, und das angesichts der Tatsache, daß ein verdeckter Atomwaffenstaat in seiner Nachbarschaft als Nicht-NP-Vertragspartner keinerlei Kontrollen dieser Art zuläßt? Wären nicht ausformulierte Sicherheitsgarantien der Atomwaffenstaaten für Ägypten und dessen vertraglich vereinbarte Zusammenarbeit mit der „Atomwirtschaft“ dieser Staaten zur Verbesserung seiner Energieversorgung dafür die mindeste Voraussetzung?

Es bleiben ohnehin genügend Fragen offen; z.B. die, welchen Wert denn eine Sicherheitsgarantie für Ägypten habe in Anbetracht der Tatsachen, daß einer seiner Nachbarn vermutlich über Atomwaffen verfügt (Israel), ein anderer sich ein Arsenal von Chemiewaffen schaffen wollte (Libyen) und ein dritter, obwohl NP-Vertragspartner, alles daran gesetzt hat, um beides zu erwerben: Atom- und Chemiewaffen (Irak).

Und um ein drittes Beispiel zu nennen: Welche Vorteile könnte der Iran in einer unkonditionierten und unbefristeten Verlängerung des NPT und des mit der IAEA vereinbarten Kontrollregimes sehen? Saddam Hussein – ein NP-Vertragspartner also – hat den Iran jahrelang mit Krieg überzogen und dabei westliche Unterstützung erfahren. Gleichzeitig hat er alles versucht, den Sperrvertrag zu umgehen. Wenn es die israelischen Bomben auf den Reaktor in Osirak nicht gegeben hätte, hätte der Irak möglicherweise schon vor 1991 über Atomwaffen verfügt, obwohl er vorher dem Sperrvertrag als Nicht-Atomwaffenstaat beigetreten war.

Der Iran fühlt sich von Atomwaffenstaaten umringt und ist es auch; von solchen, die dem Sperrvertrag beigetreten sind, und solchen, die dies nicht sind und es aller Voraussicht nach nicht tun werden. Dennoch hat er sich bisher nicht die Bombe verschafft. Seine Atomanlagen wurden regelmäßig von der IAEA inspiziert. Deren Berichte bestätigen, daß der Iran nicht in der Lage ist, Atomwaffen herzustellen, und daß die Nutzung der Atomenergie in diesem Land nur friedlichen Zwecken dient. Doch dafür braucht der Iran die beste verfügbare Technik, d. h. die Unterstützung der Staaten, die eine fortschrittliche Kernenergiewirtschaft betreiben, und zwar nicht nur Rußlands und Chinas, die mit ihm in dieser Hinsicht zusammenarbeiten wollen.

Wäre es dann nicht recht und billig, daß der Iran nach einer ähnlichen vertraglich vereinbarten Unterstützung verlangt für eine möglichst ökonomische Nutzung der Kernenergie wie Nordkorea? Auch hier wird das Gebot lauten müssen, wenn der Iran dieser unbefristeten Verlängerung zustimmen soll: Zusammenarbeit und nicht Ausgrenzung.

In der Ukraine hat es im Sinne der atomaren Abrüstung und Nichtverbreitung in jüngster Zeit beträchtliche Fortschritte gegeben. Präsident Kutschma hat die Ratifizierung des START-I-Vertrages in der Rada durchgesetzt. Außerdem billigte das ukrainische Parlament den Beitritt zum NPT als Nicht-Atommacht, ein Status, zu dem sich die Führung des Landes bereits 1992 im Lissaboner Protokoll, das auch die Unterschrift des amerikanischen und russischen Außenministers trägt, verpflichtet hatte.

Noch kurz zuvor hatte es völlig anderslautende Erklärungen aus der Ukraine gegeben, die immer noch über eine große nukleare Masse (das drittgrößte Potential der Welt) aus dem sowjetischen Erbe verfügt, wenn auch ohne „operative Kontrolle“ über diese Waffen. Unter der Überschrift „Die nukleare Pest breitet sich trotz NPT weiter aus“ hatte der Vorsitzende des Obersten Rates der

Ukraine, Olexandr Moros, statt des NPT ein neues „universelles Abkommen“ unter der Ägide der UNO gefordert, in das die Positionen des NPT übernommen werden könnten. Dieses müsse im Unterschied zum NPT für alle Staaten der Weltgemeinschaft bindend und wirksam sein. Sicherheitsgarantien der Atommächte für die Ukraine vorausgesetzt – militärische, wirtschaftliche und die der territorialen Integrität –, sei sein Land dann dazu bereit, einem solchen neuen Abkommen beizutreten.

Präsident Kutschma hat nun von den USA die Zusage weiterer Unterstützungen für sein Land erhalten als Lohn für dessen konstruktives Verhalten. Die Ukraine wird jetzt nach Israel, Ägypten und Rußland zum viertgrößten amerikanischen Hilfeempfänger. Die von Präsident Kutschma geforderten Sicherheitsgarantien der Atommächte – besonders der USA, Rußlands und Großbritanniens –, um deren Formulierung derzeit noch gerungen wird, scheinen ebenfalls auf einem guten Wege zu sein.

Noch während seines Besuches in den USA ist die Geheimaktion „Saphir“ bekanntgeworden, in der die USA für mehrere Millionen Dollar Kasachstan eine größere Menge waffenfähiges Material abgekauft haben, das bisher unter nur minimalen Sicherheitsvorkehrungen in einem Depot auf dessen Atomversuchsgelände lagerte. Die Amerikaner, die einen Zugriff von Waffenhändlern, Terroristen oder interessierten Staaten befürchteten, haben in monatelangen zähen Verhandlungen sowohl mit der kasachischen als auch mit der russischen Regierung diese Aktion vorbereitet.

Kasachstan hat von Anfang an eine positive Rolle gespielt bei der Bewältigung der nuklearen Altlasten der ehemaligen Sowjetunion. Wahrscheinlich hat seine Führung erkannt, daß deren nukleares Erbe mehr Last als Gewinn ist. Dazu mag die Tatsache beigetragen haben, daß auf kasachischem Territorium mehr als 500 atomare Sprengsätze versuchsweise gezündet wurden, und das zum Teil unter wenig stringenten Sicherheitsbedingungen. Unter den Spätfolgen wird das Land noch lange zu leiden haben.

Kasachstan hat sich auch aus anderen Gründen innerhalb der GUS Rußland am nächsten angeschlossen und mit ihm eine gemeinsame Sicherheitspolitik vereinbart, einschließlich einer engen Zusammenarbeit im atomaren Bereich und im Weltraum. Eine andere Politik wäre angesichts der Tatsache, daß 40 Prozent seiner Bevölkerung Russen sind, nur schwer vorstellbar.

Aus Sorge um die atomare Proliferation hat Kasachstan im Oktober 1994 zu einer eigenen Konfe-

renz über den Atomwaffensperrvertrag nach Alma Ata eingeladen, an der auch die IAEA teilgenommen hat. Dabei ging es der kasachischen Führung einerseits um die Sorge, daß die Zahl der Staaten, die dem NPT nicht angehören wollen, mangels zuverlässiger Sicherheitsgarantien durch die Atomwaffen-Staaten (wieder) ansteigen könnte, aber auch andererseits um den „diskriminierenden Charakter“ dieses Vertrages, der „die wirtschaftliche Nutzung der Atomenergie in den Nicht-Atomwaffenstaaten bremsen könnte“. Sorgen macht sich Kasachstan zusätzlich wegen der Tatsache, daß China seine Atomversuchsserie in Lop Nor nahe seiner Grenze fortsetzt.

Diese Übersicht über einige „Kristallisationskerne“ der Diskussion um die künftige Nichtverbreitungspolitik soll abgeschlossen werden mit einem Blick auf den indischen Subkontinent. Auf diesem gibt es zwei verdeckte Atommächte, Pakistan und Indien, deren Verhältnis zueinander historisch belastet und von andauernder Rivalität bestimmt ist. Pakistan hat die „islamische Bombe“. Mit ihr wird Pakistan sich nicht nur gegen Indien, sondern auch gegen China rückversichern wollen. Auch Indiens Verhältnis zu China ist alles andere als gut. Das alles sind schlechte Voraussetzungen dafür, daß die beiden zerstrittenen Nachbarn auf dem indischen Subkontinent dem Atomwaffensperrvertrag beitreten könnten. Ein atomarer Rüstungswettlauf zwischen beiden ist wahrscheinlicher. Dem gilt es entgegenzuwirken.

Indien hat angesichts der Testserie in China im Oktober 1994 den Nichtverbreitungsvertrag als „kraftlos, schwach und unzureichend“ qualifiziert. Der Vertrag sei nicht geeignet, eine kernwaffenfreie Welt zu schaffen. Abgesehen von seinem diskriminierenden Charakter könne er weitere Staaten nicht daran hindern, eine Atommacht zu werden, und die Atomwaffenstaaten nicht daran, sowohl die Qualität als auch die Quantität ihrer Waffen zu verbessern.

Indien hat vor der UNO-Vollversammlung am 3. Oktober 1994 bekräftigt, daß es diesen Vertrag nicht unterschreiben werde, und hat statt dieses Vertrages eine weitere UN-Sondertagung vorgeschlagen, auf der die gesamte Palette der nuklearen Abrüstung zu analysieren sei. Dabei hat Indien sich zu einer Nichtverbreitungspolitik bereit erklärt, die die Kriterien „nicht diskriminierend, überprüfbar, umfangreich und universell“ erfülle, und in diesem Zusammenhang seine Bereitschaft bekundet, einem Vertrag über ein umfassendes Testverbot zu schließen. Man sollte Indien beim Wort nehmen.

III. Vom Sinn und Zweck der Atomwaffen

Wer also atomare Nichtverbreitung und Abrüstung will, muß über eine wirksamere Nichtverbreitungspolitik nachdenken, über den NPT hinaus! Dieses Nachdenken könnte auch die unbefristete Verlängerung des Nichtverbreitungsvertrages selbst befördern. Es muß bei den Atommächten beginnen. Diese sollten sich zunächst die Frage stellen, welchen Sinn Atomwaffen in Zukunft noch haben könnten.

In der weltweiten Auseinandersetzung zwischen Freiheit und Kommunismus haben die Atomwaffen zur Verhinderung des großen allgemeinen Krieges beigetragen, besonders in Europa. Die Geschäftsgrundlage dafür war das gemeinsame Interesse am Überleben. Das war der kleinste gemeinsame Nenner im Verhältnis zwischen den beiden politischen Systemen. Auf dieser Grundlage und in dieser Konstellation konnte die atomare Abschreckung einen realistischen Beitrag zur Kriegsverhinderung leisten.

Doch diese zweipolige Konstellation ist Geschichte. Sind die Atomwaffen in Zukunft dennoch ein wirksamer Beitrag zur Kriegsverhinderung, bzw. welchen anderen Sinn könnten sie nun haben? Sie sind keine Waffen des militärischen Sieges, keine Waffen der Schlacht. Sie gehören erst recht nicht auf das Gefechtsfeld. Auf dem eigenen Territorium könnten sie zu Selbstmordwaffen werden. Haben sie dennoch, wenn sie schon militärisch keinen Wert haben, noch eine Bedeutung als „politische Waffe“?

Es gibt gute Gründe für die Annahme, daß nach den Erfahrungen von Hiroshima, Nagasaki und Tschernobyl kein verantwortungsbewußter Staatsmann diese Waffen zur Durchsetzung der politischen Interessen seines Landes einsetzen wird. Es gibt keine politischen Ziele (und erst recht keine militärischen), die den Einsatz dieser Waffen rechtfertigen würden, jedenfalls nicht unter Beachtung des ethisch und rechtlich gebotenen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit der Mittel. Ihr einzig legitimer Zweck ist daher die Abschreckung eines Einsatzes von Atomwaffen in den Händen von politischen Führern und anderen, die möglicherweise nicht verantwortungsbewußt handeln. Denn niemand kann ausschließen, daß Regime, die jeder inneren Verfassungsordnung und jeglicher demokratischen Kontrolle entbehren, diese Waffen erwerben. Auch könnten Desperados und

Terroristen sich solcher Waffen bemächtigen und diese dann einsetzen bzw. mit ihrem Einsatz drohen. Das ist die wohl größte Gefahr.

Nach Schätzungen der amerikanischen Regierung könnte es bald 15 bis 20 Staaten auf der Erde geben, die offen oder heimlich über Atomwaffen verfügen. Ob für sie jene „Geschäftsgrundlage“ der atomaren Abschreckung, jener gemeinsame Wille zum Überleben, überhaupt gilt, kann bezweifelt werden. Teilweise folgen sie völlig anderen Wertvorstellungen, möglicherweise Wahnvorstellungen, die den eigenen Untergang als Folge ihres Handelns bewußt in Kauf nehmen würden.

Auch das wäre nicht neu in der Geschichte. Vergessen wir nicht: Saddam Hussein hat seine „Mutter aller Schlachten“ gegen eine Koalition von Staaten geführt, von denen nicht weniger als drei atomar bewaffnet waren. Es gibt folglich keine atomare Sicherheit mehr, wohl aber atomare Unsicherheit. Es gilt darum, zu verhindern, daß an die Stelle der früheren atomaren Stabilität im Weltmaßstab nunmehr ein ebenso globales nukleares Chaos tritt. Dagegen – und nur dagegen – bleibt atomare Abschreckung das Gebot! Nennen wir dies „Minimalabschreckung“.

Es ist übrigens zu vermuten, daß keiner der Atomwaffenstaaten allein diese Aufgabe erfüllen könnte oder wollte, es sei denn, er wäre direkt bedroht. Das wiederum ist wenig wahrscheinlich. Wahrscheinlicher wäre, daß Nicht-Atomwaffenstaaten zu Adressaten solcher atomaren Drohungen würden. Deshalb muß auch diesen ein verlässlicher Schutz geboten werden. Das aber könnte nur die Weltgemeinschaft leisten, und diese nur, wenn die Atomwaffenstaaten ihr dabei helfen.

Der politische Nutzen der Atomwaffen ist fragwürdig geworden. Sie schaffen Probleme, aber sie lösen keines. Sie schaffen nur scheinbar Sicherheit. Die von den Atomwaffen ausgehenden Gefahren sind ungleich größer als der Nutzen, den sie stiften könnten.

IV. Eine neue, wirksamere Nichtverbreitungspolitik

Es bedarf daher einer großen Anstrengung, um die drohenden Gefahren zu bannen. Bevor alle, die es angeht, – und das sind nicht nur die Atomwaffenstaaten, doch diese zuvörderst – dazu bereit sind, müßten sie ihre Politik einer gründlichen Revision unterziehen.

1. Dabei müßten sie von der Erkenntnis ausgehen, daß bei dem jetzigen Stand der Dinge niemand mehr seine äußere Sicherheit auf den Besitz von Atomwaffen gründen könnte, selbst wenn er das wollte. Es kann und darf daher keine militärische Strategie und keine militärische Doktrin mehr geben, die – und sei es auch nur im Sinne einer Ultima ratio – den Einsatz von Atomwaffen zur eigenen Sicherheit und zur eigenen Verteidigung voraussetzt. Sicherheit und Verteidigung müssen, wenn sie funktionieren sollen, mit Waffen gewährleistet werden, die im Bedarfsfall auch militärisch gebraucht werden können.

2. Atomwaffen sollten nur noch zum Zweck der „Minimalabschreckung“ bereitgehalten werden gegen Desperados, die sich der Völkerrechtsgemeinschaft entziehen. Dafür werden nur wenige gebraucht. Die Begrenzung auf diesen Zweck würde eine weltweite Abrüstung auf einen Minimalbestand – weit über den in den bisherigen Verträgen abgesteckten Rahmen hinaus – ermöglichen.

3. Solche „Minimalabschreckung“ gegen den Mißbrauch von Atomwaffen und anderer Massenvernichtungsmittel durch unverantwortliche Kräfte läge im Interesse der gesamten Menschheit. Die dazu notwendigen Vorkehrungen sollten daher innerhalb der UNO als der kollektiven Weltsicherheitsorganisation vereinbart, geregelt und kontrolliert werden.

4. Dementsprechend sollten alle Atomwaffen samt ihren Trägern und ebenso alle atomaren Anlagen im Auftrag der UNO einer internationalen Kontrolle unterstellt werden – und zwar alle der gleichen Kontrolle, zusätzlich zur nationalen Überwachung. Privilegien für die „klassischen“ Atomkräfte darf es in diesem Rahmen nicht mehr geben, weil daran das Ganze scheitern würde. Eine solche Neuordnung könnte und sollte den heutigen Schwellenländern weitgehend den Anreiz für eine atomare Aufrüstung nehmen.

5. Flankierend zu der wünschenswerten Verlängerung des NPT, möglicherweise auch als deren Voraussetzung, sollten in der Genfer Abrüstungskonferenz der Vereinten Nationen Vereinbarungen getroffen werden über einen umfassenden Teststopp, die sofortige Einstellung der Produktion von waffenfähigem Material und die kontrollierte Registrierung dieses Materials und seiner Lagerstätten durch die Internationale Atomenergiebehörde.

6. Alle NP-Vertragspartner sollten mit Unterstützung der Internationalen Atomenergiebehörde

und unter den vollen Sicherheitsbestimmungen der IAEA ungehinderten Zugang haben zum jeweiligen Stand der Technik für die Atomenergiewirtschaft. Niemand sollte wirtschaftliche Nachteile befürchten müssen aufgrund seiner Mitgliedschaft in der NP-Vertragsgemeinschaft.

7. Umgekehrt muß die Internationale Atomenergiebehörde ermächtigt werden, Reaktorbetreibern verbindliche Auflagen zur Einhaltung der internationalen Sicherheitsstandards zu machen und widrigenfalls Reaktoren im Auftrag der UNO abzuschalten.

Vorbild für eine neue Nichtverbreitungspolitik dieser Art könnte der „Baruch-Plan“ von 1947 sein. Damals haben die USA unter dem Eindruck der Atombombenabwürfe auf Hiroshima und Nagasaki das Einmalige, das Besondere der Atomwaffen erkannt. Damals waren die USA bereit, ihre Atomwaffen der internationalen Kontrolle der UNO zu unterstellen. Gleichzeitig sollte die UNO sich im Interesse der gesamten Menschheit stärker um die friedliche Nutzung der Atomenergie kümmern. Heute ticken in bezug auf die entfesselte Atomenergie zwei Zeitbomben: die Atomwaffen und die unsicheren Atommeiler, vor allem auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion.

Es war die Sowjetunion, die den „Baruch-Plan“ damals abgelehnt hat, weil Atomwaffen ihrer expansiven Politik die entscheidende Stütze geben

sollten. Da heute kein sowjetisches Veto mehr zu erwarten ist, sollte die Staatengemeinschaft einen neuen Anlauf nehmen.

Wenn die Atomwaffenstaaten zu einer solchen Politik bereit wären, dann wären nicht nur die größten Hindernisse aus dem Weg geräumt für eine unbefristete Verlängerung des NPT; dann gäbe es auch die große Chance, daß die führenden Länder der Dritten Welt nicht nur Mitglieder dieser Vertragsgemeinschaft blieben, sondern ihrerseits dafür würben, daß andere wichtige Länder diesem Vertrag beiträten, vor allem weitere Atomwaffenstaaten, die – wie Indien – bisher die Chance hatten, unter Hinweis auf den diskriminierenden Charakter des Vertrages sich aus lauterer oder scheinbar lauterer Motiven der Vertragsgemeinschaft fernzuhalten.

Mit einer gemeinsamen Initiative der dem Nichtverbreitungsvertrag angehörenden Atomwaffenstaaten in der UNO könnten diese den Weg ebnen für eine neue und wirksamere Nichtverbreitungspolitik über die Bestimmungen und die Reichweite des bisherigen NPT hinaus. Sie müssen begreifen, daß es in der zusammenwachsenden einen Welt nur noch eine Nutzungsart der Atomenergie geben kann, auf die die Menschheit aus ökologischen und ökonomischen Gründen nicht verzichten kann: ihre friedliche Nutzung, und dies in ausreichender Sicherheit.

Globale Herausforderungen deutscher Sicherheit

Neue Dimensionen der Sicherheitspolitik

I. Einleitung

Sicherheitsprobleme wurden in der Zeit des Ost-West-Antagonismus häufig auf die militärische Bedrohung reduziert. Andere Risiken traten dadurch in den Hintergrund. Wenn deshalb heute von „neuen“ sicherheitspolitischen Herausforderungen gesprochen wird, so trifft das vielfach nur in dem eingeschränkten Sinne zu, daß sie als „neu“ wahrgenommen werden oder sich mit erhöhter Dringlichkeit stellen. Allerdings gibt es auch tatsächlich neue Probleme, nämlich solche, die unmittelbar auf die Auflösung des Ost-West-Konflikts zurückzuführen sind. Auf beide Ebenen dieser sicherheitspolitischen Herausforderungen wird im folgenden Bezug genommen¹.

Was macht die neu- bzw. wiederentdeckten und die wirklich neuen Probleme zu sicherheitspolitischen Herausforderungen? *Sicherheit* soll hier verstanden werden als Abwesenheit von bzw. Schutz vor Gefährdungen, die die Existenz und das Wohlergehen eines Volkes sowie seine gesellschaftliche Stabilität und seinen politischen Frieden beeinträchtigen können².

Als solche Gefährdungen mit globaler Reichweite gelten vor allem vier Problembereiche: Umwelt- und Ressourcenraubbau, Bevölkerungswachstum, Migration und Proliferation. Dabei handelt es sich jedoch um Probleme, die mehr Symptome als Ursachen sind. Sie werden deshalb hier auch als sekundäre Gefährdungen eingestuft, die maßgeblich von drei Transformationskrisen als primären Risikoquellen ausgehen.

Jede Problembearbeitungsstrategie muß diese Hierarchien im Auge behalten und sich vorrangig um die primären Gefährdungen kümmern. Antworten auf die sekundären Gefährdungen können jedoch nicht zurückgestellt werden, bis die primä-

ren Probleme – wenn überhaupt jemals – bewältigt worden sind. Deshalb dürfen sie als eigenständige Probleme nicht vernachlässigt werden.

II. Primäre Gefährdungen

1. Transformationskrise Ost

Mit dem Ende des Kalten Krieges ging das Ende des Kommunismus einher. Damit begann im früheren Ostblock ein historisch beispielloses Doppelerperiment: der Versuch, zugleich eine marode Planwirtschaft in eine funktionierende Marktwirtschaft und eine diskreditierte Diktatur in eine stabile Demokratie zu überführen.

Ob dieser Versuch und wem er in welcher Zeit gelingt, ist eine offene Frage. Die ökonomische Transformationskrise, die die postkommunistischen Gesellschaften durchlaufen, ist aufgrund verschiedenartiger Ausgangsbedingungen und Größenordnungen sehr unterschiedlich ausgeprägt. In Polen, der Tschechischen Republik und Ungarn könnte sie ihren Tiefpunkt erreicht haben, und im allgemeinen werden diesen Ländern relativ günstige Entwicklungschancen eingeräumt. Auch für sie gilt jedoch, daß es bisher nicht gelungen ist, die Voraussetzungen für ein befriedigendes wirtschaftliches Wachstum zu schaffen³.

Die Wurzeln der heutigen ökonomischen und sozialen Probleme liegen zum einen in der Radikalität der Transformationsperiode selbst. Sie bringt zwangsläufig Reibungsverluste in einer Zwischenphase mit sich, „in der die Institutionen, Strukturen und kollektiven Dispositionen der Planwirtschaft noch bestehen, die der Marktwirtschaft aber noch nicht greifen . . .“⁴. Eine zweite Wurzel ist das

3 Vgl. Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute, Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 1994, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht, (1994) 16–17, S. 233–235.

4 Michael Dauderstädt u. a., Solidarität mit Osteuropa: Kooperation statt Katastrophe, in: Vierteljahresberichte, Sonderheft Dezember 1992, S. 90.

1 Dieser Aufsatz ist die stark gekürzte Fassung einer Studie, die über die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, beim Verfasser erhältlich ist.

2 Diese Definition geht zurück auf Paul Kennedy, In Vorbereitung auf das 21. Jahrhundert, Frankfurt a. M. 1993, S. 172.

materielle und politische Erbe des Kommunismus. Erst nach seinem Zusammenbruch offenbarte sich der volle Umfang der von ihm angerichteten ökonomischen und ökologischen Verheerungen. Wachstum und Einkommenssteigerungen wurden durch eine extensive Produktionsweise und eine Aufzehrung der wirtschaftlichen (Verfall des Kapitalstocks und der Infrastruktur) und natürlichen Substanz erkaufte. Aufgrund staatlicher Repression und Informationssperre konnte sich keine ökologisch orientierte Opposition formieren, die – wie im Westen – ein staatliches, unternehmerisches und individuelles Umdenken hätte befördern können.

Das verweist auf den Zusammenhang zwischen Marktwirtschaft und Demokratie: Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit und durch freie Wahlen hergestellte Verantwortlichkeit der Regierenden gegenüber den Regierten sind mehr als nur Ordnungsprinzipien eines demokratischen Gemeinwesens. Ohne sie wäre es in industriellen „Risikogesellschaften“ einer kritischen Öffentlichkeit nicht möglich, gegenüber politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsträgern einen verantwortlichen Umgang mit Risikotechnologien (z. B. Kernkraft, Chemie, Gentechnik) und den natürlichen Lebensgrundlagen anzumahnen.

Eine „reife“ Demokratie zeichnet sich jedoch durch mehr aus als eine ihr entsprechende Infrastruktur in Form von Parteienpluralismus, freien Medien, unabhängiger Justiz und gesellschaftlicher Integration und Partizipation durch Verbände und Interessengruppen; letztlich ruht ihre Stabilität auf dem demokratischen Bewußtsein der Bürger, d. h. ihrer Bereitschaft zur Toleranz gegenüber Minderheiten, zur Akzeptanz von Mehrheitsentscheidungen und zum politischen Engagement. Diese demokratische Grundeinstellung hat, legt man die Erfahrung der westlichen Demokratieentwicklung zugrunde, ihrerseits bestimmte soziokulturelle und ökonomische Voraussetzungen; zu ihnen gehören: ein Verständnis von Menschenwürde, in dessen Mittelpunkt das freie und gleiche Individuum steht; ein vergleichsweise hohes allgemeines Bildungsniveau; eine Einkommensverteilung bzw. -umverteilung, die für sozialen Frieden sorgt, und ein Wirtschaftssystem, das allgemeinen Wohlstand sichert.

Vor diesem Hintergrund wird erkennbar, daß es in den postkommunistischen Staaten bis zum Aufbau stabiler demokratischer Verhältnisse noch ein weiter Weg ist. Besonders ungewiß ist die Entwicklung in Rußland und damit gerade in jenem Land, das mehr als andere ehemalige Ostblockstaaten die

sicherheitspolitische Lage in Europa und der Welt beeinflussen wird⁵.

2. Transformationskrise West

Der Westen⁶ hat den Kalten Krieg gewonnen. Mit diesem Sieg ist eine große Gefahr, aber auch eine große Chance verbunden. Die Gefahr besteht darin, daß der Westen angesichts der Kapitulation des Kontrahenten seine eigenen Schwächen verharmlost. Die Chance ist, daß nach der Fixierung auf die Ost-West-Rivalität nun das eigene „Modell“ auf den Prüfstand rückt – auch und gerade weil es nach dem Zusammenbruch des Kommunismus zum konkurrenzlosen Vorbild geworden ist⁷. In seiner derzeitigen Verfassung kann der Westen dieses Vorbild jedoch nicht sein. Würde seine Produktions- und Lebensweise weltweit kopiert, müßte dies zum planetarischen Kollaps führen⁸. Da eine kleine Minderheit der Menschheit nicht auf die Dauer beanspruchen kann, ihre Privilegien auf Kosten der großen Mehrheit zu genießen, müssen die reichen Industrieländer zu einer Wirtschafts- und Lebensform übergehen, die nicht mehr zu Lasten der Mit- und Nachwelt geht.

Darin liegt der Kern des westlichen Transformationsproblems. Um eine Krise handelt es sich hier in einem doppelten Sinne: „Objektiv“ betrachtet widerspricht das westliche „Modell“ in einem Maße ökologischer und ökonomischer Vernunft, das es nahelegt, eher von fehlentwickelten statt von entwickelten Ländern zu sprechen. Subjektiv gesehen fehlen ein entsprechendes Bewußtsein bzw. die Bereitschaft und Fähigkeit, dieser Einsicht Taten folgen zu lassen.

Drohende Klimaveränderungen durch Treibhausgase und Abbau der Ozonschicht signalisieren eine Überbeanspruchung der Atmosphäre bzw. der Stratosphäre. Übernutzung und Schädigung natürlicher Produktions- und Lebensgrundlagen drohen

5 Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Weltwirtschaft und Institut für Wirtschaftsforschung, Die wirtschaftliche Lage Rußlands, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht, (1994) 47–48, S. 805–827.

6 Damit sind hier die der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) angehörenden kapitalistischen Demokratien gemeint, im wesentlichen also Nordamerika, Japan und die EU-Staaten.

7 „Im Zeitpunkt ihres Triumphs steht die marktwirtschaftliche Gesellschaft vor ihrer größten Bewährungsprobe.“ Der damalige Bundespräsident sieht diese Herausforderung darin, „daß das eigene Überleben des Menschen von der Wahrung der Unversehrtheit der Natur abhängt“. (Richard von Weizsäcker, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin vom 8. 6. 1993, S. 514).

8 So die Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“, Erster Bericht, Deutscher Bundestag, Drucksache 12/2400, 31. 3. 1992, S. 17 und 98.

auch in anderen Bereichen: Degradierung der Böden und des Grundwassers durch intensive chemisierte Landwirtschaft und gefährlichen Abfall; verschwenderischer Verbrauch von mineralischen und fossilen Rohstoffen; Vergiftung der Meere durch ihren Mißbrauch als Abfalldeponien sowie ungeklärte Abwässer und Zuflüsse, die die Schadstoffe der Agrochemie und der industriellen Zivilisation in die Meere transportieren; Überfischung der Meere; Schädigung des Klimas und Vernichtung von Pflanzen- und Tierarten durch Abholzung und Rodung der Wälder⁹.

An allen diesen Prozessen sind die westlichen Industrieländer direkt oder indirekt maßgeblich beteiligt. Als Konsumenten sind sie die Hauptabnehmer der in den Entwicklungsländern für den Export gewonnenen Rohstoffe, geschlagenen Hölzer und erzeugten Agrargüter; als Produzenten tragen sie direkt zu einer Überlastung der natürlichen Grundlagen menschlichen Daseins bei.

Die subjektive Wurzel der Transformationskrise des Westens ist nicht die fehlende Macht, sondern das fehlende Mandat der Politiker für einen einschneidenden umwelt- und nachweltorientierten Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft. Der amerikanische Ökonom Galbraith geißelt mit Blick auf den (in den USA besonders ausgeprägten) Mangel an innergesellschaftlicher Solidarität die „Kultur der Zufriedenheit“: „Die Mehrheit sucht ihren Vorteil unter dem Schutz der Demokratie, auch wenn diese Demokratie einen großen Teil der Bürger ausgrenzt.“¹⁰ Das trifft auch auf den hier diskutierten Zusammenhang zu, wenn man das Wort „Bürger“ durch „Um- und Nachwelt“ bzw. im West-Süd- oder selbst West-Ost-Verhältnis durch „Mitwelt“ ersetzt.

In diesem eingeschränkten Sinne handelt es sich auch um eine Krise des westlichen politischen und gesellschaftlichen Systems: Das kurzsichtige Besitzstandsdenken der privilegierten Mehrheit und von organisierten Interessengruppen be- oder verhindert Kurskorrekturen, und dieses Denken wird gefördert durch menschliche Eigensucht, aber auch durch verhaltensprägende Anreize oder Zwänge, die dem einzelnen zwar vorgegeben sind, die er aber als Subjekt politischer und wirtschaftlicher Prozesse mitgeschaffen hat.

9 „Unbesonnene Wirtschaftstätigkeit und die wachsende Zahl der Menschen bedrohen, schädigen, ja zerstören weltweit viele natürliche Lebensräume und -gemeinschaften. Langfristig gefährdet sich die Menschheit selbst in ihrem Überleben.“ (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, Presseerklärung am 8. 6. 1993 zum Jahresgutachten 1993).

10 John Kenneth Galbraith, Herrschaft der Zufriedenen, in: Der Spiegel vom 31. 8. 1992, S. 136.

3. Transformationskrise Süd

Auf der Basis traditioneller Kriterien wie Pro-Kopf-Einkommen und Industrialisierungsgrad gibt es innerhalb der früheren „Dritten Welt“ große Unterschiede zwischen reichen und armen, zwischen politisch stabilen und von Chaos und Krieg heimgesuchten Staaten. Für die meisten Entwicklungsländer gilt, daß der Abstand zum reichen Westen in einigen Bereichen (z. B. Lebenserwartung, Alphabetisierung, Kindersterblichkeit) geringer geworden ist. Dem stehen aber Bereiche (z. B. durchschnittlicher Schulbesuch, Ausgaben für Forschung und Entwicklung, Kommunikation) gegenüber, in denen die Kluft noch gewachsen ist¹¹. Das Pro-Kopf-Einkommensgefälle zwischen West (OECD-Länder) und Süd (Gesamtheit von 125 Entwicklungsländern) hat sich von einem Verhältnis von 15 : 1 Mitte der sechziger Jahre auf 20 : 1 am Ende der achtziger Jahre vergrößert, dasjenige zu den besonders armen Ländern sogar auf 50 : 1¹². Die Zahl der Armen (Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 380 US-Dollar) ist auf über 1,1 Mrd. Menschen, die der Hungernden auf mindestens 800 Mio. angewachsen. Während sich die Alphabetisierungsquote verbesserte, stieg die Zahl der erwachsenen Analphabeten auf nahezu eine Milliarde¹³.

Hier liegt der Kern der südlichen Transformationskrise: Die Mehrheit der Entwicklungsländer hat es bisher nicht geschafft, und wird es voraussichtlich auch längerfristig nicht schaffen, allen ihren Bürgern einen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Mindeststandard zu bieten, der ihnen ein menschenwürdiges Leben ermöglicht. Verantwortlich dafür sind sowohl externe als auch interne Faktoren.

Zu den externen Gründen zählt vor allem die bereits diskutierte asymmetrische West-Süd-Interdependenz, d. h. die Abhängigkeit der Entwicklungsländer von (Welt-)Marktbedingungen, die im wesentlichen von den westlichen Industrieländern bestimmt werden. Trotz widriger äußerer Umstände haben jedoch einige Entwicklungsländer erstaunliche Fortschritte gemacht. Das zeigt, daß es auch hausgemachte Ursachen der Transformationskrise gibt. Dazu gehören eine stark unausgewogene Verteilung von Macht und Einkommen, übermäßige Rüstung, wachstumshemmende Fiskal- und

11 Vgl. United Nations Development Programme, Human Development Report 1992, New York 1992, S. 39.

12 Vgl. Franz Nuscheler, Entwicklungspolitische Bilanz der 80er Jahre – Perspektiven für die 90er Jahre, in: Dieter Nohlen/Franz Nuscheler (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt, Bd. 1: Grundprobleme, Theorien, Strategien, Bonn 1992, S. 157.

13 Vgl. ebd., S. 158 f.

Geldpolitik (hohe Haushaltsdefizite und Inflationsraten), die Vernachlässigung von Infrastruktur, ländlichen Regionen sowie des Gesundheits- und Erziehungswesens (insbesondere der Schulen), ineffiziente Staatsapparate (Korruption und Vernetzung), mangelnde Offenheit gegenüber neuen Ideen, Direktinvestitionen und Technologie aus dem Ausland sowie unzureichende regionale Kooperation.

III. Sekundäre Gefährdungen

1. Umwelt und Ressourcen

Zusammenfassend stellt sich die Situation wie folgt dar: „Trotz ökologischer Initiativen haben sich die bereits vor einem Jahrzehnt festgestellten negativen Entwicklungen fortgesetzt. Die Wälder der Erde schwinden weiter, die Wüsten wachsen, und ein Drittel des Erntelands ist von fortschreitender Erosion betroffen. Die Anzahl der Pflanzen und Tiere auf unserem Planeten geht zurück. Die Konzentration von Treibhausgasen in der Atmosphäre nimmt von Jahr zu Jahr zu. Und beinahe jede neue Untersuchung deutet auf einen beschleunigten Abbau der Ozonschicht hin.“¹⁴

Obgleich es angebracht ist, von einer globalen Dimension der Umwelt- und Ressourcenproblematik zu sprechen, gibt es beachtliche lokale und regionale Unterschiede im Grad der Betroffenheit: zum einen in der Intensität, in der sich Umwelt- und Ressourcenüberlastung niederschlagen, zum anderen in den Mitteln, die zum Gegensteuern zur Verfügung stehen. In der Regel werden die ohnehin Armen und Schwachen die Hauptbetroffenen sein, dies gilt – bezogen auf das Nord-Süd-Verhältnis – für die Entwicklungsländer insgesamt wie auch im Verhältnis zwischen ihnen und in ihren Gesellschaften.

2. Bevölkerung

Das Bevölkerungswachstum wird hier aus zwei Gründen als sekundäre Gefährdung eingestuft. Erstens ist „Überbevölkerung“ relativ zu sehen: Welche Bevölkerungszahl für ein Territorium optimal ist, hängt von der wirtschaftlichen Produktivität, den Produktionsverhältnissen und dem angestrebten Lebensstandard ab. Verglichen mit dem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen der Entwick-

lungsländer sind die westlichen Industrieländer unter-, gemessen an ihrem Pro-Kopf-Energieverbrauch überbevölkert. Wichtiger ist jedoch zweitens, daß die Reproduktionsrate einer Gesellschaft nicht naturgegeben, sondern das Ergebnis bestimmter ökonomischer, sozialer und kultureller Umstände ist.

Gleichwohl bleibt die Bevölkerungsentwicklung ein globales Problem erster Ordnung. So richtig es ist, von relativer Überbevölkerung (bezogen auf ein bestimmtes Territorium) zu sprechen – eine relative Überbevölkerung der Erde insgesamt würde brisante Verteilungskämpfe und wachsende Armut mit sich bringen: „Eines Tages muß die Geburtenzahl zum Stehen kommen, denn die Erde ist endlich, und der Weltraum ist der Massenauswanderung verschlossen.“¹⁵

Als Carl Friedrich von Weizsäcker 1963 diesen Satz schrieb, beherbergte die Erde ca. 3,2 Mrd. Menschen; nur 30 Jahre später waren es bereits 5,5 Mrd. Auffällig ist das Tempo des Anstiegs: Zwischen 1830 und 1930 verdoppelte sich die Weltbevölkerung von einer auf zwei Milliarden; bis zur dritten Milliarde um 1960 vergingen nur noch 30 Jahre, bis zur vierten nur mehr 15 Jahre, bis zur fünften im Jahre 1987 lediglich 12 Jahre, und die Sechs-Milliarden-Grenze dürfte schon 1998 überschritten werden. Vor uns liegen vier Jahrzehnte, in denen die Bevölkerung schneller wachsen wird als jemals zuvor. Im Jahre 2050 werden fast doppelt so viele Menschen wie heute, also 10 Milliarden, erwartet¹⁶. Der künftige Zuwachs wird nahezu vollständig auf Asien, Afrika und Lateinamerika entfallen. Er verschärft damit die südliche Transformationskrise, die wiederum eine maßgebliche, wenn nicht gar die entscheidende Ursache des dortigen rapiden Bevölkerungswachstums ist.

3. Migration

Das Bevölkerungswachstum verschärft auch die Migrationsproblematik. Was ihre Dimension betrifft, gibt es nur grobe Schätzungen mit erheblichen Abweichungen. Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) zählte 1990 bereits 500 Mio. „Umweltflüchtlinge“, das Worldwatch Institute nur 10 Mio. Die Zahl der illegalen „Gastarbeiter“ soll im selben Jahr bei 100 Mio., diejenige der legalen bei 20 Mio. gelegen haben¹⁷.

15 Carl Friedrich von Weizsäcker, *Der bedrohte Frieden. Politische Aufsätze 1945–1981*, München 1983, S. 129.

16 Vgl. Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA), *Weltbevölkerungsbericht 1994*, Bonn 1994, S. 1 f.

17 Vgl. Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.), *Globale Trends 1991*, Bonn 1991, S. 94.

14 Lester R. Brown u. a., *State of the World 1993*, New York 1993, S. xvii (Übersetzung E. L.).

Die Zahl der politischen Migranten oder Flüchtlinge stieg von 2,5 Mio. im Jahre 1970 auf mehr als 20 Mio. im Jahre 1994¹⁸. Dabei handelt es sich nur um grenzüberschreitende Flüchtlinge; innerhalb des eigenen Landes sollen 25 Mio. Menschen auf der Flucht sein¹⁹. Zwischen dieser und der anderen Hauptkategorie gibt es sicher ebenso Überlappungen wie zwischen ökonomischen und ökologischen Migranten. Darin liegt ein Grund für die Schwierigkeiten einer nur halbwegs genauen Erfassung aller Migrationsströme. Über zwei Punkte besteht gleichwohl Konsens:

- Die meisten Migranten kommen aus Entwicklungsländern und bleiben dort, d.h., sie sind ein Symptom der südlichen Transformationskrise und verschärfen sie.
- Die Zahl der Migranten wird weiter zunehmen, und parallel dazu wird auch der Migrationsdruck auf die westlichen „Inseln des Wohlstands und der Stabilität“ steigen.

4. Proliferation

Ein sicherheitspolitisches Problem im engeren, militärischen Verständnis ist die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Raketen als ihren Trägern, modernen konventionellen Waffensystemen und zweifach (zivil und militärisch) verwendbarer Technologie. US-Außenminister Warren Christopher sieht darin „das drängendste Rüstungskontrollproblem der neunziger Jahre“²⁰.

Besondere Aufmerksamkeit gilt den Nuklearwaffen. Bis zum Ende des Jahrzehnts könnte sich die Zahl der Nuklearwaffenstaaten höchstens um einige wenige vergrößern. Längerfristig ist das Proliferationspotential damit jedoch nicht erschöpft. Jede Ausweitung des Kreises der anerkannten oder De-facto-Nuklearmächte untergräbt den nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NV-Vertrag), weil sie Aspiranten einen weiteren Beleg für seinen vermeintlich diskriminierenden Charakter liefert und nukleare Abrüstung erschwert.

Inwieweit die Proliferation eingedämmt werden kann, wird immer noch von den Industrieländern mitbestimmt, weil ihre (legalen oder illegalen) Zulieferungen zumindest das Tempo beeinflussen, in

dem sich anspruchsvollere Waffentechnologien ausbreiten. Exportkontrollen werden jedoch erschwert durch die zweifache Verwendbarkeit von Technologie und Material und die in freien Gesellschaften unkontrollierbare Proliferation durch abgewanderte Wissenschaftler und Techniker.

IV. Implikationen

Wie könnten diese drei hier skizzierten Transformationskrisen als primäre Gefährdungsquellen die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Bürger beeinträchtigen?

1. Transformationskrise West

Die derzeitige Form des westlichen Massenwohlstands kann aus ökologischen und ökonomischen Gründen nur so lange aufrechterhalten werden, wie ihn die große Mehrheit der Weltbevölkerung nicht hat. Die westliche Produktions- und Lebensweise ist nicht globalisierbar; aber weil sie den höchsten Lebensstandard verheißt, bleibt sie das globale Vorbild.

Es ließe sich einwenden, daß die (früher) „Erste Welt“ des Westens nicht nur, aber auch wegen ihrer Macht schon sehr lange sehr gut mit dem steilen West-Süd-Wohlstandsgefälle und dem weniger steilen, aber gleichwohl beträchtlichen West-Ost-Abstand gelebt hat. Zweifel sind jedoch angebracht, daß dies noch lange gutgehen kann.

Ein erster Unterschied zur Vergangenheit, der solche Zweifel begründet, besteht darin, daß der Westen selbst dann nicht so weiter produzieren und konsumieren sollte wie bisher, wenn wider Erwarten der Rest der Welt ihm nicht nacheifern würde. Zur Kurskorrektur gemahnt allein die Überlegung, daß die westlichen Industrieländer als Produzenten oder Konsumenten maßgeblich an der Umweltüberlastung und dem Ressourcenraubbau beteiligt sind.

Ein zweiter Unterschied betrifft den Modellcharakter des Westens. In der Vergangenheit wurde sein Wohlstandsvorsprung mit überlegener wirtschaftlicher, technologischer, administrativer und politischer Kompetenz erklärt und gerechtfertigt. Heute hingegen kann sich der Westen aus Eigeninteresse nicht mehr wünschen, daß seine energieverwendende Produktions- und Lebensweise das globale Leitbild bleibt.

18 So die Hohe Flüchtlingskommissarin der UNO in ihrem Bericht 1994, auszugsweise abgedruckt in: Europa-Archiv, 49 (1994) 8, S. D 279.
 19 Vgl. ebd., S. D 280.
 20 Embassy of the United States of America, Bonn (Hrsg.), U.S. Policy Information and Texts vom 11. 6. 1993, S. 5.

2. Transformationskrise Ost

a) Stabilitätspolitische Risiken

Bundeskanzler Helmut Kohl hat wiederholt die Notwendigkeit einer Europäischen Union auch damit begründet, es sei ein fataler Irrtum zu glauben, „daß die bösen Geister, die jetzt auf dem Gebiet des früheren Jugoslawien wüten, auf den Balkan beschränkt wären“²¹. Die Gefahr, daß nationalistische Einstellungen und ethnische Ausgrenzungen, die von der östlichen Transformationskrise forciert werden, auf Westeuropa überspringen, läßt sich nicht ausschließen, sie sollte jedoch nicht dramatisiert werden. Statt einer Infektion könnte auch das Gegenteil – eine Immunisierung – eintreten, denn Nationalismus, Instabilität und gewaltsame Konflikte im Osten Europas führen den Wert der westlichen Friedensgemeinschaften (EU, NATO) eindrucklich vor Augen.

Ein zweites stabilitätspolitisches Risiko ist das Migrationspotential. Sollten die marktwirtschaftlichen Reformen in den ehemals kommunistischen Ländern nicht greifen, so die Sorge, könnten „viele in ihren Hoffnungen Enttäuschte sich von ihrer Heimat abwenden und ihr Glück im Westen suchen – nicht nur wie bisher vor allem in Deutschland, sondern auch in anderen Staaten Westeuropas“²². Auch hier gilt es, sich vor Übertreibungen zu hüten, ohne das Risiko zu vernachlässigen. Das Ost-West-Migrationspotential ist beträchtlich, bedingt durch den Wegfall des „Eisernen Vorhangs“ und im Falle sich ausbreitender Perspektivlosigkeit als Folge von Arbeitslosigkeit, Verarmung, Diskriminierung und Kriegen.

b) Sicherheitspolitische Risiken

In einem engeren Verständnis von Sicherheit, das die physische Unversehrtheit der Bundesbürger meint, kommen drei Gefahrenherde in Frage:

– Mit gewaltsamen Konflikten in oder zwischen postkommunistischen Staaten, die Deutschland territorial berühren würden, ist aus heutiger Sicht nicht zu rechnen. Nicht auszuschließen ist jedoch eine Verwicklung Deutschlands in Konflikte über seine NATO- und UNO-Mitgliedschaft. So könnten Kriege und Spannungen in Südosteuropa auf die NATO-Partner Türkei und Griechenland übergreifen, oder Deutschland könnte sich an multinationalen Friedenseinsätzen beteiligen.

– Rußland bleibt angesichts seiner instabilen Lage ein sicherheitspolitisches Restrisiko. Inwieweit die russische Transformationskrise ursächlich für dieses Risiko ist, muß offen bleiben: „Auch eine russische Führung, die Kurs auf demokratische, politische und marktwirtschaftliche Reformen nimmt, ist noch kein Garant für einen Verzicht auf neo-imperiale Politik.“²³ Gewiß kein Garant, aber die bestmögliche Gewähr. Die Unterstützung demokratischer Reformkräfte ist deshalb auch sicherheitspolitisch geboten.

– Nukleare Katastrophen durch Unfälle in Kernkraftwerken sowjetischer Bauart sind eine naheliegende Gefahr. Tschernobyl ereignete sich zwar im April 1986 schon zur Zeit einer „stabilen“ Sowjetunion; der politische und gesellschaftliche Umbruch im früheren Ostblock hat jedoch die Sicherheitslage in vielen Fällen noch verschlechtert, weil Geld und Personal fehlen, um alternative Energien zu nutzen, Kernkraftwerke abzuschalten oder aufzurüsten und angemessen zu betreiben.

c) Ökonomische Chancen

Deutschland kann sich erhoffen, von einem wirtschaftlichen Aufschwung in den Transformationsländern besonders zu profitieren. Am wichtigsten ist in dieser Hinsicht, daß es für die meisten von ihnen der größte Handelspartner ist. Dem entspricht zwar nicht eine vergleichbare Stellung im Bereich der Direktinvestitionen, die der Markterschließung dienen und indirekt über firmeninternen Handel auch exportfördernd wirken; mit ihrem weiteren Anstieg kann jedoch im Falle günstiger Rahmenbedingungen in Mittel- und Osteuropa gerechnet werden.

3. Transformationskrise Süd

Globale Sicherheit, so wird behauptet, sei unteilbar²⁴: „Die Industrieländer werden auf lange Frist nicht überleben können, wenn die Entwicklungsländer verelenden.“²⁵ Industrie- und Entwicklungsländer sind in der Tat auf vielfache Weise miteinander verbunden. Diese Interdependenz ist jedoch asymmetrisch, weil der Westen in der Position des Stärkeren ist. Allerdings können es sich reiche Länder wie Deutschland nicht erlauben, die

23 Olga Alexandrova/Heinrich Vogel, Rußlands Politik gegenüber dem „nahen Ausland“, in: Europa-Archiv, 49 (1994) 5, S. 139.

24 Vgl. das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) in seinem Bericht über die menschliche Entwicklung 1994 (Human Development Report 1994), Bonn 1994, S. 41.

25 Bundesminister Carl-Dieter Spranger, in: Bulletin vom 14. 4. 1993, S. 261.

21 Bulletin vom 22. 2. 1994, S. 144.

22 Bundeskanzler Helmut Kohl, in: Bulletin vom 25. 2. 1994, S. 163.

Entwicklung im Süden zu ignorieren. Dabei sind Chancen und Risiken zu bedenken. Erfolgreiche Entwicklungsprozesse können Absatz-, Investitions- und Bezugsmärkte schaffen, aber auch für neue Konkurrenten sorgen. Schon weil sich diese Märkte auf wenige Länder konzentrieren, ist rein ökonomisch betrachtet Deutschlands Interesse an den Entwicklungsländern gleichwohl begrenzt.

In den Vordergrund rücken deshalb andere Interessen. Mit ausbleibender oder fehlgeleiteter Entwicklung im Süden sind für den Westen Stabilitäts- und sicherheitspolitische sowie ökologische Risiken verbunden. Das Süd-Nord-Migrationspotential ist riesig, und selbst wenn die Wahrscheinlichkeit einer Massenwanderung gering ist, ihre Stabilitäts- und sicherheitspolitischen Folgen – sollte es doch dazu kommen – würden es nicht sein.

Dem Westen kann auch nicht gleichgültig sein, welchen ökologischen Entwicklungsweg der Süden nimmt. Würde zum Beispiel ein Chinese im Durchschnitt nicht wie heute ein Zehntel, sondern genausoviel Kohlendioxid verursachen wie der durchschnittliche US-Bürger, würden die derzeit ca. 1,15 Mrd. Chinesen pro Jahr mehr Kohlendioxid emittieren als heute die gesamte Menschheit – mit, so muß nach heutigem Erkenntnisstand befürchtet werden, verheerenden Folgen für das Weltklima²⁶.

Selbst wenn eine territoriale Bedrohung Deutschlands oder seiner Verbündeten durch einzelne Südstaaten nicht einträte – deutsche Soldaten könnten künftig im Rahmen von UNO-Missionen in bewaffnete Konflikte in der südlichen Hemisphäre verwickelt werden, die durch die Transformationskrise und die Proliferation geschürt und gefährlicher werden.

V. Handeln

Wie kann und sollte auf die analysierten Herausforderungen eingegangen werden? Dazu wird abschließend gefragt, welcher Richtschnur individuelles und kollektives Handeln folgen sollten („Leitlinie“), woran sie sich ausrichten sollten („Prinzipien“) und welche grundlegenden Schritte notwendig sind („Antworten“).

²⁶ Vgl. Reinhard Loske, Chinas Marsch in die Industrialisierung: Gefahr für das Weltklima?, in: Frankfurter Rundschau vom 27. 7. 1994, S. 18.

1. Leitlinie: „Solidarisches Handeln“

Als Richtschnur staatlichen und individuellen Handelns, das gemein- und globalverträglich ist, hat sich der Begriff „nachhaltige Entwicklung“ („sustainable development“) durchgesetzt. Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, daß ökonomische, soziale und ökologische Entwicklung sich gegenseitig bedingen: Nur eine Entwicklung für und durch die Menschen kann umweltgerecht sein, und nur eine umweltschonende Entwicklung sichert die Lebensgrundlage der Menschheit. Dies ist auch der Kern des hier gewählten Leitbegriffs „solidarisches Handeln“. Aber mehr noch als der Begriff der nachhaltigen Entwicklung macht er zweierlei deutlich:

- Es gibt eine kollektive *und* eine individuelle Verantwortung, aus der eine Verpflichtung zum Tätigwerden erwächst.
- Dieses Handeln muß auf Solidarität abzielen, d.h., es muß sich ausrichten nicht allein am eigenen, sondern auch am Wohl der Mitmenschen, der Umwelt und der Nachkommen.

2. Prinzipien

Für die praktische Umsetzung der Leitlinie „solidarisches Handeln“ sind drei Prinzipien entscheidend:

Prävention

Gefährdungen und Konflikte, die nicht auftreten, können die eigene Sicherheit nicht beeinträchtigen. Vorbeugendes Handeln (bzw. Unterlassen) muß deshalb strategiebestimmend sein. Dabei müssen Unsicherheiten über Wirkungszusammenhänge und ihre Konsequenzen in Kauf genommen werden. Ob die Gefahren einer Klimaänderung mit verheerenden Folgen, einer drastischen Ressourcenverknappung oder weiter anschwellender Migrantenströme real sind, wird man endgültig erst wissen, wenn sie eingetreten sind. Die dann drohenden Schäden könnten jedoch die Kosten einer rechtzeitigen Vorsorge um ein Vielfaches übersteigen. Angesichts dieses Risikos darf auf letzte wissenschaftliche Klarheit nicht gewartet werden.

Kooperation

Solidarisches Handeln setzt auf Kooperation und Konsens. Globale Gefährdungen sind eine Herausforderung für die Außen- und Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland, aber allein kann sie ihnen wegen ihres globalen Charakters nur ungenügend begegnen. Sie kann aber auch nur

sehr begrenzt andere gegen ihren Willen zu einem gewünschten Verhalten bewegen. Folglich bleibt sie auf ihr freiwilliges Mitwirken angewiesen.

Eigenverantwortung

Eigenverantwortliches Handeln ist die Kehrseite von Kooperation. Denn freiwillige und dauerhafte Kooperation lebt davon, daß jeder Partner den Eindruck hat, der andere erbringe die ihm zumutbare Gegenleistung. Das gilt insbesondere dann, wenn es darum geht, Änderungen und Anpassungen vorzunehmen, die auch Lasten mit sich bringen.

Technologische Verbesserungen können Entlastung bringen, aber sie sind kein Ersatz für solidarisches Handeln. Das gilt für Individuen und Kollektive gleichermaßen. Wer als Bürger in einer Demokratie die Freiheit der Wahl beansprucht, trägt auch die Verantwortung dafür, daß die Folgen seines Handelns gemeinwohlverträglich sind. Denn nur die Gemeinschaft garantiert dem einzelnen jene Rechts- und Versorgungssicherheit, die ihm Freiheit ermöglicht. Jeder Bundesbürger hat deshalb durch solidarisches Handeln dazu beizutragen, globale Gefährdungen abzuwenden, die seine Sicherheit beeinträchtigen können.

Globale Herausforderungen lassen sich nur durch internationale Kooperation bewältigen. Dazu sind und bleiben die Staaten die wichtigsten Akteure. Das Erfordernis der Kooperation entbindet jedoch keinen Staat von seiner Verantwortung zu solidarischem Handeln in seinem Hoheitsbereich. Im Gegenteil: Wer seiner Verantwortung dort gerecht wird, wo er souverän ist, kann nicht nur Gleiches von anderen erwarten, sondern regt zu gemeinsamem Handeln an, indem er Machbarkeit und guten Willen demonstriert.

3. Antworten

Bevor diskutiert wird, was zu tun ist, muß an den Unterschied zwischen primären und sekundären Gefährdungen erinnert werden. Umwelt- und Ressourcenschutz, Bevölkerungswachstum, Migration und Proliferation sind globale Herausforderungen, die nicht ausschließlich, aber doch maßgeblich auf die östliche, westliche und südliche Transformationskrise zurückgehen. Jede Strategie muß sich deshalb auf diese Wurzeln konzentrieren, ohne jedoch über dieser Langzeitaufgabe das flankierende und zuweilen kurzfristige Reagieren auf Krisensymptome zu vernachlässigen. Die zentrale Frage bleibt jedoch, was Deutschland zur Bewältigung der drei Transformationskrisen beitragen kann.

Transformationskrise West

Produzenten und Konsumenten müssen sich umwelt- und ressourcenschonender verhalten, indem die Kosten von Umwelt- und Ressourcenbelastung stärker als bisher dem Verursacher in Rechnung gestellt werden. Auf diese Weise werden Produzenten und Konsumenten, die individuelle Nutzenmaximierung betreiben, dazu angehalten, dieses Ziel ökologieverträglicher zu verfolgen.

Hauptinstrument ist eine ökologisch orientierte Steuerreform, die den Verbrauch von Ressourcen und die Belastung von Luft, Boden und Wasser mit Schadstoffen verteuert. Neben höheren Kosten durch Steuern und Abgaben sind auch administrative Maßnahmen und Auflagen zu erwägen. Zu ersteren gehören Ausbau und Verbesserung des Schienenverkehrs gegenüber dem Straßenverkehr, zu letzteren Mengenbegrenzungen etwa bei Kohlendioxidemissionen oder beim Kraftstoffverbrauch von Automobilen.

Deutsche Eigenverantwortlichkeit bedeutet keinerlei Abschwächung des Kooperationsgebots. Der Westen insgesamt befindet sich in einer Transformationskrise. Sie kann nur durch eine gemeinsame Anstrengung überwunden werden, weil es darum geht zu demonstrieren, daß die westliche Produktions- und Lebensweise mit nachhaltiger Entwicklung vereinbar gemacht werden kann. Die Frage nach Sinn und Nutzen der (G-7-)Runde der sieben führenden Industrieländer läßt sich deshalb leicht beantworten: Das Gremium müßte sich auf eine langfristige Transformation der eigenen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung verständigen, die sie global- und zukunftsverträglich macht.

Transformationskrise Ost

Es gibt Grenzen der westlichen Einflußnahme auf die östliche Transformationskrise. Deutschland und seine westlichen Partner können finanzielle und technische Unterstützung leisten – und vor allem, und das ist am wichtigsten, können sie ihre Märkte öffnen. Mehr als Hilfe zur Selbsthilfe im doppelten Sinne ist jedoch nicht möglich. Zum einen zur Förderung von privatwirtschaftlicher Kooperation zwischen und innerhalb von Unternehmen, deren autonome Entscheidungen Quantität und Qualität von Handel und Investitionen maßgeblich bestimmen. Zum anderen zur Förderung der Eigenverantwortung der Reformstaaten; denn selbst für die kleineren von ihnen gilt, daß ihnen von außen eine Bewältigung ihrer Transformationsprobleme nicht abgenommen werden kann.

Das entbindet allerdings umgekehrt den Westen nicht davon, die Selbsthilfe durch Hilfe zu erleichtern. Ihre Wirkung wird je nach Größe des Landes und Intensität seiner Probleme unterschiedlich ausfallen. Im Falle Rußlands ist diese Wirkung vielleicht am geringsten; das wenige, was getan oder unterlassen werden kann, ist gleichwohl unverzichtbar, weil Rußlands Entwicklung für andere auch die größten Risiken und Chancen birgt und weil unklar ist, wie gering die äußeren Einflußmöglichkeiten tatsächlich sind.

Transformationskrise Süd

Eigenverantwortlichkeit auf beiden Seiten gilt auch für das West-Süd-Verhältnis. Auf seiten Deutschlands und seiner westlichen Partner beginnt solidarisches Handeln mit der Bewältigung ihrer eigenen Transformationskrise. Neben dieser grundlegenden ökologischen Reform geht es um ökonomische und politische Veränderungen, um den externen Gründen der südlichen Transformationskrise zu begegnen:

- Abbau von Protektionismus und Exportsubventionen, die Produzenten in Entwicklungsländern Märkte nehmen;
- Verminderung der Schuldenlast durch Erlaß und Umschuldung;
- Erhöhung der öffentlichen Hilfe bei verstärkter Förderung ärmerer Länder und benachteiligter Gruppen (Grundschulbildung, Gesundheitsversorgung, Frauen, Ernährung);
- Entwicklungspolitik als Querschnittsaufgabe, die alle Politikbereiche bindet;
- Verminderung von Rüstungsexport und bessere Kontrolle rüstungsrelevanter Exporte.

Eigenverantwortung auf seiten der Entwicklungsländer heißt, die inneren Voraussetzungen für wirtschaftlichen, sozialen und politischen Fortschritt zu schaffen. Dazu gehören:

- ein nationaler Konsens zwischen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, der verlässliche Rahmenbedingungen schafft;
- angemessene makroökonomische Politik (Haushaltsdisziplin, niedrige Inflationsrate, realistische Wechselkurse, Importrestriktionen zur Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit);
- Investitionen in die Leistungsfähigkeit der Menschen (Bildung, Gesundheit);
- effiziente Staatsapparate;

- Offenheit gegenüber Kapital und Technologie aus dem Ausland.

Die Bewältigung der drei Transformationskrisen als primäre Gefährdungsquellen deutscher Sicherheit ist eine strategische Langzeitaufgabe. Parallel dazu kann nicht auf Maßnahmen verzichtet werden, die mehr auf die Symptome als auf die Ursachen der Krisen abstellen.

Was die Migration betrifft, fehlt es zum Beispiel an einer Zuwanderungspolitik. Dabei ist klar, daß Zuwanderung stattfindet, daß Deutschland innerhalb von EU-Europa das bevorzugte Ziel ist und daß angesichts einer schrumpfenden Bevölkerung eine Zuwanderung durchaus positive Effekte haben könnte. Aber eben nur, wenn sie kontrolliert und konsequent zugleich erfolgt: Einerseits heißt das Bestimmung der Konditionen der Einwanderung nach den Interessen des Aufnahmelandes (Kontingente, Qualifikation der Einwanderer, vorhandene Arbeitsplätze, ausreichender Wohnraum, Integrationsfähigkeit bzw. -willigkeit etc.), und andererseits bedeutet es rasche und vorbehaltlose Integration der Zugewanderten (Staatsangehörigkeitsrecht, materielle Hilfen)²⁷.

Das Bevölkerungswachstum in den Entwicklungsländern ist eine Begleiterscheinung der südlichen Transformationskrise. Auf dieses Symptom gerichtete Maßnahmen sind gleichwohl notwendig und erfolgversprechend. Seitdem sichere und wirkungsvolle Verhütungsmethoden allgemein zugänglich wurden, hat es zum Beispiel eine „reproduktive Revolution“ gegeben: Waren es 1960 in Asien, Afrika und Lateinamerika nur rund 20 Prozent der Frauen im gebärfähigen Alter, die Verhütung betrieben, sollen es heute 55 Prozent sein²⁸. Der UN-Bevölkerungsfonds hat eine umfassende „Agenda für reproduktive Gesundheit“ vorgeschlagen, die u. a. zum Ziel hat, diese Quote weiter zu erhöhen²⁹.

Auch die Verbreitung von Waffen und waffenfähiger Technologie ist ein Krisensymptom. In Westeuropa und im transatlantischen Verhältnis hat sich gezeigt, daß Demokratien auf militärische Abschreckung untereinander verzichten können, weil Konflikte für alle verlässlich nur noch gewaltfrei ausgetragen werden. Dieses „Modell“ mag an Bedingungen geknüpft sein, die nicht globalisierbar sind. Es belegt aber, daß Frieden ohne Waffen zwischen Staaten möglich ist.

27 Vgl. zum Gesamtkomplex Klaus J. Bade (Hrsg.), *Das Manifest der 60. Deutschland und die Einwanderung*, München 1994.

28 Vgl. *Weltbevölkerungsbericht 1994* (Anm. 16), S. 23.

29 Vgl. ebd., S. 33-40.

Die globale Herausforderung der Proliferation erlaubt es aber nicht, auf den Ausbruch des Weltfriedens oder die Einsetzung einer UN-Weltregierung zu warten. Wichtige Elemente einer Anti-Proliferationspolitik sind:

- Exportbeschränkungen und -kontrollen für Rüstungsgüter und rüstungsrelevante Produkte und Verfahren auf nationaler und internationaler Ebene;
- Stärkung der Nichtverbreitungsregime (z. B. unbegrenzte Verlängerung des nuklearen Nicht-

verbreitungsvertrages, gekoppelt mit der Einstellung von Kernwaffentests und der Spaltstoffproduktion für militärische Zwecke);

- Rüstungskontroll- und Abrüstungshilfen (Konversion, Verschrottung und Entsorgung, Einrichtung von Exportkontrollregimen, Unterstützung regionaler Rüstungskontrolle);
- Sanktionen gegen Proliferatoren (Entzug von Hilfe, Handelsbeschränkungen bis hin zu Zwangsmaßnahmen nach der UNO-Charta).

Allgemeine Dienstpflicht als sicherheits- und sozialpolitischer Ausweg?

Beim Bundesparteitag 1994 der CDU forderte die Junge Union, die Aufhebung der allgemeinen Wehrpflicht und ihr Ersatz durch eine allgemeine Dienstpflicht sollten im Grundsatzprogramm der Partei festgeschrieben werden. Erst nach kontroverser Diskussion und Machtworten von Bundeskanzler und Verteidigungsminister wurde bei der Abstimmung der Antrag (mit 290 gegen 236 Stimmen) abgelehnt. Das Ergebnis der Abstimmung belegt zumindest eines: Das Anliegen des Antrages ist strittig, selbst innerhalb einer politischen Partei. Bei der Suche nach den Ursachen dieser Kontroverse stößt man sehr schnell auf die Verlaufskurve der, wie der Gesetzgeber sie nennt, Kriegsdienstverweigerung. Diese Entwicklung sowie die diskutierten Lösungsansätze bzw. Alternativmodelle sollen in der hier gebotenen Kürze dargestellt werden.

I. Säkularisierung des Gewissens

Theodor Heuß befürchtete 1948, die Aufnahme eines Rechts auf Kriegsdienstverweigerung in das Grundgesetz könnte zu einem „Massenverschleiß des Gewissens“ führen. Die auf diese Befürchtung bezogene Frage nach den unterschiedlichen Motiven für die Kriegsdienstverweigerung – bisher ging es tatsächlich immer nur um eine Wehrdienstverweigerung, was von den Kritikern jedoch aus ideologisch-propagandistischen Gründen stets verschwiegen wurde und wird – wurde seit Schaffung der Bundeswehr mehrfach gestellt und in Abhängigkeit von den gesellschaftspolitischen Interessenlagen jeweils unterschiedlich beantwortet. Heute, nach der Auflösung der unmittelbaren militärischen Bedrohung und der damit einhergehenden Neuorientierung der politischen Aufmerksamkeit auf die gesellschaftlichen Binnenverhältnisse, ist diese Nachfrage dringlicher denn je.

Um die Antwort vorwegzunehmen: Die Frage, ob es zu einem Massenverschleiß des Gewissens gekommen ist, ist nicht eindeutig zu beantworten. Einerseits läßt sie sich bejahen: Nach den Fall-

zahlen ist die Kriegsdienstverweigerung zu einem „Massenphänomen sozialer Normalität“¹ geworden. Sie beschränkt sich längst nicht mehr – wie einst in Preußen – auf Angehörige religiöser Sekten oder – wie in den sechziger Jahren – auf wortgewandte Abiturienten. Dabei gilt die gesetzliche Ausgangslage unverändert. Demnach ist die Landesverteidigung Staatsziel, nicht der Zivildienst via Kriegsdienstverweigerung. In der Wahrnehmung der männlichen Jugendlichen sind allerdings der Wehrdienst und der Monate länger dauernde Zivildienst zu gleichwertigen Alternativen geworden. So betrachtet, hat also der Massenverschleiß stattgefunden.

Gleichzeitig ist die Frage nach dem Massenverschleiß auch zu verneinen. Um sie nicht nur anhand der jüngsten Zahl der Verweigerer (1993: 130041) zu beantworten, ist auf eine einschlägige Begriffsbestimmung des Bundesverfassungsgerichtes zurückzugreifen. Danach ist das „Gewissen“ ein „seelisches Phänomen, dessen Forderungen, Mahnungen und Warnungen für den Menschen unmittelbar evidente Gebote unbedingten Sollens“ sind². Wichtige Bestimmungselemente dieser Definition werden mittlerweile von der Mehrheit der an der Kriegsdienstverweigerung interessierten Jugendlichen ihrem Inhalt nach als „säkularisiert“ begriffen³. Das heißt, Jugendliche sind zunehmend weniger bereit, moralische Verpflichtungen gegenüber dem Gemeinwesen anzuerkennen und ihnen nachzukommen. An die Stelle von Pflichtbewußtsein tritt die exzessive und „selbstsüchtige“ Inanspruchnahme staatlicher und gesellschaftlicher Leistungen⁴. Wenn ein „Dienst“ schon nicht zu umgehen ist, entspricht der bequemere, weil nicht

1 Georg Räder, Kriegsdienstverweigerung im neuen Deutschland. Eine empirische Bestandsaufnahme, in: Arbeitspapiere des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr, Nr. 92, München 1994.

2 Vgl. Rüdiger Wolf, „Gegen das Gewissen . . .“ Das Recht auf Kriegsdienstverweigerung, in: o. V., o. Hrsg., Freiheit in Sicherheit, Wien – Berlin 1990.

3 Vgl. Charles Moskos/John Whiteclay Chambers II (Eds.), The New Conscientious Objection, New York – Oxford 1993.

4 Vgl. Karl Haltiner, Milizarmee. Bürgerleitbild oder angeschlagenes Ideal?, Frauenfeld 1985.

kasernierte und uniformierte, nicht nach striktem Befehl und Gehorsam organisierte und heimatnah abdienbare Zivildienst der pragmatisch-utilitaristischen Grundhaltung der jungen Männer eher als der Militärdienst.

Der hohe Stellenwert persönlicher Kosten-Nutzen-Erwägungen, aber auch grundsätzlicher politischer Kalküle bei der Entscheidung, zum „Bund“ zu gehen oder zu verweigern, wird deutlich, wenn zurückblickend das jeweils sprunghafte Ansteigen der Antragszahlen (und damit die Inflation der „Gewissensbisse“) im Vorfeld von absehbaren Verlängerungen der Dienstzeit oder im zeitlichen Umkreis politischer Krisen (z.B. Golfkrieg) betrachtet wird. Zumindest darauf bezogen ist die ursprünglich ethisch-religiöse Begründung für die Entscheidung, die Kriegsdienstverweigerung im Grundgesetz festzuschreiben⁵, politisch unterlaufen.

Als Zwischenbewertung läßt sich mithin festhalten: Die vom Gesetzgeber ausdrücklich gewollte Möglichkeit zur Verweigerung des Kriegsdienstes geht wohl nach wie vor auf eine Gewissensentscheidung zurück, nur hat sich der wenig bestimmte Begriff „Gewissen“ bei den Jugendlichen mit anderen als vom Gesetzgeber gemeinten Inhalten gefüllt.

Mit dieser Bedeutungsveränderung des Gewissensbegriffs ging (seit 1984) eine Vereinfachung des Anerkennungsverfahrens einher: der Übergang von der mündlichen, hochnotpeinlichen Darlegung der moralisch-ethischen Beweggründe vor einem Prüfungsausschuß hin zur schlichten Vorlage einer – möglicherweise aus der einschlägigen Beratungsliteratur abgeschrieben – Erklärung als „schlüssige“ Begründung des Antrags. Nicht nur das Gewissen wurde säkularisiert, sondern auch das Verfahren profanisiert.

Die „Entzauberung“ (Max Weber) der Kriegsdienstverweigerung wurde durch ihre Ökonomisierung befördert⁶. Ausgangspunkt ist die fehlende Staatszielbestimmung⁷. Damit wird es allen Beteiligten leichtgemacht, ihren Nutzen daraus zu ziehen. Hinzu kommt die vom Gesetz vorgeschriebene Arbeitsmarktneutralität des Zivildienstes.

5 Vgl. Carlo Schmid, Sonst haben wir keinen Staat mehr, in: Süddeutsche Zeitung vom 12. Juli 1956 (Dokumentation der dritten Lesung des Wehrpflichtgesetzes im Deutschen Bundestag).

6 Vgl. Dieter Hackler, Wohlfahrtsverbände machen keine Geschäfte, in: Der Zivildienst, (1993) 4.

7 Vgl. Thomas Wagner, Friedensdienste – Politik in der ersten Person?!, in: Probleme des Friedens, (1994) 2–3, S. 149.

Zwar existiert kein Arbeitsmarkt für „Zivis“. In einer durchschnittlich älter und damit pflegebedürftiger werdenden Gesellschaft sind sie aber heute „aus vielen Bereichen der sozialen Versorgung alter, kranker und behinderter Menschen kaum noch wegzudenken“⁸. Im Klartext: Die Arbeitsmarktneutralität wird – zumindest teilweise – im letztlich gemeinsamen Interesse von den staatlichen Kostenträgern wie den privaten Leistungserbringern ignoriert⁹. Da die „Zivis“ zudem für die Trägerorganisationen konkurrenzlos billig sind, behindert das praktizierte Ersatzdienstsystem letztlich die Entwicklung einer leistungsfähigen, professionellen staatlichen Pflege- und Betreuungswohlfahrt mehr, als daß es sie unterstützt: Der subventionierte Preis für die Leistung der Zivildienstler steht einer akzeptablen Entlohnung und der Einrichtung zumutbarer bzw. attraktiver Arbeitsbedingungen für professionelle Pflegekräfte im Wege und verleitet zur Verschwendung von Arbeitskraft. Dabei ist der Unterschied zwischen der Qualität einer erzwungenen und nur angelernten Betreuung hier und einer professionellen Pflege dort nicht berücksichtigt.

Offen bleiben muß die Frage, ob bei einem Wegfall des Zivildienstes eine hinreichende Zahl von Fachkräften auf dem zivilen Arbeitsmarkt überhaupt gewonnen und bezahlt werden könnte¹⁰. Allerdings gibt es Belege dafür, daß unter annehmbaren Bedingungen eine vermehrte Nachfrage nach professionellen Pflegekräften rasch zu einem größeren Angebot führt.

Mit der Frage der Arbeitsmarktneutralität ist die nach dem finanziellen Aufwand für den Zivildienst unmittelbar verschränkt¹¹. Für den Staat fallen jährlich zwischen 20 000 und 30 000 DM Kosten pro Zivildienstleistenden an. Diesen Beträgen stehen die auf etwa 33 000 DM geschätzten Nettogewinne pro „Zivi“ bei einigen der Träger entgegen¹². Diese Erträge (insgesamt rd. 2,2 Mrd.

8 Vgl. Dieter Hackler, Gesellschaftspolitisch bedeutsamer Faktor, in: Das Parlament, Nr. 37/1992.

9 Vgl. Holger Backhaus-Maul/Christian Schütte/Ditta Vogel. Eine allgemeine Dienstpflicht als Mittel zur Lösung des Pflegenotstands, in: Zeitschrift für Sozialreform, 37 (1991), S. 349–366.

10 Vgl. D. Hackler (Anm. 6).

11 Vgl. Jürgen Kuhlmann, Kriegsdienstverweigerung und Zivildienst in Deutschland – Anspruch und Realität, in: Friedrich-Naumann-Stiftung (Hrsg.), Wehrpflicht oder Berufsarmee? Die Zukunft der Bundeswehr, Gummersbach 1993.

12 Vgl. Thomas Drechsler, Blühende Geschäfte mit billigen Pflegern, in: FOCUS, Nr. 14/1993; Jürgen Blandow, Zivildienstleistende als Personalgruppe des Wohlfahrtswesens, in: EAK (Hrsg.), Zivildienst nur Militärerersatz: Dem Pazifismus (k)eine Chance?, Bremen 1988, S. 68.

DM)¹³ kommen, zurückhaltend formuliert, der „Kostenkalkulation“¹⁴ dieser Träger zugute. Die lange Zeit weitgehend reibungslose Trennung zwischen dem staatlichen Kostenträger und den privatwirtschaftlich handelnden Nutzenempfängern hat seit Bekanntwerden dieser Zahlen und angesichts leerer öffentlicher Kassen zu heftigem sozialpolitischem Streit geführt.

Ein weiterer Aspekt: Gemeinhin sollte der Personalumfang der Streitkräfte vor allem von sicherheitspolitischen Bewertungen und internationalen Verträgen abhängig sein. Neuerdings ist mehr denn je der Betrag der für die Landesverteidigung verfügbaren öffentlichen Haushaltsmittel von Bedeutung. Angesichts eines stagnierenden Verteidigungsetats und der Verteilungskämpfe zwischen den Ressorts sind der Personalumfang der Bundeswehr, die Dauer des Grundwehrdienstes und die Wehrform generell strittig geworden. Zwar wird der Umfang des Zivildienstes auch von öffentlichen Haushalten mitbestimmt, unterliegt aber ansonsten momentanen Opportunitätserwägungen. Dies bedeutet u. a., daß aus der nach oben offenen Zahl der anerkannten Zivildienstplätze (Sommer 1994: rd. 166 000) nicht auf einen gleichgroßen Bedarf an Zivildienstleistenden geschlossen werden sollte. Zudem bleibt die Personalstärke des Zivildienstes nach wie vor letztlich von individuellen („Gewissens“-)Entscheidungen abhängig. Ohne festgelegtes Limit stellt der Zivildienst damit auch „für den sozialen Bereich eine nur schwer einplanbare Größe“ dar¹⁵.

Wenn auch die Wehrpflicht vom Gesetzgeber und den maßgeblichen politischen Parteien als vorrangig bewertet wird, bewegen sich die jährlichen Zahlen der Anträge auf Kriegsdienstverweigerung und die der Zivildienstleistenden (Februar 1994: 119 727)¹⁶ hin auf die Größenordnung des jährlichen Ergänzungsbedarfs der Bundeswehr an Grundwehrdienstleistenden (demnächst 155 000)¹⁷. Somit erhebt sich die Frage nach der gesellschaftspolitischen Priorität: Ist die Wehrpflicht nur noch – oder besonders – dazu da, um via Zivildienst soziale Lücken „in einer auf materiellen Wohl-

stand ausgerichteten privatkapitalistischen Wettbewerbsgesellschaft“¹⁸ zu füllen? Oder: Wie weit sind der Auftrag der Bundeswehr und die Wehrpflicht noch in der Landesverteidigung und – neuerdings – in der Friedenssicherung begründet? Entwickeln sich etwa Kriegsdienstverweigerung bzw. Zivildienst schon von ihrem Umfang her zu einer „ernsten Gefahr für die Aufrechterhaltung der Wehrpflicht“¹⁹ und damit zu einem sicherheitspolitischen Risiko²⁰? Es wird deutlich: Der Zivildienst ist, alltagspolitisch gesehen und damit faktisch, gleichwertig an die Wehrpflicht gekettet²¹. Und: Die Kriegsdienstverweigerung und mit ihr der Zivildienst haben eine so nicht vorgesehene eigenständige sicherheits- und sozialpolitische Konnotation erhalten.

Letztlich hat sich somit eine paradoxe Situation ergeben: Einerseits hat die Institutionalisierung der Kriegsdienstverweigerung zur Konkurrenz von zwei Sozialfiguren – dem Staatsbürger in Uniform und dem Verweigerer – geführt. Andererseits findet im Wege des Zivildienstes eine Ausweitung bürgerlicher Pflichten über das Militär hinaus statt.

II. Gesellschaftsdienst als Patentrezept?

Vieles weist auf eine baldige Aussetzung oder sogar Abschaffung der allgemeinen Wehrpflicht hin²². Weitreichende gesellschaftspolitische Verwerfungen sind absehbar; indirekt wurden sie bereits angesprochen. Auf den Punkt gebracht dürften die folgenden drei besonders bedeutsam sein: Die erste bezieht sich auf Weiterungen der unmittelbaren gesetzlichen Anbindung des Zivildienstes an die Wehrpflicht. Wegen dieser Koppelung und der gebotenen Gleichbehandlung zumindest der männlichen Jugendlichen würde mit der Aufgabe der Wehrpflicht auch der Zivildienst obsolet.

18 J. Kuhlmann (Anm. 11).

19 Vgl. o. V., Rückgang bei Wehrdienstverweigerung?, in: IAP, (1990) 18. General Ulrich de Maizière stellte in diesem Zusammenhang fest, „die bisherige Diskussion um die Kriegsdienstverweigerung läßt ... die Konsequenzen in einem Verteidigungsfall meist außer acht“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. November 1974.

20 Vgl. Gerhard Rauter, Zivildienst ein sicherheitspolitisches Risiko?, in: Der Soldat, (1993) 23.

21 Bei einer repräsentativen Befragung 16- bis 18-jähriger Jugendlicher waren lediglich 20,7 Prozent der Meinung, der Dienst bei der Bundeswehr sei „wichtiger für die Gesellschaft“ im Vergleich zum Zivildienst. Vgl. Heinz-Ulrich Kohr u. a., Jugend, Bundeswehr und deutsche Einheit, München 1993, S. 57f.

22 Vgl. Jürgen Kuhlmann/Ekkehard Lippert, Wehrpflicht ade?, in: Gerd Kaldrack/Paul Klein (Hrsg.), Die Zukunft der Streitkräfte, Baden-Baden 1992.

13 Vgl. Cornelius Kraus, Wie Wohlfahrtsverbände an Zivildienstleistenden Geld verdienen, in: Frankfurter Rundschau vom 17. März 1989 (Dokumentation).

14 D. Hackler (Anm. 6).

15 Dieter Hackler, „Wehrpflicht oder was sonst?“ Stellungnahme anlässlich der Sachverständigenanhörung der SPD-Bundestagsfraktion, Bonn 1993, S. 37.

16 Vgl. o. V., Zivildienststellen, Zivildienstplätze und Zivildienstleistende nach Bundesländern, in: Der Zivildienst, (1994) 3.

17 Vgl. Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.), Weißbuch 1994, Bonn 1994, Abschnitt 543, S. 97.

Damit träte zweitens der Personalmangel im Sozialsektor offen zutage. Das tatsächliche Ausmaß dieser Misere wurde bislang durch den Zivildienst kaschiert. Drittens ist nochmals darauf zu verweisen, daß die sozialen Dienste längst von der für sie billigen Arbeit der Zivildienstleistenden abhängig geworden sind.

Die militärischen Personalplaner und die Sozialstrategen der Parteien und Verbände brüten angesichts dieser Entwicklungen über Konzepten und Modellen, wie man die „Sozialkatastrophe“ vermeiden bzw. die absehbaren Kollateralschäden der Wehrpflichtaufhebung gering halten könnte. Nahezu einhellig wird dabei als Patentrezept ein Gesellschaftsdienst oder die allgemeine Dienstpflicht (in den USA präziser: „National Youth Service“) gepriesen²³. Mehrere Hoffnungen sind mit einem solchen Dienst verbunden:

Erstens wird eine Linderung des Pflegenotstandes, zumindest die Beibehaltung des Status quo im Netz sozialer Dienstleistungen erwartet. Der besondere Stellenwert dieser Hoffnung ergibt sich aus der steigenden Lebenserwartung der Bevölkerung, der damit korrespondierenden Zahl von Pflegebedürftigen sowie der aufgrund gewandelter Familienstrukturen abnehmenden Kapazität häuslicher Pflege²⁴. Zwar hatte in den frühen siebziger Jahren die damalige Wehrstrukturkommission der Bundesregierung²⁵ eine allgemeine Dienstpflicht abgelehnt, „weil zwingende Aufgaben des Gemeinwohls für diese Dienstpflicht . . . nicht erkennbar sind“. Die seinerzeitigen Verhältnisse haben sich mittlerweile aber grundlegend geändert: Damals gering geachtete „Aufgaben“ wurden „zwingend“. Nach wie vor nicht triftig ist es jedoch, aus dem vermehrten Bedarf an Dienstleistungen ein staatliches Angebot abzuleiten²⁶. Zudem ergibt sich nicht notwendig, die Sozialen Dienste unter dem Primat militärpolitischer Überlegungen zu belassen.

Zweitens verspricht man sich einen „edukatorischen Beitrag zur Hebung des Solidaritätsdenkens junger Menschen“²⁷ bzw. einen Beitrag zur als

dringlich erachteten „Erziehung zur sozialen Verantwortung“²⁸ oder zur „Schulung des Charakters“²⁹. Der Dienst soll quasi im Sinne einer „Sozial-Schule der Nation“ solidarisches Handeln wecken bzw. stärken³⁰.

Drittens sollen über Bundeswehr und Sozialwesen hinaus auch die anderen personell unterbesetzten Dienste (vom Umweltschutz bis zur Entwicklungshilfe) wenn schon nicht mit Fachkräften, dann wenigstens mit für die Träger vergleichsweise billigem (Hilfs-)Personal aufgefüllt werden, um bisher wegen Personalmangels unerledigte politische Projekte aufzuarbeiten.

Viertens gilt der Gesellschaftsdienst als Königsweg zur (Wieder-)Herstellung und künftigen Absicherung der Wehr- bzw. Dienstgerechtigkeit. Die derzeitige Benachteiligung der zu einem Dienst Einberufenen gegenüber den Nichtbetroffenen (z. B. Untaugliche, dritte oder weitere Söhne einer Familie) soll durch deren Heranziehung zu einem Gesellschaftsdienst aufgehoben werden.

Fünftens möchte man auf dem Umweg über einen Gesellschaftsdienst den Fortbestand der Institution „Wehrpflicht“ abstützen. Wenn der Wehrdienst in geeigneter Weise – etwa als eine von mehreren Wahlalternativen – in den Gesellschaftsdienst eingebunden würde, ließe sich, so die Erwartung, die Umwandlung der Bundeswehr in eine Berufsmarine vermeiden³¹. Diese Hoffnung kehrt den historischen Zusammenhang zwischen Wehr- und Dienstpflicht um: In beiden Weltkriegen entwickelte sich die Dienstpflicht jeweils aus der Wehrpflicht, „wobei sowohl ideologisch wie rechtlich die Dienstpflicht durch die Wehrpflicht legitimiert wurde“³².

Sechstens schließlich wird von einem Gesellschaftsdienst ein Beitrag zur Lösung von nationalen und internationalen Konflikten und so auch ein Beitrag zum grundgesetzlichen Auftrag zur völkerverbindenden Friedensförderung erhofft³³.

28 Angela Merkel, Dienstpflicht ist kein Ausweg, in: Die Welt vom 2. Februar 1994.

29 Rainer Eppelmann, Soziales Pflichtjahr gegen Fremdenfeindlichkeit, in: Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt, Nr. 22/1994.

30 Eric Gorham, National Service, Citizenship and Political Education, Albany NY 1992.

31 Vgl. Norbert Blüm, Vorstoß für die allgemeine Dienstpflicht, in: FOCUS, Nr. 46/1993.

32 Martin Kutz, Nachschub für das Menschenschlachthaus: Wehrpflicht und Dienstpflicht im industrialisierten Krieg, in: Führungsakademie der Bundeswehr, Diskurs, Nr. 3/1994.

33 Vgl. Bund für Soziale Verteidigung, Ziviler Friedensdienst – Ein Konzept des Bundes für Soziale Verteidigung, in: Probleme des Friedens, (1994) 2–3.

23 Vgl. Hans-Jürgen Schophuis, Jenseits der Wehrpflicht: Freiwillige Friedensdienste als Alternative zu Pflichtdiensten, in: Probleme des Friedens, (1993) 3–4, S. 17–196.

24 Vgl. H. Backhaus-Maul u. a. (Anm. 9).

25 Vgl. Wehrstruktur-Kommission der Bundesregierung (Hrsg.), Die Wehrstruktur in der Bundesrepublik Deutschland. Analyse und Option, Bonn 1972/73.

26 Vgl. Wolf Schäfer, Wenn Philosophen Wache schieben. Die realen Kosten der Wehrpflicht werden meistens unterschätzt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. Februar 1994.

27 Benno Zierer, Verteidigungspolitik findet nicht statt, in: Die Welt vom 11. März 1993.

III. Konzepte

Mehrere Vorschläge, wie ein Gesellschaftsdienst in die Praxis umgesetzt werden könnte, sind mittlerweile entwickelt worden. Sie unterscheiden sich voneinander vor allem hinsichtlich ihrer Verbindlichkeit, d. h., es geht zunächst um die Frage: Soll der Dienst „freiwillig“ oder als „Pflicht“ abgeleitet werden? Ein zweites, in den Konzepten eher nachgeordnetes Beurteilungskriterium bezieht sich auf die Gleichberechtigung bzw. -verpflichtung der Geschlechter: Sollen Männer *und* Frauen dienen oder nur die Männer?

1. Konzepte für einen freiwilligen Dienst

Es liegt in der Natur der „Freiwilligkeit“, daß hier nur wenige Abstufungen nach der Intensität denkbar sind. Wenn jemand aus eigenem Antrieb bereit ist, einen Dienst zu leisten, bleibt nur noch, über die Art und Weise der Durchführung des Dienstes nachzudenken. Drei Vorstellungen fanden bisher breiteren öffentlichen Widerhall:

– Ermunterung *aller* jungen Männer und Frauen, ein Jahr lang freiwillig einen *sozialen Dienst* (vom Militärdienst bis zum Kindergarten) zu verrichten. Die Ableistung dieses Dienstes sollte mit der Vergabe eines Bonus, z. B. für die Übernahme in den Staatsdienst, verbunden sein³⁴.

– *Freiwilliger Gesellschaftsdienst* für junge Frauen und Männer mit weitestmöglicher Wahlfreiheit, in welcher Sparte dieser Dienst geleistet werden soll³⁵.

– *Ziviler Friedensdienst* als „staatlich geförderter und finanzierter freiwilliger Dienst, der Männer und Frauen jeden Alters dazu befähigen soll, mit gewaltfreien Mitteln planvoll in Krisen und gewaltsame Konflikte einzugreifen“³⁶. Zunächst sollten Einsätze im Inneren erfolgen (Stichwort: „Sicherheitspartnerschaft mit der Polizei“), später internationale Einsätze (z. B. auf Vermittlung des Weltkirchenrates) dazukommen.

Eine von der Ev. Landeskirche Berlin-Brandenburg jüngst offiziell empfohlene Variante dieses Konzepts sieht den Dienst ausschließlich von

jungen Männern vor. Als „Alternative und gleichberechtigte Variante zu Bundeswehr und Ersatzdienst“ dürfe dieser zivile Friedensdienst nicht an partikularen z. B. nationalen Interessen orientiert sein³⁷.

Das zweite Konzept wurde demoskopisch abgefragt. Es fand bei einer repräsentativen Befragung von Jugendlichen beiderlei Geschlechts hohe Zustimmung: 59 Prozent der Befragten waren der Meinung, daß alle Jugendlichen für ein Jahr der Gesellschaft dienen sollen – „in Krankenhäusern, Altenheimen, im Naturschutz oder in der Bundeswehr“³⁸. Allerdings kann, wie häufig bei derartigen Umfragen, aus Befragungsergebnissen nicht auf künftiges Verhalten der Befragten geschlossen werden. Da ein derartiger Dienst derzeit nicht existiert, wird vor allem die Vorstellungskraft der Befragten getestet.

Einen Beleg für den geringen prognostischen Wert solcher Umfragedaten liefert das „Freiwillige Soziale Jahr“ (FSJ). Nach seiner Einrichtung 1964 konnten dafür lediglich ca. 1500 Freiwillige angeworben werden. Ende der achtziger Jahre leisteten dann jährlich rd. 13000 junge Erwachsene diese gemeinschaftsorientierte, „pflegerische, erzieherische oder hauswirtschaftliche Hilfstätigkeit“³⁹. In der Zeit zwischen 1985 und 1992 summierten sich insgesamt nur rd. 50000 Verpflichtungen. Seit Anfang der neunziger Jahre geht das Interesse zurück. Bemerkenswert ist, daß über die Jahre hinweg stets ca. 90 Prozent der Freiwilligen junge Frauen waren.

Die Vermutung, diese Einseitigkeit sei durch die Wehrpflicht der Männer bedingt, läßt sich durch einen Hinweis auf die damaligen Sonderverhältnisse in Berlin entkräften. Obwohl dort bis 1990 junge Männer nicht zur Bundeswehr eingezogen wurden, waren die Prozentwerte der Geschlechtsverteilung im FSJ vergleichbar denen im Bundesgebiet⁴⁰. Eher schon wird man den Grund für die geringe Akzeptanz dieses Dienstes darin suchen müssen, daß „freiwillig“ von der Zielgruppe nicht als „kostenlos“ verstanden wird. Ein Taschengeld

37 Monika Herrmann, Zwischen den Fronten, in: Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt vom 11. November 1994.

38 EMNID-Umfrage (Sommer 1994) im Auftrag des Spiegel: „Ein Haufen Ameisen“, in: Spiegel Special, Nr. 11/1994, S. 66.

39 Gesetz zur Förderung eines Freiwilligen Sozialen Jahres (1964).

40 Vgl. Tim Schleider, Ein Jahr in Pflicht?, in: Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt vom 30. Oktober 1992; Ruth Dießel-Leggewie/Waltraud Junglas, Freiwilliges Soziales Jahr – das Mädchenpensionat der Nation?, in: Frankfurter Rundschau vom 21. Juli 1990 (FR-Dokumentation).

34 Vgl. Berthold Meyer, Freiwilliges Dienstjahr für alle?, in: Friedrich-Naumann-Stiftung (Anm. 11).

35 Vgl. Heinz-Ulrich Kohr, Wehrdienst als Teil eines allgemeinen Gesellschaftsdienstes?, München 1990.

36 Bund für soziale Verteidigung, Überwindung des blinden Vertrauens in gewaltfreie Instrumente, in: Frankfurter Rundschau vom 11. April 1994.

von 200 bis 400 DM monatlich ist – auch bei Übernahme der sozialen Kosten durch die Trägerorganisationen – weniger als der Sold von Grundwehrdienstleistenden bzw. „Zivis“ und fördert unter marktwirtschaftlichen Aspekten Gefühle des Ausbeutetwerdens.

2. Konzepte für eine Dienstpflicht

Hierzu liegen einige, meist aus dem (sicherheits-)politischen Raum stammende Konzepte vor. Sie unterscheiden sich nach dem Personenkreis, auf den sie Anwendung finden sollen, sowie nach den Einsatzfeldern. Nachfolgend sind die wichtigsten Konzepte kursorisch aufgelistet.

– Eine allgemeine Dienstpflicht für die jungen Männer, die, z. B. weil „untauglich“ oder nicht gezogen, weder zur Bundeswehr noch zum Zivildienst einberufen werden. Diese hätten gerechterweise ein „Jahr für die Gemeinschaft“ abzuleisten. Junge Frauen sollten dieser Pflicht allerdings nicht unterliegen, solange ihre gesellschaftliche Benachteiligung (z. B. wegen Mutterschaft und Kindererziehung) nicht aufgehoben ist⁴¹.

– Gemeinschaftsdienstpflicht. Jeder junge Bürger, auch die jungen Frauen, soll zu einer Dienstleistung für Staat und Gesellschaft herangezogen werden⁴². Neben dem Wehrdienst, einschließlich eines waffenlosen Dienstes in den Streitkräften, sind Dienstleistungen u. a. in Krankenhäusern, Pflege- und Altenheimen, im Zivilschutz oder bei der Feuerwehr anzubieten.

– Anstelle des zivilen Ersatzdienstes für Kriegsdienstverweigerer Einführung einer einjährigen allgemeinen Dienstpflicht für junge Frauen und Männer. Sie sollte wahlweise im Sozialbereich, im Katastrophenschutz oder im Entwicklungsdienst abgedient werden können⁴³.

– Ausweitung der Wehrpflicht zur allgemeinen Dienstpflicht für Männer mit der Möglichkeit, auch andere (Sozial-)Einsatzgebiete wählen zu können. Die jungen Frauen sollten entweder Sozial- oder Umweltdienst leisten. Für diese zusätzliche Belastung erhalten sie einen Ausgleich in Form eines verlängerten Erziehungsurlaubs und der Anerkennung von Erziehungszeiten im Ren-

tenrecht⁴⁴. Dieser Modellvorstellung war, unter Beibehaltung der unveränderten Wehrpflicht für Männer, die Forderung nach einem „sozialen Pflegejahr“ für Mädchen vorausgegangen. Ein solches Jahr würde den Dienstpflichtigen einen „wichtigen Einblick in schwierige soziale Problemfelder“ vermitteln und zudem anstehende Probleme in der Altenpflege, Kranken- und Familienfürsorge lösen⁴⁵.

– Allgemeine Dienstpflicht für junge Männer und Frauen. Die Wahlmöglichkeit „Wehrdienst“ sollte dabei den Männern vorbehalten bleiben⁴⁶. Ähnlich regte General a. D. Schmückle eine allgemeine Dienstpflicht für Männer und Frauen an⁴⁷. Die Aufgaben sollten bei diesem Konzept allerdings geschlechtsspezifisch verteilt werden. Jungen Männern obläge die Gewährleistung der äußeren Sicherheit sowie der Umwelt- und Katastrophenschutz. Die jungen Frauen hätten sich um die Alten und Kranken zu kümmern.

– Einführung eines sozialen Pflichtjahres als integraler Bestandteil der Schulpflicht. Humanitäre und ökologische Einsätze auf internationaler Ebene sollen dazu dienen, die „Horizonte für fremde Kulturen (zu) erweitern“⁴⁸.

– Ausdehnung der bestehenden Wehrpflicht über die bereits als Wehrdienstausnahmen anerkannten Alternativdienste (z. B. Bundesgrenzschutz, Polizei, Technisches Hilfswerk) hinaus⁴⁹. In einem ähnlichen Konzept wird vorgeschlagen, die jungen Männer, die sich auf einen Sozialberuf vorbereiten, von jedem Dienst zu befreien⁵⁰.

– „Pflichtjahr zum Wohle der Gesellschaft“⁵¹. Während dieser Zeit sollen (mit Ausnahme von Wehrpflichtigen und jungen Müttern) die Jugendlichen beiderlei Geschlechts Aufgaben im Sozialdienst, im Umweltschutz, in der Stadtpflege oder der Entwicklungshilfe übernehmen. Durchaus ähnlich war bereits zur Hoch-Zeit des Kalten Krieges vorgeschlagen worden, eine allgemeine

44 Vgl. N. Blüm (Anm. 31).

45 Jürgen Todenhöfer, Presseerklärung vom 17. Februar 1988.

46 Vgl. Georg Leber, Wehrpflicht oder Freiwilligenarmee?, in: Loyal, (1993) 5.

47 Vgl. Gerd Schmückle, „Neue Lösungen müssen her!“, in: Der Spiegel, Nr. 52/1990.

48 R. Eppelmann (Anm. 29).

49 Vgl. Florian Gerster, Allgemeine Dienstpflicht?, in: Vorwärts, (1991) 3.

50 Vgl. Werner Lichtwark, zitiert in: Jan Bielicki, Das nahe ferne Ziel, in: Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt, Nr. 47/1991, S. 3.

51 Marcel v. Donat, Soziales Pflichtjahr für alle, in: Die Zeit vom 21. Januar 1994; v. Donat, seinerzeit Kabinettschef in Brüssel, referiert einen Vorschlag der EU-Kommission für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung.

41 Vgl. Alois Glück, Ausgleich für schwindende Wehrgerechtigkeit möglich, in: Süddeutsche Zeitung vom 22./23. Juni 1991.

42 Vgl. Deutscher Bundeswehrverband, Konzeption für eine Gemeinschaftsdienstpflicht, in: Die Bundeswehr, (1978) 10, S. 252.

43 Vgl. Benno Zierer, Verteidigungspolitik findet nicht statt, in: Die Welt vom 11. März 1993.

Dienstpflicht als „Friedensdienst“ einzurichten⁵². Dort war vorgesehen, in diesem Dienst „alle Komponenten“ zu vereinen, „die dazu dienen, den Frieden zu wahren, zu sichern und zu verbessern“. Einberufungen nach „Eignung und Bedarf“ waren für die Bundeswehr, die Bundespost, den Zoll, das Rote Kreuz, den Umweltschutz etc. vorgesehen.

– Pflichtdienst mit freiwilliger Entscheidung für eines von vier gleichrangigen Einsatzgebieten: Wehrdienst, Soziale Dienste, Umweltschutz, Dritte Welt⁵³.

– Allgemeine Dienstpflicht als Ergänzung zur Wehrpflicht ohne weitere Spezifizierung des Einsatzbereiches⁵⁴.

– Aussetzung des Wehrdienstes und Wegfall des Zivildienstes zugunsten einer Berufsarmee und Pflichtdienste in der Pflege, im Sozialbereich und der Entwicklungshilfe⁵⁵.

– Aufstellung eines zivilen deutschen Hilfskorps für internationale humanitäre Einsätze. Junge Deutsche sollten sich anstelle des Wehrdienstes dort engagieren können⁵⁶.

Auch wenn alle diese Modellvorstellungen zunächst nur deklamatorischen Charakter haben – die bestehenden Normierungen gelten unverändert – und international keine zur Auswertung heranziehbaren Erfahrungen vorliegen⁵⁷, regt sich in Deutschland Widerspruch. Der zweifellos wichtigste hat seinen Ausgangspunkt in der Rechtslage. Der Bezug dafür ist Art. 12, Abs. 2 des Grundgesetzes: „Niemand darf zu einer bestimmten Arbeit gezwungen werden, außer im Rahmen einer herkömmlichen allgemeinen, für alle gleichen Dienstleistungspflicht.“ In dieser Festlegung sind für die Normierung einer allgemeinen Dienstpflicht drei Begriffe besonders kritisch: die „bestimmte Arbeit“ (vs. die Allgemeinwohlorientierung einer Dienstpflicht), die „Herkömmlichkeit“ (vs. eine nicht vorhandene Pflichtentradition) und die „Gleichheit“ (im Hinblick auf die Gleichberechtigung

und -verpflichtung der Frauen). Schon angesichts dieser gewichtigen Vorbehalte setzt die Einrichtung einer Dienstpflicht eine Verfassungsänderung voraus⁵⁸. Diese aber ist nur über eine derzeit nicht absehbare Zweidrittel-Mehrheit im Deutschen Bundestag zu erreichen. Die Folgerungen aus den thematisch einschlägigen Diskussionen um die Vereinbarkeit der Wehrpflicht mit der Menschenwürde und um die von der Dienstpflicht ebenfalls berührte Bund-Länder-Kompetenzverteilung (Umweltschutz ist z.B. Ländersache; Art. 30 GG) sind ohnedies noch nicht untersucht.

An dieser Stelle ist anzumerken, daß die Einführung einer Dienstpflicht die Aufgabe des Verfassungsprinzips der Wehrpflicht bedeuten würde. Die Wehrpflicht würde dann möglicherweise zu einer Pflicht unter anderen degradiert. Zudem würde auch das Recht auf Kriegsdienstverweigerung obsolet⁵⁹. Dies könnte angesichts der dann erforderlichen Revision des Verhältnisses der BürgerInnen zu Staat und Gesellschaft zu einem gehäuften Auftreten eines Verhaltensmusters führen, das derzeit als „Totalverweigerung“ schon die Gerichte beschäftigt.

Ein zweiter, ebenfalls formaler Einwand bezieht sich auf die Übereinkommen Nr. 29 und Nr. 105 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO). In Nr. 29 verpflichten sich die ratifizierenden Staaten, „den Gebrauch der Zwangs- oder Pflichtarbeit in allen ihren Formen möglichst bald zu beseitigen“. Nr. 105 verbietet eine auf wirtschaftlichen Gründen basierende Dienstpflicht. Auch wenn diese Übereinkommen lediglich den Charakter einfachen Gesetzesrechts haben, könnten Deutschland aus ihrer Aufkündigung erhebliche internationale Imageprobleme erwachsen⁶⁰. Die anderen einschlägigen internationalen Abkommen (z.B. die Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen) „stehen einer Einführung eines sozialen Pflichtjahres nicht entgegen“⁶¹.

Der dritte Einwurf ist psychologischer Natur. Er wurde schon verschiedentlich auf den Zivildienst bezogen, gewinnt aber im Zusammenhang mit der Dienstpflicht zusätzliches Gewicht: Ein Pflichtdienst wird demnach nur dann erbringen, was man vom ihm erwartet, wenn er allgemein anerkannt

52 Vgl. Georg Hoffmann, Effektive Landesverteidigung und ihre Struktur, in: Wehrforschung, (1973) 6.

53 Vgl. Werner Schuster, Neue Mission für Zivildienstler, in: Frankfurter Rundschau vom 19. Januar 1991.

54 Vgl. Richard von Weizsäcker, Rede auf der 39. Kommandeurtagung der Bundeswehr, in: Bundeswehr aktuell vom 21. Oktober 1993; H.-J. Schophuis (Anm. 23).

55 Vgl. Olaf Feldmann, Ostdeutschland, Bundeswehr, Innere Sicherheit, Asylrecht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18. September 1992.

56 Vgl. Helmut Kohl, nach: Eckart Lohse, Gedanken über ein Friedenskorps, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. August 1994.

57 Vgl. Donald J. Eberly, National Youth Service. A Global Perspective, Washington DC 1992.

58 Vgl. Jost Pietzcker, Gutachten zu Rechtsfragen der Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht, Bonn 1991; Wolfgang Kaleck, Zur Verfassungsmäßigkeit einer allgemeinen Dienstpflicht, in: AMI, (1994) 10; H.-J. Schophuis (Anm. 23).

59 Vgl. Paul Breuer, Wehrpflicht als Grundlage unserer Verfassung gegenüber Dienstpflicht und Freiwilligenarmee, in: Europäische Sicherheit, (1994) 6.

60 Vgl. J. Pietzcker (Anm. 58).

61 Ebd.

sozialen Bedürfnissen dient und die DienerInnen innerlich dazu bereit sind und den Dienst soweit als möglich ihren persönlichen Vorstellungen von Einsatzbereich und Besoldung entsprechend leisten können. Für eine Dienstpflicht gilt: Von oben verordnete, womöglich nicht begründete Solidarität trägt nicht. Gemeinsinn und soziale Verantwortung lassen sich nicht kommandieren. Und: „Die gesellschaftliche Bedeutung der sozialen Dienstbereitschaft läßt sich durch Zwangsmaßnahmen nicht aufwerten.“⁶² Schließlich: Eine staatlich befohlene „Gleichberechtigung“ via Gleichverpflichtung trifft sich nicht mit den diesbezüglichen Vorstellungen der jungen Frauen.

Das psychologische Argument von der Zwangsverpflichtung anders, durch die Brille eines prospektiven Dienstherrn oder Trägers betrachtet: Das Abstimmen individueller Wünsche nach einem bestimmten Einsatz-/Tätigkeitsfeld (wenn denn der Dienst schon sein muß) mit den staatlichen Vorstellungen vom Umfang und Einsatz dieser Dienste führt zu immenser Bürokratie und zur Verrechtlichung der beim Helfen bzw. „Dienen“ ohnedies besonders heiklen Sozialbeziehungen. Darüber hinaus ist absehbar, daß bei jedem Modus der Organisation einer Dienstpflicht die erklärte Deregulierungsabsicht des demokratischen Gemeinwesens mit der Kuratel des Staates kollidieren wird.

Auch die ebenfalls im Zusammenhang mit Wehrpflicht und Zivildienst allfällige ökonomische Argumentationsfigur von der Fehlallokation läßt sich auf die Konzepte einer Dienstpflicht projizieren. Die Konkretion lautet: Kann die Volkswirtschaft es sich leisten, daß jeweils ein ganzer Jahrgang zwangsweise und nicht optimal – d. h. nicht gemäß seinen erlernten Fähigkeiten und Fertigkeiten und so bald als möglich – eingesetzt wird und damit auch längere Zeit keinen Beitrag zum Sozialprodukt leistet, sogar noch erhebliche Kosten verursacht? Im sozialen Sektor fehlen Fachkräfte, nicht Arbeitskräfte. Ist es überhaupt möglich, junge Frauen/Männer innerhalb weniger Monate z. B. so weit zu Entwicklungshelfern oder Polizisten auszubilden, daß sie während der nach der Ausbildung ihnen verbleibenden Pflichtzeit nutzbringend eingesetzt werden können?

Ohnedies ist der wahrscheinliche volkswirtschaftliche Schaden derzeit nicht absehbar, der aus der Institutionalisierung der Jedermannkompetenz via Dienstpflicht entstehen würde. Die einschlägigen sozialen Kosten der Laisierung von Sozialberufen bestimmen sich aus dem Verlust an Ansehen,

Selbstwertgefühl und professioneller Orientierung des Fachpersonals (von der Altenpflege bis zur Landschaftsmelioration). Ohnedies hat schon heute die „Ausweitung des Zivildienstes negative Auswirkungen auf die sozialen und pflegerischen Berufe“⁶³. Die dringend notwendige Aufwertung der sozialpflegerischen Berufe würde verhindert⁶⁴. Zudem ist zu befürchten, daß der Pflichtcharakter eines Gesellschaftsdienstes einen „massiven Eingriff in den Arbeitsmarkt“⁶⁵ bedeuten würde. Die vom Grundgesetz geschützte empfindliche Balance zwischen den Interessen der Arbeitgeber und -nehmer würde in den Einsatzbereichen der Dienstpflichtigen nachhaltig gestört⁶⁶.

Spätestens an dieser Stelle stellt sich die Frage nach den Nutznießern einer Dienstpflicht. Während „Verteidigung“ als öffentliches Gut prinzipiell allen Bürgern zugute kommt, sind die Empfänger der hier gemeinten Dienstleistungen im Regelfall Privatleute. Problematisch ist ferner die beabsichtigte „edukatorische“ Hebung sozialer Verantwortung. Schon die erzwungene Heranziehung junger Erwachsener zu einer Art von Frondienst ist ein Akt gezielter Beeinflussung und wird entsprechend zu psychischem Widerstand und Sperren führen. Der „verfallene Gemeinsinn“⁶⁷ läßt sich sicherlich nicht über eine „erzwungene Einschränkung bürgerlicher Grundrechte“⁶⁸ therapieren. Hinzu kommt, daß die Androhung von Sanktionen (z. B. „Entlassung“) wie auch das Locken mit Gratifikationen („Beförderung“) faktisch und psychologisch wirkungslos bleiben.

Wenn dann die unumgängliche „Einweisung“ in den Dienst sich nicht auf die Vermittlung des Handwerklichen beschränkt (wie sollte sie das?), stellt sich sofort die Frage nach der „Einweisung“ der Einweiser. Soll heißen: Welche sozial- oder gesellschaftspolitischen Absichten und Ziele verfolgen sie oder sind sie gehalten zu vermitteln? Und: Wer ist eigentlich wie legitimiert, diese besondere Art von gesellschaftlicher Sozialisation junger Erwachsener anzuordnen? Zudem ist die Erwägung, während eines Pflichtdienstjahres die tatsächlichen oder vorgeblichen Versäumnisse von Elternhaus und Schule beim Einüben sozialer Verantwortung nachholen zu wollen, befremdlich, zumindest aber unrealistisch hoch angesetzt.

63 Vgl. o. V., Gegen eine allgemeine Dienstpflicht, in: Junge Kirche, (1994) 2.

64 Vgl. Wolfgang Buff, KDV'er – Lückenbüßer und billige Arbeitskräfte, in: Wissenschaft & Frieden, (1994) 18 (Dossier).

65 D. Hackler (Anm. 15).

66 Vgl. W. Kaleck (Anm. 58).

67 N. Blüm (Anm. 31).

68 H. Backhaus-Maul (Anm. 9).

62 Angela Merkel, Dienstpflicht ist kein Ausweg, in: Die Welt vom 2. Februar 1994.

Schließlich wird im Zusammenhang mit der Dienstpflicht auch die historische Leier geschlagen: Eingedenk der während des „Dritten Reiches“ in den Volksdiensten „Reichsarbeitsdienst“⁶⁹ und dem in der Land- oder Hauswirtschaft abzuleistenden „Pflichtjahr“ für Mädchen⁷⁰ praktizierten vormilitärischen Ausbildung und Erziehung ist es heute schwer geworden, eine Dienstpflicht moralisch zu begründen. Auch ist vielen Deutschen die „radikalisierte Fortsetzung der Vorstellungen von der Dienstpflicht“⁷¹, die Zwangsarbeit in den Konzentrationslagern des Nationalsozialismus und Stalinismus, noch in unmittelbarer und schrecklicher Erinnerung.

Wird der Militärdienst nur als eine von mehreren Wahlmöglichkeiten eingeführt, so ergeben sich weitere Probleme. Denn um von den Betroffenen als Alternative wahrgenommen zu werden, müßte der Wehrdienst in jeder Hinsicht mit den anderen Offerten vergleichbar sein. Das würde bedeuten, entweder die Eigenarten der militärischen Lebenswelt (Uniformierung, Kasernierung etc.)⁷² aufzuheben oder sie auch auf die anderen Dienste auszudehnen. Hinzu kommt, daß mit dem militärischen Dienst als einer von mehreren Wahlalternativen seine substantielle Eigenart, das „Tötungs- und Todesrisiko“⁷³, entfiel. Wehrdienst wäre nur mehr ein Dienst unter anderen.

69 Gesetz vom 26. Juni 1935; Vgl. Hermann Kretschmann/Fritz Edel, *Der Reichsarbeitsdienst in Wort und Bild*, Berlin 1936.

70 Vgl. Gertrud Albrecht, *Das Pflichtjahr*, Berlin 1942.

71 M. Kutz (Anm. 32).

72 Vgl. Peter Barth, *Curriculum „Friedenssicherung in Europa“*, in: ders. (Hrsg.), *Bundeswehr in Staat und Gesellschaft*, München 1982.

73 Harald Oberhem, *Zehn Thesen zur „Allgemeinen Dienstpflicht“ im Kontext katholischer Soziallehre*, Bonn 1994.

IV. Entgrenzung der Sicherheitspolitik als Chance

Ähnlich wie das im Gletschereis eingeschlossene Geröll beim Abschmelzen im Tal ans Tageslicht kommt, hat die Auflösung des Ost-West-Konfliktes einige schon lange vorhandene, aber latent gebliebene sozial- und gesellschaftspolitische Probleme aufgedeckt und in den Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit gerückt. Diese Probleme haben mittlerweile beträchtliche Eigendynamik entwickelt und sind dringlich geworden. Da sie vielfältig untereinander und zudem mit einer längst nicht mehr nur auf militärische Mittel abhebenden Sicherheitspolitik verschränkt sind, entziehen sie sich einer isolierten Betrachtung, Steuerung und Lösung. Ein ganzheitlicher Ansatz ist gefordert. Inhaltlich geht es um die Aufhebung der Demarkationslinien zwischen Verteidigungs-, Sozial- und Gesellschaftspolitik.

Diese Entgrenzung kann sowohl neue gesellschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten (z.B. hin zur Solidarisierung) eröffnen als auch fatale Auswirkungen (z.B. Deprofessionalisierung der Sozialberufe) haben. Dabei steht letztlich nicht weniger als die künftige individuelle wie kollektive Sicherheit auf dem Spiel. Sicherheit als Versicherung einer Gesellschaft ihrer selbst aber ist wesentlich historisch-ideologisch bestimmt. Die Ansätze und Konzepte zur Erlangung dieser Sicherheit sind deswegen vor jeder Realisierung übergreifend und sorgfältig daraufhin zu untersuchen, welche Folgen ihr Scheitern hätte. Dies gilt besonders für eine „Dienstpflicht“.

Heinz Magenheimer: Sicherheitspolitik und Machtgestaltung in Europa

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/95, S. 3–12

Im Rahmen eines erweiterten Sicherheitsbegriffes ist die Sicherheitspolitik aufgerufen, Stabilität in Ostmittel-, Südost- und Osteuropa mit überwiegend nichtmilitärischen Mitteln zu gewährleisten. Trotz der Idealvorstellung von einer „ungeteilten“ Sicherheit in Europa spricht vieles dafür, daß Sicherheit noch längere Zeit nur sehr abgestuft erreicht werden kann. Viele Länder östlich von Oder und Neiße streben die Mitgliedschaft in supranationalen Organisationen bzw. Bündnissen des Westens an, obwohl sie sich in erster Linie einen Wirtschaftsaufschwung erhoffen. Es wäre verfehlt, würden West- und Mitteleuropa nur Wirtschaftshilfe gewähren, ohne auch auf den Prozeß einer Stabilisierung durch Demokratie und Rechtssicherheit in diesen Ländern zu achten. Außerdem ist eine wirtschaftliche Sanierung dieser Großregion nicht absehbar.

Unter den derzeitigen Umständen bietet eine Aufnahme von Ländern Ostmitteleuropas in die NATO mehr Nach- als Vorteile, da neuerlich eine Kluft in Europa – verschoben nach Osten – entstünde. Ein schrittweiser Transfer von Sicherheit in Richtung Osten erscheint demgegenüber erfolgsversprechender, wobei die Lage in den GUS-Staaten große Aufmerksamkeit zu schenken ist. Der Gefahr einer Remilitarisierung der russischen Außenpolitik kann auch nicht durch Rüstungskontrollabkommen begegnet werden. Eine deutsch-russische Partnerschaft könnte zu einer neuen Machtordnung in Europa führen. Die vorrangigen Staaten in Europa sind aufgefordert, Verantwortung für die Gestaltung dieser komplizierten Sicherheitslage zu übernehmen.

Hans-Georg Ehrhart: Peacekeeping im Jugoslawienkonflikt und die Folgen für die sicherheitspolitische Kooperation in Europa

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/95, S. 13–20

Die Jugoslawienpolitik der fünf Staaten der Kontaktgruppe ist gekennzeichnet durch konkurrierende Interessen und mangelhafte Koordination. Im Laufe der Ereignisse haben sich vier Hauptinteressen herauskristallisiert, die in unterschiedlicher und wechselhafter Ausprägung das Verhalten dieser Akteure bei der Konfliktbearbeitung beeinflusst haben: Eindämmung, Einflußsicherung, Einbindung und innenpolitische Rücksichtnahme. Das Instrument des Peacekeeping erwies sich vor diesem Hintergrund als die akzeptabelste Form völkerrechtlich sanktionierter Einmischung. Aber gleich, ob konventionelles oder robustes Peacekeeping, in jedem Falle wurde zu spät und zu unentschlossen gehandelt, so daß der Eindruck entstehen mußte, daß die Blauhelme bloß eine Alibifunktion im Interessenkalkül der Mächte haben.

Die Großmächte sind im Jugoslawienkonflikt nicht nur an der Intransigenz der Konfliktparteien gescheitert, sondern auch an ihrer eigenen Hypokrisie und Konzeptionslosigkeit. Leidtragende sind in erster Linie die Menschen vor Ort. Aber auch die sogenannte internationale Staatengemeinschaft hat allen Grund, über Konsequenzen nachzudenken. Das gilt insbesondere für die europäischen Staaten, die sich angesichts auseinanderdriftender Interessen innerhalb der Atlantischen Allianz und schwindender finanzieller Möglichkeiten darüber klarwerden müssen, wie die Sicherheit Europas künftig gestaltet werden soll: durch den Aufbau von Einflußzonen im Dienste militärisch abgesicherter nationalegoistischer Interessen oder durch die graduelle Schaffung eines gesamteuropäischen Sicherheitsraumes, in dem die Stärke des Rechts an die Stelle des vermeintlichen Rechts des Stärkeren tritt. Die Stärke des Rechts erfordert allerdings sowohl die Zustimmung der ihm unterworfenen Staaten als auch die Mittel und die Bereitschaft, dem gemeinsamen Recht zur Not auch gegen Widerstreben Geltung zu verschaffen.

Alfred Dregger: Für eine wirksamere atomare Nichtverbreitungs- und Abrüstungspolitik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/95, S. 21–26

1995 wird der Vertrag über die Nichtverbreitung von Atomwaffen (NPT) 25 Jahre in Kraft sein. In einer Überprüfungskonferenz im Frühjahr dieses Jahres werden seine Ergebnisse analysiert und die Chancen für die Nichtverbreitungspolitik auf dieser Grundlage bewertet werden. Die Vertragsstaaten müssen dabei über eine Verlängerung des Vertrages entscheiden.

Die beiden Ziele des Vertrages – die Nichtverbreitung von Atomwaffen und die atomare Abrüstung – gehören zu den Schicksalsfragen der Menschheit. Sie stellen sich nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion neu. Sind die Atomwaffen nach der Überwindung des Ost-West-Konfliktes noch ein geeignetes Mittel der Kriegsverhinderung? Akzeptieren die Länder der Dritten Welt auch künftig die für Atomwaffenstaaten und Nicht-Atomwaffenstaaten unterschiedlichen Kontrollregime der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA), die sie bei der wirtschaftlichen Nutzung der Kernenergie behindern könnten?

Nordkorea hat im Vorfeld der Überprüfungskonferenz gezeigt, daß sich die Mitgliedschaft bzw. Nichtmitgliedschaft in der Vertragsgemeinschaft politisch instrumentalisieren läßt. In derselben Zeit haben Nachrichten über den Schmuggel von waffenfähigem Material aus ehemals sowjetischen Beständen die Welt aufgeschreckt. Es entsteht die Gefahr, daß Atomwaffen in falsche Hände geraten.

Der Autor plädiert für eine neue und wirksamere Nichtverbreitungspolitik der Weltgemeinschaft über die Regelungen des NPT hinaus. Er fordert dafür eine Neubewertung des politischen und militärischen Zweckes der Atomwaffen und ihrer Kontrolle. Seine zentrale Forderung ist die nach einer internationalen Kontrolle aller Atomwaffen und des waffenfähigen Materials sowie nach einer für Atomwaffenstaaten und Nicht-Atomwaffenstaaten gleichen Kontrolle ihrer atomaren Anlagen im Auftrag der Weltgemeinschaft.

Eckhard Lübckemeier: Globale Herausforderungen deutscher Sicherheit. Neue Dimensionen der Sicherheitspolitik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/95, S. 27–36

Nach dem Ende des Kalten Krieges treten – im Unterschied zu den früheren militärischen – immer mehr andere Sicherheitsprobleme in den Vordergrund. Als Gefährdungen mit globaler Reichweite gelten vor allem Umwelt- und Ressourcenraubbau, Bevölkerungswachstum, Wanderungsbewegungen und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen. Dabei handelt es sich um (sekundäre) Gefährdungen, die von drei Transformationskrisen als primären Risikoquellen ausgehen: Im Westen steht der Übergang zu umwelt- und ressourcenschonendem Produzieren und Konsumieren aus, im Osten (postkommunistische Reformländer) ist der Wechsel von der Diktatur zur Demokratie und von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft zu meistern, und im Süden (Entwicklungsländer) muß ein Entwicklungsweg gefunden werden, der ein menschenwürdiges Leben für alle ermöglicht.

In dem Beitrag werden zunächst diese primären und sekundären Gefährdungen dargelegt. Danach wird untersucht, wie sie die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigen. Abschließend werden nationale und internationale Antworten auf die analysierten Herausforderungen erörtert.

Ekkehard Lippert: Allgemeine Dienstpflicht als sicherheits- und sozialpolitischer Ausweg?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/95, S. 37–45

Der Zivildienst, den Kriegsdienstverweigerer abzuleisten haben, ist bei der Versorgung alter und kranker Menschen nicht mehr wegzudenken. Damit ist die ursprünglich sicherheitspolitische Begründung für die Beibehaltung der Wehrpflicht vielfältig geworden: Zur „Landesverteidigung“ ist das Schließen von Lücken im sozialen Netz dazugekommen. Da die Massenarmee militärisch-operativ zunehmend an Bedeutung verliert, ist einerseits das Ende der Wehrpflicht absehbar; andererseits wächst in der alternden deutschen Gesellschaft der Bedarf an Betreuung und Pflege. Angesichts dieser Situation denken die Sozialstrategen über den Ersatz der Wehrpflicht durch eine allgemeine Dienstpflicht nach. Die bisher dazu entwickelten und in diesem Beitrag im Überblick referierten Konzepte erscheinen auf den ersten Blick einleuchtend, erweisen sich aber bei genauerer Betrachtung als trügerisch. Es wird sowohl deutlich, daß gesellschaftliche Sicherheit nicht mehr nur mit militärischen Mitteln gewährleistet werden kann, als auch, daß mehr soziale Sicherheit und Solidarität nicht staatlich verordnet werden können.