

Militär- und Sicherheitspolitik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts

Prof. Dr. Ernst-Otto Czempiel, geb. 1927 in Berlin, Studium der Geschichte und der Politischen Wissenschaft, war von 1966 bis 1970 Professor für Internationale Politik und Außenpolitik an der Universität Marburg und lehrt seit 1970 an der Universität Frankfurt/M. Er ist Forschungsgruppenleiter an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung.

Die Macht als Konfliktobjekt

In der langen Agonie des Ost-West-Konflikts kommt der Anfang September vollzogenen Auflösung der Sowjetunion abschließende Bedeutung zu. Nachdem der Gegner ideologisch sowohl wie staatlich aufgehört hat zu bestehen, kann selbst von Konfliktresten nicht mehr gut gesprochen werden. Mit Recht gestattet sich der Westen ein Gefühl der Euphorie, auch eines der Beruhigung. Nach vierzig Jahren ständig sich verschärfender Herausforderung -zunächst in Europa, dann in der ganzen Welt - weiß sich nun der Westen von jeglicher militärischen Bedrohung bis auf jenen unvorhersehbaren Teil frei, der einem Unglücksfall oder einer terroristischen Entscheidung vorbehalten bleibt. Die USA und ihre Verbündeten müssen sich jetzt nicht mehr um ihre Gefährdung, sondern darum kümmern, was mit der Militär- und Sicher-

heitspolitik in einer Situation zu geschehen hat, in der eine reale Bedrohung so gut wie nicht mehr existiert.

Für die Staaten des ehemaligen Warschauer Pakts stellt sich diese Frage nicht; bei ihnen geht es um die Aufräumarbeiten nach vielen Jahrzehnten des Kommunismus und um die Entwicklung einer leistungsfähigen Wirtschaft und einer arbeitsfähigen Demokratie. Das Problem stellt sich aber in den Staaten der Dritten Welt, die ihre zum Teil überproportionale Aufrüstung auch mit dem Hinweis auf den Ost-West-Konflikt begründet hatten, sie aber jetzt, wie wiederum der Irak gezeigt hat, zur Verfolgung regional-nationalistischer Ziele einsetzen könnten.¹ Das Ende des Ost-West-Konflikts hat die Handlungsspielräume der Regionen und der Regionalstaaten der Welt erheblich erweitert, so daß gerade außerhalb des OECD-Bereichs vermehrt mit gewalttätigen Konflikten gerechnet werden muß. Dort wird sich das Lehrstück des Ost-West-Konflikts, daß Sicherheit nur politisch, nicht militärisch erzeugt werden kann, am schwersten vermitteln lassen.

Aber auch in Europa trifft es auf erhebliche Schwierigkeiten, begegnet es der Neigung, die bisherige Politik weiterzuführen, nur ihren Umfang etwas zu verkleinern. Nach vierzig Jahren der Gewöhnung an einen hochmilitarisierten Konflikt bedarf auch der Westen seiner Perestroika, des Umdenkens von der Verteidigung gegen einen Gegner auf die Herstellung von Sicherheit in einer multipolaren Welt. Über die vierzig Jahre hin haben sich der Verteidigung politische und wirtschaftliche Interessen ankrustet, die sich nur langsam und mit hohem Aufwand auflösen lassen werden. Man erkennt ihren Widerstand an dem hohen Wert, der dem Weiterbestehen der NATO zugemessen wird. Dabei ist die Militärallianz zwischen den Vereinigten Staaten und Westeuropa entbehrlich geworden, nachdem der Verteidigungsfall, der die NATO auslöste und rechtfertigte, nicht mehr existiert. Zwar wird die Militärallianz noch gebraucht für die unruhige Zeit des Übergangs. Der knapp gescheiterte Militärputsch in der Sowjetunion im August 1991 zeigt überdeutlich, daß Verteidigung noch keineswegs überflüssig geworden ist. Wäre der Coup gelungen, wäre die Wiederherstellung des militärischen Antagonismus die erste notwendige Handlung der Putschisten gewesen. Die NATO wird also noch gebraucht, darüber gibt es keinen Zweifel. Sie kann aber nicht - und auch daran sollte nicht gezweifelt werden — nach dem Ende des Ost-West-Konflikts die gewünschte Sicherheit erzeugen.

Das wichtigste Lehrstück des Ost-West-Konflikts lautet, daß Verteidigung keine Sicherheit erzeugt. Verteidigung ist unentbehrlich, wenn ein militärischer Angriff bevorsteht oder angedroht wird. Sie ist aber untauglich, die Gefahr des Angriffs selbst zu beseitigen. Dieses Lehrstück gilt es zu beherrsigen. Man muß sich daran erinnern, daß das klassische Konfliktobjekt in Europa nicht die Ideologie, sondern die Macht war. Im Zweifelsfall war sogar der Ost-West-Konflikt ein lediglich ideologisch verbrämter Macht- und Herr-

¹ Daten dazu und zu anderen Befindlichkeiten der Welt in: Stiftung Entwicklung und Frieden (Hg.): Globale Trends. Daten zur Weltentwicklung. Bonn/Düsseldorf 1991, S. 157 ff.

Schaftskonflikt.² Die Macht als Konfliktobjekt ist mit dem Kommunismus keineswegs untergegangen, sie kann in jeder politischen Erscheinungsform wieder auftreten und erneut Gewalt auslösen. Länger als einen Moment also darf die Euphorie über den beendeten Ost-West-Konflikt nicht dauern. Man muß sofort die Lehren aus ihm ziehen und anwenden, um zu verhindern, daß die Zukunft Europas wieder wie seine Vergangenheit aussieht.

Sicherheit als Produkt politischer Strukturen

Die Militärallianz der NATO hat die Verteidigung des Westens wirksam gesichert, das System wechselseitiger Abschreckung stabilisiert und den Rüstungswettlauf erfolgreich absolviert. Aber: Sie hat den Ost-West-Konflikt nicht beendet. Die Entscheidung dazu fiel in der Sowjetunion. Sie wurde durch Michail Gorbatschow seit seinem Amtsantritt 1985 eingeleitet, zu einer Zeit also, in der der von Präsident Ronald Reagan verschärfte Aufrüstungsdruck der Vereinigten Staaten schon wieder abnahm, und zwar ebenfalls infolge inneramerikanischer Entscheidungen.³ Es ist unwahrscheinlich, daß Gorbatschow das Ende des Konflikts beabsichtigt oder auch nur vorausgesehen hat. Es wurde hervorgerufen durch die revolutionäre Beseitigung der kommunistischen Regime in Ost-Europa. Die Delegitimierung des Kommunismus durch die Glasnostpolitik des sowjetischen Parteichefs und die Spannungssenkung infolge des INF-Vertrags von 1987/88 schufen in Osteuropa Handlungsfreiräume, die die demokratische Opposition erfolgreich zum Sturz der Regierungen nützte. Dieser Sturz seinerseits wirkte auf die Sowjetunion zurück und verwandelte die Glasnostpolitik Gorbatschows in die Demokratisierungspolitik Jelzins. In dem Moment, in dem nicht nur in Osteuropa, sondern auch in der Sowjetunion der Kommunismus gestürzt und durch ein demokratisches Regime ersetzt worden war, war der Ost-West-Konflikt zu Ende, trat an die Stelle der Bedrohung Sicherheit. Von den demokratischen Staaten Osteuropas und von einer demokratischen Sowjetunion hat der Westen nichts zu fürchten.

Zu diesem Prozeß hat die NATO nicht nur nichts beigetragen, sie hat ihn vielmehr durch ihren unaufhörlichen militärischen Druck auf die Grenzen des Ostblocks verzögert. Da die Freiheit in einem Land stets umgekehrt proportional zu dem äußeren Druck ist, der auf seinen Grenzen lastet, hat die NATO mit ihrer Abschreckungspolitik die längst mürben kommunistischen Regime in Osteuropa sozusagen notbeatmet. Die Militärallianz war auf den Vertrag über die Abrüstung der Mittelstreckenraketen in keiner Weise vorbereitet; er mußte ihr, wie die nervösen NATO-Ministerratkommuniqués deutlich ausweisen, von der Spitze her aufgezwungen werden.

2. Dazu Ernst-Otto Czempiel: *Weltpolitik im Umbruch. Das Internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts*, München 1991, S. 26 ff.

3. Fred Chemoff: *Ending the Cold War: The Soviet Retreat and the U. S. Military Buildup*, in: *International Affairs* 67,1/1991, S. 111 ff. Siehe auch Thomas Risse-Kappen: *Did „Peace Through Strength“ End the Cold War? Lessons from INF*, in: *International Security* 16,1/1991, S. 162 ff.

Diese Beschreibung verkürzt und übertreibt, gibt aber den wichtigsten Punkt richtig wieder: Verteidigung und Sicherheit sind unter modernen Bedingungen nicht identisch; ihre Politiken können sich sogar widersprechen. Diese Einsicht ist keinesfalls neu, sie galt schon 1928 als allgemein bekannt. Der deutsche Völkerrechtler Mendelssohn Bartholdy glaubte, sich entschuldigen zu müssen für seine Forderung, „daß keine Sonderbündnisse für den Kriegsfall geschlossen werden (...), insofern (sie) den Generalstäben der verbündeten Staaten das Recht, wo nicht sogar die Pflicht (verleihen), im Einverständnis miteinander den Kriegsaufmarsch gegen den potentiellen Feind vorzubereiten“.

Solche Zurückhaltung gegenüber den Militärallianzen als dem klassischen Mittel europäischer Verteidigungspolitik führte die Westmächte am Ausgang des Zweiten Weltkriegs dazu, ein alternatives System, nämlich das der Vereinten Nationen, einer kollektiven Sicherheitsorganisation, in Kraft zu setzen. Leider haben die Westmächte diesen Fortschritt, sowie er durch den sich anbahnenden Konflikt mit der Sowjetunion ernsthaft getestet zu werden drohte, sofort wieder verlassen und auf die alten Mechanismen der Militärallianz zurückgegriffen. Sie hat - das muß ihr nochmals bescheinigt werden - die Verteidigung des Westens gewährleistet. Sie hat aber - und das muß festgestellt werden - den Ost-West-Konflikt nicht beseitigt, keine Sicherheit geschaffen.

Sicherheit ist ein Produkt politischer Strukturen, nicht militärischer Anstrengungen. Sicherheit entsteht in dem Moment, in dem die Herrschaftssysteme aller Staaten demokratisch organisiert sind und dadurch den Gewaltverzicht gewährleisten. Es gibt in der internationalen Politikwissenschaft inzwischen eine ausgedehnte Diskussion darüber, ob Demokratien friedlich sind oder nicht.⁴ Als gesichert kann gelten, daß die demokratische Organisation der Herrschaftssysteme zwar nicht die einzige, aber die wichtigste Voraussetzung für den Gewaltverzicht bei der Konfliktlösung darstellt. Von den insgesamt fünf Ursachen, die in einem internationalen System den Gewalteinsatz auslösen⁵, hegt die wichtigste im Herrschaftssystem. Je mehr Gewalt die herrschende Elite aufwenden muß, um ihre Wertverteilung in der Gesellschaft durchzusetzen, desto eher ist sie bereit, Gewalt auch nach außen anzuwenden, und desto mehr ist sie darauf angewiesen, daß externe Drohungen die interne Gewaltherrschaft rechtfertigen. Positiv formuliert: Demokratien sind gewaltabgeneigt und greifen nur dann zu ihr, wenn es um die direkte oder indirekte Verteidigung geht.

Die wichtigste Voraussetzung für die Sicherung der Sicherheit in Europa besteht also darin, demokratische Herrschaft überall dort durchzusetzen und zu festigen, wo sie bisher nicht bestand. Wo es sie schon gibt, muß sie weiter

4 Siehe z. B. das Sonderheft der Zeitschrift Conflict Resolution 35, 2/1991, das dem Thema Demokratie und Außenpolitik gewidmet ist.

5 Dazu ausführlich Ernst-Otto Czempiel: Friedensstrategien. Systemwandel durch internationale Organisationen, Demokratisierung und Wirtschaft, Paderborn 1986, S. 27 ff., S. 110 ff.

ausgebaut werden. Sicherheitspolitik in Europa muß demzufolge Demokratisierungspolitik sein. Daß in Westeuropa die Perspektive eines Krieges überhaupt nicht mehr existiert, ist auf diesen Faktor zurückzuführen. Zwischen Demokratien, deren Herrschaftssysteme auf die Erhaltung und Entfaltung der Existenz des Menschen ausgerichtet sind, ist Krieg undenkbar.

Daß er dennoch entstehen könnte, liegt an der zweiten Gewaltursache. Sie wirkt sehr viel schwächer als das Herrschaftssystem, wirkt aber gleichwohl. Sie liegt in der anarchischen Struktur eines internationalen Staatensystems. Weil es dort keine Zentralinstanz gibt, gibt es auch keine verlässliche Information über das Verhalten der Staaten. Dadurch entsteht Unsicherheit, die jeder Staat durch Vorsorge auszugleichen versucht. Sie bestätigt auf Seiten seiner Partner alle Befürchtungen, denen sie ihrerseits durch Aufrüstung Sorge tragen. So entsteht ein Sicherheitsdilemma, das zu Rüstungswettläufen und zu Krieg führen kann und oft genug geführt hat, ohne daß es für den Waffengang eine politische Begründung gegeben hätte.

Beseitigt die Demokratisierung die Macht als Konfliktobjekt, so muß auch die Unsicherheit als Konfliktursache abgemildert werden. Ausgeschlossen werden kann sie nur durch den Zusammenschluß aller Staaten in einen Überstaat mit zentraler Instanz. Dieser Prozeß steht in der EG bevor, wird aber in absehbarer Zeit kaum auf Osteuropa und die sowjetischen Republiken übertragen werden können. Um zu verhindern, daß zwischen ihnen, als auch zwischen ihnen und den EG-Staaten, durch Unsicherheit neue Gewaltanlässe entstehen, muß Abhilfe geschaffen werden.

Glücklicherweise steht sie sowohl theoretisch wie politisch-praktisch schon bereit: die KSZE. Das Konzept der internationalen Organisation wurde schon Anfang des 18. Jahrhunderts zu dem Zweck entwickelt, die in der Anarchie des internationalen Systems wurzelnde Ungewißheit zu verringern, Information und Kommunikation zu institutionalisieren und dadurch Vertrauen zu bilden. Das Konzept wurde mit dem Völkerbund und den Vereinten Nationen zum Gedanken der kollektiven Sicherheit weiterentwickelt, eigentlich aber fehlentwickelt. Die Mechanismen der kollektiven Sicherheit sind entweder überflüssig oder arbeitsunfähig.⁶ Einschlägige Illusionen, die sich um die KSZE als Ersatz für die NATO winden, sollten endlich aufgegeben werden. Kollektive Sicherheit ist und bleibt ein Mythos. Realistisch hingegen ist die Fähigkeit, Ungewißheit abzubauen, Informationen über Absichten und Fähigkeiten zu verbreiten, Kooperation zu organisieren und zu institutionalisieren, kurz: die Anarchie des internationalen Systems mit ihren Folgen abzubauen. Die Bedeutung dieser Aufgabe kann gar nicht überschätzt werden, weil sie, wie gesagt, den zweiten großen Gewaltverursachungsfaktor abschwächt. Die KSZE ist also außerordentlich wichtig, sie schafft eine unentbehrliche Voraussetzung für die Sicherheit in Europa.

⁶ Earl C. Ravenal: An Autopsy of Collective Security, in: *Political Science Quarterly*, 90,4/1975/1976, S. 707. Zum neueren Verständnis der Vereinten Nationen aus deutscher Sicht vgl. die Beiträge von Rüdiger Wolfrum, Volker Rittberger und Otto Kimminich, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 36/91, 30. 8. 1991.

Eine weitere Gewaltquelle muß verstopft werden. Weil das internationale System ein Selbsthilfesystem ist, in dem der Stärkere dominiert, produziert es über Zeit eine asymmetrische Machtfigur. Sie enthält große und kleine Staaten, mächtige und schwache, arme und reiche. Diese verschiedenen Gefälle begünstigen Verteilungskonflikte. Sie wurden nicht selten mit Gewalt ausgetragen, obwohl die Beziehung zwischen der Asymmetrie der Potentiale und dem Gewalteinsatz bei weitem nicht so offenkundig ist wie die zwischen ihm und der anarchischen Struktur des internationalen Systems. Nichtsdestoweniger gilt es, wenn möglich, symmetrische Potentiale zu bilden, um zu verhindern, daß aus dem Gegensatz zwischen groß und klein, arm und reich Konflikte entstehen, die dann auch die demokratischen Herrschaftssysteme wieder in Frage stellen oder gar gefährden.

Sicherheit in Europa nach dem Ende des Ost-West-Konflikts herzustellen, heißt also, die Herrschaftssysteme energisch zu demokratisieren, möglichst symmetrische gesellschaftliche Potentiale zu bilden und sie in einer internationalen regionalen Organisation zusammenzuschließen.

Die KSZE gibt es schon; sie ist in der „Charta von Paris für ein Neues Europa“ im November 1990 aus der lockeren Konferenzfolge, die sie vorher gewesen war, in eine regelrechte Organisation übergeleitet worden. Sie muß ausgebaut werden, wobei das in Prag residierende Konfliktschlichtungszentrum und die auf dem ersten Außenministertreffen in Berlin verabredeten Streitschlichtungsmechanismen nicht mehr als gutgemeinte Schritte sind. Sie muß das Sicherheitsdilemma abbauen - darauf kommt es an.

Demokratisierung und Symmetrierung der Potentiale

Schwierigkeiten bereiten die Demokratisierung und die Symmetrierung der Potentiale. Kurioserweise könnte die letztere leichter fallen als die erstere. In der neuen Sowjetunion wird die Russische Republik mit 160 Millionen Einwohnern das Zentrum bilden und den Ausschlag geben in der neuen Union, die insgesamt 320 Millionen Einwohner haben wird. Dieser Formation könnte auf der west- und osteuropäischen Seite eine Europäische Politische Union entsprechen, die entweder 6,9 oder 12 Mitglieder haben und Teil einer neuen Europäischen Gemeinschaft sein wird, die bis nach Osteuropa reichen kann. Dieser Raum hätte dann ebenfalls rund 320 Millionen Menschen, würde freilich einen sehr viel höheren Entwicklungsstand aufweisen als die Nachfolgerin der Sowjetunion. Diese verfügt andererseits über das atomare Erbe der Sowjetunion, dem Westeuropa nichts Vergleichbares entgegenzusetzen hätte.

Diese beiden Asymmetrien müßten über Zeit abgebaut, das heißt die Nuklearwaffen müßten beseitigt und die wirtschaftliche Entwicklung der neuen Union energisch vorangetrieben werden. Dann würden in der Tat zwei lockere politische Großorganisationen existieren, deren Potentiale einigermaßen gleich sind, wenn sich auch die geographischen Größen auf Dauer nicht symmetrieren ließen. Beide wären in der KSZE als der regionalen Organisa-

tion Europas zusammengefaßt, in der sie zunächst zusammenarbeiten und kommunizieren, später dann auch die Interdependenz vertiefen könnten bis hin zu einer großen, ganz Europa vom Atlantik bis zum Ural umfassenden Konföderation. Diese Perspektive hegt freilich in einer solchen Ferne, daß sie im Moment nicht angedacht zu werden braucht. Wichtig ist, daß der Zerfall der Sowjetunion und der Aufbau einer neuen EG mit der Europäischen Politischen Union in ihrem Zentrum so gestaltet werden, daß auf beiden Seiten die gleiche Figur entsteht: nämlich eine dezentrale, föderativ und subsidiär geordnete Demokratie, die Macht nicht konzentriert, sondern verteilt. Die Angleichung der Potentiale würde geraume Zeit in Anspruch nehmen, aber die Voraussetzung dafür wäre geschaffen.

Wie die Nachfolgerin der Sowjetunion würde auch Westeuropa auf absehbare Zeit hin über beachtliche Militärpotentiale verfügen. Die Europäische Politische Union wird sich entweder eine eigene Verteidigungskomponente zulegen oder aber auf die Westeuropäische Union zurückgreifen, deren Generalsekretär unermüdlich für eine solche Lösung wirbt.⁷

Um so wichtiger ist die kontinuierliche Zusammenarbeit in der KSZE, weil nur sie verhindert, daß aus der Existenz großer Militärpotentiale erst Mißtrauen, dann Zweifel, dann Furcht und Aufrüstung erwachsen. Es ist aufschlußreich, daß das Ende des Ost-West-Konflikts auf den endlich von der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten unterzeichneten START-Vertrag so gut wie gar keinen Einfluß hatte. Es blieb bei den geringen Kürzungen, die noch während der Konfliktzeit verabredet worden waren. Wenn auch Militärpotentiale generell als Funktion von Konfliktbeziehungen zu gelten haben, so können sie ihrerseits sehr wohl auch konflikttreibend wirken.

Ost wie West müßten also rasch abrüsten. Der Wiener Vertrag über die konventionelle Abrüstung betraf nur die Waffensysteme, nicht die Größe des Militärs. Wenn hier auch der weitere Fortschritt durch einseitige Schritte bereits eingeleitet worden ist - so hat sich die Bundesrepublik bekanntlich verpflichtet, auf 370 000 Mann herunterzurüsten -, so darf dieser Prozeß nicht unkontrolliert und unbeobachtet verlaufen. Er könnte sich durchaus in sein Gegenteil verkehren, würde aber in jedem Fall auf beiden Seiten das Mißtrauen produzieren, das sehr schnell weitere Fortschritte abbremsen kann.

Die Militärpotentiale auf beiden Seiten sollten also radikal und kontrolliert verringert werden. Der Westen könnte sich in dem Maße darauf einlassen, in dem die Lage in der früheren Sowjetunion sich stabilisiert und damit die Verteidigungskapazitäten, die bislang noch erforderlich sind, überflüssig werden. Dieser schwierige und langwierige Prozeß wird aber nur dann ungestört und geradlinig verlaufen, wenn er von einer aktiven Kooperation in der KSZE begleitet wird. Ohne sie wächst die Gefahr, daß das wechselseitige Mißtrauen

⁷ Willem F. van Eekelen: Future European Defence Co-Operation. The Role of WEU, Paris, September 1989. Der Gedanke der Europäisierung der europäischen Verteidigung breitet sich langsam auch in den Vereinigten Staaten aus. Vgl. dazu HughDe Santis: The Graying of NATO, in: The Washington Quarterly 14,4/1991, S. 51 ff.

das Interesse am Besitz von Gewaltpotentialen wieder verstärkt, geradezu exponentiell an.

Das Verhältnis Amerika-Westeuropa

Die Militär- und die Sicherheitspolitik im Europa der Zukunft kann aber nicht besprochen werden, ohne nicht auch das amerikanisch-westeuropäische Verhältnis mit zu reflektieren. Die Atlantische Gemeinschaft, mit der Militärallianz der NATO als dem organisierten Kernstück, hat nicht nur die Verteidigung Westeuropas garantiert. Sie hat sich auch als ein Stabilitätsanker für die gesamte Welt erwiesen, als regelrechter „rocher de bronze“ und eine Insel des wirtschaftlichen Wohlstands zugleich. Zwar sind die Vereinigten Staaten - und Kanada - schon Mitglied der KSZE, also in die Neuordnung der europäischen Sicherheit schon eingebunden. Das amerikanisch-westeuropäische Verhältnis ist aber um so vieles enger, die wirtschaftliche und die politische Interdependenz zwischen den beiden Teilen der Atlantischen Gemeinschaft derart intensiv, daß ihre Organisation nicht mehr einer Militärallianz überlassen bleiben darf. Sie wird ihren Dienst als Klammer der Atlantischen Gemeinschaft für die Übergangszeit durchaus versehen, zumal die Vereinigten Staaten die Allianz erhalten und pflegen wollen, weil sie den Anspruch und die Instrumente amerikanischer Führung enthält. Eine etwas weiter ausholende Perspektive aber zeigt ganz deutlich, daß das amerikanisch-westeuropäische Verhältnis, dem künftig der Außendruck durch die Sowjetunion fehlen wird, eines eigenen Bindemittels bedarf.

In der Welt nach dem Ende des Ost-West Konflikts werden wirtschaftliche Interessen Vorrang gewinnen, so daß sich Konkurrenzen stärker ausprägen werden. Es ist nicht gesagt, daß die amerikanisch-westeuropäischen Wirtschaftsbeziehungen so harmonisch bleiben werden wie sie sind. Eine gewisse Garantie liegt in dem hohen Grad der wechselseitigen Investitionen, die eine genaue Unterscheidung zwischen der amerikanischen und der westeuropäischen Wirtschaft schon hinfällig werden ließen. Wem daran gelegen ist, das amerikanisch-westeuropäische Verhältnis (das Japan nicht ausklammern soll) unversehrt in die Zeit nach dem Ost-West-Konflikt überzuführen, muß über den Sachbereich der Sicherheit hinaus auch den des wirtschaftlichen Wohlstands organisieren. Überfällig ist die Gründung einer Handelsorganisation, notwendig wäre die einer Währungsinstanz. Die eleganteste Lösung bestünde in der Gründung einer locker gefügten regionalen Organisation nach Artikel 52 der UN-Charta. In ihr könnten alle Teilorganisationen der Atlantischen Gemeinschaft ihren Platz finden und gewährleisten, daß die aufkommenden Konflikte wie bisher im Wege des Kompromisses gelöst werden.

Dann könnte die NATO durchaus bestehen bleiben oder ersetzt werden durch einen neuen Verteidigungsvertrag zwischen den USA und der Europäischen Politischen Union. Die konkrete Ausgestaltung des Vertrages könnte sich ausschließlich nach der Notwendigkeit richten, gegebenenfalls sogar auf Null sinken, so daß es bei einem reinen wechselseitigen Hilfsversprechen

bleibt. Diese Flexibilität kann sich die NATO nicht leisten, weil sie auf ein erkennbares Maß von Außenspannung angewiesen ist, um ihre Existenz als Militärallianz und den großen Aufwand von Steuermitteln zu rechtfertigen.

Demokratisierung in Osteuropa

Die wichtigste Aufgabe und gleichzeitig diejenige, die sich am schwersten verwirklichen läßt, ist die Demokratisierung der Herrschaftssysteme in Osteuropa und auf dem Territorium der früheren Sowjetunion. Es ist richtig, daß diese Leistung von den Bürgern dieser Länder erbracht werden muß; sie kann aber nicht allein den betroffenen Bürgern selbst überlassen werden. Der Militärputsch gegen Gorbatschow zeigt, wie zerbrechlich die Situation ist und wie berechtigt das westliche Interesse an einer Konsolidierung der Demokratie dort.

Demokratisierungsstrategien stoßen auf konzeptuelle und politisch-praktische Hindernisse. Ihnen steht zunächst das Nichteinmischungsgebot entgegen, das seit der europäischen Neuzeit die „inneren Angelegenheiten“ der souveränen Staaten gegen jede Einmischung von außen geschützt hatte. Wenn es auch nie gelungen ist, diese „inneren Angelegenheiten“ zu definieren und von der Innenpolitik abzugrenzen, so hat das Einmischungsverbot Ordnung gestiftet und verhindert, daß ein Staat sich zum Richter des anderen aufgeworfen und zur Vollstreckung seines Urteils bei dem anderen Staat interveniert hat. Wird man also das Einmischungsverbot nicht leichtfertig zur Disposition stellen wollen, so muß es andererseits in der bisherigen Form als überholt gelten.⁸ Die wirtschaftliche Interdependenz, die Kommunikations-, Verkehrs- und Waffentechnologien haben zumindest die Staaten der Atlantischen Region derart eng miteinander verflochten, daß wirtschaftlicher Wohlstand, gesellschaftliche Stabilität und die aus beiden resultierende Sicherheit nicht mehr im nationalen, sondern nur noch im multilateralen Rahmen zu verwirklichen sind. Aus diesem Befund muß ein neues Strategieverhältnis entwickelt werden. Der Westen hat stets gewußt, daß die Vermeidung des Nuklearkrieges nur möglich war, wenn die Sowjetunion kooperierte. Deswegen betrieb er die Rüstungskontrolle als „kooperative Rüstungssteuerung“ (Graf Baudissin). Der Westen hat auch gewußt, daß der Warschauer Pakt wirtschaftlichen Wohlstand nur erreichen konnte, wenn der Westen kooperiert.

Strategische Konsequenzen wurden daraus aber erst 1975 gezogen, als die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Stockholm ihre Arbeit aufnahm. Sie enthielt eine sehr moderne Strategie, die die wirtschaftliche Interdependenz zur gesellschaftlich-politischen Einmischung in den Staaten des Warschauer Paktes benutzte. Darauf beruhte die Rationalität der drei Körbe. Diese Strategie war sehr erfolgreich; sie hätte sehr viel früher sehr viel mehr Erfolg erzielen können, wenn der Westen sie zumindest mit dem gleichen Nachdruck betrieben haben würde wie die Aufrüstung und den militärischen

⁸ Zur Problematik vgl. Ernst-Otto Czempiel und Werner Link (Hg.): Interventionsproblematik aus politikwissenschaftlicher, völkerrechtlicher und wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, Kehl 1984.

Druck. Der Helsinki-Prozeß schuf Freiräume sowohl für die osteuropäischen Staaten gegenüber der Sowjetunion wie für die Oppositionsgruppen gegenüber den kommunistischen Regierungen. Indem er wirtschaftliche Vorteile an die Gewährung politischer Freiheiten band, intervenierte er erfolgreich in den inneren Angelegenheiten des damaligen Ostblocks.

Diese Strategie wurde deswegen nicht als „Einmischung“ empfunden, weil sie gewalt- wie gewinnfrei verlief, nicht den westlichen Verteidigungsinteressen diente, sondern den Anforderungen großer gesellschaftlicher Gruppen in Osteuropa und in der Sowjetunion. Der Westen profitierte nur indirekt. Indem er die politischen Ziele der demokratischen Gruppen durchzusetzen half, förderte er die erst langsame, dann radikale Veränderung der Herrschaftssysteme, von denen dann auch seine Sicherheit profitierte.

Einmischung in die inneren Angelegenheiten ist also nicht nur erlaubt, sondern geradezu geboten, wenn sie zwei Voraussetzungen erfüllt: Sie muß gewaltfrei verlaufen und einen zureichend großen gesellschaftlichen Konsens entweder vorfinden oder begründet unterstellen können. Das ist bei der Verwirklichung der Menschen- und Bürgerrechte, bei der Demokratisierung der Fall. Seit den siebziger Jahren ist erkennbar, daß das Interesse der Gesellschaften an der Demokratisierung der Herrschaftssysteme weltweit ist. Demokratisierung bildet den globalen Trend im ausgehenden 20. Jahrhundert. Er ist regional unterschiedlich ausgeprägt; im atlantischen Bereich ist er vorherrschend. Ihn zu stärken, ist gebotene Einmischung zugunsten der gesellschaftlichen Anforderungen. Diese gewaltfreie Intervention ist gleichzeitig die beste Sicherheitsstrategie, weil die Errichtung demokratischer Herrschaftssysteme die wichtigste Gewaltursache eliminiert.⁹

Schwieriger als die argumentative Begründung einer gewaltfreien Einmischungsstrategie gestaltet sich ihre Verwirklichung. Wie kann man von außen dazu beitragen, daß das Herrschaftssystem eines fremden Landes demokratisiert wird? Die Antwort fällt leichter als gedacht. Die zahllosen Interaktionen, die infolge der Interdependenz ohnehin ablaufen, müssen auf die Förderung der Demokratisierung ausgerichtet werden. Die politischen Beziehungen dürfen sich nicht auf die Regierung beschränken, sondern müssen auch die an der Demokratie interessierten Teile der politischen Klasse umfassen. Wirtschaftliche Investitionen müssen so plaziert werden, daß sie den Aufbau einer Marktwirtschaft fördern. Vor allem aber müssen die vorhandenen oder einzurichtenden zwischengesellschaftlichen Beziehungen zu einem Netzwerk ausgebaut werden, in dem das Konzept und die Praxis der Demokratie sich ausbreiten. Kontakte zwischen gesellschaftlichen Gruppen, Verbänden und Organisationen müssen so instrumentalisiert - und gegebenenfalls auch mit finanzieller Unterstützung ausgestattet - werden, daß die Interaktionspartner gestärkt und ihre Demokratisierungsinteressen befördert werden.¹⁰ Diese For-

⁹ Vgl. dazu Robert C. Johansen: Real Security is Democratic Security, in: *Alternatives* 16,2/1991, S. 209 ff. ¹⁰ Siehe dazu Larry Diamond: Beyond Authoritarianism and Totalitarianism: Strategies for Democratization, in: *The Washington Quarterly* 12,1/1989, S. 141 ff.

derung richtet sich natürlich zunächst an die großen Verbände, gerade auch an die Gewerkschaften. Sie können beträchtliche Politikhilfe leisten, indem sie in Osteuropa und in der Sowjetunion beim Aufbau eines freien Gewerkschaftswesens mithelfen. Vergleichbares gilt für die großen Wirtschaftsverbände. Aber auch kleinere Organisationen, vom Bauernverband bis zur Konsumentenvereinigung, sind aufgerufen, durch intensive Interaktionen mit Partnern in Osteuropa und der sich auflösenden Sowjetunion die gesellschaftlichen Kräfte dort zu stärken und damit den Demokratisierungsprozeß zu fördern. Wenn die infolge der Interdependenz ohnehin ablaufenden Prozesse so ausgerichtet werden, steigt der Grad der Demokratisierung wie in einem System kommunizierender Röhren.

Natürlich darf diese Strategie nicht allein den gesellschaftlichen Kräften überlassen bleiben, sie muß vor allem von der Politik betrieben werden. Sie verfügt über die richtigen Konzepte, aber sie führt sie nicht aus. Auf der KSZE-Gipfelkonferenz im November 1990 beschlossen die Regierungen, „auf der Grundlage des Dokuments des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension zusammenzuarbeiten, um die demokratischen Institutionen zu stärken und den Rechtsstaat zu fördern“.¹¹ Bei diesem schönen Wort ist es geblieben. Als sich in Jugoslawien Slowenen und Kroaten mit dem Wunsch nach Selbständigkeit und Demokratisierung zu Wort meldeten, haben die Regierungen der EG lange Zeit die Ohren zugehalten. Präsident Bush hat bei seiner Reise in die Sowjetunion im Juli 1991 zwar die Ukraine besucht, sie aber zur Botmäßigkeit gegenüber der Sowjetunion angehalten. Die Europäische Gemeinschaft predigt zwar die freie Marktwirtschaft in Osteuropa, schwächt sie aber de facto, indem sie keine landwirtschaftlichen Exporte aus diesen Ländern auf den westeuropäischen Markt läßt. War es richtig, zumindest vertretbar, das bis zum 19. August 1991 herrschende sowjetische Wirtschaftssystem nicht durch Finanzhilfen zu stabilisieren, so müßte der am 5. September 1991 begonnene Anfang einer neuen - und demokratischen - Union sehr schnell die entschlossene Unterstützung des Westens finden.

Das wird nirgendwo bestritten, aber auch irgendwo betrieben. Der Anfang September verabschiedete Haushalt des Bundes sieht ein mit 50 Milliarden DM praktisch unverändertes Militärbudget vor; das US-Militärbudget liegt mit 291 Milliarden US-Dollar ebenfalls praktisch auf der Vorjahreshöhe.

Wenn die Taten auch weiterhin keine Kenntnis von den neuen Worten nehmen werden, werden sie dazu beitragen, daß eine Situation entsteht, die alsbald auch wieder die alten Worte rechtfertigen wird. Wenn Demokratisierung und Marktwirtschaft im Bereich Osteuropas und der früheren Sowjetunion nicht bald und verläßlich Fuß fassen, können enttäuschte Erwartungen zu Rückschlägen führen, die sich dann wieder in Nationalismus, Aufrüstung und Aggressivität artikulieren. Die alte und bis heute nicht veränderte Politik

¹¹ Charta von Paris für ein demokratisches Europa, abgedruckt in Europa-Archiv 24,1990, S. D 659 ff.

des Westens, Sicherheit als Verteidigung zu begreifen und militärisch zu gewährleisten, wird sich dann wieder bestätigt sehen. Sie muß sich aber heute schon sagen lassen, daß sie die reale Chance, Sicherheit durch Veränderung der politischen und wirtschaftlichen Strukturen herzustellen, verpaßt hat.

Man darf nicht warten, bis diese voraussehbaren Folgen der gegenwärtigen westlichen Politik eingetreten sein werden; man muß versuchen, die Politik zu ändern, um die Folgen abzuwenden. Niemand wird die notwendige Vorsicht vermissen und die für alle Fälle erforderliche Verteidigungsbereitschaft vernachlässigen wollen. Dennoch kann der Rüstungshaushalt gründlich gekürzt und muß der frei werdende Betrag in Osteuropa und der Sowjetunion investiert werden. Vom Bund bis hinab zu den Kommunen sollte Osteuropa und den Republiken der ehemaligen Sowjetunion Politikhilfe angeboten werden. Was Westdeutschland auf dem Gebiet der früheren DDR gerade jetzt praktiziert, müßte Westeuropa im großen Stil auf dem Gebiet des ehemaligen Warschauer Paktes veranstalten. Gleichzeitig muß gegenüber diesen Ländern der eiserne Protektionismus der EG sofort ausgesetzt werden.

Die Zeit drängt, gerade weil sich das Tempo der Ereignisse so dramatisch beschleunigt. Die historische Chance, in Europa ein System zu errichten, das nicht auf Verteidigung beruht, sondern Sicherheit produziert, ist groß. Sie ist einmalig. Wenn sie nicht ergriffen wird, wird sie sobald nicht wiederkehren.