

Helmut Hugler

Sicherheitsstrukturen nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes

1. Einleitung

Der Kalte Krieg ist zu Ende, aber wir konnten uns auch fünf Jahre nach den »sanften Revolutionen« in den realsozialistischen Ländern nicht an den »Kalten Frieden« (Garten 1992) gewöhnen. Die Veränderung, die wir seit dem »Umbruch« von 1989 wahrnehmen, werden zum Großteil auf das Ende des Ost-West-Konfliktes zurückgeführt, dem wir heute im Nachhinein Klarheit und Übersichtlichkeit zuschreiben. Die Diskussion in und kurz nach dem »Umbruch« wurde von Schlagwörtern wie dem »Ende der Geschichte« (Fukuyama), der »neuen Weltordnung« (Bush), dem »unipolaren Moment« (Krauthammer) geprägt. Einerseits wurde ein »Friedensprojekt Europa« demokratischer Rechtsstaaten (Senghaas) erhofft, andererseits das Wiederaufleben alter Konfliktkonstellationen (Mearsheimer) erwartet. Die positiven Anklänge sind inzwischen allerdings fast gänzlich verschwunden, eine »Welt als Schrecken« (Senghaas 1992, 1993) wird befürchtet. Als sich ausschließendes Gegensatzpaar wird »Weltordnung« oder »Chaos« diskutiert (Zunker 1993). Beide, die zunächst euphorische wie die jetzt pessimistische Interpretation sind überzeichnet. In der Diskussion ist zum einen kaum Wissen über den realen Zustand der Internationalen Beziehungen produziert worden, zum andern können verzerrende Wahrnehmungen der Realität zu fehlleitenden Handlungsorientierungen führen.

Nach 1989 hatten sich die Augen zunächst voller Hoffnung auf Internationale Organisationen, wie die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) und die Vereinten Nationen mit der Erwartung gerichtet, daß es diesen gelingen könnte, eine europäische oder globale Friedensstruktur zu errichten. Doch zeigte sich inzwischen, daß sich weder eine europäische Friedensordnung herausgebildet hat, noch konnten die Vereinten Nationen oder andere Internationale Organisationen eine glaubwürdige und erfolgreiche Rolle als Ordnungs- und Friedensstifter übernehmen. Vielmehr scheinen die Internationalen Organisationen von den vielfältigen

Konflikte hoffnungslos überfordert. Positive Entwicklungen, wie das Abkommen zwischen der PLO und Israel erscheinen als Ausnahme und sind das Ergebnis von Geheimdiplomatie, die außerhalb offizieller Verhandlungen durchgeführt wird. Die Regel bilden gescheiterte UN-Aktionen wie Kambodscha und Somalia oder das Wiederaufleben der Kämpfe in Angola. Die Welt erscheint uns als zunehmend bedrohlich und chaotisch. In der Perzeption des »Westens« - und auch von Teilen des Ostens - entsteht ein neuartiges Bedürfnis nach »Sicherheit« und »Ordnung«, um den neuen »Risiken« und »Bedrohungen« von Machtvakuen, von Waffenstaaten, neuen Großmächten und Regionalkonflikten, die nach der Auflösung der bipolaren Ordnung aufbrechen, begegnen zu können. Neue Konfliktursachen und -potentiale entstehen oder werden »entdeckt«, denen de facto mit militärischen Mitteln nicht beizukommen ist, die aber möglicherweise militärisch »eingedämmt« werden müssen, um die »Stabilität« zu »sichern«.

Die neuen Formen von sicherheitspolitischer Kooperation zwischen den Staaten der »westlichen Wertegemeinschaft« gehen zwar von den alten Institutionen des Ost-West-Konfliktes wie NATO, KSZE, UNO und WEU aus,¹ formen diese aber nach ihren neuen Bedürfnissen um, ohne die friedenspolitischen Chancen für Abrüstung, die sich nach dem Ende der Bipolarität anboten, ernsthaft zu erwägen. Es werden »Netzwerke« sicherheitspolitischer Institutionen unter dem Schlagwort der »interlocking institutions« gebildet, die den Einsatz von Militär unter den Bedingungen sich ausdifferenzierender Interessen ermöglichen sollen.

Militär, so meine These, bekommt eine neue Funktionalität zur Absicherung der sich herausbildenden Ordnung in der internationalen Politik: Der Aufgaben- und Einsatzbereich wird erweitert, die relativ unflexiblen Strategien aus der Zeit der Blockkonfrontation werden durch flexible und multioptionale ersetzt.

Sicherheitsstrukturen sind Bestandteil einer »Weltordnung«. Daher werden sie hier zunächst in bezug auf »Ordnung« diskutiert. Anschließend sollen kurz die Sicherheitsstrukturen während des Ost-West-Konfliktes charakterisiert werden. Danach werden zuerst die veränderten Bedingungen im internationalen System nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes dargestellt und dann die ersten Konturen von Sicherheitsstrukturen in der Ordnung der Post-Ost-West-Konflikt-Ära gezeichnet. Diese Überlegungen sind thesenhafte Reaktionen auf die Umstrukturierungen der sicherheitspolitischen Institutionen und der Veränderungen der Sicherheitsstrukturen.

1 Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik ist Bestandteil des Maastrichter Vertrags. Im Vertrag wird die WEU ersucht, »Entscheidungen und Aktionen der Union, die verteidigungspolitische Bezüge haben, auszuarbeiten und durchzuführen.« (Artikel J 4, 2, zit. n. Rat der Europäischen Gemeinschaften 1988: 126).

2. Zur Funktion von Sicherheitsstrukturen in einer (Welt-)Ordnung

Sicherheitsstrukturen sind der Rahmen für die »ultima ratio« einer Weltordnung und ihrer Politik. Eine erste Annäherung an das Verhältnis von Sicherheitsstrukturen und Weltordnung kann vor dem Hintergrund des historisch-strukturellen Ansatzes, wie ihn Robert W. Cox auf das internationale System anwendet (Cox 1987; 1989) erfolgen. Cox als Vertreter eines polit-ökonomischen Ansatzes geht in seinen Überlegungen zur »Weltordnung« von historischen und gesellschaftlichen Verhältnissen aus, die sich in drei Strukturebenen manifestieren: der Organisation der Produktion, der Staatsform und der Struktur einer Weltordnung. Die Ordnung ist der globale Rahmen der gesellschaftlichen Reproduktion, der Staat vermittelt zwischen der Ebene der Organisation der Produktion und der Weltordnung. Der Staat hat darüber hinaus unter anderem die Funktion, für die Sicherheit seiner Bürger zu sorgen. Es besteht eine Wechselwirkung zwischen den drei Ebenen, die ein sich gegenseitig bedingendes, und damit auch veränderndes Verhältnis schafft, wobei das Cox'sche Konzept eine konsensual errichtete, hegemoniale Konstellation beschreibt. Die Entwicklung hin zur Transnationalisierung der Organisation der Produktion verändert die Staatsform. So läßt sich am Beispiel der EG die These von der »Herausbildung neuer Staatsformen und -funktionen« belegen und insbesondere die »Politikverflechtung zwischen supranationaler, nationalstaatlicher und regionaler Regulationsebene« herausarbeiten (Röttger 1993: 51).

Das Problem der Politikverflechtung weist auf die Bedeutung einer Politikform hin, ohne die internationale Ordnungspolitik nicht auskommt: *Multilateralismus*. Aus dem Cox'schen Konzept ergibt sich, daß eine Ordnung im internationalen System nicht einseitig reproduziert (und gesichert) werden kann. Daher ist es für die Analyse zentral, daß Ordnungspolitik notgedrungen multilateral und in gewissen Grenzen kooperativ angelegt ist, unabhängig davon, ob es sich um eine hegemoniale oder nichthegemoniale Ordnung handelt. Zwar gewinnt die Fähigkeit zu multilateraler Politikabstimmung unter nichthegemonialen Bedingungen an Bedeutung für das relativ störungsfreie Funktionieren des globalen Kapitalismus, jedoch ist auch der Hegemon gezwungen, wohlwollend zu handeln, und auf einen Konsens hin zu wirken, da sonst die anderen Teilnehmer an der Ordnung sich zumindest nicht mehr aktiv beteiligen und damit die Kosten (aus der Sicht des Hegemons) in die Höhe treiben würden. Das Problem einer nichthegemonialen Ordnung liegt also in der schwierigeren Koordination von verschiedenen, sich zum Teil einander widersprechenden Interessen der wohl doch nicht - oder nur sehr begrenzt - rationalen Akteure.

Dieser historisch-strukturelle Ansatz thematisiert zwar die Funktionsweise einer Weltordnung, jedoch nicht Sicherheitsstrukturen als solche. Nicht die gewaltförmige Absicherung einer Ordnung wird analysiert, sondern die alltägliche Reproduktion einer Produktionsweise im globalen Maßstab. Einen Versuch, Sicherheitsstrukturen in die politökonomische Analyse zu integrieren, hat Susan Strange unternommen. »The security structure in a political economy is the framework of power created by the provision of security by some human beings for others.« (Strange 1988: 45) Sicherheit wird von Spezialisten gewährleistet, die nicht an der gesellschaftlichen Produktion und Reproduktion beteiligt sind, sondern im Gegenteil die Gesellschaft etwas »kosten«. Sie entziehen der Gesellschaft Ressourcen, die für die Reproduktion oder die Verteilung fehlen. Das heißt, sie handeln nicht der Logik der kapitalistischen Gesellschaft entsprechend, scheinen aber notwendig, um deren Bestand zu sichern, da eine kapitalistische Gesellschaft durch soziale Ungleichheit gekennzeichnet ist, und auch Konflikte über den Bestand der Gesellschaft zumindest historisch Bestandteil der kapitalistischen Entwicklung waren.

Die Unterscheidung ist bedeutsam für den Status von Sicherheitsstrukturen in bezug auf eine kapitalistische Weltordnung. Sicherheitsstrukturen müssen konstruiert werden - auch wenn sie im Ergebnis niemandes Interessen exakt entsprechen -, die nationalen Gesellschaften müssen ihre Ressourcen dafür zur Verfügung stellen. Sie sind dennoch »historische Fundsache«, das heißt nichtintendiertes Ergebnis von intentionalen Handlungen. Eine Weltordnung hat die Stabilität, das Funktionieren und die Reproduktion einer weltweiten kapitalistischen Gesellschaftsformation durch die Herstellung von Erwartungssicherheit, Verregelung und die Entwicklung von konsensualen Normen zu gewährleisten. Aufgrund der im Kapitalismus notwendig produzierten Ungleichheit kann es jedoch zu Konfliktlagen kommen, die sowohl den Bestand der Ordnung, als auch deren Fähigkeit, die alltägliche Funktionsweise des Systems zu sichern, bedrohen. Die letztlich gewaltförmige Absicherung der Ordnung ist die Hauptfunktion der Sicherheitsstrukturen. Wenn das Regelwerk einer Ordnung versagt, dann müssen sie wirksam werden.

Zentral für das Verständnis der Sicherheitsstrukturen ist der Sicherheitsbegriff, die Vorstellung einer Gesellschaft² von ihrer Sicherheit und ihrer Nicht-Bedrohtheit. Dieser Sicherheitsbegriff hat auch eine interne gesell-

2 Der Sicherheitsbegriff einer Gesellschaft ist derjenige ihrer Eliten. Analoges gilt für den später eingeführten Begriff des »nationalen Interesses«.

schaftliche Bedeutung, er kann sowohl der Abgrenzung nach außen dienen, wie auch der Disziplinierung und Kohäsion einer Gesellschaft.³

3. Sicherheitsstrukturen des Ost-West-Konfliktes

Die Sicherheitsstrukturen des Ost-West-Konfliktes waren durch ein widersprüchliches Verhältnis von Konfrontation und Kooperation gekennzeichnet. Sicherheit war im Ost-West-Konflikt aus der Sicht der zentralen Akteure in starkem Maße militarisiert, was sich auch in der Konzentration der Systemauseinandersetzung und -kooperation (Rüstungskontrolle) auf die militärische Ebene ausdrückte. Die als zentral wahrgenommene militärische Ebene der Atomwaffen war jedoch paradoxerweise nicht als militärische, sondern als symbolische zwischen den Blöcken wirksam. Die Atomwaffen waren *politische* Waffen, die nicht für den Einsatz gedacht waren, sondern sowohl als Machtsymbol gegen den Antagonisten, wie auch als Machtchip innerhalb der Bündnisse dienten.

Der Nachkriegsordnung in ihren strukturellen Dimensionen - globaler Fordismus und Ost-West-Konflikt - entsprach ein bestimmter Set an Institutionen. Die ökonomische Regelung wurde durch Sonderorganisationen der UNO wie Weltbank und Internationalem Währungsfonds sowie dem Gold-Dollar-Standard und dem General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) gesichert. Auf der Ebene der Herrschaftsmittel entstanden die »Sicherheitsstrukturen«. Diese wurden, da sich das »One-World« Konzept Roosevelts nicht durchsetzte, entlang der antagonistischen Linien organisiert. Im Westen entstanden die Strukturen, die der »doppelten Eindämmung« (der UdSSR und Deutschlands/Japans) dienen: NATO, WEU, EG und die weltweite, langfristig erfolglose Umkreisung der UdSSR (unter anderem South East Asia Treaty Organisation, 1954 - 1977, und Central Treaty Organisation, 1955 - 1979).

Das, was wir heute als Ordnung des Ost-West-Konfliktes wahrnehmen, ist das Ergebnis des Kalten Krieges, das heißt der Verschärfung eines in der internationalen Politik latenten, strukturell angelegten Konfliktes zweier Antagonisten. Die globalen Steuerungsorganisationen und -institutionen (UNO, Bretton Woods-System) wurden geplant und eingerichtet, als die späteren Kontrahenten des Kalten Krieges noch an kooperativer Politik interessiert waren und durch den Hitler-Faschismus geeint wurden. Der Kalte Krieg begann diese ursprünglich als multilateral und global angelegten Organisationen zu überformen und zum Austragungsort des Konfliktes zu

3 Hier greift der Begriff der »imaginären Gemeinschaft«, den Benedict Anderson (1988) am Beispiel der Entstehung des Nationalstaats entwickelt und den Mary Kaldor (1991) auf den Ost-West-Konflikt übertragen hat.

machen. Dies gilt für die Umfunktionierung dieser Organisationen im Kalten Krieg ebenso, wie für die Sicherheitsorganisationen und -institutionen, die erst unter dem Eindruck des Kalten Krieges entstanden sind, ihre militärische Bedeutung jedoch nach der ersten heißen Phase des Kalten Krieges ab 1955 erlangten. Die sicherheitspolitischen Institutionen waren zunächst konfliktiv orientiert und sollten der Bündniskonsolidierung dienen (NATO, WVO). Sowohl auf der Ebene der Blockmächte wie auf der Gesamtebene des Konfliktes wurden jedoch auch Institutionen entwickelt, die eine kooperative Form der Systemauseinandersetzung ermöglichten. Auf der Supermachtebene wurde durch Rüstungskontrolle vor allem die Handhabung der Atomwaffen verregelt, über den engen sicherheitspolitischen Bereich hinausgehende Übereinkünfte auch z. B. in der KSZE behandelt.

Unter dem Eindruck der Ersten Ölkrise veränderte sich die Diskussion um den Sicherheitsbegriff: Es kam zu einer ersten Ausdifferenzierung von Sicherheit, Rohstoffe wurden als strategische Größen deklariert und in den Bereich militärischer Absicherung eingegliedert. Streng genommen hatte diese Erweiterung ihren Ursprung nicht im Ost-West-Konflikt, wenn sie auch von ihm überformt wurde, sondern im Verhältnis zwischen rohstoffproduzierenden Regionen und Industriestaaten (Mauil 1988). Diese Interpretation von Sicherheit wurde unter den Bedingungen des Ost-West-Konflikts von der Öffentlichkeit jedoch kaum wahrgenommen, und sie hatte nur eine geringe Wirkung auf die multilateralen Planungen der westlichen Staaten.⁴

4. Sicherheitsstrukturen nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes

Der Ost-West-Konflikt wirkt heute als historisch-reale Leerstelle nach. Seine »disziplinierende Wirkung« (Czempiel 1993) fehlt auf allen Ebenen der internationalen Politik. Zwar konnten einige Konflikte während des Absterbens des Ost-West-Konfliktes und nach seinem Ende beigelegt werden, wie zum Beispiel der Afghanistan-Konflikt. Aber andere Konflikte eskalierten, gerade weil diese Wirkung fehlte.

Der Bedarf nach Sicherheit orientiert sich nicht mehr an dem engen militärischen Begriff von Sicherheit, der den Ost-West-Konflikt dominierte. Wie oben beschrieben, wurde bereits während des Konfliktes ein weiter gefaßtes Verständnis von Sicherheit entwickelt, das sich nicht an geopolitischen Erfordernissen im traditionellen Sinn, sondern an den Stabilitätsanforderungen der kapitalistischen Industriestaaten (Zugang zu Rohstoffen und Energieträgern) ausrichtet. Das an der Rüstungskonkurrenz und der nuklea-

4 Die Gründung von Rapid Deployment Forces ist in diesem Zusammenhang zu sehen.

ren Bedrohung orientierte Sicherheitsverständnis des Ost-West-Konfliktes starb mit diesem ab und setzte das stabilitätsorientierte frei. Der Begriff des »Risikos« ersetzte die »Bedrohung« und formt damit die Sicherheitsstrukturen vor. Als Risiken werden zum einen die zahlreichen zu erwartenden ethnonationalistischen Kleinkriege wahrgenommen, zum anderen potentielle regionale Vormächte (»Waffenstaaten«). Risiken bedrohen nicht die Existenz einer Gesellschaft oder eines Staates, sondern sie bedrohen die Stabilität, das heißt, sie können einen Staat »verwunden«.⁵

Auf seiten der westlichen Sicherheitsinstitutionen konnte zunächst nur die NATO Initiative ergreifen. Die NATO, die den Begriff der Risiken übernahm⁶, versuchte unter den Bedingungen der »strategischen Entflechtung« (Nerlich 1991), das heißt des Bedeutungsrückgangs der Atomwaffen und dem Rückzug der damals noch sowjetischen Truppen, eine neue Strategie für die Zeit nach dem Ost-West-Konflikt zu entwickeln.

Es ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht möglich, die zum Teil widersprüchlichen Elemente neuer Sicherheitstrukturen in einem kohärenten Modell zu erfassen. Im folgenden sollen einige wesentlich erscheinende Aspekte der im Entstehen begriffenen Sicherheitsstrukturen herausgegriffen und diskutiert werden.

Regionalisierung der Sicherheitspolitik

Die Begriffe der Region und der Regionalisierung sind nicht eindeutig definiert (Daase 1993). Ich lege hier einen funktionalen und formalen Begriff von Region zugrunde, d. h. Region wird auf inhaltlichen Bereiche (zum Beispiel Sicherheitspolitik) und die »Dichte« an Interaktion bezogen.

»Integration kann also, muß aber nicht ein Merkmal von Regionalisierung sein; ebensowenig ist Kooperation eine Voraussetzung für Regionalisierung. Regionen entstehen nämlich auch durch konfrontative Interaktionen.« (Daase 1993: 81)

-
- 5 Der Begriff der »Verwundbarkeit« taucht schon bei Keohane und Nye auf: »Will man die Rolle der Macht im Rahmen der Interdependenz verstehen, muß zwischen Empfindlichkeit und Verwundbarkeit unterschieden werden. (...) Empfindlichkeit meint den Grad der Reaktionsfähigkeit innerhalb eines gegebenen politischen Rahmens, die Frage also, wie rasch Veränderungen in einem Land kostspielige Effekte in einem anderen hervorrufen, und wie groß diese sind.(...) Verwundbarkeit kann als eine Situation definiert werden, in der ein Akteur durch äußere Ereignisse selbst dann Kosten tragen muß, wenn er seine Politik modifiziert hat.« (Keohane, Nye 1987: 79-82)
 - 6 »Unser strategisches Konzept unterstreicht, daß die Sicherheit des Bündnisses im globalen Zusammenhang gesehen werden muß. Es zeigt vielfältige Risiken auf, einschließlich der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Unterbrechung der Versorgung mit lebenswichtigen Ressourcen sowie Terror- und Sabotageakte, welche die Sicherheitsinteressen des Bündnisses berühren können« (aus der Erklärung von Rom über Frieden und Zusammenarbeit, von der Tagung der Staats- und Regierungschefs des Nordatlantikrats am 7. und 8. November 1991, zit. n. Weisser 1992: 263).

Nach der Auflösung der bipolaren Strukturierung der Welt ist noch offen, nach welchen Prinzipien sich das internationale System aufteilt. Verschiedene »Regionalisierungen« lassen sich beobachten, die paradoxerweise mit Globalisierungstendenzen einhergehen: auf dem ökonomischen Sektor zum Beispiel die Triadisierung der Welt (USA, Japan, EU/Deutschland).

Regionen hatten auch für die Auseinandersetzung im Ost-West-Konflikt eine große Bedeutung. Die Region des Nahen Ostens war z. B. eine der sicherheitspolitischen Schlüsselregionen im Ost-West-Konflikt, in der beide Seiten versuchten, Einflußsphären-Politik zu betreiben. Tendenziell nahm die Bedeutung von regionalen Auseinandersetzungen während des Ost-West-Konfliktes zu, so daß im Zuge der abnehmenden Steuerungsfähigkeit von Konflikten in den Peripherien von der Entwicklung von »Chaos-Macht« gesprochen wurde.

»Aus tendenziell chaotischen Situationen, (...) entsteht 'Verhinderungsmacht': Sie wirkt gezielten Einmischungen von außen, also einer Kontrolle und Manipulation, entgegen und erlaubt es, eine solche Lage zur Abwehr interventionistischer Versuche politisch zu instrumentalisieren. Auf diesen Zusammenhang hin ist der auf den ersten Blick fremd erscheinende Begriff der »Chaos-Macht« gemünzt« (Senghaas 1988: 170).

Die als Folge der multipolaren Welt diskutierte Regionalisierung der Sicherheitspolitik führt zu einer Rückkehr geographisch-räumlichen Denkens in der internationalen Politik. Das bedeutet nicht, daß die »alte« Geopolitik zurückkehrt, aber daß es geographische Räume gibt, in denen sie ihre Bedeutung behält. Im Kontext kooperativer Sicherheitspolitik erscheint diese Politik eher als Risikofaktor. Die Überlegungen zu präventiver Diplomatie, sind angelegt, derartige Konflikte einzudämmen, bevor sie für den Norden sicherheitsrelevant werden (dazu Daase u. a. 1993).

Sicherheitszonen

Zwischen den Zentren und den Peripherien wie auch in den Peripherien selbst wird zunächst das traditionelle Modell von Sicherheitspolitik vorherrschen. Senghaas begründet dies mit der unterschiedlichen Bedeutung, die das »Sicherheitsdilemma« im OECD-Bereich und in den Peripherien bekommt (Senghaas 1992: 12ff.). Das klassische Sicherheitsdilemma verlor im OECD-Bereich an Bedeutung, da die Beziehungen zwischen den industrialisierten Staaten nicht mehr auf militärischer Machtkonkurrenz beruhen. Konflikte innerhalb von oder zwischen »Dritt-Welt-Staaten« werden gewaltsam ausgetragen werden, da spätestens durch die Interessenpolitik des Ost-West-Konfliktes Gesellschaften polarisiert und interne Konflikte geschürt wurden. Falls Interessen von Staaten der OECD-Welt direkt betroffen sind, oder falls die »Stabilität« der Industriestaaten bedroht ist, werden diese als letztes Mittel ebenfalls versuchen, militärisch zu inter-

venieren. Dabei muß allerdings berücksichtigt werden, daß dem komplizierte Verhandlungsprozesse vorausgehen werden. Der Interventionismus wird nicht nur selektiv sein, weil die Interessenlage unterschiedlich sein wird, sondern weil auch nicht in jedem Fall die nötigen Ressourcen im engen wie im weiten Sinn (Konsens unter den Partnern) zu mobilisieren sind.

Neue Funktionen von Militär

Die Folge der Aufteilung in Sicherheitszonen ist eine differenzierte Verwendungsweise des Militärs. Die Staaten der OECD-Welt setzen Militär untereinander nicht mehr als Mittel zum klassischen Krieg ein, sondern als Mittel zur Stabilisierung und Sicherung ihrer eigenen Interessen nach außen.⁷ In diesem Zusammenhang hat die Diskussion über die Funktionsveränderung des Militärs ihre Berechtigung. Allerdings ist daraus gerade nicht zu folgern, daß Militär nicht mehr als Herrschaftsmittel benützt würde. Die Erfordernisse der Herrschaftssicherung haben sich geändert: Gesichert werden müssen nicht mehr Territorien und Grenzverläufe zwischen den führenden kapitalistischen Staaten. Krieg zwischen ihnen ist darüber hinaus dysfunktional (Czempiel 1994) - was aber früher auch keine Kriege verhindert hat. Die nördliche Sicherheitspolitik zielt nicht mehr primär auf Territorialität, sondern auf Funktionen für die Stabilität, wie z. B. die Sicherung der Rohstoffwege. Interventionsgründe stehen daher nur in funktionalem Zusammenhang mit geopolitischen Konflikten der Zukunft.

Die neuen Technologien prägen auch Strategie und Form des Militärs. Durch High-Tech-Militär sind die Einsatzmöglichkeiten flexibilisiert. Das Militär kann den neuen Risiken entsprechend angepaßt eingesetzt werden. Militärs verstehen sich daher nicht mehr als »Kämpfer«, sondern als »Retter, Beschützer, Helfer und Bewahrer« (Däniker 1992), das setzt jedoch Interventionsfähigkeiten voraus. Der Wegfall der strategischen atomaren Drohung ermöglicht die konsequente Entwicklung dieser Komponente des Militärs, die auf eine Erhöhung der Flexibilität, der Beweglichkeit und auf verbesserte Führungs- und Aufklärungsmöglichkeiten hinzielt.

Kooperative Renationalisierung

Während des Ost-West-Konfliktes wurde die Bestimmung des »nationalen Interesses« vor allem militärisch wahrgenommen (Luke 1989: 207f). Nach

7 Die andere Seite der Medaille der im »Norden« entstehenden »Festungsmentalität« ist die MigrantInnen- und Asylpolitik etwa der EU. Hier wird, mit paramilitärischen (in der BRD mit dem Bundesgrenzschutz) und zum Teil militärischen Mitteln, Menschen Hilfe verweigert, die sie nicht zuletzt aufgrund der Auswirkungen des nördlichen Produktions- und Konsummodells benötigen.

dessen Ende fand eine Ausdifferenzierung der Interessen der einzelnen Staaten des OECD-Bereichs statt. Dies ist zum Teil dem Wegfall des Feindes geschuldet, der die »westliche Wertegemeinschaft« festigte. Allerdings hat sich die nationale Interessenbestimmung aufgrund von Verschiebungen der Kräfteverhältnisse zwischen den Staaten der Triade schon seit längerem verändert.

In den Diskussionen der außenpolitischen Eliten wird eine Renationalisierung der Außen- und Sicherheitspolitik befürchtet und es werden kooperative Ansätze entwickelt, um dem entgegenzusteuern. Im Gegensatz dazu scheint mir eher eine Art kooperativer Renationalisierung stattzufinden, die sich in allen Staaten des Westens ausmachen läßt. Aufgrund der (Selbst-) Einbindung der Bundesrepublik in den Westen und die darauf folgende multilaterale Strategie, handelt es sich bei der Entwicklung in der BRD jedoch um einen besonders harten Einschnitt. Seit der Vereinigung gibt es eine Diskussion über die Bestimmung des »nationalen« Interesses. Dies ist darauf zurückzuführen, daß die Eliten der BRD während des Ost-West-Konfliktes keine offene Diskussion über außenpolitische Interessen geführt haben, die über Integration, Vereinigung und den Zugewinn von Souveränität hinausging. Diese Diskussion setzte erst nach der Vereinigung ein.⁸ Konservative Kritiker bemerken, daß

»... die deutsche Außenpolitik in dieser Situation zwischen 1990 und 1992 reflexartig nach dem vorprogrammierten Denk- und Verhaltensmuster reagierte und die Alternative einer systematischen Infragestellung ihrer eigenen Grundlage in der Perspektive weiterer Veränderung der europäischen Situation von vornherein ausschloß ...« (Rühe 1993: 25).

Die außenpolitische Elite der BRD hat ein starkes Interesse an der Fortsetzung der bislang erfolgreichen multilateralen Interessenspolitik. Allerdings zeigt sich in der seit 1989 neu erwachten Diskussion um die außenpolitischen Interessen, daß die Möglichkeit einseitigen Handelns als, wenn auch nicht bevorzugte, so doch reale Option mitgedacht wird.

»So rückt die Alternative, daß Deutschland nicht gemeinsam mit den Partnern in der Europäischen Gemeinschaft, sondern stärker unilateral bzw. in besonderen Interessengemeinschaften handeln muß, in Reichweite des nächsten Jahrzehnts.« (Nötzold 1993: 49)

Bezogen auf Europa fragt Rummel, »... wie weit der individuellen Betroffenheit eines Staates nachgegeben werden kann, ohne daß eine zu weit reichende Nationalisierung von sicherheitspolitischem Denken eintritt.« (Rummel 1993: 392)

8 Das heißt nicht, daß die BRD vor 1989 keine Interessenpolitik betrieben hätte. Sie konnte keine offene Machtpolitik betreiben und entwickelte deshalb einen »außenpolitischen Stil« indirekter Einflußnahme unter den Bedingungen unfreiwilliger Selbstbeschränkung, der ebenfalls als Machtpolitik bezeichnet werden kann (Statz 1992: 237f). Maull folgert daraus eine, allerdings, »Vorreiterrolle der bundesdeutschen Außenpolitik für eine neue Art internationalen Beziehungen, eine Quasi-Modellfunktion als Zivilmacht« (Maull 1992b: 69).

Die Definition der Interessen bewegt sich immer noch in den Strukturen »nationalen Interesses« der realistischen Schule. Der bedrohte Staat muß mit Selbsthilfe reagieren. Den Konzepten Kooperation und Multilateralismus liegt diese Struktur zugrunde. Es kooperieren rationale Egoisten, d. h. Kooperation ist nur Mittel zum Zweck und steht permanent zur Disposition.

Im Widerspruch zur kooperativen Renationalisierung steht die Konstruktion von Interessenidentitäten auf der supranationalen Ebene (Hill 1989: 32). Widersprüchlich sind diese deshalb, weil sich im Einzelfall doch das »nationale Interesse« durchzusetzen scheint. Die Mechanismen dieser Interessendefinition folgen demselben selbstbezogenen Muster wie die nationale Interessendefinition. Aus diesem Grund ist von dieser Supranationalisierung nicht automatisch ein friedenspolitischer Effekt zur erwarten.

Posthegemonialer Multilateralismus und sicherheitspolitische Netzwerke

Der Widerspruch zwischen den neudefinierten nationalen Interessen und dem globalen Ordnungsbedarf läßt sich als »Koordinationsdilemma« bezeichnen (Senghaas 1992: 34). Die Kooperation, die als Multilateralismus (Ruggie 1993) diskutiert wird, steht vor dem Problem, daß sich mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes die Interessen der »OECD-Welt-Staaten« ausdifferenzieren. Dies zeigt sich an den Schwierigkeiten der GATT-Verhandlungen, aber auch im sicherheitspolitischen Bereich. Eine einheitliche Organisation von Sicherheitspolitik ist nicht mehr im Interesse der westlichen Staaten, da sich niemand ganz »realistisch« in einen kriegerischen Konflikt hineinziehen lassen will, in dem nicht »vitale Interessen« bedroht sind. Ein Alleingang ist gerade noch gegen Staaten wie Panama möglich, aber nicht in größeren Konflikten.

Es können sich auch Widersprüche zwischen dem Multilateralismus und dem »nationalen Interesse« ergeben. Diese sind auch der Hintergrund der zu erwartenden Renationalisierung. Die Ausdifferenzierung der Interessen nach dem Absterben des gemeinsamen Feindes »Kommunismus« macht herrschaftstechnisch ein multioptionales und flexibles Geflecht von (sicherheitspolitischen) Institutionen notwendig.

Die neuen Sicherheitsstrukturen sind als ein Netzwerk von ineinandergreifenden Sicherheitsinstitutionen konzipiert, die einerseits eine Interessenabstimmung ermöglichen, die es aber andererseits bei unterschiedlichen Interessen auch ermöglichen, daß einige Staaten handeln, ohne daß nichtinteressierte Akteure gegen ihren Willen mit einbezogen werden (Jopp, Rummel, Schmidt 1991: 294, 309).

Das komplementäre Verhältnis von NATO und WEU, der Aufbau des Nordatlantischen Kooperationsrates, die »Partnerschaft des Friedens« etc. sind Versuche, Optionen für Interessendurchsetzung zu eröffnen, ohne einen Zwang zur Beteiligung zu schaffen. Die Funktionalität dieser Konstruktion zeigt sich in der Debatte zum militärischen Einsatz im ehemaligen Jugoslawien. Solange die USA nicht bereit waren, sich an der Aktion zu beteiligen, war die NATO als Akteur nicht ernsthaft in der Diskussion. Erst als die USA ihre Balkan-Politik zu ändern begannen, konnte die NATO aktiv werden.⁹ »Die Vielfalt an sicherheitspolitischen Organisationen ist also gewollt« (Rummel 1993: 385).

Die »neue« Arbeitsteilung der Institutionen bedeutet eine Aufwertung der sicherheits- und militärpolitischen Aspekte der NATO und der WEU. Diese dienen als Instrumente von multilateraler Sicherheitspolitik im engeren Sinn, während der Aufgabenbereich der KSZE auf Mandatierung und nicht-militärische Aspekte von Konfliktregulierungen eingengt wird. Zwar ist es positiv zu bewerten, daß die KSZE nicht militarisiert wird, was dem im Ost-West-Konflikt entwickelten kooperativen Ansatz widersprechen würde. Allerdings wird die Bedeutung der KSZE im Vergleich zur NATO verringert, weil ihr »Drohpotential« ausgelagert ist und von Entscheidungen abhängt, die nicht im KSZE-Rahmen getroffen werden.

Die Reform der NATO ist inzwischen weitgehend abgeschlossen. Auf dem NATO-Gipfel vom 11. Januar 1994 wurde nicht nur die »Partnerschaft für den Frieden« beschlossen, sondern auch der weitere Ausbau der Interventionsfähigkeit der NATO. Im Kommuniqué der Staats- und Regierungschefs der NATO-Staaten liest sich das folgendermaßen:

»In der Wahrnehmung unserer gemeinsamen transatlantischen Sicherheitserfordernisse wird die NATO zunehmend aufgefordert werden, Aufträge durchzuführen, zusätzlich zur traditionellen und grundlegenden Aufgabe der kollektiven Verteidigung ihrer Mitglieder, die eine Kernfunktion bleibt. Wir bekräftigen unser Angebot, von Fall zu Fall (...) friedenswahrende und andere Operationen unter der Autorität des VN-Sicherheitsrates oder der Verantwortung der KSZE zu unterstützen.«¹⁰

Als Folge davon wurde eine Reform der Alliierten Streitkräftekommandos beschlossen, die die notwendige Flexibilität eines Einsatzes sichern soll. Auf der Ebene der militärischen Diskussion in der NATO wird derweil schon an der konkreten Umsetzung, das heißt an den »Militärischen Planungen der NATO für friedensunterstützende Operationen« gearbeitet.¹¹

9 Daß NATO-Funktionäre vorzeitig in Sachen Balken aktiv wurden, um die Rolle der NATO zu stärken, ist eine andere Sache, die mit der NATO-Bürokratie zu hat.

10 Erklärung der Staats- und Regierungschefs, zit. nach NATO-Brief 1/94: 31; Wörner 1994, s. a. eine Zusammenfassung der Ergebniss des Gipfels in: *ami* 2/94: 6-10.

11 So lautet der Titel eines Konzeptes (MC 327), das vom Militärausschuß der NATO entwickelt wurde. Dabei wird explizit erwähnt, daß die NATO »friedensunterstützende Ope-

Die neuen Sicherheitsstrukturen entsprechen somit der Anpassung »realistischer« Modelle an die vermeintlichen »Herausforderungen« einer veränderten Gegenwart.

5. Schlußfolgerungen

Aufgrund der bisherigen Überlegungen stellt sich die Frage nach der Hegemonie im internationalen System neu. In der traditionellen Theorie der internationalen Politik ist Hegemonie an einen konkreten Staat gebunden. Gegenwärtig ist nicht davon auszugehen, daß eine der Triadenmächte (USA, Japan, EU/Deutschland) diese Funktion ausüben könnte. Unter den jetzigen Bedingungen findet eine kooperative Ordnungspolitik ohne globalen Hegemon statt. In funktionalen oder regionalen Einzelbereichen mag es führende und damit »gestaltungsfähige« Staaten geben. Die USA spielten z. B. im Golfkrieg oder bei der Intervention in Somalia diese Rolle. Sie können aber - überspitzt formuliert - auch als Söldner betrachtet werden. Zwar haben die USA im Bereich des Militärischen noch die Fähigkeit zur Initiative. Es ist für sie jedoch kaum mehr möglich, allein zu handeln, weil militärische Großaktionen schlicht nicht mehr zu finanzieren sind.

Die Frage ob sich die internationalen Beziehungen nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes militarisieren, das heißt, ob sich in bestimmten Bereichen, im Vergleich zum Ost-West-Konflikt, Militär als Mittel der Politik, und zwar sowohl als Droh- wie als Kampfmittel, wieder durchsetzt, läßt sich meiner Ansicht nach mit einem eingeschränkten Ja beantworten. Die Betrachtung der sich verändernden Sicherheitsstrukturen ergibt ein auf den ersten Blick paradoxes Bild, wonach die Bedeutung des Militärs zugleich zu- als auch abnimmt. In einigen wesentlichen Bereichen geht die Bedeutung von Militär deutlich zurück. Z. B. ist gegenwärtig unter strategischen Gesichtspunkten nicht mehr mit einem Nuklearkrieg von globalen Dimensionen zu rechnen.¹² Gleichzeitig eskalieren andere Konflikte, die vom Ost-West-Konflikt eingedämmt worden waren. Eine militärische Konfliktbearbeitung im Hinblick auf eine Stabilitätssicherung wird für »Weststrategen« zunehmend wichtig.

rationen in Anlehnung an bestehende UN- und KSZE-Regeln« durchführt, und daß die NATO es sich vorbehält, im Falle von Militäroperationen Erkenntnisse der Aufklärung an die mandatorischen Organisationen weiterzugeben (ami 2/94: 10). Da Aufklärung heute von entscheidender Bedeutung für die militärische Führung ist, bedeutet dies, daß sich die NATO den Oberbefehl bei derartigen Operationen vorbehält und nicht bereit ist, diesen real an die Vereinten Nationen abzugeben.

12 Regionale Nuklearkriege, deren Folgen global wären, können nicht ausgeschlossen werden. Ein strategischer Schlagabtausch zwischen den nuklearen Großmächten ist gegenwärtig jedoch unwahrscheinlich.

Die neuen Sicherheitsstrukturen müssen »losgelöster« von den konkreten Institutionen betrachtet werden. Noch bestehen die alten formellen und informellen Institutionen weiter, werden jedoch im Sinn einer »Entkernung« verändert:

»Mit dem Ende des kalten Krieges denken und handeln wir in Sprachruinen, in denen hinter glänzenden Wortfassaden überall neue Wirklichkeiten nisten, brüten und: eingerichtet werden« (Beck 1992: 212).

In besonderem Maße ist die Militarisierung der internationalen Beziehungen ein Problem für die Bundesrepublik und Japan. Die Verlierer des Zweiten Weltkrieges mußten aufgrund des Zwanges von außen Restriktionen im Bereich der militärischen Handlungsfähigkeit hinnehmen, und waren daher gezwungen, ihre »sicherheitspolitischen Interessen« in multilateralen Rahmenwerken durchzusetzen. Sie entwickelten unter diesen Bedingungen unfreiwillig sehr effektive Methoden »ziviler« Interessenpolitik. Dies hat sich auf die politische Kultur ausgewirkt und wurde von beiden Gesellschaften internalisiert. Während es sich bei den alten Kolonialmächten und den Vereinigten Staaten um die »Entfesselung« von Militär handelt, geht es bei der BRD um die zweite Gründung der Bundeswehr (Rühe).

Literatur

- Anderson, Benedict (1988): *Die Erfindung der Nation*. Zur Karriere eines folgenreichen Konzeptes, Frankfurt a. M.
- Beck, Ulrich (1993): *Die Erfindung des Politischen*, Frankfurt a. M.
- Cox, Robert W. (1987): *Production, Power, And World Order*. Social Forces in the Making of History, New York
- Cox, Robert W. (1989): Production, the State, and Change in World Order, in: Czempiel, Ernst-Otto; Rosenau, James W. (Eds.) (1989): *Global Changes and Theoretical Challenges: Approaches to world Politics for the 1990s*, Lexington, S. 37-50
- Czempiel, Ernst-Otto (1994): Gewalt in der Gesellschaftswelt. Die Rolle des Militärischen in der Außenpolitik der neuen Bundesrepublik, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 1/94, S. 36-43
- Daase, Christopher (1993): Regionalisierung der Sicherheitspolitik - Eine Einführung, in: Daase, Christopher, u.a. (Hg.): *Regionalisierung der Sicherheitspolitik*. Tendenzen in den internationalen Beziehungen nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes, Baden-Baden, S. 67-87
- Jopp, Mathias; Rummel, Reinhardt; Schmidt, Peter (1991): Integraton and Security in a New Europe: Inside and Beyond a West European Pillar, in: diess.: (Hg.): *Integration and Security in Western Europe*. Inside the European Pillar, Boulder, San Francisco, Oxford, S. 285-309
- Kaiser, Karl; Maull, Hanns W. (Hg.) (1992): *Die Zukunft der deutschen Außenpolitik*, Bonn (Arbeitspapiere zur Internationalen Politik 72)
- Kaldor, Mary (1991): *The Imaginary War*. Understanding the East-West-Conflict, Oxford
- Keohane, Robert O.; Nye, Joseph S. (1987): Macht und Interdependenz, in: Kaiser, Karl; Schwarz, Hans-Peter (Hg.): *Weltpolitik*. Strukturen - Akteure - Perspektiven, Bonn, S. 74-89 (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung 217), Auszüge aus: diess. (1989): *Power and Interdependence*, Glenview, Boston, London

- Luke, Timothy W. (1989): »What's Wrong With Deterrence?« A Semiotic Interpretation of National Security Policy, in: Der Derian, James; Shapiro (Hg.): *International/Intertextual Relation*. Postmodern Readings of World Politics, New York u. a.; S. 207-229
- Mauil, Hanns W. (1988): Rohstoffe und Energie, in: Lippert, Ekkehart; Wachtler, Günther (Hg.): *Frieden*. Ein Handwörterbuch, Opladen, S. 330-337
- Mauil, Hanns W. (1992b): Großmacht Deutschland? in: *Kaiser, Karl; Mauil, Hanns W. (Hg.): S. 53-72*
- Nerlich, Uwe (1991): *Die Reform der NATO-Strategie unter Bedingungen strategischer Entflechtung in Europa*, Ebenhausen (Stiftung Wissenschaft und Politik)
- Nötzold, Jürgen (1993): Europas Zukunft: Nationalstaatliches Handeln, übernationale Integration und die Interessen Deutschlands, in: *Zunker, Albrecht (Hg.): S. 37-53*
- Rat der Europäischen Gemeinschaften, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hg.) (1992): *Vertrag über die europäische Union*, Brüssel
- Röttger, Bernd (1993): Akkumulation und Regulation in der EG-metropolitanen Integration. Berlin (Arbeitspapier des Instituts für Internationale Politik 22)
- Rühl, Lothar (1992): Die Interessenlage der Bundesrepublik: »Nationale« oder »multilaterale« Interessenbestimmung, in: *Kaiser, Karl; Mauil, Hanns W. (Hg.): 24-34*
- Ruggie, John Gerrard (1993): *Multilateralism Matters*. The Theory and Praxis of an Institutional Form, New York
- Rummel, Reinhardt (1993): Die westeuropäische Sicherheitszusammenarbeit: Richtung und Spielraum einer Kurskorrektur, in: Jakobeit, Cord; Yenil, Alparslan (Hg.): *Gesamteuropa: Analysen, Probleme und Entwicklungsperspektiven*, Bonn, S. 378-392
- Senghaas, Dieter (1988): *Konfliktformationen im internationalen System*, Frankfurt a. M.
- Senghaas, Dieter (1992a): Die Zukunft der internationalen Politik. Überlegungen zur Friedensproblematik nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes, in: Forndran, Erhard (Hg.): *Politik nach dem Ost-West-Konflikt*, Baden-Baden, S. 11-40
- Senghaas, Dieter (1992b): *Friedensprojekt Europa*, Frankfurt a. M.
- Senghaas, Dieter (1992c): Die Welt als Schrecken, in: *S + F, 2/92, S. 64-67*
- Senghaas, Dieter (1993): Wohin driftet die Weltpolitik?, in: *Zunker, Albrecht (Hg.): S. 453-464*
- Statz, Albert (1992): Zwischen neuer Machtpolitik und Selbstbeschränkung. Deutsche Außenpolitik am Scheideweg. Anmerkungen zur Reinhard Rode, in: Schoch, Bruno (Red.): *Deutschlands Einheit und Europas Zukunft*, Frankfurt a. M., S. 229-256
- Statz, Albert; Böge, Volker (1994): Auflösen statt ausweiten. Eine Erweiterung der NATO nach Osten ist kein Schritt zu einer gesamteuropäischen Friedensordnung, in: *Friedensforum 2/94, S. 17f*
- Weisser, Ulrich (1992): *NATO ohne Feindbild*. Konturen einer europäischen Sicherheitspolitik, Bonn
- Wörner, Manfred (1994): Die Vorbereitung des Bündnisses auf die Zukunft, in: *NATO-Brief 1/94, S. 3-6*
- Zunker, Albrecht (Hg.) (1993): *Weltordnung oder Chaos*. Beiträge zur internationalen Politik, Baden-Baden