

ERSCHWERT DIE NATO-ERWEITERUNG DIE ENTWICKLUNG EINES EUROPÄISCHEN SICHERHEITSSYSTEMS?

Ernst-Otto CZEMPIEL

I. Erschwert die NATO-Erweiterung die Entwicklung eines europäischen Sicherheitssystems?

Meine Darlegung gliedert sich in drei Teile. Ich werde zunächst sehr kursorisch erläutern, was unter Sicherheit zu verstehen ist, um mich dann ausführlicher mit der Frage zu beschäftigen, wie sich diese Sicherheit, die den Begriff rechtfertigt und verdient, herstellen läßt. Auf diesem Hintergrund werde ich dann, drittens, die Frage behandeln, ob und wie die NATO-Erweiterung die Herstellung eines europäischen Sicherheitssystems erschwert.

I.1. Wer in der heutigen Diskussion den Begriff "Sicherheit" verwendet, der meint eigentlich "Verteidigungsfähigkeit". Diese Verwirrung ist ein Erbe des Kalten Krieges, während dem jede Seite darauf bedacht sein mußte, durch eigene Ausrüstung sicherzustellen, daß der Gegner nicht übermächtig wurde und die Angriffsfähigkeit erlangte. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts können diese Verkürzungen beseitigt, kann der Sicherheitsbegriff in einer umfassenden Bedeutung hergestellt werden. Sicher ist ein Staat dann, wenn er keine gewaltsame Bedrohung mehr zu gewärtigen hat.

Dieser Begriff enthält keine Utopie, sondern bildet die Realität in Westeuropa, das bis 1945 der größte Kriegsherd der Welt war, exakt ab. Alle europäischen Staaten sind in diesem Sinne voreinander "sicher". Eine kluge Politik hat nach 1945 diesen westeuropäischen Raum in eine solche Zone umfassender Sicherheit verwandelt, daß der Begriff einer Friedenszone bereits angemessen ist. Auch die Atlantische Gemeinschaft kann als eine solche Friedenszone gelten, gegebenenfalls sogar der gesamte OECD-Raum. Umfassende Sicherheit in diesem Sinne herzustellen ist also ein realistisches Ziel. Es kommt darauf an, ihre Ursachen und Bedingungen durch geeignete Strategien auch in dem Bereich herzustellen, der über vierzig Jahre lang durch den Ost-West-Konflikt gekennzeichnet war.

II. Diese Ursachen und Bedingungen, die die umfassende Sicherheit erzeugen, sind der Politik bekannt und sind in der Politikwissenschaft in jahrelanger Diskussion analysiert und dargestellt worden. Es gilt vor allem, die beiden großen Gewaltursachen im internationalen System zu beseitigen. Die erste große Gewaltursache wird nicht vom bösen Nachbarn, sondern von der Ungewißheit gebildet, die das internationale System charakterisiert. Weil es dort keine Zentralinstanz gibt, die, wie in einem Staat, die Sicherheit der Systemmitglieder gewährleistet, muß jedes von ihnen seine Sicherheit selbst bewirken. Das internationale System ist ein Selbsthilfesystem.

Jeder Staat muß sich darauf vorbereiten, daß er von einem anderen Staat überfallen wird. Die Systemanarchie läßt keine Wahl, obwohl jedermann bewußt ist, daß dadurch die Unsicherheit nicht gemildert, sondern vermehrt wird. Denn die Verteidigungsrüstung des einen muß vom anderen als potentielle Offensivrüstung verstanden und mit eigener Verteidigungsvorsorge beantwortet werden. So kommt es zu Rüstungswettläufen, gegebenenfalls zum Krieg. Das "Sicherheitsdilemma" besteht darin, daß das Verhalten, das Sicherheit bewirken soll, sie erst recht gefährdet.

Eine der beiden großen Kriegsursachen liegt damit klar zutage, über sie gibt es in der Wissenschaft keinen Dissens. Die klassische Antwort darauf, die von den Theorien des Realismus und des Neorealismus für unausweichlich gehalten wird, besteht in der Aufrüstung. Allianzbildung und Gleichgewichtspolitik sollen diesen Widerspruch mildern. Die Ost-Erweiterung der NATO folgt eindeutig dieser Tradition.

Die Tradition hält aber auch eine andere Strategie bereit, nämlich die Dämpfung des Sicherheitsdilemmas durch die Kooperation der Staaten in einer internationalen Organisation. In Westeuropa war dies zunächst die OEEC, später dann die Montanunion und ihre Nachfolger. Im globalen Bereich wurden zu diesem Zweck der Völkerbund und nach 1945 die Vereinten Nationen gegründet. Ihr hauptsächlicher Zweck besteht darin, durch die institutionalisierte Kooperation das Sicherheitsdilemma zwischen den Staaten so weit abzumildern, daß es seine praktische Wirkung verliert. Eine entsprechende Organisation steht in Europa zur Verfügung; es ist die OSZE.

Die zweite große Gewaltursache - in meiner Sicht die eigentlich entscheidende - besteht in der autoritär-diktatorischen Verfassung der Herrschaftssysteme. Je stärker sie ausgeprägt ist, desto größer ist die Gewaltneigung solcher Staaten. Und umgekehrt: Je demokratischer ein Herrschaftssystem-, desto geringer die Gewaltneigung. In der internationalen politikwissenschaftlichen Diskussion gilt dieser Zusammenhang bereits als empirisches Gesetz. In der Tat haben Demokratien gegeneinander noch nie Krieg geführt. Was die Friedenszone in Westeuropa heraufgeführt hat, ist das demokratische Herrschaftssystem ihrer Mitglieder. Noch präziser: was aus dem Kriegsgegner Deutschland den verlässlichen Partner gemacht hat, war die Demokratisierung des Herrschafts- und die Liberalisierung des Wirtschaftssystems. Damit liegt auch die zweite große Strategie zutage, die in Europa angewendet werden müßte: die energische Förderung der Demokratisierung der Herrschaftssysteme. Gelingt sie, entsteht diese umfassende Sicherheit; gelingt sie nicht, wird die Grundlage für neue, möglicherweise gewalthaltige Konflikte gelegt.

II.1. Wie Europa geordnet werden müßte, damit jene umfassende Sicherheit entsteht, ist jetzt deutlich zu erkennen. Zunächst müßte die OSZE in Wien gestärkt werden. Ihre friedensstiftende Aufgabe wurde in der "Charta von Paris für ein neues Europa" richtig beschrieben. Sie wurde inzwischen erfolgreich mit dem Auftrag zur Früherkennung und Verhütung von Konflikten ergänzt, insbesondere im Bereich des Minderheitenschutzes. Die OSZE überwachte die Wahlen in Bosnien-Herzegowina, betreut die politische Seite des dortigen Friedensprozesses. Die Lissaboner Gipfelkonferenz vom vergangenen Dezember konnte dementsprechend einen beachtlichen Tätigkeitsnachweis entgegennehmen.

Die OSZE könnte noch sehr viel mehr tun. Sie könnte, beispielsweise, einen "Verhaltenskodex betreffend die politisch-demokratischen Aspekte der Zusammenarbeit" verabschieden und einüben, den Bundestagspräsidentin Rita Süßmuth vorgeschlagen hat. Aber die Organisation darf nach wie vor nicht mit einer europäischen Regierung verwechselt werden, die sie nicht ist und nicht werden wird. Exekutivfunktionen überfordern die OSZE. Der vorhersehbare Nüßerfolg führt nur zu Abwertung und Diskriminierung, in jedem Fall zur Unterforderung.

Was die OSZE wirklich leisten soll und leisten kann: die im Sicherheitsdilemma steckende große Gewaltursache zu verringern ist nicht an ein konkretes Objekt, sondern an einen bestimmten Modus gebunden: die Zusammenarbeit. Diese wichtige Funktion nimmt ihr, wer sie in Wien der Vernachlässigung überantwortet und statt dessen die NATO und deren Ableger, den Partnerschaftsrat, in den Vordergrund schiebt. Denn damit rückt der strategische Akzent doch wieder auf Machtgleichgewicht und Abschreckung, also die traditionellen

dissoziativen Strategien des Realismus, anstatt auf Vertrauensbildung und Zusammenarbeit, die von einer internationalen Organisation hergestellt werden können. Die OSZE ist, wie Außenminister Kinkel sehr richtig geschrieben hat, "der richtige Rahmen, um Konsens über eine Sicherheitsarchitektur in Europa herzustellen", sie ist der "gesamteuropäische Sicherheitsrahmen".

Er wird nicht genutzt, wenn sich die Regierungschefs alle zwei Jahre und die Außenminister jährlich zu Gipfelkonferenzen versammeln. Der unregelmäßig tagende Hohe Rat und der dazugehörige Ständige Ausschuß könnten die Kooperation aktivieren, den ständigen Meinungsaustausch über die europäische Sicherheit, über die "Anliegen der teilnehmenden Staaten" unterhalten. Aber die beiden Gremien haben nur begrenzte Aufträge abzuarbeiten. Sie werden europapolitisch nicht gefragt und nicht gefordert, die OSZE ist für die Neuordnung Europas nicht zuständig.

Der Grund für diese Vernachlässigung ist evident: Politik und Diplomatie verkennen die Funktion und Wirkung einer internationalen Organisation bei der Bearbeitung des Sicherheitsdilemmas. Vielleicht werden sie deswegen übersehen, weil sie unsichtbar sind. Das haben aber Strukturen nun einmal an sich: Sie wirken, obwohl man sie nicht sehen kann. Die OSZE könnte, wenn man die in ihr angelegte Zusammenarbeit praktizierte, eine der beiden großen Gewaltursachen, das Sicherheitsdilemma, abbauen. Daß dabei natürlich auch politische Vor- und Nachteile vergeben werden, daß vor allem Rußland für die OSZE wirbt, sollte niemanden stören. Politik ist immer ein Geschäft; worauf es hier ankommt, ist, es kooperativ zu betreiben.

Der Westen könnte sich um so leichter auf diese neue Strategie einlassen, als er nach wie vor über die NATO verfügt. Niemand verlangt, sie abzuschaffen; sie wird als Stabilitätsproduzent, als Krisenversicherung und als Bestandsgarant für die MOE gebraucht. Mit dieser Reserve im Hintergrund könnte sich der Westen um so besser auf die moderneren Strategien einlassen, die die Verteidigungsvorsorge eines Tages entfallen lassen könnten. In den Friedenszonen Westeuropa und Atlantische Gemeinschaft haben sie ihr Leistungsvermögen schon gezeigt. Läge es da nicht eigentlich nahe, sie auch in Richtung Osten einzusetzen, ihre Kapazität für die Neuordnung Europas zu nutzen?

II.2. Von noch größerer Bedeutung ist die Auflösung der zweiten Gewaltursache, die sich in den autoritär-diktatorialen Herrschaftssystemen findet. Alle Anstrengungen müssen deswegen darauf gerichtet werden, daß der Demokratisierungsprozeß vor allem in Rußland weitergeht. Alles muß unterlassen werden, was ihn beeinträchtigt. Wer, wie Präsident Clinton, Sicherheit und Wohlfahrt, Freiheit und Frieden in Europa will, muß dessen Herrschaftssysteme demokratisieren. In den ersten beiden Jahren seiner Amtszeit war sich der Präsident der strategischen Bedeutung der Demokratisierungspolitik voll bewußt. Sie läßt sich veranschaulichen: wenn die Demokratie in Rußland den Entwicklungsgrad erreicht haben wird, den sie in den USA schon besitzt, dann sind die Staaten "Mitteleuropas" in dem eingangs genannten umfassenden Sinne "sicher".

Auch das wußte der Westen 1989/90 sehr genau, vor allem die Clinton Administration, die 1992 ans Ruder kam. Auch die EU weiß es, hat das Ziel im Partnerschaftsvertrag mit Rußland und im Strategiepapier ausführlich gewürdigt. Aber es fehlt an Taten. Gemessen am Finanzvolumen waren sie ohnehin nie sehr groß. Die Nettohilfe aller OECD-Länder für Rußland fiel von 9,7 Mrd. US-DOLLAR 1993 auf 4,0 Mrd. USDOLLAR 1995, also um die Hälfte. In den Jahren 1990 bis 1994 erhielt Rußland von den OECD-Staaten insgesamt knapp 22 Mrd. US-DOLLAR an Auslandshilfe - ein verschwindend kleiner Betrag.

Gewiß kann die Demokratisierung Rußlands nicht von außen und schon gar nicht durch die Gewährung von Auslandshilfe allein gefördert werden. Der Demokratisierungsprozeß ist

(übrigens im Gegensatz zum Deutschland von 1945, wo er von außen angestoßen werden mußte) in Rußland autonom entstanden und auf dem Weg. Die Duma-Wahlen von 1995 und die Präsidentschaftswahlen 1996 zeigen das ebenso wie die Bewältigung der langen Arbeitsunfähigkeit Präsident Jelzins.

Der geringe Hilfsaufwand des Westens sagt etwas über seine Aufmerksamkeitsverteilung aus. Die Entwicklung des russischen Herrschaftssystems wird offenbar wenig beachtet, weil seine Bedeutung für die russische Außenpolitik der Zukunft unterschätzt, vielfach überhaupt nicht gesehen und weil angenommen wird, daß der Westen auf den Fortgang der russischen Transformation ohnehin keinen Einfluß nehmen kann.

Das ist falsch. Der Westen verfügt über zwei Sätze von Einwirkungsstrategien, die das Tempo und den Tiefgang des Transformationsprozesses in Rußland maßgebend beeinflussen können. Die EU wirkt direkt auf diesen Prozeß ein, wenn sie die Erfüllung des Partnerschaftsabkommens mit der "politischen Konditionalität" verknüpft. Die Platzierung westlicher Investitionen beeinflußt die Machtverteilung zwischen dem politischen System und der russischen Gesellschaft. Deren Position ließe sich durch den direkten Kontakt zu westlichen gesellschaftlichen Akteuren erheblich verbessern. Die Interaktion zwischen nicht-staatlichen Akteuren und Rußland und der internationalen Umwelt käme gerade der eigentümlichen, stark entstaatlichten Struktur der Transformationsräume in Rußland entgegen.

Die indirekten Strategien sind nicht weniger wirksam. Was in Rußland passiert, hängt nicht zuletzt vom Verhalten seiner internationalen Umwelt ab. Nach Seeleys Theorem ist der Grad der Freiheit in einem Land umgekehrt proportional zu dem außenpolitischen Druck, der auf seinen Grenzen lastet. Verhält sich Rußlands Umwelt kooperativ und partnerschaftlich, fördert sie die Demokratisierung in der russischen Föderation.

Erhöht sie dagegen den militärischen Druck, werden die antidemokratischen Kräfte gestärkt.

II.3. Schließlich hängt die Einrichtung umfassender Sicherheit in Gesamteuropa auch davon ab, daß die gesellschaftlichen Potentiale einigermaßen symmetrisch sind. Das war in Westeuropa relativ leicht herzustellen, ist in ganz Europa sehr schwierig. Dennoch bleibt es wichtig. Die Machtverteilung in einem internationalen System beeinflußt sehr wohl die Tendenzen zur Gewaltanwendung. Asymmetrien stärken, Symmetrien beruhigen sie. Gemeint sind hier nicht die berühmten Machtgleichgewichte, sondern Entsprechungen der gesellschaftlichen Potentiale und ihr Verhältnis zueinander. In der politischen Alltagssprache präsentiert sich hier die Frage, wie das Verhältnis zwischen EU und GUS geordnet werden soll.

Es ist gegenwärtig so asymmetrisch wie möglich. Der riesigen Landmasse Rußlands steht die kleine des westeuropäischen Subkontinents gegenüber. Dort wohnen allerdings mehr als doppelt so viele Menschen wie in Rußland und ihr Bruttosozialprodukt pro Kopf ist fast dreimal so groß: 14.415 US-DOLLAR gegen 4.755 US-DOLLAR. Von der Ukraine und Weißrußland abgesehen, sieht das Verhältnis bei den kleineren Staaten der GUS noch schlechter aus. Die Transformation zur Marktwirtschaft hat zwar ihren Tiefpunkt überschritten. Aber es wird lange dauern, bis die Staaten der früheren Sowjetunion (FSU) den Lebensstandard der Europäischen Union erreicht haben werden.

Die geographische Asymmetrie kann nicht beseitigt werden, muß es aber auch nicht. Territoriale Größe stellt heute keinen Wohlstandsfaktor mehr dar; entscheidend sind vielmehr Standortvorteile, technologisches Know-how, Bildungsgrade. Sie müssen von den Ländern der GUS natürlich selbst geschaffen werden. Die Europäische Union kann hier mit Kapital- und Ausbildungshilfe unterstützend wirken, tut es auch. Sie müßte, vor allem, ihre Märkte öffnen, was sie nur sehr zögerlich macht.

Besonders- schwierig, aber besonders relevant, ist der Abbau der politischen Asymmetrie. Von den drei Räumen des Kalten Krieges ist der nordamerikanische durch den amerikanisch-kanadischen Bilateralismus geordnet, der europäische durch die Vertiefung und Erweiterung der Union nach Osteuropa auf dem Wege zu einer neuen Ordnung. Der dritte Raum, der der FSU, zerfällt hingegen. Rein theoretisch könnte die GUS ihr Gebiet ähnlich neu ordnen wie die Europäische Union das von West- und Mitteleuropa. In beiden Fällen geht es um das gleiche Problem, wenn auch seitenverkehrt: dysfunktional gewordene Einheiten müssen sich neu formieren, damit sie überleben können. Dazu muß in Europa die Kleinstaaterei durch einen funktionalen Föderalismus überwölbt, in der FSU ein riesiger Kunststaat in eine Föderation leistungsfähiger Einheiten aufgelöst werden. EU und GUS könnten dann in einer Freihandelszone ihre Kooperation institutionalisieren.

Eine solche Lösung, die auch die weitere Auflösung der Russischen Föderation einschließen könnte, dazu allerdings ein neues Konzept von Staatlichkeit überhaupt brauchte, liegt freilich in weiter Ferne. Sie sollte aber als Ziel durchaus im Auge behalten werden, weil sie die beste Machtfigur geben würde, die sich vorstellen läßt. Die EU tut also sehr gut daran, im "Strategiepapier" und im "Aktionsplan der Europäischen Union für Rußland" vom 13. Mai 1996 die weitere Zusammenarbeit der GUS-Staaten zu fordern. Sie besonders ist auf einen Tiefgang der Demokratisierung in Rußland angewiesen, damit dessen Verhältnis zu den anderen Staaten der GUS nicht wieder in hegemoniale oder imperiale Formen umschlägt.

In dieser kurzen Skizze sind bei weitem nicht alle Fundamente erwähnt worden, die gelegt werden müssen, damit in Gesamteuropa diese umfassende Sicherheit entsteht. Auch die wichtigsten sind nur angedeutet, nicht in der erforderlichen Detaillierung erörtert worden. Aber die Skizze einer europäischen Sicherheitsordnung, die den Namen verdient, reicht aus, um die im Thema enthaltene Frage jetzt zu beantworten.

III. Es ist unschwer zu sehen, daß die NATO mit ihrer Erweiterung nicht auf die Erzeugung umfassender Sicherheit, sondern auf die Expansion der Verteidigungsfähigkeit abstellt. Sie verwendet das alte Konzept der Gleichgewichtspolitik, der Gegenmachtbildung, und wird daher auch die alten, vertrauten Folgen auslösen. Obwohl sie es nicht sagt, weiß sie natürlich, daß Rußland auf die Osterweiterung der NATO reagieren muß. Nachdem die westliche Strategie das Sicherheitsdilemma in dieser klassischen Weise angegangen ist, bleibt Rußland keine andere Wahl, als seinerseits klassisch zu antworten, also aufzurüsten und die Kooperation zu mindern.

In Moskau entsteht aber nicht nur Frustration, sondern auch Furcht. Der Westen ist subjektiv ehrlich, wenn er argumentiert, daß sich die NATO Erweiterung gegen niemanden richtet, auch gegen Rußland nicht. Er müßte aber wissen, daß in der internationalen Politik infolge des Sicherheitsdilemmas nicht die Absichten, sondern die Fähigkeiten zählen. So hat er sich selbst stets verhalten, so verhält er sich heute noch. Andernfalls würde er die Militärallianz ja nicht erweitern. Alle Begründungen dafür, daß Rußland selbst nicht Mitglied der NATO werden kann, fallen in der einen zusammen, daß sich die Erweiterung gegen Rußland richtet.

So wird sie dort auch aufgefaßt, und zwar in allen politischen Gruppierungen. Haben die Visegrad-Staaten Angst vor Rußland, so hat Rußland Angst vor dem Westen, zumal wenn er seine strategische Ausgangsposition durch die Osterweiterung erheblich verbessert. Der Verzicht auf die Stationierung von Nuklearwaffen, wie er in der Grundakte geleistet wurde, bietet keine Abhilfe, weil er unter den Selbsthilferegeln des internationalen Systems jederzeit zurückgenommen werden könnte. Jeder NATO-General, säße er in Moskau, würde sich genauso verhalten wie seine russischen Kollegen, die aufgrund der NATO-Erweiterung ihre Rüstungskontrollpolitik und das Verhältnis zum Westen insgesamt zu überdenken beginnen.

Natürlich kann Rußland kein Veto über den Beitritt anderer Staaten zur NATO beanspruchen. Dieser Hinweis ist richtig, aber auch belanglos, denn es geht nicht um Rechtstitel, sondern um

politischen Nutzen. Niemand kann es Rußland verwehren, auf diese Osterweiterung mit seinen Möglichkeiten zu antworten: der Errichtung einer Militärorganisation in der GUS, dem Wiederaufbau des russischen Militärs - jedenfalls mit einem negativen, den Interessen des Westens und der MOE strikt zuwiderlaufenden Verhalten.

Wer kann angesichts dieser nicht nur vorhersehbaren, sondern sich bereits abzeichnenden Folgen die Osterweiterung der NATO für eine kluge Politik halten? Die Schutzinteressen der mittelosteuropäischen Staaten sind real, angesichts ihrer Erfahrungen mit dem russischen und sowjetischen Imperialismus mehr als verständlich. Ihnen könnte zusätzlich zu der im EU-Beitritt liegenden Sicherheitsgewährleistung durch eine Bestandsgarantie der NATO schnell und zuverlässig Rechnung getragen werden. Wären die osteuropäischen Staaten nur dem Nordatlantikvertrag beigetreten, aber nicht der Militärorganisation, hätten sie den Schutz ohne die Nachteile gehabt.

Denn ein Rußland, das auf diese Weise in seiner Demokratisierung behindert, zur Wiederbewaffnung und zur Kooperationsminderung veranlaßt wird, könnte erneut zu einer realen Gefährdung der mittelosteuropäischen Staaten werden. Der "geographic fatalism" weicht auch vor Verteidigungsverträgen nicht zurück. Warum in aller Welt setzt die Osterweiterung der NATO die Sicherheit der Staaten "Mitteleuropas" aufs Spiel, nur um die Verteidigungsfähigkeit einiger weniger, unnötig wie sie auf absehbare Zeit hin ist, zu erzeugen?

Die Osterweiterung der westlichen Militärallianz kann also bestenfalls als suboptimal gelten. Bleibt sie auf die drei ersten Beitrittsländer beschränkt, ließe sich auch der Schaden begrenzen. Eine rasche Ausweitung der Europäischen Union auf alle osteuropäischen Staaten -und eine Reaktivierung der OSZE zwecks Bearbeitung des Sicherheitsdilemmas könnten die Osterweiterung der NATO in einen kooperativen Kontext einspinnen. Leider steht nicht zu erwarten, daß es zu einer solchen kompensatorischen Politik kommt. Die Europäische Union tut sich aus wirtschaftlichen Gründen schwer mit ihrer Erweiterung; der OSZE ist viel von dem Momentum genommen worden, das sie 1990 mitbekam. Wirksam aber dürfte vor allem sein, daß sich mit der Osterweiterung der NATO eine alte Strategie wieder in den Vordergrund geschoben hat, die sich an dem alten Paradigma der Sicherheit als Verteidigungsfähigkeit orientiert. Die Modernisierung des außenpolitischen Denkens hat einen beträchtlichen Rückschlag erlitten.

Prof. Dr. Ernst-Otto CZEMPIEL
Direktor der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt

Erschienen in:
Informationen zur Sicherheitspolitik Nr. 6 Februar 1998
Ein gesamteuropäisches Sicherheitssystem
Vision und Realität