

Europas Ordnungen 1999

Ereignisse und Überlegungen an der Jahrhundertwende Zusammenfassung

HSFK-REPORT 7/1999

Zusammenfassung:

Am Ausgang des letzten Jahrzehnts des 19. Jahrhunderts ist im Design und in der Ausführung der westlichen Außenpolitik eine ausgesprochen restaurative Tendenz bemerkbar. Die richtigen Ansätze, die in den ersten Jahren nach dem Ende des Ost-West-Konflikts entwickelt worden waren, sind seit der Mitte dieses Jahrzehnts in den Hintergrund gerückt, an seinem Ende fast ganz neutralisiert worden. Die Tatsache, daß die NATO einen unprovokierten Luftkrieg gegen Jugoslawien drei Monate lang führen konnte, ist ein Anzeichen für die Rückkehr des Denkens und der Praxis der Außenpolitik zu Konzepten und Strategien des 19. Jahrhunderts. Die Europäer, darunter vor allem die deutsche Bundesregierung, bemühten sich energisch, den Krieg gegen Jugoslawien als eine einmalige Ausnahme darzustellen. Man muß hoffen, daß sich diese Auffassung im westlichen Bündnis durchsetzt und sein zukünftiges Verhalten anleitet. Der Report will dazu beitragen, diese Hinwendung zu richtigen, weil modernen, Strategien der Außenpolitik zu befördern.

Wichtig ist, sich Rechenschaft abzulegen über die Gewaltursachen im internationalen System. Sie sind nur im Ausnahmefall an Personen festzumachen, wie etwa bei Adolf Hitler oder auch bei Saddam Hussein. In der Regel stammt die Gewalt, wie die internationale Politikwissenschaft zur Genüge festgestellt hat, aus ganz anderen Quellen. Es gibt insgesamt sechs Gewaltursachen, von denen zwei ganz besonders herausragen: die anarchische Struktur des internationalen Systems und die Existenz diktatorialer Herrschaftssysteme. Während die politikwissenschaftliche Theorie des Realismus die Systemanarchie nicht nur für die wichtigste, sondern sogar für die einzige Gewaltursache hält, sieht die liberale Theorie eine zweite, noch wichtigere in der diktatorialen Ausstattung von Herrschaft. Beide Gewaltursachen waren für den Beginn des Ost-West-Konflikts und seinen langen Verlauf verantwortlich. Die ideologische Auseinandersetzung zwischen Liberalismus und Kommunismus bildete zwar eine bedeutende Schicht dieses Konflikts; sie wurde aber alsbald angereichert durch die Neigung des Stalinismus zum Einsatz von Waffengewalt im Binnen- und im Außenverhältnis und durch die wechselseitige Unsicherheit beider Seiten über das Verhalten der jeweils anderen Seite. Diese Ungewißheit hat seit der Mitte der sechziger Jahre den Rüstungswettlauf als die eigentlich bestimmende Schicht in den Ost-West-Konflikt eingeführt; sie löste sich von den politischen Ursachen und bestimmte seitdem als wichtigste Schicht den Konflikt und seinen weiteren Verlauf. Die Unsicherheit des internationalen Systems ließ beiden Seiten keine andere Möglichkeit, sich auf den jeweils schlimmsten Fall vorzubereiten. Erst dem sowjetischen Präsidenten Michail Gorbatschow gelang es durch den Einsatz innovativer Strategien diese große Barriere des Sicherheitsdilemmas zu überwinden und den Westen zur Abrüstung der strategischen Waffen zu überreden. Der Verzicht auf die Mittelstreckenraketen war die Folge.

Sie führte zur Beendigung des Ost-West-Konflikts, weil die dadurch eingetretene Entspannung den Oppositionsgruppen im Warschauer Pakt einen vergrößerten Handlungsspielraum bot. Sie stürzten schließlich 1989/1990 die kommunistischen Regierungen, Rußland folgte alsbald mit der Auflösung der Sowjetunion und der Abschaffung des Kommunismus. Der Wandel der Herrschaftssysteme von der Diktatur zur Demokratie verwandelte die ehemaligen Gegner des Westens in Partner und Freunde.

Der kurze Blick auf die Ursachen des Ost-West-Konflikts zeigt die Bedeutung der Systemanarchie und der diktatorialen Verfassung der Herrschaft für die Gewaltanwendung im internationalen System.

Folglich muß, wer das internationale System befrieden will, diese beiden Ursachen eliminieren. Er muß die Anarchie des internationalen Systems reduzieren und die Herrschaftssysteme demokratisieren. Eine moderne Außenpolitik muß sich vorrangig diesen beiden Aufgaben widmen. Werden sie gelöst, ist der Friede gesichert. Werden sie vernachlässigt, kann keine andere Strategie das Aufkommen neuer Konflikte und deren gewaltsame Bearbeitung verhindern.

Die Anarchie des internationalen Systems bildet ein Derivat aus: die durch die Gewaltanwendung entstehenden Machtfiguren werden ihrerseits zu Gewaltursachen. Wurden diese Machtfiguren früher allein durch die Verteilung militärischer Fähigkeiten definiert, so müssen sie heute nach gesellschaftlichen Potentialen bemessen werden. Große Differenzen in diesen Potentialen wirken langfristig gewalttreibend. Die Abhilfe: die Anarchie des internationalen Systems kann durch die institutionalisierte Zusammenarbeit der Staaten in einer internationalen Organisation so weit reduziert werden, daß sie durch Vertrauen ersetzt, also praktisch eliminiert wird. Diese Funktion kann weltweit die UN, kann im euro-atlantischen Raum die OSZE erbringen. Darin liegt ihre wahre Bedeutung. Sie kann eine wichtige Gewaltursache – in den Augen des Realismus die wichtigste – entschärfen. Deswegen sollte die Organisation aus der Versenkung geholt werden, in die sie nach ihrer Gründung 1990 alsbald geschoben worden war. Die OSZE ist keine Regionalregierung, sie ist auch kein regionaler Polizist. Sie ist der Ort, an dem durch die Zusammenarbeit aller Staaten bei der Beratung gesamt-europäischer Ordnungen die Ungewißheit abgebaut und damit eine der wichtigsten Gewaltursachen eliminiert werden kann.

Da es die Demokratisierung der Staaten des Warschauer Pakts 1989/1990 war, die sie aus Gegnern zu Verbündeten umgewandelt hat, war der Politik die Bedeutung der Demokratisierung als Strategie zum Abbau der Gewaltursache bewußt. Sie setzte sehr richtig an, um die Demokratisierung der Staaten des früheren Warschauer Pakts zu fördern, und das Korrelat, die liberale Marktwirtschaft, dort zu verbreiten. Mit dem Politikwandel Mitte der neunziger Jahre verfiel dieses Interesse. Es muß daher dringend wieder auf den Platz gerückt werden, der ihm zukommt: den ersten. Gerade wer unter Sicherheit eines Staates nicht nur Verteidigungsfähigkeit sondern eine Situation versteht, in der dieser Staat keinen Bedrohungen von außen mehr ausgesetzt ist, muß in der Demokratisierung der Herrschaftssysteme die wichtigste, ausschlaggebende Strategie des Westens erkennen. Wenn in Moskau die Demokratie endgültig und fest etabliert sein wird, gibt es keine Gewaltneigung Rußlands mehr. Darin allein liegt die Sicherheit aller Staaten in ihrem Vorfeld und in ihrer Umgebung. Wenn der Westen rechtzeitig die Demokratisierung Jugoslawiens gefördert hätte, wäre es nicht zu den Auflösungskriegen beim Zerfall dieses Imperiums gekommen.

Die Beseitigung beider Gewaltursachen verlangt nicht weniger als einen Paradigmenwandel der auswärtigen Politik. Sie muß die Demokratisierung und die Zusammenarbeit in einer internationalen Organisation zu ihrer wichtigsten Strategie erheben.

Ein Blick über die euroatlantische Region ausmachenden Teilgebiete zeigt, daß dieser Paradigmenwandel der Außenpolitik eigentlich nur in Westeuropa erfolgreich betrieben worden ist. Der Zusammenschluß der jahrhundertelangen Kriegsgegner zur Europäischen Union hat die zwischenstaatliche Gewalt in dieser Zone verläßlich und auf Dauer eliminiert. Leider ist dabei ein Demokratieverlust aufgetreten, der durch eine energische Demokratisierungspolitik der Union, vor allem durch eine verstärkte Rolle des Parlaments ausgeglichen werden müßte. Dann würde die Europäische Union ihre außenpolitische Identität sehr rasch im Entwurf und der Anwendung solcher innovativer Strategien wie der Demokratisierung und der Kooperation in internationalen Organisationen finden und in das atlantische Bündnis einbringen.

Die Atlantische Gemeinschaft zwischen Nordamerika und Westeuropa ist dringend reformbedürftig. War es schon während des Kalten Krieges ein politischer Ballast gewesen, daß die Atlantische Gemeinschaft lediglich durch eine Militärallianz zusammengehalten wurde, die ohne einen zureichenden Grad internationaler Spannung nicht am Leben bleiben konnte, so wird dieser Ballast nunmehr zum Mühlstein. In einer Welt, deren Augenmerk nicht auf Krieg, sondern auf wirtschaftliche Wohlfahrt gerichtet ist, müßte die Atlantische Gemeinschaft als Steuerungsinstrument eine internationale Organisation bekommen, die vor allem ein politisches Forum besitzen muß. Diese Idee wurde in den neunziger Jahren, gerade auch von Seiten der deutschen Bundesregierung, immer wieder vorgebracht, von den Vereinigten Staaten aber erfolgreich abgelehnt. Das Thema ist dennoch nicht vom Tisch. Will die Gemeinschaft im 21. Jahrhundert aktiv bleiben, muß sie sich eine Organisation zulegen, die auf die

Bearbeitung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Probleme in der Welt ausgerichtet ist. Der Einsatz militärischer Gewalt, der im Notfall (und mit UN-Mandat) unvermeidlich sein kann, hat eine nachrangige Bedeutung.

Die Atlantische Gemeinschaft und Westeuropa müssen sich aber auch um die Zukunft der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten kümmern. Das westliche Interesse darf nicht in Warschau, sondern kann erst in Wladiwostok seinen geographischen Endpunkt finden. Die Europäische Union hat, indem sie ihre Erweiterung um alle osteuropäischen Staaten langsam in Angriff nimmt, diese Perspektive wenigstens nicht aus dem Auge verloren. Die Rußlandpolitik Brüssels hält wenigstens ein Erinnerungszeichen aktiv. Im Gegensatz dazu hat die Osterweiterung der NATO Rußland und die anderen Staaten, die dieser Allianz nicht beitreten können oder dürfen, nicht nur militärisch sondern auch politisch ausgegrenzt. Die Grundakte zwischen der NATO und Rußland ist kein Ersatz für eine die volle Breite der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Probleme bearbeitenden Politik. Die Demokratisierungsbemühungen des Westens sind praktisch auf Null gesunken. Diese Vernachlässigung muß aufgehoben, umgewandelt werden in eine aktive Hilfe zur Demokratisierung. Sie besteht keineswegs in erster Linie aus finanzieller Hilfe, sondern aus Politikhilfe. Die Demokratisierung Rußlands ist der wichtigste Tagesordnungspunkt einer europäischen Friedensordnung. Hier ist das größte Defizit einer westlichen Ordnungspolitik zu verzeichnen.

Ebenso muß die OSZE reaktiviert, nicht nur mit Hilfsarbeiten, sondern mit der Aufgabe betraut werden, durch die Zusammenarbeit aller Staaten das Sicherheitsdilemma zu reduzieren. Nach der Hilfe zur Demokratisierung Rußlands ist dies die wichtigste Aufgabe auf der außenpolitischen Agenda des Westens. Es wird nicht einfach sein, das Ruder der Außenpolitik wieder umzulegen, zumal die NATO mit ihrem Krieg gegen Jugoslawien versucht hat, sich den Primat des Ordnungstifters zu sichern. Die NATO ist nicht nur eine bedeutende Militärallianz, sondern auch ein wichtiger, einflußreicher und überzeugungskräftiger Lobbyist. Um so mehr Aufwand muß die Politik treiben, den Primat zurückzugewinnen. Er ändert nichts an der Bedeutung, Relevanz und Wichtigkeit des Bündnisses. Aber er stellt sicher, daß die Politik in Europa nicht von einem Militärbündnis bestimmt wird, dessen Entscheidungsorgane keine demokratische Legitimierung vorzuweisen haben. Die Politik in Europa muß von den demokratisch gewählten Regierungen und den sie kontrollierenden Parlamenten definiert werden.