



Ist die Vergangenheit unsere Zukunft?

Aus britischen und französischen Fachzeitschriften, 1. Halbjahr 2000

Alrun Deutschmann / Peter Schmidt

Den gegenwärtigen Veränderungen in der Weltpolitik nachzuspüren und zu fragen, inwieweit sich nicht nur die Struktur, sondern auch die Gesetzmäßigkeiten der internationalen Beziehungen verändert haben, ist das Hauptthema der hier betrachteten Aufsätze aus dem ersten Halbjahr 2000. Geht das „westfälische Zeitalter“ mit dem Staat als dem entscheidenden Akteur der Politik zu Ende? Sind transnationale Unternehmen die neuen Machthaber? Sind in den weiter existierenden internationalen Auseinandersetzungen Sanktionen ein angemessenes und effektives Mittel der Politik? Wie ordnet sich die Europäische Union in diese Entwicklungen ein? Welche Folgen hat die Ausgestaltung einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik für die transatlantischen Beziehungen?

Erstaunlich ist, wie kulturspezifisch die Antworten ausfallen. Es lassen sich deutliche Unterschiede zwischen der Behandlung der Themen in britischen und französischen Fachzeitschriften feststellen, ein Hinweis, der Alyson Bailes' Sichtweise unterstreicht, daß die europäischen Staaten trotz aller Einigungsbemühungen auffallend heterogene (Sicherheits-)Kulturen haben.

Die Gegenwart – ein Interregnum der Weltpolitik?

Eine Veröffentlichung der British International Studies Association kann das Verdienst für sich beanspruchen, die grundsätzlichen Diskussionen der 90er Jahre über Struktur und Charakter der Internationalen Beziehungen nach dem Ende des Kalten Krieges in einem Band Revue passieren zu lassen. Als Summe läßt sich festhalten, daß sich bisher kein neues Paradigma hat durchsetzen können. Die grundsätzlichen Neu-Ansätze mit klarer Stoßrichtung wie Francis Fukuyamas „Ende der Geschichte“, Samuel Huntingtons „Zusammenprall der Kulturen“ und John Mearsheimers neo-realistische Interpretation „Zurück in die Zukunft“ stießen alle weit mehr auf Kritik als auf Zustimmung. Sie waren wichtige Beiträge für die Debatte, hatten jedoch keine entscheidende Durchschlagskraft. So ist es typisch, daß bereits das Diktum im Titel der Einleitung, daß es sich bei den 90er Jahren um ein *Interregnum* handelte, in den folgenden Studien umstritten ist.

Chris Brown, Professor an der renommierten London School of Economics and Political Science, widerspricht in seinem Artikel „History ends, worlds collide“ der Interregnum-These entschieden. Für ihn ist die gegenwärtige Situation keine Zwischen-Periode, sondern bereits die neue (Un-)Ordnung. Politische und kulturelle Spaltungen zwischen ethnischen Gruppen, Religionen und Zivilisationen bleiben dezidiert möglich, ja wahrscheinlich. Auf ein bestimmtes Konfliktmuster, wie es Huntington prognostiziert, will er sich allerdings nicht festlegen. Zwingt der durch die moderne Technik gestiegene Informationsaustausch, wie es die Optimisten der IT-Welt annehmen, die Welt in friedliche Bahnen? Mit historischen Verweisen belegt Brown seine Behauptung, daß die modernen Kommunikationsmittel ebenso Instrument zukünftiger Auseinandersetzungen sein können wie die traditionellen Methoden der Selbstaufopferung und des Terrors. Die moderne Technik ist nicht der *deus ex machina* einer befriedeten Welt. Politik entscheidet über den Verlauf der internationalen Beziehungen. Deshalb argumentiert er mit Blick auf die Entwicklungen der Weltpolitik gegen eine zu starke Betonung struktureller Faktoren. Zudem kritisiert er den vielfach apolitischen, deterministischen Charakter vieler Modelle künftiger Weltordnung. Nach Brown entscheiden Staaten über den Fortgang der Weltpolitik, d.h. die Zukunft setzt sich nicht (nur) als anonyme Kraft hinter dem Rücken der Akteure durch.

Linda Weiss, Professor für comparative politics an der Universität Sydney, akzentuiert unter dem Titel „Globalization and national governance: antinomy or interdependence“ in ähnlicher Weise wie Chris Brown, jedoch mit anderen Begründungen, die fortbestehenden Gestaltungsmöglichkeiten der Staaten. Weiss kritisiert die Debatte über Globalisierung dort, wo nationales Regieren und Globalisierung als Gegensatzpaar verstanden wird. Der Hinweis auf Globalisierung als anonymer weltgeschichtliche Macht, an die man sich als nationale Regierung ohnmächtig anpassen müsse, ist für sie ein beliebtes Argument von Regierungen, um Reformen nicht mit eigenem Willen begründen zu müssen, sondern als etwas, das sich notwendig aus einem anonymen, anscheinend naturgegebenen Prozeß ergibt. Ihre Gegenargumente für die These, daß das Ende des Staates gekommen sei, sind: 90% der Produktion würden lokal gefertigt und konsumiert; die meisten großen Unternehmen konzentrierten Produktion und Vermögen in *einem* Land; obwohl der internationale Handel und die auswärtigen Investitionen deutlich gestiegen seien, blieben sie überwiegend auf eine *geo-ökonomische* Zone konzentriert. Der einzige wahre weltweite Markt sei der Finanzmarkt. Daraus folgert sie, daß es keinen zwingenden Grund gibt, davon auszugehen, daß wir in einer wirklich integrierten, globalen Ökonomie leben. Weiss weist auch darauf hin, daß Globalisierung nicht die Fähigkeit des Staates zur Daseinsvorsorge zerstört hat: in den letzten 10 Jahren sind die Ausgaben in diesem Bereich konstant geblieben.¹ Ihr Rat: die nationalen und

¹ Vgl. dazu auch den jüngsten Vortrag von Fritz W. Scharpf auf der Konferenz der Max-Planck-Gesellschaften: Der globale Sozialstaat. Umfangreiche Sicherungssysteme scha-

globalen Entwicklungen nicht als Gegensätze, sondern als komplementäre Dimensionen politischen Handelns zu begreifen und die weiterhin existierende nationalen Gestaltungsspielräume aktiv zu nutzen.

Colin Gray, Professor für Internationale Politik an der University of Hull (UK), geht in seiner Streitschrift „Clausewitz rule, OK? The future is the past – with GPS“ mit den Thesen vom „Ende des Staates“ und der Annahme, daß die alten Gesetze der Machtpolitik nicht mehr gelten würden, noch härter ins Gericht. Er verteidigt mit Verve die klassische realistische Schule der internationalen Beziehungen. Sein Urteil: die neue Lage nach 1989/90 hat an der Weltpolitik grundsätzlich nichts geändert: „the past is the future“. Das bedeutet für ihn vor allem, daß die Menschheit ihre Fähigkeit zu Verrücktheit und Gewalt auch heute nicht verloren hat. Gray untermauert seine These, indem er mit aus seiner Sicht populären Irrtümern, Halbwahrheiten und Mythen der theoretischen Debatte der letzten Jahre abrechnet. Er zählt dazu die positiven Endzeit-Vorstellungen nach dem Fukuyama-Muster, die verbreitete Ansicht, daß Demokratien keine Kriege gegeneinander führten, und den Glauben einiger Globalisierungs-Theoretiker an einen Frieden, der durch die modernen technischen Mittel erzwungen werde.² Auch wenn er die klassische realistische Theorie nur skizziert und die Auswahl seiner Gegenbeispiele mehr eklektizistischen als systematischen Charakter hat, bleibt seine Verurteilung der verschiedenen Spielarten moderner „liberaler“ Theorien der internationalen Beziehungen eine wichtige Warnung vor zu großer Selbstgewißheit. Er erinnert auch daran, daß der realistische Ansatz nicht für militärische Sicherheit plädiert, weil vorhergesagt werden könne, daß der nächste Gegner China oder Rußland sein werde, sondern daß er lediglich von der Gewißheit ausgehe, daß ein Machtvakuum ausgefüllt wird. Insofern hat Grays theoretischer Ansatz einen längeren Zeithorizont als die oft kurzatmige Bedrohungsdebatte und macht deutlich, daß Entscheidungen über militärische Verteidigung nicht nur die aktuelle Lage, sondern Struktur und Gesetzmäßigkeiten des Internationalen Systems in Betracht ziehen müssen. Allerdings kann man nicht mit Sicherheit prognostizieren, woher zukünftige Bedrohungen kommen und welchen Charakter sie haben werden. Das Problem, das Gray mit seinem Global-Ansatz erzeugt, ist letztlich, daß seine „Theorie“ nur auf Gefahren in der Weltpolitik hinweist. Konkrete Handlungsempfehlungen sind damit kaum verknüpft.

den nicht der Wettbewerbsfähigkeit – vorausgesetzt, sie werden überwiegend steuerfinanziert, in: Die Zeit, 8.6.2000, S. 26f.

² Die Studien zu einer anderen populären These, daß Freihandel den Frieden fördert, faßt Gerald *Schneider*: Fördert Freihandel wirklich den Frieden? Eine populäre These kritisch befragt, in: Neue Zürcher Zeitung, 10.6.2000, S. 57, mit folgenden Worten zusammen: „Die Friedensformel „Frieden durch Freihandel“ (scheint) zu platt. Handel reduziert die Kriegswahrscheinlichkeit nur dann, wenn die Intensität der Handelsbeziehungen ein Grundniveau erreicht hat oder wenn andere Einflußfaktoren gleichzeitig wirken.“

Transnationale Unternehmen – die neuen Machthaber?

Nick Butler, „Group Policy Adviser“ von BP Amoco, einer der größten Holdings der Öl- und Petrochemiebranche, äußert sich zum Thema „Companies in International Relations.“ Er weist darauf hin, daß sich die großen Unternehmen nicht in der machtvollen Position sehen, wie die allgemeine Debatte unterstellt. Diese Wahrnehmung ergibt sich dadurch, daß internationale Unternehmen nicht nur einer verschärften Konkurrenz ausgesetzt sind, sondern sich auch mit heterogenen lokalen und nationalen Akteuren auseinandersetzen müssen. In diesem Umfeld betrachten diese Großfirmen beispielsweise Sanktionen als einen Faktor, der Geschäfte behindert und Jobs vernichtet. Gemäß einer Studie des Institute for International Economics entstanden US-Firmen im Jahre 1995 durch die amerikanische Sanktionspolitik Kosten in Höhe von 15 bis 19 Milliarden Dollar; 200 000 Jobs seien dadurch verloren gegangen. Insofern sei, so argumentiert er, das politische Engagement vieler Unternehmen nicht Ausdruck ihrer Macht, sondern Produkt ihrer Verwundbarkeit. Immer mehr internationale Firmen stellten das fest und wirkten entsprechend auf ihr Umfeld ein. Damit gäben die Unternehmen nicht ihr Eigeninteresse auf, sondern erweiterten die Interpretation dieses Eigeninteresses in einem neuen Kontext erweitern. Nicht überraschend interpretiert er dies als zwar kurzfristig problematisch, weil die neuen Akteure die Struktur des internationalen Systems destabilisierten, bewertet es jedoch – wenn auch leider sehr allgemein – positiv: „In the longer term, however, they can be agents of positive and creative change, ensuring that the system as a whole matches the reality of the way in which the world now operates.“ Ob diese harmonistische Perspektive so gerechtfertigt, mag man angesichts der von Butler selbst genannten Zahlen bezweifeln: Ende 1997 überstieg der Marktwert der zehn größten Unternehmen der Welt das Bruttosozialprodukt von mehr als 150 der 185 Mitglieder der Vereinten Nationen. Selbst die strikt marktwirtschaftlich orientierte OECD warnte kürzlich vor fortschreitenden Großfusionen der Finanzkonzerne, wodurch die Abhängigkeit eines Staates von diesen Firmen wachse.

Sanktionen – Pro oder Contra ist zu simpel

Müssen Konflikte zwangsläufig gewaltsam ausgetragen werden, oder gibt es Alternativen? Dies führt zu der Frage nach der Eignung von Sanktionen als diplomatisches Instrument. Was können Sanktionen in einer stark verflochtenen Welt mit Blick auf die betroffenen Firmen oder auf die Situation vor Ort bewirken, und wie müssen sie ausgestaltet werden? Das Thema findet Beachtung, weil dieses Instrument heute weit mehr genutzt wird als früher.³

³ Mitte der 90er Jahre haben die USA in 60 Fällen gegen 35 verschiedene Länder ausgesprochen (siehe Nick Butler, Companies in International Relations, in: Survival, Spring 2000, S. 157).

Tim Niblock, Direktor des Instituts für arabische Studien der Universität Exeter (UK), hervor untersucht in einer sehr abgewogen argumentierenden, vergleichenden Studie: „Irak, Libye, Soudan: efficacité des sanctions?“ die Auswirkungen der von den Vereinten Nationen verhängten Sanktionen wie auch die der unilateralen Zwangsmaßnahmen der Vereinigten Staaten auf die drei genannten Länder. Als positiv ist zu werten, daß „Störenfriede“ in ihren Wirkungsmöglichkeiten begrenzt wurden, vorausgesetzt, daß die Nachbarstaaten die Sanktionen mittragen. Auch können Sanktionen das Militärpotential des betreffenden Landes schwächen und es insgesamt zu einer moderateren Außenpolitik zwingen. Dem stünden allerdings folgende Konsequenzen gegenüber:

1. Grundsätzlich wird das jeweilige Regime stabilisiert - es kann sogar an Popularität gewinnen – obwohl man es schwächen will. Die Bevölkerung wird oft stark von der Lebensmittelhilfe der Regierung abhängig, einem Instrument, das das Regime als Kontrollinstrument, wie im Falle Iraks und Libyens nutzen kann.
2. Sanktionspolitik verzögert Initiativen zur Bildung regionaler Sicherheitsstrukturen und zur Entwicklung wirtschaftlicher Zusammenarbeit.
3. Langfristig untergraben Sanktionen die Stabilität des betroffenen Staates, unter Umständen sogar der gesamten Region.

Fragt man nach Schlußfolgerungen für die politische Praxis, muß allerdings die Begrenztheit der Aussagen berücksichtigt werden. Letztlich in jedem einzelnen konkreten Fall die von Niblock dargestellten positiven und negativen Wirkungen abgewägt werden. Ein dogmatisches „Pro“ oder „Contra“ ist fehl am Platze.

Ganz auf die Seite der Sanktionskritiker schlägt sich **Meghan L. O'Sullivan** von der Brookings Institution in Washington mit einem Aufsatz unter dem Titel: Les dilemmes de la politique américaine vis-à-vis des „Rogue States“. Vorwurf der Autorin ist, daß die amerikanische Definition von „Schurkenstaaten“⁴ (Unterstützung des internationalen Terrorismus, repressives politisches Regime, Beschaffung von Massenvernichtungswaffen, Feindseligkeit gegenüber den Vereinigten Staaten) verschwommen und subjektiv sei. So unterschiedliche Staaten wie Kuba, Nordkorea, Iran, Irak und Libyen könne man nicht in einer Kategorie fassen.⁵ Außerdem sei die amerikanische Administration mit diesem Negativ-Begriff Opfer ihres eigenen Erfolges geworden. Er habe derart große öffentliche Unterstützung gefunden, daß auf diese Weise die Flexibilität der Politik gegenüber diesen Ländern verloren gegangen sei. Es sei vernünftiger, bestimmte krimi-

⁴ Seit kurzen hat sich die Terminologie der amerikanischen Regierung geändert. Man spricht nicht mehr von „rogue states“, sondern von „states of concern“.

⁵ Zur Information: Im Juni 2000 beendeten die Vereinigten Staaten ihre Sanktionspolitik gegenüber Nordkorea, die auf den Koreanischen Krieg zurückging. Es ist nun möglich, Handel und Investitionen im Bereich der Konsumgüter, Agrarprodukten, Finanzdienstleistungen und Rohmaterialien zu tätigen. Direktflüge zwischen den beiden Ländern sind auch möglich.

nelle Handlungen zu verurteilen und zu bekämpfen. Die Autorin plädiert dafür, eine Öffnungsstrategie zu verfolgen (wobei sie allerdings die Grenzen dieser Strategie im Falle Iraks anerkennt). Diese sollte konditioniert auf die jeweiligen Regime einwirken, jedoch unkonditioniert gegenüber der Bevölkerung bleiben. Damit ist die Politik freilich auf die konkreten und begrenzten Möglichkeiten verwiesen, ohne Unterstützung des jeweiligen Staates auf dessen Innenpolitik einzuwirken. Auch die Konditionierung von Leistungen gegenüber den jeweiligen Regimen muß auf deren konkrete Bereitschaft treffen, diese Bedingungen zu akzeptieren und damit die Risiken einer Öffnungspolitik in Kauf zu nehmen.

Wohin strebt die europäische und transatlantische Sicherheitspolitik?

Eine unverändert wichtige Frage im Kontext der weltpolitischen Veränderungen ist, wie sich die neue Situation in Europa auf Europäische Union und NATO als der Schlüsselorganisationen der europäischen Sicherheitsstruktur auswirkt, und welche Perspektiven sich zehn Jahre nach dem historischen Umbruch abzeichnen.

William Wallace, Professor für Internationale Beziehungen an der London School of Economics and Political Science, wendet sich der Entwicklung der Europäischen Union als regionales Friedensprojekt zu. Neben einer Skizzierung der Hauptthesen der europäischen Debatte versucht Wallace, die „spill-over“-These auf den Verteidigungssektor zu übertragen. Wenn die EU von der Atlantischen Allianz auch die Aufgabe der Verteidigung übernimmt, dann würde sie sich in Richtung auf eine „more explicit federation ... with a stronger federal policymaking structure“ entwickeln. Er steht damit im gewissen Widerspruch zu den Vorstellungen der französischen Politik, die das Projekt einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik auch in dieser neuen Phase strikt zwischenstaatlich interpretiert.⁶

Wallace' Argument läßt allerdings wichtige Fragen offen:

- Wallace selbst weist auf den inneren Widerspruch zwischen dem Kompetenzzuwachs der EU-Ebene und dem Gewicht der nationalen Ebene hin, der Tatsache also, daß die Mitgliedsstaaten gleichzeitig der Rahmen geblieben sind, dem die Bürger letztlich die politische Verantwortlichkeit zuordnen. Kann man wirklich annehmen, daß sich dieses Spannungsverhältnis kurz oder mittelfristig föderativ auflösen läßt?
- Kann man erwarten, daß eine föderative Lösung sich in einer erweiterten Union mit fast dreißig Staaten durchsetzen und vor allem effektiv gestalten läßt?
- Die EU hat begonnen, Aufgaben der WEU zu übernehmen und damit in den militärischen Bereich hineinzuwachsen. Dies geschieht jedoch nicht auf bundesstaatlicher,

⁶ Vgl. den Vortrag des französischen Verteidigungsministers, M. Alain *Richard*, devant la Promotion de l'IHEDN, Hôtel de Brienne, mercredi, 7.7.1999.

sondern auf zwischenstaatlicher Basis. Wo sind konkrete Triebkräfte, die bewirken, daß sich dies kurz- oder mittelfristig ändert?

- Der äußere Bedrohungsdruck, der geeignet wäre, eine bundesstaatliche Lösung zu forcieren, ist derzeit nicht erkennbar.⁷ Ist zu erwarten, daß die vielfältigen Probleme der Erweiterung diesen Druck ersetzen?

Alyson Bailes, Politische Direktorin bei der WEU in Brüssel, kommt mit einer leistungswerten Abhandlung unter dem Titel: „European Defence: Another Set of Questions“ das Verdienst zu, an die sich entwickelnde Sicherheits- und Verteidigungsdimension der EU eine Anzahl wichtiger, offener Fragen zu stellen. Im Vordergrund steht dabei das Problem der Reichweite und geographischen Zuordnung von militärischen Operationen. Die Autorin weist auf etwas hin, was manchen europäischen Akteuren nicht voll bewußt sein dürfte, daß es nämlich kaum eine Region in der Welt gibt, mit der EU-Mitgliedstaaten nicht auf die eine oder andere Weise durch Verteidigungsabsprachen verbunden sind. Entsprechend erhebt sich die Frage, was eigentlich unter europäischem Krisenmanagement zu verstehen ist. Wie Bailes ausführt, differieren die Mitgliedstaaten nicht nur hinsichtlich ihrer Position zu Quantität und Qualität nationaler Beteiligung an militärischen Einsätzen oder bezüglich des Verhältnisses von Armee, Polizei und Gesellschaft, sondern auch im Hinblick auf vertretbare Risiken für die Soldaten und vor allem hinsichtlich der Art und Weise, wie eigene Truppen fremdem Kommando unterstellt werden können. Übereinstimmung besteht lediglich, daß militärische Gewalt in den internationalen Beziehungen nur dann eingesetzt werden soll, wenn alle anderen Instrumente versagt haben.

Guillaume Parmentier, Leiter des Centre français sur les États-Unis argumentiert in seinem Aufsatz „Après le Kosovo: pour un nouveau contrat transatlantique“ entlang den Linien bekannter französischer Zielsetzungen und mithin zugunsten einer Erhöhung des europäischen Einflusses und besserer Sicherung der politischen Kontrolle. Er konkretisiert diese Absichten an zwei Aspekten: (a) Er schlägt vor, das Militärkomitee der NATO wieder in seine ursprüngliche Rolle als zentrale politisch-militärische Kontrollinstanz auf Kosten von SHAPE einsetzen und (b) die Kommandostruktur nicht regional, sondern funktional gestalten. Das letztere würde bedeuten, daß das NATO-Hauptquartier Atlantik durch ein Luft-/Marine-Kommando (commandement aéromaritime) ersetzt würde, das für das gesamte NATO-Gebiet zuständig würde; an die Stelle von SHAPE würde ein Luft-/Boden-Kommando (commandement aéroterrestre) treten. Das erste Kommando sollten die Amerikaner, das zweite die Europäer übernehmen. Von den möglichen kritischen Fragen, wo die integrierte, militärische Planung stattfindet, wie das Prinzip des „jointness“ gewahrt wird, wie kann man eine solche tiefgreifende Neuerung der NATO-Struktur durchgesetzt werden kann, berücksichtigt Parmentier nur

⁷ Vgl. dazu auch die Ausführungen des französischen Staatspräsidenten im Berliner Reichstag am 27.6.2000.

letzteres. Gemäß dem Vorbild des Dreier-Komitees aus dem Jahre 1956 empfiehlt er, einen „Rat der Weisen“ einzusetzen, um die schwierigen multilateralen Entscheidungsprozesse zu entlasten.

Liste der vorgestellten Aufsätze

- Bailes, Alyson J. K.**, European Defence: Another Set of Questions, in: *Rusi Journal*, (Februar 2000), S. 38–43
- Brown, Chris**, History Ends, Worlds Collide, in: *Review of International Studies* (2000) 26, S. 41–57
- Butler, Nick**, Companies in International Relations, in: *Survival*, (Frühjahr 2000) 1, S. 149–164
- Gray, Colin**, Clausewitz Rules, OK? The Future Is the Past – with GPS, in: *Review of International Studies*, (2000) 26, S. 161–182
- Niblock, Tim**, Irak, Libye, Sudan: efficacité des sanctions?, in: *Politique Étrangère*, (2000) 1, S. 95–108
- O’Sullivan, Meghan L.**, Les dilemmes de la politique américaine vis-à-vis des „Rogues States“, in: *Politique Étrangère*, (2000) 1, S. 67–80
- Parmentier, Guillaume**, Après le Kosovo: pour un nouvel contrat transatlantique, in: *Politique Étrangère*, (2000) 1, S. 9–32
- Wallace, William**, Europe after the Cold War: Interstate Order or Post-sovereign Regional System?, in: *Review of International Studies*, (2000) 26, S. 201–223
- Weiss, Linda**, Globalization and National Governance: Antimony or Interdependence?, in: *Review of International Studies*, (2000) 26, S. 59–88