

Kapitel 1 Konzeption und Theorie

1.1 Der Ursprung des Forschungsinteresses - die Ostseeregion als Laboratorium des Wandels

Nach dem Ende der nuklearen Bedrohung durch den ideologischen Gegensatz der Supermächte und ihrer jeweiligen Verbündeten sind die klaren Freund-Feind-Schemata und damit die eindeutig identifizierbaren Quellen möglicher Gefahren für die Sicherheit der Staaten im internationalen System verschwunden.¹ An die Stelle klar definierter, überwiegend militärischer Bedrohungen sind diffuse Risiken getreten.² Aber nicht nur die Struktur der Gefahren, denen sich Akteure im internationalen System gegenübersehen, hat sich von der faßbaren Bedrohung zum diffusen Risiko gewandelt. Auch die möglichen Quellen heutiger Sicherheitsrisiken haben sich verändert. Christopher Daase, Susanne Feske und Ingo Peters identifizieren in ihren Arbeiten zum Risikobegriff „zwei Trends [...], die die internationale Sicherheitslage auf absehbare Zeit bestimmen werden: Die Folgen der Auflösung des ehemaligen Ostblocks und die Folgen einer weiteren Vernetzung von Staaten und Gesellschaften.“³ Während erstere sogenannte „Transformationsrisiken“ in Form organisierter Kriminalität, Migration, nuklearer Proliferation u.a. in sich bergen, führt letztere zu „Globalisierungsrisiken“ infolge wachsender gegenseitiger Verwundbarkeiten von Staaten und Gesellschaften.⁴

Sind nun alle Bedrohungen der Vergangenheit verschwunden und haben neuen, grenzüberschreitenden Transformations- und Globalisierungsrisiken Platz gemacht? Nein, denn ähnlich wie die Römer es bekanntlich nie geschafft haben, ganz Gallien zu unterwerfen, haben auch einige „klassische“ Konflikte den „Paradigmenwechsel“⁵ in der Sicherheitspolitik der 1990er Jahre überlebt. Dabei sind diese Konflikte nicht notwendigerweise überkommene Relikte aus der Zeit des Kalten Krieges. Das Attribut „klassisch“ betrifft vielmehr die Existenz latenter Bedrohungsperzeptionen bei den betroffenen Akteuren. Im

¹ Vgl. Maull 1998: S. 223ff., Stohl und Lopez 1998.

² Dem hier verwendeten Risikobegriff liegen v.a. Luhmann 1991 und Vertzberger 1998: S. 17-42 zugrunde.

³ S. Daase, Feske und Peters 1998: S. 2.

⁴ Vgl. *ibid.*: S. 3.

⁵ So bereits Daase 1992: S. 70-75.

Unterschied zu einem Sicherheitsrisiko sind sie nicht diffus, sondern lassen sich eindeutiger identifizieren und eingrenzen. Dazu bedarf es mehrerer Faktoren:

„Erstens eines anderen Staates B, also eines *Akteurs*; zweitens eines gegnerischen Angriffs oder wahrnehmbarer Vorbereitungen dazu, das heißt einer feindlichen *Intention*; und drittens einer gewissen Wahrscheinlichkeit, daß dieser Gegner nennenswerten Schaden anrichten kann, also eines militärischen *Potentials*.“⁶

Klassische Bedrohungsmuster stehen allerdings nicht unverbunden neben neuen Risikoformen. Latente Bedrohungsperzeptionen und die Wahrnehmung anderer Risiken schließen sich durchaus nicht aus und können simultan die politischen Interessen und Verhaltensweisen eines Akteurs beeinflussen. Bedrohungen und Risiken gehen dabei mitunter auch ineinander über und dokumentieren auf diese Weise das Verhältnis von Kontinuität und Wandel in den internationalen Beziehungen seit dem Ende des Ost-West-Konflikts. Die Beschäftigung mit latenten Bedrohungen im Angesicht einer zunehmend auf Transformations- und Globalisierungsrisiken konzentrierten Welt erfüllt allerdings nicht nur die Aufgabe, die vernachlässigbaren Ausnahmen einer globalen Entwicklung ans Licht zu zerren. Vielmehr haben Bedrohungen in einem sich wandelnden internationalen Umfeld nach wie vor eine erhebliche praktische Relevanz. Zwar ist mit dem Ende der Konfrontation der Supermächte die Gefahr eines globalen militärischen Konflikts entfallen, auf regionaler Ebene bestehen klassische Bedrohungsszenarien jedoch weiterhin. Sie beeinträchtigen latent die sicherheitspolitische Situation in der jeweiligen Region und ziehen die besondere Aufmerksamkeit der Akteure auf sich. Dies soll die auf den ersten Blick vielleicht unübliche gemeinsame Betrachtung von Estland, Finnland und Taiwan belegen.

Die Außen- und Sicherheitspolitik aller drei Länder wird durch die Anwesenheit eines wesentlich größeren und einflußreichen Nachbarstaates geprägt, dessen Verhalten als Herausforderung für die eigene sicherheitspolitische Situation betrachtet wird. Grundlegende sicherheitspolitische Entscheidungen wurden

⁶ S. Daase, Feske und Peters 1998: S. 5.

und werden in allen drei Ländern mit Blick auf diesen Nachbarn gefällt. In Estland und Finnland wird die Wahrnehmung des außenpolitischen Umfelds in Estland und Finnland wird seit dem ersten Auftreten eines unabhängigen estnischen bzw. finnischen Staates auf der internationalen Bühne 1917 von Rußland bzw. der Sowjetunion geprägt. Estland gehört wie die übrigen baltischen Staaten Lettland und Litauen die Erfahrung der Okkupation und einer anschließenden fünfzigjährigen Zugehörigkeit zur Sowjetunion. Seit der Wiederherstellung der Unabhängigkeit im Sommer 1991 ist die estnische Außenpolitik darauf ausgerichtet, die Souveränität des Landes durch die unzweifelhafte Verankerung in der westlichen Staatenwelt, insbesondere der Europäischen Union und der NATO, dauerhaft zu sichern. Finnland ist die Erfahrung der Besetzung oder gar Einverleibung in die UdSSR zwar erspart geblieben, doch hinterließen die Kriege mit der Sowjetunion 1939/40 und 1941 bis 1944 tiefe Spuren. Die Neutralitätspolitik der Nachkriegszeit und die heutige Strategie der militärischen Allianzfreiheit suchten erfolgreich eigene sicherheitspolitische Bedürfnisse mit sowjetischen und heute russischen Interessen in Einklang zu bringen. Ähnliches gilt für Taiwan, dessen gesamte Existenz seit 1949 durch den bislang nicht abschließend geklärten Gegensatz mit der Volksrepublik China auf dem Festland am gegenüberliegenden Ufer der Straße von Taiwan bestimmt wird. Die taiwanische Außenpolitik steht seither nicht nur im Schatten einer militärischen Interventionsdrohung der VR China, die Taiwan als abtrünnige Provinz betrachtet. Seit 1971 hat die Insel auch die völkerrechtliche Anerkennung des größten Teils der internationalen Staatengemeinschaft, darunter der USA, verloren und den Anspruch auf Vertretung Chinas an das kommunistisch regierte Festland abtreten müssen. Gleichwohl ist es der taiwanischen Politik bislang gelungen, zumindest den Status quo zu erhalten und die sicherheitspolitische Situation der Insel zu stabilisieren. Taiwan bildet somit einen außen- und sicherheitspolitischen Extremfall, der die Perspektive um ein Beispiel außerhalb des nordöstlichen Europa bereichert.

Die Auseinandersetzung mit „Sicherheit“ im internationalen System, das heißt die Sicherheit von und zwischen Nationalstaaten, ist ein sehr traditionsreiches Arbeitsgebiet der Politikwissenschaft. Die Beschäftigung mit theoretischen und

empirischen Aspekten von Sicherheit in den internationalen Beziehungen ebenso wie der Außenpolitik einzelner Staaten bewegt sich dabei stets in einem Spannungsfeld zwischen dem hohen Abstraktionsgrad umfassender Großtheorien und der empirischen Beschäftigung mit einzelnen Fallstudien. Dazu tritt die Schwierigkeit, daß die Entwicklung der internationalen Beziehungen ihrerseits die Richtung der wissenschaftlichen Debatte über die Instrumente zu ihrer theoretischen Analyse bestimmt. Diese offenbar unvermeidliche Gebundenheit von Theorien der internationalen Beziehungen an aktuelle Entwicklungen und modische Strömungen wurde mit dem Ende des Ost-West-Konflikts im Verlauf der 1990er Jahre besonders deutlich. Die weitreichenden Umwälzungen in der außen- und sicherheitspolitischen Situation vieler Staaten in Europa, aber auch anderen Teilen der Welt deckten Lücken und Unzulänglichkeiten bestehender Theorien der internationalen Beziehungen auf und führten auch auf wissenschaftlichem Gebiet zu umfassenden Modifikationen und Anpassungen des theoretischen Apparates. Kennzeichnend für diesen Wandel ist nicht nur die Konjunktur konstruktivistischer Ansätze, die sich als Alternative zu den zuvor beherrschenden realistischen und neoliberalen Schulen anbieten und die Annahme des rational handelnden, nutzenmaximierenden Akteurs in der internationalen Politik zur Diskussion stellen. Eine weitere Reaktion auf die unübersichtlicher werdende Wirklichkeit ist speziell auf dem Feld der Sicherheitspolitik eine Ausweitung des Sicherheitsbegriffs und eine wachsende Indifferenz gegenüber der Frage, was unter Sicherheit verstanden werden soll und welche Definition von Sicherheit den neuen Gegebenheiten angemessen ist.

Ungeachtet der Bemühungen, eine sich rasant verändernde und dadurch immer differenzierter und diffuser scheinende politische und gesellschaftliche Realität wissenschaftlich-theoretisch zu fassen, lassen sich doch stets Lücken und Widersprüche aufspüren, die eine Untersuchung aus einem veränderten Blickwinkel sinnvoll und notwendig erscheinen lassen. Auch die vorliegende Arbeit setzt sich zum Ziel, eine derartige Lücke zu füllen und eine neue Perspektive auf Entwicklungen und Handlungsweisen zu erarbeiten, die von der herrschenden Lehre in theoretischer oder empirischer Hinsicht vernachlässigt

wird. Die übergeordnete Frage, die sich in diesem Zusammenhang ergibt, richtet sich darauf, wie „Sicherheit“ und „Bedrohung“ definiert werden können, wenn sich die Rahmenbedingungen im internationalen System ändern. Dieses Problem berührt insbesondere das Verhältnis von Kontinuität und Wandel. Welche Handlungsoptionen stehen einem staatlichen Akteur zur Verfügung, wenn sich Sicherheit nicht mehr überwiegend militärisch definieren und vor allem auch nicht länger mit den klassischen Mitteln der Verteidigungspolitik gewährleisten lässt? Welche Antworten lassen sich finden, wenn gleichzeitig die Kontinuität einer direkten oder latenten - unter Umständen auch militärischen - Bedrohung aus der Vergangenheit in die Unübersichtlichkeit der Gegenwart mit einer Vielzahl sicherheitspolitischer Handlungsmöglichkeiten hineinragt?

Ein Teil Europas, in dem in den vergangenen Jahren radikale Veränderungen der sicherheitspolitischen Situation auf starke Elemente der Kontinuität stießen, ist der Nordosten Europas mit der Ostsee im politischen und geographischen Zentrum. Diese Region hat sich zu einem Laboratorium des Wandels entwickelt, in dem sich auf kleinem Raum die Umwälzungen des internationalen Systems seit dem Zerfall der Sowjetunion spiegeln. Geprägt wurde dieser Vorgang durch den Wegfall der unsichtbaren Grenze, die sich durch die Ostsee zog und die nordischen Staaten und die alte Bundesrepublik Deutschland von den Staaten der Warschauer Vertragsorganisation (WVO) trennte. Diese Grenze bezog sich nicht allein auf die sicherheitspolitische Situation in der Region, sondern bezog auch weite Teile des wirtschaftlichen und wissenschaftlich-kulturellen Austausches mit ein. Schweden und Finnland nahmen als neutrale Staaten eine gewisse Sonderstellung zwischen den Blöcken ein. Besonders Finnland bemühte sich im Zeichen der Neutralität um eine Position, die beiden Seiten gerecht zu werden suchte. Aber auch wenn Finnland unter den Präsidenten Paasikivi und Kekkonen zur Rücksichtnahme auf die sicherheitspolitischen Interessen der Sowjetunion gezwungen war, verstand sich das Land politisch, wirtschaftlich, gesellschaftlich und kulturell fraglos der westlichen Welt zugehörig. Die Auflösung dieser starren Konstellation äußert sich nicht nur in einer überaus dynamischen Entwicklung von Außenhandel, Finanzströmen, Reiseverkehr und ähnlichen Indikatoren über die Ostsee hinweg. Die politisch bedeutsamsten und sichtbarsten

Veränderungen sind darüber hinaus die Unabhängigkeit der drei baltischen Staaten - und vorherigen sowjetischen Teilrepubliken - Estland, Lettland und Litauen im August 1991 sowie die Ausdehnung der Europäischen Union in die Region durch den Beitritt Schwedens und Finnlands 1995 und die Verhandlungen Polens und der baltischen Staaten über eine Mitgliedschaft seit 1998.

Diese weitreichenden und in der Endphase der UdSSR teilweise dramatischen Entwicklungen treffen jedoch häufig auf starke Elemente politischer und historischer Kontinuität. In der Ostseeregion resultiert diese Beständigkeit wesentlich aus der direkten Nachbarschaft großer und einflußreicher Staaten wie Rußland beziehungsweise der Sowjetunion oder auch Deutschland zu kleinen Anrainerstaaten. Die historischen Erfahrungen im Umgang mit diesen asymmetrischen Beziehungen besitzen besonders in Finnland und den baltischen Staaten, aber zum Beispiel auch in Polen eine Vitalität, die auch die aktuelle Politik im Inneren und Äußeren nach wie vor beeinflusst und auf diese Weise Kontinuitätsbezüge begründet. Das Spannungsverhältnis zwischen Altem und Neuem führt in der Außen- und Sicherheitspolitik zu Strategien und Handlungsmustern, die beide Pole miteinander in Einklang zu bringen suchen. Dies geschieht dabei nicht notwendigerweise aus freien Stücken als Ergebnis einer Evaluation der eigenen Handlungsoptionen, sondern kann auch durch ein Umfeld erzwungen werden, das ebenfalls diesem Spannungsverhältnis ausgesetzt ist. Dieser Prozeß führt schließlich zu außen- und sicherheitspolitischen Handlungsstrategien, die von der Theorie der internationalen Beziehungen nicht vollständig erklärt werden. Die übergeordnete Frage dieser Arbeit lautet daher auch, wie sich die Spannung von Kontinuität und Wandel in der politischen Praxis auf den theoretischen Apparat zu ihrer Untersuchung auswirken. Bei der Wahl des wissenschaftlichen Instrumentariums und der Festlegung des Analyserahmens zur Untersuchung der gewählten Fallstudien wird sich daher auch zeigen, welche hergebrachten Bestandteile der Theorien internationaler Beziehungen mit neueren Elementen zu kombinieren sind, um sich den Fallstudien adäquat zu nähern.

Ein gutes Beispiel für das Nebeneinander von Kontinuität und Wandel in der Außen- und Sicherheitspolitik eines Staates sind die drei baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen. Das Erfordernis, neue Handlungsstrategien zu entwickeln und sich in einem grundlegend veränderten politischen Umfeld zurechtzufinden, ergibt sich in ihrem Fall aus der Tatsache, daß ihre Unabhängigkeit unmittelbare Folge und Ausdruck des umstürzenden Wandels in Ostmitteleuropa und der Ostseeregion ist. Nach der Unabhängigkeit im August 1991 sahen sie sich vor der Herausforderung, nach 51 Jahren der Existenz als sowjetischer Teilrepublik erstmals wieder eine eigene Außen- und Sicherheitspolitik zu formulieren. Die Definition von Interessen und Strategien, das heißt Zielen und Mitteln der Politik, wurde und wird dabei stark von kulturellen Perzeptionen und historischen Erfahrungsmustern geprägt. Diese Kontinuitäten haben bislang einen starken und anhaltenden Einfluß auf die Gestaltung der aktuellen Politik dieser Länder ausgeübt. Sichtbar werden diese Traditionen vor allem bei der Definition der Sicherheitsbedürfnisse oder bei der Betrachtung relevanter Bedrohungsperzeptionen. Nicht nur die Unabhängigkeitsbewegung seit Mitte der 1980er Jahre stand in allen drei baltischen Staaten im Zeichen der Abkehr von der Sowjetunion und Rußlands. Die Zugehörigkeit zur Sowjetunion nach 1940 wird im wesentlichen als der Versuch einer erzwungenen Assimilation und Russifizierung empfunden, der nicht nur den politischen Bereich, sondern auch das wirtschaftliche und weite Teile des gesellschaftlichen und kulturellen Lebens erfaßte. Diese historische Erfahrung der Besetzung durch einen übermächtigen Nachbarn ist gesellschaftlich stark präsent und hatte nach 1991 erheblichen Einfluß auf die Formulierung der Außen- und Sicherheitspolitik Estlands, Lettlands und Litauens. Sie bildet das Fundament einer ausgeprägten Skepsis gegenüber der Entwicklung in Rußland und den Ambitionen der russischen Außenpolitik gegenüber dem Baltikum. Resultat dieser Konstellation ist das Bestreben, sich sowohl politisch als auch wirtschaftlich möglichst aus dem direkten Einflußbereich Rußlands zu entfernen und ein hohes Maß an Handlungsautonomie gegenüber der russischen Politik zu gewinnen. Diese Grundtendenz baltischer Außen- und Sicherheitspolitik findet ihren Ausdruck in einer ausgeprägten Westorientierung, die schon kurz nach der Unabhängigkeit den Wunsch nach Beitritt zu Europäischer Union und NATO sowie einer engen

Zusammenarbeit mit den nordischen Staaten laut werden ließ. Diese Wendung läuft vor dem Hintergrund zeitweise angespannter bilateraler Beziehungen mit Rußland ab. Konflikte entzündeten sich in Estland und Lettland dabei lange an der Frage des Umgangs mit der russischsprachigen Bevölkerung, an offenen Grenzfragen oder dem russischen Widerstand gegen einen Beitritt der baltischen Staaten zur NATO. Ausgehend von dieser Situation, der Bedrohungsperzeption und der grundsätzlichen Ausrichtung der Außenpolitik in den baltischen Staaten wird die Mitgliedschaft in der NATO von vielen Entscheidungsträgern als vollständigste Lösung der Sicherheitsprobleme ihrer Länder betrachtet. Die NATO wäre sowohl aus Sicht der politischen Praxis als auch aus theoretischer Perspektive die „klassische“ Lösung dieses Sicherheitsproblems - die Mitgliedschaft in einer Organisation kollektiver Verteidigung mit verbindlichen Sicherheitsgarantien als Mittel eines kleinen Staates, seine äußere Sicherheit zu gewährleisten.⁷ Allerdings ist diese Option den baltischen Staaten durch die zurückhaltende Erweiterungspolitik der NATO lange Zeit verschlossen geblieben. Das Spannungsverhältnis zwischen traditionellen Definitionen von Bedrohung und Sicherheitsbedürfnissen auf der einen Seite und den Möglichkeiten, die das gewandelte internationale Umfeld zu deren Befriedigung anbietet, läßt sich nicht immer ausgleichen, sich daraus ergebende Widersprüche und Unvereinbarkeiten nicht vermeiden. Das Bedürfnis, trotz dieser Spannungen eine wirksame Sicherheitspolitik zu konzipieren, erzeugt Handlungsstrategien, die nachfolgend als kompensatorische Sicherheitsstrategien bezeichnet werden.

Im Falle der baltischen Staaten ergibt sich diese Spannung aus der Tatsache, daß die Option einer NATO-Mitgliedschaft nicht zur Verfügung stand und die außenpolitischen Entscheidungsträger zur Entwicklung alternativer Strategien gezwungen waren. In das Zentrum dieser kompensatorischen Sicherheitsstrategien rückte gegen Ende der 1990er Jahre zunehmend die

⁷ Einige klassische Annahmen der Theorie der internationalen Beziehungen, vor allem der neorealistischen Schule, gehen von der Prämisse eines anarchischen, von Staaten dominierten, internationalen Systems aus. Staatliche Akteure handeln aufgrund rationaler Kosten-Nutzen-Kalküle und begreifen Machtverschiebungen im internationalen System als Nullsummenspiel. Sie gehen davon aus, daß schwächere Akteure und insbesondere kleine Staaten nur geringe eigene Handlungsspielräume besitzen. Letztlich bleibt ihnen nur die Wahl, sich entweder dem Einfluß eines Hegemons zu beugen oder sich einer Koalition gegen diesen Hegemon unter Führung einer anderen Großmacht anzuschließen. Vgl. z.B. Walt 1983, Waltz 1979, aber auch Baldwin, D. 1993, Keohane 1984, Kratochwil und Ruggie 1986, Nye 1988.

Europäische Union. Vor allem für Estland gewann die Heranführung an die EU mit der Aufnahme in die Runde der ersten Beitrittskandidaten Ende 1997 konkrete Gestalt. Wie wir sehen werden, wurde diese Kerninstitution der europäischen Integration nicht zuletzt aus diesem Grund in Estland zunehmend auch unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten betrachtet. Ähnliche Entwicklungen lassen sich auch für Lettland und in geringerem Maße für Litauen feststellen. Die bisherige Entwicklung läßt die Vermutung zu, daß die baltischen Staaten die nach herkömmlichem Verständnis eklatanten Defizite im sicherheitspolitischen Bereich mit Hilfe kompensatorischer Sicherheitsstrategien offenbar ausgleichen können. Darauf weist nicht zuletzt der offenbar nicht unerhebliche Handlungsspielraum hin, den Estland, Lettland und Litauen gegenüber Rußland behaupten und sie in die Lage versetzen, teilweise offen konfrontative Positionen gegenüber dem Nachbarn im Osten zu beziehen. Als Beispiele mögen hier die im Vergleich zu den westeuropäischen Staaten überaus offene Kritik der estnischen Regierung und des Präsidenten Meri an den Tschetschenienkriegen 1994/96 und 1999/2000 oder die litauischen Entschädigungsforderungen an Rußland für die durch die sowjetische Okkupation erlittenen Schäden dienen. Kompensatorische Sicherheitsstrategien sind somit der Gegenstand dieser Arbeit, anders: die Frage ist, welche Wege Staaten beschreiten, um mit „neuen“ sicherheitspolitischen Instrumenten „alte“ sicherheitspolitische Zielsetzungen zu verwirklichen.

Allerdings setzt die Untersuchung kompensatorischer Strategien in der Sicherheitspolitik von Staaten die Klärung des empirischen und begrifflichen Umfeldes voraus. Es definiert den Rahmen, in dem kompensatorische Sicherheitspolitik stattfinden kann und bestimmt gleichzeitig die Grenzen, in denen sich die Untersuchung bewegt. Diese Vorklärungen werden um so notwendiger, je mehr die zugrunde liegenden Begrifflichkeiten diffuser und vielfältiger werden. Da die Spannung zwischen Kontinuität und Wandel auch in den Theorien der internationalen Beziehungen eher zu- als abgenommen hat, werden selbst Grundannahmen zu einem Gegenstand der Debatte und zwingen zu einer eindeutigen Positionierung des eigenen Untersuchungskonzepts. Diese Heterogenität betrifft zunächst das Verständnis von „Sicherheit“ selbst. Hier werden nicht nur Fragen einer positiven Definition, die über das negative

Verständnis von Sicherheit als einer „Abwesenheit von Gefahr“ hinausgeht, berührt. Vielmehr hat die Ausweitung des Sicherheitsbegriffs in der Vergangenheit dazu geführt, daß die Ausprägungen von „Sicherheit“ in der politischen Wirklichkeit vielfältiger geworden sind. Sicherheit wird in der internationalen Sicherheitspolitik nicht länger hauptsächlich als ein militärisches Problem gesehen, sondern wird auch auf umweltpolitische oder soziale Fragen angewandt. Die Schwierigkeit, meßbare Kriterien für die An- oder Abwesenheit von Sicherheit zu finden, ist damit im übrigen noch gar nicht berührt.

Aber nicht nur der verwendete Sicherheitsbegriff verlangt im Zusammenhang mit Kompensation nach Klärung. Eine weitere Schwierigkeit betrifft die Frage nach den Trägern und den Protagonisten kompensatorischer Sicherheitspolitik. Traditionell konzentrierte sich die wissenschaftliche Beschäftigung mit der internationalen Politik auf den Staat als entscheidenden Akteur. Dies galt insbesondere, wenn das Thema Sicherheitspolitik war. Auch wenn seit den 1970er Jahren die Rolle nichtstaatlicher Akteure in der internationalen Politik verstärkt in das Blickfeld gerückt ist, galt die Gewährleistung von Sicherheit außerhalb wie innerhalb völkerrechtlich legitimierter Grenzen am längsten als unbestrittene Kernkompetenz des Nationalstaates. Die Debatten über Inhalt und Gegenstand des Sicherheitsbegriffs haben diese Auffassung in der Vergangenheit ebenso herausgefordert wie die allgemeine Diskussion über die Handlungsfähigkeit des Staates im Zeichen fortschreitender Globalisierung und weltweiter Vernetzung und Kommunikation. Eine kurze Reflexion nicht nur über den Gegenstand von Sicherheitspolitik als solcher, sondern auch über ihre Träger erscheint daher sinnvoll und notwendig.

Der nur auf den ersten Blick sichere Grund, auf dem sich die Beschäftigung mit sicherheitspolitischen Fragen befindet, läßt sich allerdings noch stärker ins Schwanken bringen. Die sogenannte „Dritte Debatte“⁸ hat in den vergangenen Jahren in der IB-Theorie viel Raum eingenommen. Sie lenkte die Aufmerksamkeit auf die soziale, diskursive Bedingtheit gesellschaftlich akzeptierter Normen und Perzeptionen. Dies kann auch auf die Diskussion sicherheitspolitischer Fragestellungen nicht ohne Einfluß bleiben. Sie macht im

⁸ Vgl. Lapid 1989.

Kontext kompensatorischer Sicherheitspolitik vor allem auf die Notwendigkeit aufmerksam, über den Sicherheitsbegriff und das Akteursverständnis ebenso Klarheit über die Akteursperspektive herzustellen. Auch Sicherheit kann keine objektive Größe sein, die entweder vorhanden oder abwesend ist. Vielmehr ist zu fragen, wie der oder die jeweiligen Akteure ihre Sicherheit wahrnehmen und welche Schlußfolgerungen sie daraus bezüglich der zu treffenden Wahl einer bestimmten Handlungsoption ziehen. Damit ist der direkte Bezug von subjektiver, aber womöglich gesellschaftlich konsensualer und objektivierter Wahrnehmung und der Handlungsoption „kompensatorische Sicherheitspolitik“ gegeben. Entstehung und Wandel spezifischer Akteursperzeptionen und ihr Einfluß auf politische Verhaltensweisen müssen daher ebenfalls Gegenstand der Untersuchung sein.

1.2. Sicherheit in der Theorie der internationalen Beziehungen

Ähnlich wie andere zentrale Begriffe der Politikwissenschaft wie „Frieden“, „Gerechtigkeit“ oder „Kultur“ und „Identität“ entzieht sich auch „Sicherheit“ einer eindeutigen und klaren Definition. Obwohl - oder gerade weil - er permanent in den verschiedensten Zusammenhängen benutzt wird, erscheint er häufig im Kern unbestimmt und schwer zu fassen. Diese Unbestimmtheit findet ihren Ausdruck auch darin, daß „Sicherheit“ in der Regel lediglich negativ, also darüber, „was nicht ist“, definiert wird. Das Lexikon zum Beispiel versteht unter Sicherheit den „Zustand des Unbedrohtseins, der sich objektiv im Vorhandensein von Schutz[einrichtungen] bzw. im Fehlen von Gefahr[quellen] darstellt und subjektiv als Gewißheit von Individuen oder sozialen Gebilden über die Zuverlässigkeit von Sicherungs- und Schutzeinrichtungen empfunden wird.“⁹ McSweeney bezeichnet diese Vorstellung von Sicherheit im Sinne einer Abwesenheit von Bedrohung als lediglich „negative oder restriktive Freiheit“, die nur ein mögliches Verständnis von Sicherheit repräsentiert. Dieser Auffassung setzt er eine positive Definition entgegen, die Sicherheit in Beziehung zu

⁹ S. Meyers 1990: S. 148.

„Vertrauen“ setzt und Sicherheit als Möglichkeit und Handlungsspielraum versteht.¹⁰

„When we speak of ‘secure’ on the other hand, it suggests enabling, making something possible. (The familiar distinction between ‘freedom from’ and ‘freedom to’ illustrates the difference, and it is closely related)“.¹¹

Gleichwohl hat die Vorstellung von Sicherheit als Abwesenheit von Gefahr oder Bedrohung seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs die herausragende Rolle in der Sicherheitspolitik gespielt. Sicherheit, verstanden als „freedom from“, ist in der wissenschaftlichen Debatte weit verbreitetes Gedankengut. Dieses Verständnis von Sicherheit ist insgesamt durch eine pessimistische Weltsicht geprägt und lässt sich bis auf Hobbes' „Leviathan“ aus dem Jahre 1651 zurückführen. Hobbes sah den „Naturzustand“ der menschlichen Gesellschaft in der anarchischen Situation des Krieges aller gegen aller. Ebenso natürlich widersprach dieser Zustand seines Erachtens allerdings auch dem Drang nach Selbsterhaltung der Menschheit. Der Ausweg aus diesem Dilemma konnte lediglich der teilweise Verzicht auf eigene Rechte und Freiheiten und ihre Übertragung an einen absoluten Herrscher, den Leviathan, bieten. Die Funktion des Staates und des absoluten Herrschers mußte demnach darin bestehen, im Gegenzug die Existenzsicherung der Untertanen zu gewährleisten. Ist der Herrscher jedoch nicht in der Lage, Sicherheit sowohl nach innen wie auch nach außen herzustellen, wird der Naturzustand wieder hergestellt.¹² Erstaunlich viele Elemente des „Leviathan“ sind bis heute Bestandteil der Theorie der internationalen Beziehungen. Im Zeitraum zwischen dem Beginn des Ost-West-Konflikts Ende der 1940er Jahre und dem Beginn der 1980er Jahre konnten entsprechende Ansätze den „Markt“ der wissenschaftlichen Beschäftigung mit Sicherheitspolitik weitgehend monopolisieren.

„Der Begriff internationale Sicherheit umschließt alle zwischenstaatlichen Ansätze zur Gewährleistung der äußeren

¹⁰ Vgl. McSweeney 1999: S. 14f.

¹¹ S. *ibid.*: S. 14.

¹² Vgl. Hobbes 1970: Kap. 13 bis 15.

Sicherheit der Mitglieder des internationalen Systems, also Bündnispolitik und Militärallianzen wie auch Internationale Organisationen. Internationale Sicherheit kann durch Machtgleichgewicht, Machtkontrolle oder Machtausübung erreicht werden.“¹³

Sicherheitspolitik sind danach „i.e.S. alle polit. Maßnahmen eines Staates oder Staatensystems, die darauf abzielen, gewaltsame grenzübergreifende Auseinandersetzungen zu vermeiden, einzudämmen oder zu beenden; i.w.S. auf nat. Ebene auch Maßnahmen zur Stabilisierung der inneren Sicherheit sowie auf internat. Ebene zum Ausgleich zw. den Interessen und zur Angleichung der Lebensbedingungen zw. Ind.nationen und den Ländern der Dritten Welt (Entwicklungspolitik).“¹⁴

Diese gängigen Definitionen von Sicherheitspolitik „im engeren Sinne“ führen bereits die wesentlichen Charakteristika von Sicherheitspolitik in der Hobbes'schen Tradition auf. Sicherheit wird dabei sehr stark auf militärische und diplomatische Kategorien eingeeengt.¹⁵ Als Hauptexponenten müssen hier die realistische mit Vertretern wie Morgenthau, Kennan oder Kissinger bzw. neorealistische Schule nach Waltz und Walt genannt werden.¹⁶ Wie die oben angeführten Definitionen bereits andeuten, stehen im Zentrum der Analyse der Staat und die ihm zur Verfügung stehenden Mittel zur Ausübung von Macht. Untrennbar mit Staaten als zentralen, Macht ausübenden Akteuren im internationalen System sind die Verteidigungspolitik und der Aufbau militärischer und anderer materieller Ressourcen verbunden. Nur die Verfügung über diese materiellen Machtmittel versetzen ihn in die Lage, durch Selbsthilfe seine Existenz im Dschungel des anarchisch strukturierten internationalen Systems zu sichern. Die Politikbereiche im Zentrum realistischer Analyse sind somit Militär und Diplomatie als klassische Instrumente des „Leviathans“ zur Sicherung vor äußeren Bedrohungen. Nach Walt ist die Beschäftigung mit

¹³ S. Woyke 1993: S. 194f.

¹⁴ S. *ibid.*: S. 149.

¹⁵ Als frühe Kritik dazu vgl. Ullman 1983.

¹⁶ Zu den Hauptwerken vgl. z.B. Kennan 1954, Kissinger 1973, Morgenthau 1948, Smith, M. 1986, Walt 1990 und 1991, Waltz 1979. Für eine europäische Lesart vgl. Aron 1968.

sicherheitspolitischen Fragen „[...] the study of threat, use, and control of military force [...]“.¹⁷

Ergänzend können noch Aspekte der politischen Ökonomie hinzutreten, da wirtschaftliche Ressourcen eine wesentliche, reale Voraussetzung für den Erwerb der genannten Machtmittel bilden.¹⁸ Dabei verfolgt der Realismus in seinen Spielarten ein stark abstrahiertes Akteursverständnis, der Schwerpunkt des Ansatzes liegt auf den Außenbeziehungen des Staates im internationalen System, die Untersuchung konzentriert sich auf die systemische Ebene. Der Staat wird als black box behandelt, die innere Beschaffenheit des Staates und innenpolitische Einflußfaktoren auf sein Verhalten spielen höchstens am Rande eine Rolle.¹⁹ Sicherheit besteht demnach im wesentlichen darin, militärische Bedrohungen des eigenen, territorial definierten, souveränen (National-)staats mittels geeigneter militärischer Ressourcen oder einer adäquaten Bündnispolitik sowie entsprechender diplomatischer Instrumente zu verhindern. Die Aufgabe des Staates besteht darin, sich unter den Bedingungen der Anarchie mit den erforderlichen Ressourcen auszustatten, um durch militärische Abschreckung Sicherheit zu erlangen. Diese Annahmen schließen nicht aus, daß sich Staaten zum Zwecke der Existenzsicherung aufgrund einer rationalen Kalkulation ihrer jeweiligen Interessen in Bündnissen zusammenschließen oder in andere Formen der Kooperation eintreten. Besonders für Staaten mit begrenzten materiellen Möglichkeiten, die sich entweder aus ihrer geringen Größe, ihrem niedrigen ökonomischen Entwicklungsstand oder der niedrigen Bevölkerungszahl ergeben können, ist das Eingehen von Allianzen unabdingbar, um sich im internationalen System behaupten zu können.²⁰ Allerdings sind diese Bündnisse stets an die Existenz einer äußeren Bedrohung gebunden und somit in der Regel zeitlich begrenzt. Diese Annahme führte zu Beginn der 1990er Jahre zu der Vermutung, daß auch die NATO sich mit dem Ende der WVO auflösen oder zumindest ihren vorherigen Allianzcharakter verlieren würde.²¹ Eng verbunden mit dem Sicherheitsbegriff in bezug auf die

¹⁷ S. Walt 1991: S. 212.

¹⁸ Vgl. Gilpin 1981 und 1987.

¹⁹ Ein Beispiel ist das Konzept des Zweiebenenspiels von Putnam. Vgl. Putnam 1988.

²⁰ Walt unterscheidet mit Balancing- und Bandwagoning-Strategien zwei Optionen, um sich im Angesicht eines mächtigen Hegemons mittels Allianzbildung behaupten zu können. Vgl. Walt 1990.

²¹ Vgl. Mearsheimer 1995, Risse-Kappen 1996: S. 363f.

Sicherheit von Staaten im internationalen System ist in dieser Perspektive die Vorstellung des „Sicherheitsdilemmas“.²² Das Sicherheitsdilemma „bewirkt ein grundsätzlich nicht zu beseitigendes Mißtrauen gegenüber der internationalen Umwelt, das auf dem Sachgebiet der Sicherheit notgedrungen Verteidigungsvorbereitungen auslöst.“²³ Rüstungswettläufen mit der Gefahr von Fehlwahrnehmungen der Akteure und daraus resultierenden Eskalationen sind damit Tür und Tor geöffnet.

Die Vormachtstellung realistischer Theorieansätze in der wissenschaftlichen Analyse von Sicherheitspolitik wurde in den 1970er und 1980er Jahren durch den Neoliberalen Institutionalismus (NLI) erstmals herausgefordert und modifiziert. Wesentliche Grundannahmen des Realismus wurden allerdings nicht in Frage gestellt. Auch der NLI wählte einen strukturorientierten Analyserahmen, die Perspektive auf homogene Staaten als zentrale Akteure blieb erhalten. Der Sicherheitsbegriff des NLI läßt sich ebenfalls der Hobbes'schen Tradition des „homo homini lupus“ zuordnen, da er die Bedingungen von Anarchie und Sicherheitsdilemma als Strukturmerkmale des internationalen Systems akzeptiert. Wesentliche Modifikationen betreffen daher weniger den Sicherheitsbegriff des NLI, vielmehr werden Kooperation und die Bildung von Institutionen im internationalen System unterschiedlich bewertet. Der NLI mißt der gegenseitigen Verflechtung von Staaten auf wirtschaftlichem, rechtlichen und politischen Gebiet größere Bedeutung zu. Zwar weisen zum Beispiel Viotti und Kauppi ausdrücklich darauf hin, daß Interdependenz nicht automatisch konfliktminimierend wirkt, sondern im Gegenteil diese überhaupt erst generieren kann.²⁴ In der Tendenz jedoch werden der Möglichkeit, durch internationale Institutionen wie Normen, Regime und Organisationen Konflikte zu regulieren und auf diese Weise eine dauerhafte Gewährleistung von Sicherheit über rein materielle Ressourcen hinaus zu erreichen, größere Relevanz und Erfolgsaussichten eingeräumt.²⁵ Hier werden gewisse historische Rückbezüge zu Grotius deutlich, der zwar einerseits die Pazifizierung der Staatenwelt durch Verrechtlichung forderte und damit zu den Begründern des

²² Der Begriff wurde erstmals von Herz verwendet. Vgl. Haftendorn 1991, Herz 1950, Jervis 1978, Snyder 1984.

²³ S. Czempel 1991: S. 11f.

²⁴ Vgl. Viotti und Kauppi 1987: S. 57.

²⁵ Vgl. Keohane 1984 und 1986, Keohane und Nye 1989, Krasner 1983, Rittberger 1993.

modernen Völkerrechts gezählt werden muß, andererseits mit Hobbes die Auffassung teilte, daß nur ein starker Staat diese Pazifizierung leisten könne.²⁶ Dies führt nach Schwan zu einer „[...] Überbetonung von Sicherheit und Ruhe als der zentralen Staatsziele frühneuzeitlich im Sinne der Legitimation staatlicher Souveränität und absoluter Staatsgewalt.“²⁷ Methodologisch eint Neorealismus und Neoliberalismus darüber hinaus ihr positivistisches Wissenschaftsverständnis. Als Ergebnis der wissenschaftlichen Beschäftigung mit Sicherheitspolitik wird der allgemeine Grundsatz zur Erklärung einzelner Phänomene unter definierten Bedingungen angestrebt. Aussagen können danach in Anlehnung an Poppers Erkenntnislehre wie in den Naturwissenschaften idealerweise verifiziert oder falsifiziert werden.²⁸

Die bereits während der 1980er Jahre einsetzende Debatte über Grenzen und Unzulänglichkeiten der neorealistischen und neoliberalen Sicht auf das internationale System und die Sicherheitspolitik²⁹ erhielt durch das plötzliche Ende des Ost-West-Konflikts wesentliche Impulse. Ursächlich dafür war nicht zuletzt die Unfähigkeit, mit Hilfe der bestehenden Ansätze dieses umwälzende Ereignis auch nur in Ansätzen analytisch zu fassen.³⁰ Die Folge war wachsende Kritik an einer Reihe von Grundannahmen der wissenschaftlichen Debatte.³¹ Für die Untersuchung kompensatorischer Sicherheitsstrategien sind vor allem die folgenden Entwicklungen von Bedeutung.

Erstens hat das Verständnis von Sicherheit im Sinne von „security as freedom to“³² anstelle des materiell verstandenen „security as freedom from“ wieder stärkere Beachtung in der Diskussion erhalten. Ähnlich wie Neorealismus und NLI sich in ihren historischen Wurzeln auf Hobbes' „Leviathan“ des 17. Jahrhunderts zurückführen lassen, läßt sich auch diese Interpretation von „Sicherheit“ weit in der europäischen Geistesgeschichte zurückverfolgen. In der

²⁶ Vgl. Linares 1993.

²⁷ S. Schwan 1991: S. 177.

²⁸ Vgl. Popper 1993.

²⁹ Vgl. Ullman 1983.

³⁰ Vgl. Baldwin, D. 1995, Betts 1997, Kolodziej 1992, Kolodziej 2000: S. 20-26, Smith, S. 2000, Walt 1991. Von diesem Problem waren allerdings nicht nur die security studies betroffen, auch die gesamte ehemalige „Kommunismusforschung“ mußte in den vergangenen Jahren die nötigen Konsequenzen für ihr analytisches Instrumentarium ziehen. Vgl. Beyme 1994: S. 16-45, Glaeßner 1994: S. 93-105.

³¹ Vgl. z.B. Smith, S. 2000.

³² S. McSweeney 1999: S. 14.

Zeit der Aufklärung und des Idealismus war der Gedanke der Sicherheit eng mit der Idee persönlicher Freiheit des einzelnen Individuums verbunden. Gleichzeitig führt diese Überlegung zu einer Verklammerung von innen- und außenpolitischer Dimension von Sicherheitspolitik. Politische Philosophen wie Montesquieu, Locke und Kant thematisierten Staaten vorrangig unter dem Gesichtspunkt der Gewährleistung von Freiheit und Sicherheit für den einzelnen. Ihr Schwerpunkt lag auf der Frage, welche Staatsform am besten geeignet sei, Sicherheit im Sinne persönlicher Freiheit herzustellen.³³

In der aktuellen Debatte wird die lange vorherrschende Fokussierung auf den monolithischen Staat durch die Verbindung von Sicherheit und persönlicher Freiheit des einzelnen in einem wichtigen Punkt in Frage gestellt. Dabei ist es durchaus nicht so, daß die Auswirkungen der inneren Strukturen des Staates und der Sicherheitsbedürfnisse seiner Bürger eine Neuentdeckung gewesen wäre. Kants Überlegungen zum „ewigen Frieden“ haben ebenso alternative Entwürfe inspiriert³⁴ wie die europäische Friedensforschung³⁵ oder die sogenannte „Englische Schule“.³⁶ Für das Konzept kompensatorischer Sicherheitspolitik sind vor allem Deutschlands Überlegungen zur „Sicherheitsgemeinschaft“³⁷ und die Ansätze der sogenannten „Kopenhagener Schule“ interessant.³⁸ Diese alternativen Konzepte erfahren seit einigen Jahren erhöhte Aufmerksamkeit. Staaten sind nicht länger die einzig relevanten Akteure auf der internationalen Ebene, die überhaupt erst die Struktur des internationalen Systems konstituieren und damit den Rahmen setzen, in dem sich Sicherheitspolitik bewegt. Durch die Hinwendung auf die Sicherheit des Einzelnen wird die analytische black box des Staates geöffnet und der Fokus verschoben. Auch wenn der Staat nicht aus dem Blickfeld verschwindet, so ist er in der Tradition Kants oder Montesquieus nicht länger Selbstzweck. Ziel von Sicherheitspolitik ist nicht mehr allein die Existenzsicherung von Staaten, wie es Waltz oder Morgenthau unterstellt haben. Statt dessen dienen Staaten als Mittel, um die Erfordernisse der sie konstituierenden Gesellschaften zu

³³ Vgl. Kant 1984, Locke 1992, Montesquieu 1965.

³⁴ Vgl. z.B. Doyle 1983, Maoz und Russett 1993, Owen 1994, Russett 1993.

³⁵ Vgl. Czempiel 1986, Krippendorff 1985, Senghaas 1986.

³⁶ Vgl. z.B. Bull 1972 und 1977, Little 1995.

³⁷ Vgl. Deutsch 1957.

³⁸ Vgl. Buzan 1990 und 1991, Wæver 1990 und 1993.

befriedigen. McSweeney bringt diesen Zusammenhang mit der Formulierung „Ontologically, the state is an instrument of security, and human individuals are its subject.“³⁹ auf den Punkt.

Das Verständnis von Sicherheit in den internationalen Beziehungen läßt sich nicht nur durch die Unterscheidung von Sicherheit als „freedom from“ und „freedom to“ klassifizieren. Mit der stärkeren Beachtung materieller Faktoren für die Gewährleistung von Sicherheit und der Frage nach Zweck und Ziel staatlicher Sicherheitspolitik ist auch eine Ausweitung des Sicherheitsbegriffs einher gegangen. Aus der Kritik an der Vorgehensweise des Neorealismus, aber auch des rational choice, den Sicherheitsbegriff auf die Außenpolitik von Staaten zu begrenzen und vorrangig die Bereiche Militär und Diplomatie als relevante sicherheitspolitische Instrumente zu betrachten, ergab sich die Ausdehnung des Sicherheitsbegriffs auf weitere Politikbereiche und zusätzliche Akteure zwangsläufig. Die Ausweitung des Sicherheitsbegriffs ist somit das zweite Phänomen, das mit dem Ende der Konfrontation des Ost-West-Konflikts die wissenschaftliche Beschäftigung mit Sicherheitspolitik verändert hat. Ohne explizit thematisiert zu werden, taucht diese Überlegung bereits in Deutschens Konzept der Sicherheitsgemeinschaft auf. Deutsch brach die auf Clausewitz zurückgehende enge Verbindung von Politik und Militär auf und löste sich damit von den Staaten als alleinigen Trägern von Sicherheitspolitik“. Vielmehr sollte die Interaktion von Staaten und ihren Bürgern auf allen gesellschaftlichen Ebenen und die damit verbundene Kommunikation konfliktreduzierend wirken und die Herausbildung von „Sicherheitsgemeinschaften“ fördern. Innerhalb der jeweiligen Sicherheitsgemeinschaft würde auf diese Weise Gewalt als Mittel der Politik seine Bedeutung verlieren.

„A security-community, therefore, is one on which there is real assurance that the members of that community will not fight each other physically, but will settle their disputes on some other way.“⁴⁰

³⁹ S. Mc Sweeney 1999: S. 85.

⁴⁰ S. Deutsch 1957: S. 5.

Das Verständnis von Sicherheitsgemeinschaften als Kommunikations- und Transaktionsgemeinschaften impliziert, daß sicherheitsrelevante Prozesse und Ereignisse nicht auf den engeren Bereich der Außenpolitik im Sinne von Diplomatie oder Militär und Verteidigungspolitik begrenzt sind. Vielmehr gewinnen auch wirtschaftliche und kulturelle Austauschprozesse bis hin zu privaten Kontakten auf individueller Ebene sicherheitspolitische Relevanz. Sicherheitsgemeinschaften kommen damit zwar ebenfalls aus dem Eigeninteresse der beteiligten Akteure zustande, anders als unter der neorealistischen Annahme eines anarchisch strukturierten Staatensystems oder bei einfachen Rational choice-Konzepten sind bei Deutsch nicht nur kurzfristige Kosten-Nutzen-Kalküle möglich. Statt dessen sind Wechselbeziehungen multidimensional und Erwartungshaltungen und Interessenkalkulationen auf eine langfristige Reziprozität ausgelegt.⁴¹ Deutsch spricht hier von „long time, dependable expectations of peaceful change“.⁴² Damit wird der Sicherheitsbegriff qualitativ wie quantitativ geöffnet und darüber hinaus auch von den Staaten als überwiegenden Trägern von Sicherheitspolitik gelöst. Allerdings verlieren die Begriffe der Sicherheit und der Sicherheitspolitik damit viel von ihrer begrifflichen Schärfe und werden inhaltlich unbestimmt. Eine Operationalisierung des Konzepts „Sicherheitsgemeinschaft“ wird dadurch erschwert.⁴³

Eine Ausweitung des Sicherheitsbegriffes, die erstmals ausdrücklich auf den Neorealismus Bezug nahm und für die Untersuchung kompensatorischer Sicherheitspolitik relevant ist, hat 1983 Buzan in „People, States and Fear“ vorgenommen. Buzan „bekennt“ sich zwar als Anhänger des Realismus⁴⁴, kritisiert jedoch die Ausrichtung der „mainstream security studies“ auf den militärischen Aspekt. Statt dessen erweitert er den Analyserahmen um politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche und Umweltaspekte.⁴⁵ Der Bezug auf den Staat als entscheidendem Akteur bleibt dabei erhalten. Er bezieht seine Sicherheit aus der Fähigkeit, „Verwundbarkeiten“ in diesen fünf interagierenden Politikfeldern zu reduzieren. Sicherheit resultiert demnach nicht zuletzt aus der

⁴¹ Vgl. Adler und Barnett 1998b: S. 31f.

⁴² S. Deutsch 1957: S. 5.

⁴³ Vgl. Adler und Barnett 1998a: S. 8f.

⁴⁴ Vgl. Buzan 1996: S. 47-55.

⁴⁵ Vgl. Buzan 1991: S. 6.

„Stärke“ eines Staates bei der Gewinnung von innen- wie außenpolitischer Unterstützung.⁴⁶ Seit Beginn der 1990er Jahre ist dieser erweiterte Sicherheitsbegriff zunehmend populär geworden. Er hat nicht nur Eingang in die wissenschaftliche Debatte gefunden, sondern wird auch in offiziellen sicherheitspolitischen Dokumenten vieler Staaten und internationaler Organisationen verwendet. Die Begrifflichkeit variiert dabei: die Rede ist von „broadened security“,⁴⁷ aber auch die Bezeichnungen „securitization“,⁴⁸ „comprehensive security“,⁴⁹ „cooperative security“⁵⁰ oder „soft security“⁵¹ sind geläufig. Diese erweiterte „weiche“ Definition von Sicherheit ist hingegen nicht nur bezüglich der relevanten Politikfelder weiter gefaßt. Auch das Konzept der Bedrohung wird teilweise durch einen neuen Risikobegriff ersetzt.⁵² Damit soll insbesondere der Tatsache Rechnung getragen werden, daß Beeinträchtigungen der Sicherheit einzelner Akteure nicht länger so eindeutig zu bestimmen sind wie die nukleare Bedrohung durch den jeweils gegnerischen Block während des Kalten Krieges.⁵³ Sicherheitspolitik findet daher nicht nur in einer größeren Zahl von Politikbereichen statt, sondern hat auch eine veränderte Qualität erhalten. Nach diesem erweiterten Sicherheitsverständnis wird die Sicherheit von Akteuren im internationalen System nicht mehr ausschließlich und vordringlich durch militärische Aggression anderer Staaten bedroht. An die Stelle dieser „klassischen“ Bedrohung des Friedens und der Sicherheit durch zwischenstaatliche Kriege sind Risiken, also potentielle Bedrohungen durch Bürgerkriege mit häufig ethnischen oder religiösen Ursachen, Umweltbeeinträchtigungen,⁵⁴ Migrationsbewegungen,⁵⁵ die organisierte Kriminalität oder den internationalen Terrorismus⁵⁶ u.ä. getreten. Dieses Verständnis führt zu einer Auflösung der Grenzen von Innen- und Außenpolitik, wie sie zum Beispiel der Neorealismus konstatiert. Die verschiedensten Politikbereiche, von der klassischen Außenpolitik bis hin zur

⁴⁶ Vgl. *ibid.*: S. 82.

⁴⁷ Vgl. Buzan 2000: S. 2.

⁴⁸ Vgl. Wæver 1995.

⁴⁹ Diesen Terminus verwendet die OSZE, vgl. Möttölä 1998: S. 364-368.

⁵⁰ Vgl. Knudsen 1998: S. 3f.

⁵¹ Vgl. Huru 1998: S. 17ff.

⁵² Vgl. Vertzberger 1998, S. 17-42. Zum Begriff des Risikos vgl. Luhmann 1991: S. 9-40.

⁵³ Vgl. Maull 1998: S. 223ff., Stohl und Lopez 1998.

⁵⁴ Vgl. z.B. Biermann 1998, Carius und Lietzmann 1998, Oberthür 1997.

⁵⁵ Vgl. z.B. Angenendt 1995, Mandel 1997.

⁵⁶ Vgl. Tucker, D. 1997, Godson und Williams 1998.

Umwelt- oder Sozialpolitik, werden somit sicherheitsrelevant. Sicherheit entsteht durch das Zusammenspiel und die Koordination einer großen Anzahl verschiedener Akteure, die darüber hinaus nicht zwingend aus dem staatlichen Bereich stammen müssen.

Schließlich ist spätestens durch Wendt die Annahme eines anarchisch strukturierten Staatensystems als Grundlage von Sicherheitspolitik im internationalen Raum ins Wanken geraten.⁵⁷ Seither konnten diverse post-positivistische Ansätze Einfluß auf die Definition des Sicherheitsbegriffs und das Verständnis von Sicherheitspolitik erlangen. Die sogenannte „Dritte Debatte“⁵⁸ scheint dabei vor allem in zwei Bereichen den Blick auf Schwächen der hergebrachten sicherheitspolitischen Theorien zu schärfen:⁵⁹ Zum einen wird die epistemologische Herangehensweise der positivistischen Ansätze mehr oder weniger grundsätzlich problematisiert. Dabei wird die Frage aufgeworfen, inwieweit das überkommene Verständnis von Sicherheit und Sicherheitspolitik nicht unabhängig von ontologischen Faktoren Phänomene wie Sicherheitsdilemmata oder die Anarchie des Staatensystems erst erzeugt. Damit wird auch das Ausgangsverständnis von Sicherheit als „freedom from“ oder „freedom to“ weniger ein Faktum der empirischen Wirklichkeit, sondern ist selbst als soziales Konstrukt Bestandteil des analytischen Problems.⁶⁰ Neben dieser strukturellen Debatte über die Möglichkeiten und Bedingungen der Gestaltung und der wissenschaftlichen Untersuchung von Sicherheitspolitik sowie der Akteursabhängigkeit von Strukturen und Wahrnehmungen ist zum anderen der Einfluß von immateriellen Faktoren auf die Gestaltung von Politik und Strategien in der Sicherheitspolitik getreten.⁶¹ Seit Beginn der 1990er Jahre sind Begriffe wie „Kultur“,⁶² „Identität“,⁶³ „Perzeption“,⁶⁴ „Ideen“⁶⁵ und „Kommunikation“⁶⁶ verstärkt in das Blickfeld von Wissenschaft und

⁵⁷ Vgl. Wendt 1992.

⁵⁸ Vgl. Lapid 1989.

⁵⁹ Zur Übersicht vgl. z.B. Booth und Smith 1995, Cox und Sjolander 1994, Der Derian und Shapiro 1989, Keohane 1986, Linklater 1990, Schaber und Ulbert 1994, Smith, S. 1996, Wallerstein 1996.

⁶⁰ Vgl. McSweeney 1999: S. 152-172.

⁶¹ Vgl. dazu auch Kap. 1.4 in diesem Band.

⁶² Vgl. z.B. Katzenstein 1996, Jetschke und Liese 1998.

⁶³ Vgl. z.B. Lapid und Kratochwil 1996.

⁶⁴ Vgl. Jervis 1976.

⁶⁵ Vgl. z.B. Goldstein, J. und Keohane 1993, Jachtenfuchs 1995, Risse-Kappen 1994.

⁶⁶ Vgl. Risse-Kappen 1995a.

sicherheitspolitischer Praxis gerückt. Auch diese Entwicklung, die vor allem Anstöße aus der Soziologie erhielt,⁶⁷ aber auch auf kognitive Ansätze aus der Theorie der internationalen Beziehungen selbst zurückgreifen konnte⁶⁸, kann als drittes Moment einer beständigen Erweiterung des Sicherheitsbegriffs angesehen werden. Ihr Verdienst ist es, daß dadurch Einflußfaktoren, die häufig als subjektiv und schwer operationalisierbar angesehen werden, Eingang in die Untersuchung komplexer sicherheitspolitischer Handlungs- und Entscheidungsprozesse gefunden hat.

1.3 Das Konzept der kompensatorischen Sicherheitsstrategie

1.3.1 Begriff der Kompensation

Der Begriff der Kompensation stammt ursprünglich nicht aus der Politikwissenschaft. Das Wort Kompensation hat seinen Ursprung im lateinischen Verb *compensare*, das soviel wie „auswiegen“ oder „abwägen“ bedeutet. Allgemein kann unter einer Kompensation der Ausgleich eines Fehlers oder Schadens verstanden werden. In der Wissenschaft findet es einerseits in den Naturwissenschaften Verwendung, andererseits benutzen die Rechtswissenschaft⁶⁹ und die Volkswirtschaftslehre Modelle, in denen Kompensationsmechanismen eine Rolle spielen. Zu nennen ist zum Beispiel die Außenwirtschaft, in der Kopplungsgeschäfte wie Bartergeschäfte oder das Erdgas-Röhren-Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Sowjetunion in den 1980er Jahren als Kompensationsgeschäfte bezeichnet werden. Daneben wurden in den letzten Jahren im Bereich der Umweltökonomie Kompensationsinstrumente diskutiert.⁷⁰ Im Zusammenhang mit der Verminderung klimarelevanter Schadstoffemissionen spielt die Zertifizierung von Emissionsrechten als marktwirtschaftlichem Instrument des Umweltschutzes eine Rolle. Kompensationen dienen hier als Mittel zur

⁶⁷ Hier v.a. die Schriften von Giddens und Habermas, vgl. Kap. 1.4 in diesem Band.

⁶⁸ Vgl. z.B. Jervis 1976 oder Haas, E. 1990. Auch Deutschlands Konzept der „Sicherheitsgemeinschaft“ enthält starke kommunikative Elemente, vgl. Deutsch 1957.

⁶⁹ §§ 249 und 251 BGB können als Kompensationsregel angesehen werden. Sie sehen den Schadensersatz in Geld vor, wenn die Herstellung des ursprünglichen Zustandes nicht mehr möglich ist.

⁷⁰ Vgl. Endres und Rehbinder 1994 und Rentz 1995.

Internalisierung ökologischer Kosten in die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. Schließlich ist der Begriff durch Alfred Adler in die Individualpsychologie eingegangen. Adler verstand unter „Kompensation“ den Ersatz oder Ausgleich tatsächlicher oder vermeintlicher körperlicher oder seelischer Mängel durch besondere Leistungen auf anderen Gebieten. Eine Übersteigerung dieses Verhaltens führt nach Adler zu Überkompensationen und langfristig zu sogenannten Kompensationsneurosen.⁷¹

In der Politikwissenschaft und speziell in der Theorie der internationalen Beziehungen wird der Begriff der Kompensation nicht spezifisch benutzt. Insbesondere wurde er bislang nicht für die Beschreibung politikwissenschaftlicher Phänomene ausgeführt oder als terminus technicus verwendet. Eine Überlegung, die Elemente des Kompensationsgedankens aufweist, findet sich bei Robert Putnam, der in seinem handlungstheoretischen Ansatz des Zwei-Ebenen-Spiels den Begriff des "side-payments" zur Erreichung eines Verhandlungszieles gebraucht. Dabei handelt es sich um die Beschreibung eines klassischen Kompromisses, bei dem der Akteur auf einem Feld der Verhandlungen den Forderungen seines Gegenübers nachgibt, um ein übergeordnetes, ihm wichtigeres Ziel durchzusetzen. Das "side-payment" dient dabei als Ausgleich und Kompensation für den Verhandlungspartner.⁷²

In dieser Untersuchung soll der Begriff der „Kompensation“ dagegen nicht auf Individuen bezogen werden, die sich in einem bestimmten sozialen Umfeld bewegen, sondern auf Staaten, die im internationalen System agieren. Ferner ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, daß Staaten, die Kompensation betreiben, in keiner Weise pathologisch handeln und ihr Verhalten deshalb als „abnorm“ bezeichnet werden kann. Im alltäglichen Sprachgebrauch wird Kompensation in der Regel als „Ersatz“ verstanden. Allerdings soll nicht primär auf den selbstverständlichen politischen Vorgang verwiesen werden, daß Akteure nach Alternativen suchen, wenn sich ein zunächst angestrebtes politisches Ziel als nicht erreichbar herausstellt. Auch soll es - anders als z.B. bei Putnam - nicht nur darum gehen, in Verhandlungssituationen unter den spieltheoretischen

⁷¹ Vgl. Adler 1977.

⁷² Vgl. Putnam 1988: S. 450f.

Bedingungen einer "Zug um Zug-Situation" Akteure für inhaltliche Konzessionen zu entschädigen. In meinem Verständnis bildet Kompensation vielmehr eine strategische Handlungsoption politischen Verhaltens, auf die staatliche Akteure zurückgreifen können, um auf die Nichterreichbarkeit eines anderen, vorher angestrebten Politikzieles umfassend reagieren zu können und unerwünschte Folgewirkungen mit Hilfe eines kompensatorisch erweiterten Handlungsspielraums zu vermeiden oder zumindest abzumildern. Ähnlich wie in Adlers Individualpsychologie ist es auch in diesem Kontext das Ziel des nach Sicherheit durch Kompensation strebenden Staates, vermeintliche oder tatsächliche Defizite im Bereich seiner äußeren Sicherheit durch besondere Anstrengungen und Aktivitäten auf anderen Gebieten auszugleichen.

Damit erhält der Begriff der Kompensation eine Bedeutung, die über die bisherige, sehr allgemeine Benutzung des Wortes in der politikwissenschaftlichen Literatur hinausreicht. Kompensation ist nicht nur eine Verhandlungstaktik oder kurzfristige Verlegenheitslösung, sondern bezeichnet die Option einer Handlungsstrategie, die staatlichen Akteuren in der Situation relativer Ungewißheit angesichts unklarer latenter Bedrohungen zur Verfügung steht. Sie nimmt damit ausdrücklich auf Sicherheitspolitik als einen Kernbereich staatlicher Kompetenz und Aufgabenwahrnehmung Bezug. Die zentrale Hypothese besteht daher in der Annahme, daß Akteuren im politischen Raum grundsätzlich ein Instrument „Kompensation“ zur Verfügung steht und von diesen auch verwendet wird. Staaten steht das Mittel der Kompensation zur Verfügung, um im internationalen System unter den oben genannten Bedingungen die Verwirklichung von Zielen wie Sicherheit und Wohlstand anzustreben. Dies impliziert, daß staatliche Akteure unter den Bedingungen des internationalen Systems über die Möglichkeit verfügen, Defizite in einer politischen Arena durch verstärkte Aktivitäten in einem anderen, funktional zunächst weitgehend unabhängig erscheinenden Politikfeld, auszugleichen. In dieser Arbeit wird es daher darum gehen, die Kausalmechanismen derartiger Kompensationsstrategien, die politikfeldübergreifend als sicherheitspolitisches Instrument eingesetzt werden, zu untersuchen.

Kompensationen innerhalb eines bestimmten Politikfeldes, auch im Bereich der Sicherheitspolitik selbst, spielen dagegen nur beschränkt eine Rolle. Unter Kompensation innerhalb eines Politikbereiches kann zum Beispiel eine Neuorientierung der Energiepolitik eines Staates gelten, wenn die Verwendung bisheriger Energieträger aus ökologischen oder ökonomischen Gründen nicht mehr praktikabel oder politisch opportun erscheint. Auch Veränderungen in der internationalen Wettbewerbsfähigkeit einzelner Industriezweige kann die staatlichen Akteure veranlassen, durch Eingriffe mittels ökonomischer Steuerungsmechanismen Kompensationen zu erzielen. In beiden Fällen handelt es sich jedoch um politisches Handeln innerhalb eines Politikfeldes, hier in der Energiepolitik bzw. der Wirtschaftspolitik. Auch im Bereich der Sicherheitspolitik lassen sich Kompensationen im weitesten Sinne denken, die nicht unter die hier verwendete Begrifflichkeit fallen sollen. Dazu gehört als fiktives Beispiel das Ausweichen auf andere Lieferanten im Falle eines einseitig verhängten Waffenembargos oder auch der einfache Wechsel eines Bündnispartners aus Gründen der politischen Opportunität. Daraus ergibt sich qua definitionem der überwiegend als politikfeldübergreifend zu bezeichnende Charakter kompensatorischer Sicherheitsstrategien.

1.3.2 Kompensation in der Sicherheitspolitik

Welcher Sicherheitsbegriff und damit welches Verständnis von Sicherheitspolitik liegt nun angesichts dieses schwer überschaubaren „Ideenpluralismus“ dem Konzept der kompensatorischen Sicherheitspolitik zugrunde? Der Begriff und das Verständnis von Kompensation als Mittel staatlicher Sicherheitspolitik legt die Nähe zu bestimmten Komponenten des sicherheitspolitischen Theoriefundus nahe. Kompensation ist damit nicht einem einzelnen Ansatz verpflichtet, sondern versucht im Gegenteil, Stärken unterschiedlicher Erklärungsansätze miteinander zu verbinden. Auf diese Weise soll der Versuch unternommen werden, mittels des dem analytischen Konzept von „Sicherheit durch Kompensation“ dem eingangs beschriebenen Nebeneinander von Kontinuität und Wandel in der sicherheitspolitischen

Wirklichkeit nach dem Ende des Kalten Krieges in der Verwendung eines adäquaten Sicherheitsbegriffs gerecht zu werden.

Aus dem Kompensationsbegriff ergeben sich zwei grundsätzliche Feststellungen. Erstens spielen in diesem sicherheitspolitischen Konzept Staaten eine wesentliche Rolle als Akteure im internationalen System. Wie die Beschäftigung mit den Begriffen „Sicherheit“ und der „Sicherheitspolitik“ gezeigt hat, kommt dem „Staat“ eine tragende Rolle in der Theorie der internationalen Beziehungen zu. Im Sinne des Völkerrechts läßt sich gemäß der „Drei-Elemente-Lehre“ Jellineks von einem Staat sprechen, „[...] wenn sich ein auf einem bestimmten Gebiet sesshaftes Volk unter einer selbst gesetzten, von keinem anderen Staat abgeleiteten, effektiv wirksamen und dauerhaften Ordnung organisiert hat und diese gewährleistet, dass der Wille und die Fähigkeit vorhanden ist, das Völkerrecht zu beachten.“⁷³ Der Staat beziehungsweise die ihn konstituierenden Institutionen und die damit einhergehenden administrativen Apparate sind derjenige Teil des politischen Subsystems einer Gesellschaft, der für die Entwicklung und Umsetzung einer formal verbindlichen Außen- und Sicherheitspolitik legitimiert und verantwortlich ist.

„The institutions of the state comprise the entire machinery of government, including its executive, legislative, administrative and judicial bodies, and the laws, procedures and norms by which they operate.“⁷⁴

Die Gewährleistung der Sicherheit eines territorial begrenzten und staatlich verfaßten Gemeinwesens stellt eine zentrale Kompetenz moderner Staaten dar. Easton zum Beispiel benennt drei Kernaufgaben staatlichen Handelns, zu denen er neben dem Aspekt des Machterhalts und der Schaffung bzw. Sicherung gesellschaftlichen Wohlstands auch die Gewährleistung von Sicherheit nach innen und außen zählt.⁷⁵ Der Staat erhielt dadurch im Völkerrecht wie in der Politikwissenschaft eine Monopolstellung bei der

⁷³ S. Buergenthal 2000: S. 15.

⁷⁴ S. Buzan 1991: S. 82f.

⁷⁵ Vgl. Easton 1965.

Vertretung nationaler Interessen nach außen. Staaten konstituieren das internationale System, in dem sie als souveräne Völkerrechtssubjekte handeln.

Diese hergebrachte völkerrechtliche Annahme von der Rolle des Nationalstaats als zentralem sicherheitspolitischen Akteur ist in der Theorie der internationalen Beziehungen gleichwohl seit den 1970er Jahren nicht mehr unbestritten. Als Folge der ersten Ölkrise wurde neben der Verteilung von Machtressourcen im internationalen System die Abhängigkeit nationaler politischer Systeme von externen Einflüssen verstärkt diskutiert.⁷⁶ Die sicherheitspolitische Analyse bezog auf diese Weise stärker das politische System einer Gesellschaft als Ganzes anstelle der staatlichen Entscheidungs- und Implementationsstrukturen im engeren Sinne ein. Der Rahmen des Nationalstaates blieb dabei jedoch in der Regel gewahrt. Gleichzeitig ließen sich seither aber Akteure in den internationalen Beziehungen beobachten, die jenseits eines nationalen Rahmens das internationale System mit beeinflussten und gestalteten. Ausgehend von Überlegungen, welchen politischen Einfluß Staaten in einer zunehmend interdependenten Weltwirtschaft mit multinationalen Wirtschaftsunternehmen noch ausüben können,⁷⁷ lassen sich eine Vielzahl nichtstaatlicher und auch nicht länger an nationale Grenzen gebundener Akteure identifizieren. Mit der Untersuchung des Einflusses nichtstaatlicher Akteure auf die internationale Regimebildung⁷⁸ sowie den Einfluß transnationaler Expertennetzwerke⁷⁹ läßt sich die Rolle von Staaten auch bei der Gewährleistung von Sicherheit im internationalen System hinterfragen. Zusätzlich belebt wird diese Diskussion durch die Globalisierungsdebatte der letzten Jahre.⁸⁰ Angesichts wachsender, die territorialen Grenzen der Nationalstaaten überschreitender wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und ökologischer Entwicklungen wird der Staat von einigen Autoren als politischer und gesellschaftlicher Akteur für zunehmend obsolet gehalten.⁸¹ Für das Handlungsfeld Sicherheitspolitik gilt dieser Befund allerdings nur eingeschränkt. Die Anerkennung der Tatsache, daß die politische Steuerungsfähigkeit von

⁷⁶ Vgl. dazu Keohane und Nye 1989, Kohler-Koch 1990.

⁷⁷ Vgl. z.B. Habermas 1998, U.S. Congress 1993, Vernon 1971, Weckwerth 1998.

⁷⁸ Vgl. z.B. Risse-Kappen 1995b.

⁷⁹ Vgl. z.B. Evangelista 1995, Haas, P. 1992, Hjorth 1994.

⁸⁰ Eine Einführung und einen Überblick über den aktuellen Stand der Debatte gewähren z.B. Grande und Risse 2000: S. 235-245.

⁸¹ Vgl. Albrow 1998, Hirst und Thompson 1998, Robertson 1992, van Creveld 1998: S. 450-463.

Staaten nicht nur nach innen, sondern auch nach außen durch die wachsende Zahl und den größeren Einfluß nichtstaatlicher, trans- oder multinationaler institutioneller und privater Akteure sowie durch deren zunehmende Verflechtung und steigende Interaktionsdichte stärker begrenzt wird als dies in der Vergangenheit der Fall war, stellt die Bedeutung nationaler Entscheidungsstrukturen nicht grundsätzlich in Frage.⁸² Statt dessen kann von einer „Pluralisierung“ der Akteurs- und Entscheidungsstrukturen im internationalen System ausgegangen werden, in der staatliche - oder allgemeiner - an das nationale politische System gebundene Strukturen durch transnationale Akteure überlagert und ergänzt werden.

„The overall configuration of forces does not so much replace the state system as the structural basis of the international system as supplement, overlap, surround, and intersect with it. States are now more than ever enmeshed in ‘complex structure’ and Durkheimian division of labour.“⁸³

Diese „komplexen Strukturen“ sind darüber hinaus in unterschiedlichen Politikbereichen verschieden stark ausgeprägt. Während die Handlungsfelder „Internet, Klimawandel und Migration“⁸⁴ ebenso wie die internationalen Kapitalmärkte⁸⁵ stärker globalisiert und nationaler Zuständigkeit entzogen sind, gilt dies für die Formulierung sicherheitspolitischer Strategien in weit geringerem Maße. Im Handlungsfeld Sicherheitspolitik sind die Relevanz des politischen Systems und die Bedeutung nationaler Entscheidungsstrukturen weniger stark von diesen Globalisierungstendenzen überlagert. An dieser Stelle „[...] müßte staatlicher Souveränitäts- und Autonomieverlust strikt von einem Verlust an Steuerungs-, Handlungs- oder gar Problemlösungsfähigkeit unterschieden werden.“⁸⁶ Die Annahme einer Begrenzung staatlicher Handlungsspielräume durch Strukturveränderungen des internationalen Systems widerspricht damit nicht a priori der Ansicht, daß Staaten auch unter

⁸² Vgl. dazu Beck 1998, Cerny 1993, Zürn 1998.

⁸³ S. Cerny 1993: S. 51.

⁸⁴ Vgl. Zürn et al. 2000.

⁸⁵ Vgl. Hirst und Thompson 1998: S. 97-101.

⁸⁶ S. Grande und Risse 2000: S. 245.

den Bedingungen der Globalisierung zur Formulierung einer eigenständigen Handlungsagenda und der Verfolgung bestimmter Ziele fähig sind. Nur im jeweiligen Einzelfall ist daher zu entscheiden, ob ein verändertes, sich globalisierendes Umfeld durch ein erweitertes Optionenspektrum sicherheitspolitische Handlungsspielräume erweitert oder einschränkt.

Über das Vorhandensein funktionierender staatlicher Strukturen hinaus erfordert eine kompensatorische Sicherheitsstrategie außerdem qua definitionem einen erweiterten Sicherheitsbegriff. Nichtmilitärische Politikfelder - und damit Politikfelder außerhalb der sicherheitspolitischen Sphäre im engeren Sinne - bilden einen unverzichtbaren Aspekt kompensatorischer Sicherheitspolitik. Die Kombination dieser beiden Grundbestandteile von staatlicher Seite formulierter Sicherheitspolitik unter Einbeziehung eines im obigen Sinne erweiterten Sicherheitsbegriffs findet sich bereits in Karl Deuschens Überlegungen zur Entstehung von „Sicherheitsgemeinschaften“.⁸⁷ Auch Buzans Konzept zur Bildung von „Sicherheitskomplexen“ enthält ähnliche Überlegungen.⁸⁸ Auch kompensatorische Sicherheitsstrategien sind ein Mittel, mit dessen Hilfe Staaten versuchen, auf „klassische“, hergebrachte Bedrohungsszenarien mit Hilfe eines durch nicht-militärische Handlungsoptionen erweiterten Instrumentariums in einem sich ändernden internationalen Umfeld zu reagieren.

Die Annahme, daß sich Staaten eines erweiterten politischen Handlungsspektrums für die Durchführung einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie bedienen können, berührt auch das Verständnis von Sicherheit im Sinne des erwähnten „freedom from“ beziehungsweise „freedom to“. Der Blick in offizielle Dokumente, in denen Staaten ihre sicherheitspolitischen Vorstellungen und Zielsetzungen in Form von Nationalen Sicherheitskonzepten und sicherheitspolitischen Leitlinien oder in Gestalt von Äußerungen von Repräsentanten als Verkörperungen des Staates in der Politik

⁸⁷ Vgl. Deutsch 1957: S. 5.

⁸⁸ Vgl. Buzan 1991: S. 368-374. Allerdings ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, daß Buzan von der Annahme eines anarchisch strukturierten internationalen Staatensystems als Grundbedingung für die Entstehung von Sicherheitskomplexen ausgeht. Dies impliziert, daß staatliches Handeln vorwiegend durch externe Bedrohungen motiviert wird. Dadurch steht Buzan neorealistischen Begrifflichkeiten und einem Verständnis von Sicherheit als „Freiheit von Furcht“ etc. sehr viel näher als Deutsch.

darlegen, belegt die Relevanz eines Verständnisses von Sicherheit als Sicherheit „vor etwas“. Ganz im Sinne der neorealistischen Begrifflichkeit und der dortigen Bedeutung materieller Ressourcen werden Werte wie territoriale Integrität, nationale Souveränität und Schutz der staatsangehörigen Bevölkerung und des verfassungsmäßigen Systems vor äußeren Bedrohungen als Gegenstand nationaler Sicherheitspolitik angeführt.⁸⁹ Dies schließt gleichwohl das gleichzeitige Vorhandensein von Zielsetzungen, die eher dem Verständnis von Sicherheit als der „Freiheit zu etwas“ zuzuordnen sind, nicht aus. Sie lassen sich unter dem Begriff des „Handlungsspielraums“ eines politischen Systems subsumieren.⁹⁰

„Der *außenpolitische Handlungsspielraum* bezeichnet die Autonomiefähigkeit eines Systems, d.h. seine spezifischen Möglichkeiten, eigene Werte und Ziele in Konkurrenz zu denjenigen anderer Systeme um- und durchsetzen zu können. Ein großer Handlungsspielraum ermöglicht es ihm, auf andere politische Systeme erfolgreich einwirken und seine Ziele und Werte weitgehend autonom formulieren und verwirklichen zu können; ist dieser gering oder wird er von den Akteuren als gering perzipiert, so ergibt sich der Zwang zur Berücksichtigung externer Anforderungen.“⁹¹

⁸⁹ Als Beispiel sei hier die Definition der sicherheitspolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland angeführt. „[...] lassen sich die 10 nationalen Interessen Deutschlands gemäß der Deutschen Friedens- und Sicherheitsstrategie wie folgt ableiten:

I. Bewahrung von Freiheit, Sicherheit und Wohlfahrt der Bürger Deutschlands und der Unversehrtheit seines Staatsgebietes.

II. Vertiefung der Zusammenarbeit und der Integration mit den europäischen Demokratien in der Europäischen Union.

III. Ausbau der euro-atlantischen Sicherheitsarchitektur.

IV. Verstärkung der Mitarbeit in den Vereinten Nationen.

V. Fortsetzung weltweiter Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nonproliferation.

VI. Weitergehende Liberalisierung der Weltwirtschaft.

VII. Verstärkung der Entwicklungspolitik.

VIII. Vertiefung kulturellen Austausches und Förderung der deutschen Sprache.

IX. Vertiefung internationaler Umweltschutz-Kooperation.

X. Vereinbarung internationaler Kriminalitätsbekämpfung.

Zur Frage nach der Rangordnung aller in den Außenbeziehungen zu verfolgenden Interessen ist davon auszugehen, daß der grundlegende Verfassungsauftrag gem. Nr. I das Zentralinteresse bildet und die in den aufgeführten Handlungsfeldern zu verfolgenden Interessen hieraus abgeleitet sind und sich hierauf beziehen.“ S. Bundesakademie für Sicherheitspolitik 1997. Ähnliches gilt auch für die Sicherheitskonzepte der in den Fallstudien untersuchten Länder.

⁹⁰ Vgl. zum Begriff des außenpolitischen Handlungsspielraums Haftendorn 1989: S. 34.

⁹¹ S. *ibid.*: S. 34f.

Zusammenfassend läßt sich also sagen, daß Staaten zwar nach wie vor federführend an der Formulierung sicherheitspolitischer Strategien mit dem Ziel eines erweiterten oder zumindest konstant bleibenden Handlungsspielraums staatlichen Handelns beteiligt sind. Dabei können sie jedoch ebenso wenig als monolithische Akteure betrachtet werden noch darf die Rolle nichtstaatlicher und nichtmilitärischer Einflußfaktoren auf ihr außen- und sicherheitspolitisches Verhalten vernachlässigt werden. Mit Haftendorn:

„Threat perceptions and security concepts are formulated as a result of political and social processes within states; they are in varying degrees sensitive to transnational interactions.“⁹²

Mit der Annahme, daß Staaten sicherheitspolitische Strategien und damit auch kompensatorische Strategien verfolgen, wird ausdrücklich noch nichts über die Chancen ihrer Realisierung ausgesagt. Vielmehr ist es so, „daß sie [die Forschung] staatliche Handlungsfähigkeit unabhängig von den bisherigen Souveränitäts- und Autonomievorstellungen konzeptualisieren muß.“⁹³ Die Analyse richtet sich weniger auf den Staat und seine Autonomie an sich, als vielmehr auf seine Handlungsfähigkeit unter den gewandelten Rahmenbedingungen des internationalen Systems.⁹⁴

Das Verständnis von Sicherheit als Freiheit „zu etwas“ - als Handlungsspielraum - legt ein aktives Verständnis von Sicherheit nahe. In die gleiche Richtung verweist die staatliche Kompetenz zur Formulierung verbindlicher sicherheitspolitischer Leitlinien und darauf beruhender Handlungsstrategien. Beide Überlegungen führen zu einem Verständnis von Sicherheit und Sicherheitspolitik in einem aktiven, gestaltenden Sinne. Kompensatorische Sicherheitsstrategien werden somit als ein sicherheitspolitisches Instrument, als Mittel, für die Gewährleistung von Sicherheit als Voraussetzung für die Realisierung sowohl staatlicher als auch generell im politischen System artikulierter Interessen und Ziele verstanden. Dieses aktive Verständnis von Sicherheit grenzt sich somit von Ansätzen ab,

⁹² S. Haftendorn 1991: S. 15.

⁹³ S. Grande und Risse 2000: S. 255.

⁹⁴ Vgl. *ibid.*: S. 255.

die zwar ebenfalls einem erweiterten Sicherheitsbegriff anhängen, diese neuen sicherheitsrelevanten Politikbereiche aber überwiegend als weitere mögliche Quellen von Bedrohungen oder sicherheitsrelevanten Risiken betrachten. Eine Ausweitung des Sicherheitsbegriffs an sich legt ein überwiegend passives Verständnis von Sicherheit nahe und steht damit eher in der Tradition eines materiellen Sicherheitsbegriffs von Sicherheit als „freedom from“.⁹⁵

Deutsch betont ebenfalls die Bedeutung staatlicher Akteure für die Herausbildung von Sicherheitsgemeinschaften. Allerdings hängt die Entstehung einer Sicherheitsgemeinschaft wesentlich stärker von der Zusammenarbeit staatlicher und gesellschaftlicher Akteure ab. Deutsch hält starke Regierungen und politische Eliten für unerlässlich, um Integration zu initiieren und die Entwicklung einer Sicherheitsgemeinschaft überhaupt erst in Gang zu setzen. Daneben sind aber die Entwicklung gegenseitiger enger Verflechtungen und Kommunikationsstrukturen, die Zusammenarbeit unterschiedlichster sozialer Gruppen und ein hohes Maß an grenzüberschreitender Mobilität erforderlich.⁹⁶ Staatliche Sicherheitspolitik wird somit nicht nur als Umgang mit externen Bedrohungen verstanden. Darüber hinaus ist der Gedanke implizit, daß Regierungen und politische Eliten eine gestaltende Rolle bei der Schaffung einer Sicherheitsgemeinschaft und damit der Gewährleistung von Sicherheit einnehmen. Dies schließt exemplarisch die „Fähigkeit des Staates [...], eigene und fremde Ressourcen zur Lösung kollektiver Probleme zu mobilisieren“,⁹⁷ ein. Auch das Konzept kompensatorischer Sicherheitsstrategien legt nahe, daß die sicherheitspolitischen Akteure eine aktive Rolle einnehmen und vorhandene wirtschaftliche, politische, kulturelle und andere Phänomene aus dem nichtstaatlichen Bereich in die Formulierung ihrer sicherheitspolitischen Strategie einbeziehen. Eine Aussage über die tatsächlichen Resultate staatlichen Handelns und die Fähigkeit, die sicherheitspolitische Situation tatsächlich aktiv zu beeinflussen, wird damit noch nicht getroffen.

Die Konzeption kompensatorischer Sicherheitsstrategien verbindet somit Elemente unterschiedlicher theoretischer Herkunft. Kennzeichnend ist zunächst

⁹⁵ Als Beispiel sei hier erneut Buzan 1991 genannt. Auch Buzan et al. 1998: S. 2-5.

⁹⁶ Vgl. Deutsch 1957: S. 200f.

⁹⁷ S. Grande und Risse 2000: S. 255.

die Aussage, daß a priori nicht sicherheitsrelevante Politikbereiche herangezogen werden können, um sicherheitspolitische Zielsetzungen zu verfolgen. Auch das Verständnis von Sicherheit als Freiheit zur Wahl von Handlungsoptionen, als „freedom to“, legt einen aktiven Sicherheitsbegriff zugrunde, das über ein Verständnis von Sicherheit als Abwesenheit einer Bedrohung hinausreicht. Daneben finden sich allerdings auch starke Elemente eines klassischen, eher dem Neorealismus zuneigenden und damit stärker eingegrenzten Sicherheitsbegriffs. Dieses traditionelle Verständnis spiegelt sich einerseits im Verständnis des Staates als sicherheitspolitisch wesentlichem Akteur. Die Aufmerksamkeit liegt dabei auf der äußeren Sicherheit territorial begrenzter Staaten. Dies schließt auch die Ziele von Sicherheitspolitik mit ein. Zusammengefaßt ergibt sich demnach die Kombination eines klassischen und eines erweiterten Sicherheitsbegriffs: Die Akteure sind Staaten, deren Zielsetzung dem klassischen Verständnis staatlicher Sicherheit entspricht, die sich dazu allerdings durch Kompensation eines erweiterten Repertoires an Handlungsoptionen bedienen.

1.3.3 Handlungsfelder kompensatorischer Sicherheitsstrategien

Das Spektrum denkbarer Optionen für die Verfolgung einer sicherheitspolitischen Kompensationsstrategie ist sehr weit gefächert. Theoretisch ist es möglich, alle Politikfelder, die staatlichen Akteuren politisches strategisches Handeln erlauben und nicht direkt der Sicherheits- oder Verteidigungspolitik zuzurechnen sind, zum Gegenstand sicherheitsrelevanter, kompensatorischer Maßnahmen zu machen. Dabei werden bestimmte Politikbereiche mit größerer Wahrscheinlichkeit Bestandteil einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie sein als andere. Für die Beantwortung der Frage, welche Handlungsfelder für eine kompensatorische Sicherheitsstrategie erfolgversprechend sein könnten, hilft der Blick auf Ansätze mit einem erweiterten Sicherheitsbegriff. Konzeptionell lassen sie sich oft auf die Arbeiten von Buzan zurückführen.⁹⁸ Das hergebrachte, enger gefaßte Verständnis von Sicherheit erweiterte er zunächst um den Aspekt der

⁹⁸ Vgl. Buzan 1990, 1991 und 1996.

wirtschaftlichen und der regionalen Sicherheit.⁹⁹ Während diese Handlungsfelder von Sicherheit grundsätzlich erhalten blieben, wurden sie doch nachfolgend weiter aufgeschlüsselt. Neben einem wirtschaftlichen und einem politischen Sektor ist später auch von einem gesellschaftlichen Bereich und der Umwelt als sicherheitsrelevanten Politikbereichen die Rede.¹⁰⁰ Aber auch Deutsch zieht wirtschaftliche und soziale Indikatoren für die Bildung von Sicherheitsgemeinschaften heran. Für ihn geben die Entwicklung des Außenhandels, die Angleichung von Einkommensunterschieden und Wohlstandsgefällen zwischen den Staaten, die Entwicklung des Reiseverkehrs u.ä. Aufschluß über den Integrationsgrad einer Sicherheitsgemeinschaft.¹⁰¹ Da gegenseitiges Vertrauen in die Friedfertigkeit der Mitglieder die entscheidende Voraussetzung für den Bestand der Gemeinschaft ist, ist es darüber hinaus von großer Bedeutung, dieses Vertrauen fortlaufend durch wirtschaftliche und politische Vereinbarungen und Verflechtungen, aber auch symbolische Handlungen zu erhalten.¹⁰²

Eine aktive Wirtschafts- und Außenhandelspolitik ist somit auch ein potentielles Handlungsfeld kompensatorischer Sicherheitsstrategien. Dies schließt benachbarte Bereiche wie die Außenhandelspolitik, die Entwicklungspolitik oder auch zunächst innenpolitische Aspekte der Wirtschaftspolitik ein. Maßgeblich ist dabei der sicherheitsrelevante, außenwirksame Aspekt wirtschaftspolitischer Entscheidungen. Ein weiterer Aspekt sind Institutionen internationaler Politik, die zwar primär wirtschafts- und handelspolitischen Zwecken dienen oder dafür geschaffen worden sind, aber im Verlauf ihrer Entwicklung entweder einen Wandel ihres Aufgabenspektrums erfahren haben oder von staatlichen Akteuren unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten kompensatorisch genutzt werden. In Europa trifft dies besonders auf die Europäische Union zu. Vor allem in der Debatte um die Erweiterung nach Osten wird deutlich, daß sicherheitspolitische Gesichtspunkte in vielen Staaten Ostmitteleuropas für den Beitritt wesentlich sind.¹⁰³ Auch die Effekte wirtschaftspolitischer Entscheidungen auf die äußere Situation des Staates können von den

⁹⁹ Vgl. Buzan 1991.

¹⁰⁰ Vgl. Buzan 1998.

¹⁰¹ Vgl. Deutsch 1957: S. 22.

¹⁰² Vgl. Adler und Barnett 1998b: S. 52.

¹⁰³ Vgl. u.a. Bedarff und Schürmann 1998, Best und Becker 1997, Klunkert et al. 1996.

Entscheidungsträgern kompensatorisch genutzt werden, obwohl sie ursprünglich an innenpolitische Adressaten gerichtet sind.

Ein weiterer Politikbereich, der sich zum Gegenstand einer kompensatorischen Sicherheitspolitik machen läßt, ist die regionale bzw. bilaterale Zusammenarbeit mit anderen Staaten oder nichtstaatlichen Akteuren. Im Unterschied zur Wirtschafts- und Außenhandelspolitik stellen regionale oder auch bilaterale Kooperationsstrukturen zunächst Querschnitte dar, die verschiedenste Politikfelder umfassen können. Ein derzeit viel diskutiertes Beispiel ist die Kooperation der Ostseeanrainerstaaten, die seit dem Zerfall der Sowjetunion eine signifikante Ausdehnung und Vertiefung erfahren hat und sehr heterogene Akteure verbindet.¹⁰⁴ Im Sinne des hier verwendeten Verständnisses von Kompensation können daher nur diejenigen Felder der Zusammenarbeit kompensatorisch genutzt werden, die sich nicht mit dem Aufbau regionaler bzw. bilateraler Sicherheitsinstitutionen oder Verteidigungsfragen im klassischen Sinne beschäftigen. Zu untersuchen ist vielmehr, ob andere Bereiche allgemeiner politischer Koordination und grenzüberschreitender Zusammenarbeit oder gemeinsame Initiativen auf primär nicht sicherheitspolitischen Gebieten von einzelnen Beteiligten unter kompensatorischen Gesichtspunkten wahrgenommen werden.

Ein dritter Untersuchungsgegenstand ist der Bereich symbolischer Politik. Darunter wird der gesamte Bereich deklaratorischer Politik, symbolischer Gesten und allgemeiner politischer Willenserklärungen gefaßt. Ihr Wert und ihre Relevanz bemißt sich an verschiedenen Faktoren. Erstens ist zu fragen, wie ernst die Beteiligten eine Deklaration nehmen und welchen Wert sie ihr zumessen. Ein zweiter Aspekt ist, in welchem Maße sie in der politischen Praxis mit Leben erfüllt werden kann. Entscheidende Bedeutung erlangt hier die Wahrnehmung der beteiligten Akteure. Symbolische Politik wird in dem Moment bedeutsam und sicherheitspolitisch relevant, wenn sie von den Akteuren in diesem Sinne perzipiert und in eine Strategie sicherheitspolitischer Kompensation bewußt eingebaut wird.

¹⁰⁴ Vgl. Knudsen 1998: S. 12-29.

1.4 Der Einfluß etablierter Wahrnehmungsmuster auf die Definition politischer Interessen

Die sicherheitspolitische Realität stellt sich für den Akteur in einer konkreten Handlungssituation wesentlich komplexer dar, als es die Easton'schen Modellannahmen suggerieren. Staatliche Akteure verfolgen ein umfangreiches Spektrum unterschiedlicher Ziele, die sich unter Umständen gegenseitig ausschließen. Durch die sich daraus ergebenden Konflikte sind sie gezwungen, ihre Interessen zu hierarchisieren oder neu zu bewerten. Schließlich sind Staaten und die Entscheidungsträger, die in ihrem Namen handeln und sie repräsentieren, nicht ausschließlich rational kalkulierende Nutzenmaximierer, die „[...] (a) über eine gegebene und wahrgenommene Menge von Verhaltensoptionen verfügen, (b) die Konsequenzen der verschiedenen Verhaltensoptionen abschätzen, (c) die verschiedenen Verhaltensoptionen gemäß ihren erwarteten Konsequenzen in eine Reihe der Wünschbarkeit bringen, (d) die Verhaltensoption wählen, die ihre Nutzenerwartungen befriedigt“.¹⁰⁵ Zwar wird jeder Akteur diese vier Ziele anstreben, allerdings wird er dabei stets auch durch subjektive und unbewußte Perzeptionsmuster und Ideenwelten beeinflusst, die seine Interessendefinition ebenso bestimmen wie seine Handlungsstrukturen.

Unter Perzeption wird in der klassischen Erkenntnistheorie die Wahrnehmung eines Gegenstandes oder Sachverhaltes verstanden. Dabei werden sowohl der Inhalt dieser Wahrnehmung als auch der Vorgang des Wahrnehmens als Perzeption bezeichnet. In der Psychologie werden Wahrnehmungen ohne einen bewußten Erkenntnisvorgang als Perzeptionen benannt und von Apperzeptionen unterschieden.¹⁰⁶ In der Theorie der internationalen Beziehungen ist dieses Verständnis vor allem von Robert Jervis aufgegriffen worden.¹⁰⁷ Sein Ansatz beruht vor allem auf dem Prozeßcharakter von Perzeptionen und insbesondere der Aussage, daß Perzeptionen in der Regel von den Entscheidungsträgern nicht reflektiert werden und daher häufig unbewußt den Entscheidungsprozeß beeinflussen. Das Ergebnis dieses

¹⁰⁵ S. Risse-Kappen 1995a: S. 175.

¹⁰⁶ Vgl. Meyers 1990: S. 16.

¹⁰⁷ Vgl. Jervis 1976. Der hier verwendete Perzeptionsbegriff basiert vorrangig auf Teil I und II des Bandes.

Wahrnehmungsprozesses führt zur Herausbildung individueller, aber auch kollektiver Wertordnungen und Weltbilder. Erst der Aufbau derartiger Weltbilder ermöglicht eine geordnete Wahrnehmung der Umwelt und erlaubt individuellen und kollektiven Akteuren, Informationen auszuwählen und in das bestehende Wertesystem einzuordnen. Dieser Vorgang ist notwendigerweise selektiv und wird durch die bereits vorhandenen politischen, moralischen, ökonomischen Überzeugungen, Erwartungen, Zielvorstellungen oder auch Wunschhaltungen beeinflusst. Die Herausbildung solcher Perzeptionen ist ein langfristiger Lernprozeß. Die Akteure sind in der Regel unbewußt versucht, ihre Perzeptionen stabil und kohärent zu halten und neue Informationen in das bestehende System einzupassen. Eine weitere Ursache für diese relative Resistenz gegenüber umfassenden Veränderungen der Perzeption und dem in der Regel langfristigen Wandel von Einstellungen und Werten ist die Tatsache, daß Änderungen bestehender Perzeptionen aufwendig und unter Umständen „kostspielig“ sind, da sie mit unangenehmen Konsequenzen verbunden sein können. Ein wesentliches Merkmal von Perzeptionen ist damit ihre inhaltliche Konsistenz. Unter Konsistenz kann nach Jervis folgendes verstanden werden:

„Consistency can largely be understood in terms of the strong tendency for people to see what they expect to see and to assimilate incoming information to pre-existing images.“¹⁰⁸

Für die Wahl einer bestimmten sicherheitspolitischen Handlungsoption spielt darüber hinaus auch eine Rolle, wie der Entscheidungsträger das Verhalten anderer Akteure perzipiert und welche Schlüsse er daraus auf der Basis seines eigenen Erfahrungshorizontes auf die Intentionen des anderen zieht.¹⁰⁹

Das Ende des Ost-West-Konfliktes hat nicht nur die Struktur des internationalen Systems verändert, sondern auch die Perzeptionen der sicherheitspolitischen Akteure gewandelt. Dazu kommt die bereits angesprochene „neue Unübersichtlichkeit“ durch das Auftreten neuer transnationaler Akteure und die zunehmende Komplexität des weltweiten Geschehens. Die Konfrontation der

¹⁰⁸ S. *ibid.*: S. 117.

¹⁰⁹ S. *ibid.*: S. 26.

militärischen und ideologischen Blöcke wird dabei abgelöst durch eine Vielfalt potentieller regionaler, aber auch globaler Gefahren und Risiken. Einem erweiterten Verständnis von Sicherheit folgend, müssen dazu nicht länger nur militärische oder genuin sicherheitspolitische Gefahren gezählt werden, sondern auch ökonomische, ökologische oder soziale Risiken. Sowohl bei der Entscheidung, welche Entwicklungen und Ereignisse als risikobehaftet gelten, als auch bei der Entwicklung adäquater Vermeidungs-, Vorbeugungs- und Lösungsstrategien spielen Perzeptionen eine wichtige Rolle.

Um die Verbindung zwischen den Perzeptionen einzelner Entscheidungsträger und der Herbeiführung kollektiver Entscheidungen herstellen zu können, sind die Begriffe „Kommunikation“ und „Lernen“ herangezogen worden. Während Deutsch noch vorrangig materielle Austauschprozesse als Voraussetzung für die Entstehung von Sicherheitsgemeinschaften identifiziert, rücken seither kollektive Kommunikations- und Lernprozesse in das Blickfeld der Analyse, die auf Habermas Theorien des kommunikativen Handelns zurückgreifen.¹¹⁰ Danach ist Kommunikation die Voraussetzung für ein verständigungsorientiertes Handeln, in dem sich die Akteure ihrer Intentionen versichern und Perzeptionen abgleichen.¹¹¹ Auf diese Weise kann nicht nur die „logische Lücke“ zwischen Anarchie des internationalen Systems und der Motivation zu internationaler Kooperation geschlossen werden.¹¹² Kommunikation ist auch der Weg, über den kollektive Weltbilder transportiert werden und sicherheitspolitische Handlungsoptionen gewählt werden. Die fortdauernde Existenz von Bedrohungsszenarien wird über einen konstanten Kommunikationsprozeß, in dessen Rahmen sich die Entscheidungsträger ihrer Weltbilder versichern, gewährleistet. Normen und Verhaltensweisen werden auf diese Weise verbreitet und durch ständige Wiederholung akzeptiert.¹¹³ Langfristig bilden sich haltbare Muster von „Freund und Feind“ heraus, die im alltäglichen Handeln nicht mehr fortlaufend überprüft werden müssen und politische Weltbilder und politisches Handeln vorstrukturieren. Die Bedingung der vollständigen Information des rational handelnden Akteurs wird damit durch

¹¹⁰ Als Überblick vgl. z.B. Jachtenfuchs 1995: v.a. S. 425-429 und Schaber und Ulbert 1994: v.a. S. 141-144.

¹¹¹ Vgl. Müller 1994: S. 26-34.

¹¹² Vgl. *ibid.*: S. 15.

¹¹³ Unter Normen sollen hier nach Krasner „standards of behavior defined in terms of rights and obligations“ verstanden werden. s. Krasner 1983: S. 2.

das Prinzip der „bounded rationality“ ersetzt.¹¹⁴ Entscheidungsträger handeln danach nicht nur nach zielgerichteten Nutzenkalkülen, sondern werden dabei durch rechtliche und soziale Normen, moralische Werte und spezifische Perzeptionen ihrer Umwelt geleitet. Dieses Modell eines interessegeleiteten, aber normenregulierten und perzeptionsabhängigen Handelns unter den Bedingungen unvollständiger Information erscheint geeignet, die Wahl bestimmter Handlungsoptionen und vor allem die Bewertung der daraus resultierenden Ergebnisse angemessen zu untersuchen.

Langfristig sind jedoch auch Akteursperzeptionen einem Wandel unterworfen. Dies gilt umso eher, je stärker sich das Umfeld der Akteure verändert. Dies kann die Notwendigkeit nach sich ziehen, Problemdefinitionen zu modifizieren, in diesem Falle Sicherheitsstrategien an ein sich wandelndes internationales Umfeld anzupassen. Haas unterscheidet bei diesen Vorgängen zwischen Anpassung und Lernen. Während eine Anpassung die Veränderung einer Problemdefinition an eine gewandelte Situation beschreibt, bei der die zugrunde liegenden Perzeptionen und Normen des Akteurs nicht in Frage gestellt werden, ist ein Lernprozeß mit einer tiefgreifenden Neubestimmung von Zielen und Mitteln verbunden.¹¹⁵ Lernen und Anpassen werden dabei als Vorgang zur Korrektur von Fehlern verstanden. Entscheidende Ziele des Akteurs sind - ganz im Sinne eines rationalen Akteursbegriffs - der Erhalt von Stabilität und die Sicherung des eigenen Überlebens.¹¹⁶ Flexibler ist allerdings der Ansatz Risses, der nicht einen rationalen Akteur in einem anarchischen Umfeld voraussetzt, sondern von Wissen, Werten und strategischen Konzepten als Grundlage von „principled and causal beliefs“ ausgeht. Sie formen die Interessenperzeption der Akteure und prägen damit die Formulierung außen- und sicherheitspolitischer Ziele und der zu ihrer Umsetzung adäquaten Strategien.¹¹⁷ Eine Änderung dieser Perzeptionen erfolgt durch kommunikatives Handeln auf dem Wege der Argumentation, Beratung und Überzeugung.¹¹⁸

¹¹⁴ S. Jachtenfuchs 1995: S. 425.

¹¹⁵ Vgl. Haas, E. 1990: S. 3.

¹¹⁶ Vgl. *ibid.*: S. 39.

¹¹⁷ Vgl. Risse-Kappen 1994: S. 186 und S. 212.

¹¹⁸ Vgl. Risse 2000: S. 1.

Außen- und sicherheitspolitische Entscheidungen und damit auch die Auswahl und Implementierung kompensatorischer Sicherheitsstrategien durch staatliche Entscheidungsträger sind somit ebenfalls als das Ergebnis eines komplexen Kommunikationsprozesses vor dem Hintergrund stabiler kollektiver Perzeptionsmuster zu betrachten. Die Untersuchung sicherheitspolitischer Entscheidungen hat daher stets die Weltsicht und die Perzeptionen der Entscheidungsträger zu berücksichtigen. Die Wahl einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie ist nicht allein das Ergebnis einer rationalen Interessenevaluierung; vielmehr spielen die jeweiligen Perzeptionsmuster eine wichtige Rolle bei der Identifizierung des sicherheitspolitischen Umfeldes und der diesem angemessenen Handlungsstrategie. Die Berücksichtigung von Akteursperzeptionen bei der Untersuchung kompensatorischer Sicherheitsstrategien ermöglicht es schließlich, Kontinuität und Wandel gleichermaßen mit einzubeziehen. Da Perzeptionen vor allem langfristigen Anpassungs- und Lernprozessen unterliegen, üben sie beträchtlichen Einfluß auf die Interessendefinition und die Auswahl sicherheitspolitischer Handlungsoptionen im Angesicht eines sich rasch verändernden sicherheitspolitischen Umfeldes aus. Die Einbeziehung von Perzeptionsmustern in die sicherheitspolitische Analyse gibt daher auch Aufschluß über das Verhältnis von Tradition und Wandel in der Außenpolitik eines Landes und erlaubt die Verbindung herkömmlicher und neuer sicherheitspolitischer Handlungsoptionen.

1.5 Die Anlage der Arbeit

1.5.1 Umsetzung des Forschungsinteresses und Auswahlkriterien

Das empirische Beispiel ist unverzichtbar für die Untersuchung kompensatorischer Sicherheitsstrategien. Die Überprüfung des theoretischen Konzepts anhand empirischer Sachverhalte ist ein hauptsächliches Anliegen, um die Existenz und die Relevanz kompensatorischer Sicherheitsstrategien in der außen- und sicherheitspolitischen Praxis aufzuzeigen. Eine derartige Untersuchung ausgewählter Fallstudien mit dem Ziel, das Konzept

„Kompensatorische Sicherheitsstrategien“ auf seine Plausibilität zu überprüfen, soll dabei ausdrücklich kein Vergleich einer Reihe außen- und sicherheitspolitischer Strategien sein. Am Ende steht daher eine Aussage über Kompensation als sicherheitspolitische Strategie, kein Vergleich einer Reihe nationaler Außen- und Sicherheitspolitiken im Sinne eines „Quasi-Experiments“ unter den Naturwissenschaften angenäherten, laborähnlichen Bedingungen.¹¹⁹ Auch wenn es das Ziel ist, kompensatorische Sicherheitsstrategien in ihrem individuellen Kontext zu untersuchen und daher auf eine weitreichende Kontrolle der untersuchten Variablen verzichtet werden soll,¹²⁰ liegen der Auswahl der Fallstudien doch eine Reihe von Kriterien zugrunde. Sie ermöglichen es, die für eine Untersuchung kompensatorischer Sicherheitsstrategien optimalen Rahmenbedingungen zu bestimmen, ohne einzelne Fälle aus methodischen Gründen ausschließen zu müssen.¹²¹

Strategien kompensatorischer Sicherheitspolitik können Bestandteil der Außen- und Sicherheitspolitik prinzipiell jeden staatlichen Akteurs sein. Für die Untersuchung dieses Phänomens sind daher solche Fälle besonders geeignet, die eine derartige Strategie in möglichst „reiner“ Form verfolgen. In ihrer Sicherheitspolitik werden kompensatorische Elemente möglichst wenig von Bestandteilen herkömmlicher sicherheitspolitischer Strategien, die in der Regel auf militärischen Kapazitäten oder Allianzbildung beruhen, überlagert. Diese Gefahr der Überlagerung oder Verdeckung ist im Falle kompensatorischer Sicherheitsstrategien schon qua definitionem besonders ausgeprägt. Vor allem ein Faktor ist ursächlich für diese Schwierigkeit: Eine kompensatorische Sicherheitsstrategie nutzt vorrangig andere als herkömmliche außen- und

¹¹⁹ S. Berg-Schlosser und Müller-Rommel 1997: S. 11.

¹²⁰ Zur Kontrolle von Schlüsselvariablen vgl. Przeworski und Teune 1970: S. 39ff.

¹²¹ Makro-qualitative Vergleichsverfahren setzen voraus, daß entweder die abhängigen oder die unabhängigen Variablen in der Untersuchung kontrolliert, d.h. möglichst ähnlich sind. Bei der Untersuchung kompensatorischer Sicherheitsstrategien als abhängiger Variable, d.h. als Ergebnis einer unter gegebenen Bedingungen aus einer Vielzahl möglicher Strategien gewählten Vorgehensweise, müssen die untersuchten Fälle aus Gründen der Vergleichbarkeit möglichst unterschiedlich sein. Eine Untersuchung von Fallstudien aus einem möglichst ähnlichen, eventuell regionalen Kontext wie zum Beispiel der Ostseeregion, wäre dem Gegenstand nicht angemessen. Vergleichbarkeit der unabhängigen Variablen führt nur dann zu einem Erkenntnisgewinn, wenn die abhängigen Variablen möglichst different sind. In diesem Fall hieße das, Staaten in einem vergleichbaren Kontext zu analysieren, die kompensatorische und andere Sicherheitsstrategien gewählt haben bzw. bei denen kompensatorische Sicherheitsstrategien erfolgreich angewandt bzw. gescheitert sind. Ein Vergleich von Fällen in einem ähnlichen Umfeld mit Fällen aus einem ganz anderen Kontext wäre in keinem Fall mehr möglich. Vgl. Berg-Schlosser 1997: S. 77-83, Elster 1989. Dazu käme das Problem komplexer Variablenkonstellationen bei kleinen Fallzahlen. Vgl. Lijphart 1975: S. 159.

sicherheitspolitische Handlungsfelder, um sicherheitspolitische Zielsetzungen zu verfolgen. Damit werden diese Politikbereiche zum Gegenstand mindestens zweier handlungsleitender Zielsetzungen der politischen Akteure. Wirtschaftspolitik als Bestandteil einer Strategie kompensatorischer Sicherheitspolitik ist in jedem Fall nicht nur Sicherheitspolitik, sondern immer auch Wirtschaftspolitik. Die Analyse eines Politikfeldes unter dem Gesichtspunkt seiner sicherheitspolitischen Verwendung kann daher niemals eine ausschließlich sicherheitspolitisch motivierte Relevanz behaupten, sondern muß stets den originären Kontext berücksichtigen. Auch die Unterscheidung außenpolitischer von innenpolitischen handlungsleitenden Motiven ist in diesem Zusammenhang bedeutsam. Ziel der Analyse ist es daher nicht, ein relevantes Politikfeld in kompensatorische, sicherheitsrelevante Bestandteile und andere Elemente aufzuteilen. Vielmehr wird die Untersuchung zeigen, wie ein bestimmtes Handlungsfeld nicht lediglich zu seinem eigentlichen Zweck bearbeitet, sondern auch für die Gestaltung außen- und sicherheitspolitischer Zielsetzungen herangezogen werden kann.

Besonders geeignet für die Untersuchung kompensatorischer Sicherheitsstrategien sind Fälle, die die folgenden Kriterien erfüllen:

- Es handelt sich um Kleinstaaten,
- die sich aus aktuellen oder historischen Gründen in einer besonderen sicherheitspolitischen Situation befinden, die sich durch eine für die aktuelle Sicherheitspolitik relevanten Bedrohungs- oder Risikoperzeption auszeichnet, und die
- ihre sicherheitspolitische Strategie zu wesentlichen Teilen nicht auf hergebrachte sicherheitspolitische Instrumente im engeren Sinne (militärische Ressourcen, Allianzen etc.) stützen können oder wollen.

Diese Kriterien reflektieren nicht zuletzt den Sicherheitsbegriff, der dem Konzept kompensatorischer Sicherheitspolitik zugrunde liegt. Sie reflektieren die Verbindung von Elementen der Kontinuität und des Wandels in der Sicherheitspolitik staatlicher Akteure ebenso wie in den Theorien internationaler

Beziehungen. Die Konzentration auf Staaten als zentrale sicherheitspolitische Akteure in den untersuchten Fallstudien und das Kriterium einer relevanten Bedrohungs- bzw. Risikoperzeption repräsentieren Elemente der Kontinuität sowohl in den sicherheitspolitischen Zielsetzungen als auch auf der theoretischen Ebene. Die Konzentration auf neue, kompensatorisch relevante Politikfelder spiegelt dagegen die neuen Handlungsmöglichkeiten von Sicherheitspolitik in einem sich wandelnden internationalen Umfeld. Schließlich wird auch der Vermutung Rechnung getragen, daß diese zusätzlichen Optionen vor allem für kleine Staaten relevant sein können, um außenpolitische Handlungsspielräume zu erweitern.

Die Auswahl kleiner Staaten hat darüber hinaus vor allem methodische Gründe. Dahinter stehen Überlegungen, wie sicherheitspolitisch relevante Bedrohungsperzeptionen plausibel in der Analyse kompensatorischer Sicherheitsstrategien berücksichtigt werden können. Eine derartige Perzeption ist vorrangig in Staaten zu erwarten, in deren unmittelbarer Umgebung sich relevante und nachvollziehbare Quellen äußerer Bedrohung oder von Risiken für diese Akteure befinden. Am einfachsten gelingt dieser Nachweis bei kleinen Staaten,¹²² die über eine Grenze mit einem wesentlich größeren und einflußreicheren Nachbarn verfügen. Zu einer Quelle relevanter Bedrohungen und Risiken wird diese Konstellation allerdings erst in dem Moment, wenn in dem kleineren Staat die politischen Beziehungen zu diesem Nachbarn als stark belastet angesehen werden. Die Auffassung, der Nachbarstaat versuche Einfluß auf die eigene innenpolitische Entwicklung zu nehmen oder repräsentiere ein grundsätzlich anderes politisches oder gesellschaftliches Modell, kann hier als starkes Indiz gelten. Ein weiteres Kriterium ist neben der relativen Unterlegenheit gegenüber und den politischen Spannungen im Verhältnis zu einem Nachbarstaat das Fehlen militärischer Sicherheitsgarantien durch Dritte, insbesondere in Form einer Allianzmitgliedschaft oder bilateraler Beistandsverträge.

¹²² Bei "kleinen Staaten" handelt es sich nicht um Kleinststaaten wie Liechtenstein o.ä. Wie die Literatur zu Kleinststaaten ausführt, läßt sich Kleinheit nicht als absolutes Maß, sondern nur in Relation zu anderen Staaten sinnvoll benutzen. Wesentliche Merkmale kleiner Industriestaaten sind geringe Bevölkerungszahl und/ oder Fläche, hoher Spezialisierungsgrad der Wirtschaft, überdurchschnittliche Bedeutung des Außenhandels und dementsprechend das Eintreten für Freihandel und offene Märkte sowie in der Regel ausgeprägte korporatistische Strukturen. Vgl. z.B. Dosenrode 1992, Geser 1992, Höll 1983, Katzenstein 1985.

1.5.2 Fallstudien

Unter Beachtung der hier genannten Kriterien ergeben sich Beispiele, die besonders geeignet erscheinen, um die Relevanz kompensatorischer Sicherheitsstrategien am Beispiel zu untersuchen und zu überprüfen. Den hier formulierten theoretischen und methodischen Anforderungen werden im besonderen drei Fälle gerecht; Estland, Finnland und als drittes die Republik China auf Taiwan. Der Einwand, Taiwan sei kein staatlicher Akteur im völkerrechtlichen Sinne, sondern ein Bestandteil Chinas, soll in diesem Zusammenhang unbeachtlich bleiben. Der völkerrechtliche Status Taiwans ist zwischen Taiwan und der VR China umstritten und beeinflusst die sicherheitspolitische Situation Taiwans nachhaltig. An dieser Stelle ist jedoch der Frage nach einem formalen Souveränitätsbegriff¹²³ die folgende Definition vorzuziehen:

„*Souveränität der Staatsgewalt* bedeutet die Fähigkeit, eine Ordnung auf dem Staatsgebiet zu organisieren (Verfassungsautonomie oder innere Souveränität) und nach außen selbständig, von anderen Staaten rechtlich unabhängig und nach Maßgabe des Völkerrechts zu handeln (äußere Souveränität).“¹²⁴

Dieser Souveränitätsbegriff orientiert sich am faktischen Vorhandensein der Kriterien staatlicher Existenz wie Territorium, Staatsvolk und staatliche Ordnung. Da dies in Taiwan ungeachtet der fehlenden völkerrechtlichen Anerkennung der Fall ist und den politischen Akteuren die Fähigkeit unterstellt werden kann, unter verschiedenen Handlungsoptionen selbständig zu wählen, soll die politische und gesellschaftliche Realität bei der Bewertung des staatlichen Charakters Taiwans den Vorrang vor dem formalen, völkerrechtlichen Status erhalten. Die Beschäftigung mit der Sicherheitspolitik Taiwans erscheint um so lohnender für die Überprüfung kompensatorischer Sicherheitsstrategien, als hier die Bedrohungsperzeptionen besonders

¹²³ Ein formales Staatsverständnis erfordert die völkerrechtliche Anerkennung eines Staatsgebildes durch eine genügende Anzahl anderer Staaten. Dieses Kriterium ist im Falle Taiwans zweifellos nicht gegeben. Vgl. zum Souveränitätsbegriff des Völkerrechts und seinem Bezug zur Realität des internationalen Systems z.B. Czempiel 1969, Seidelmann 1991: S. 607, Seidelmann 1993: S. 493f.

¹²⁴ S. Buergenthal 2000: S. 16. (Hervorhebungen im Original).

offensichtlich sind. Eine Situation wie diejenige Taiwans, in der sich die Sicherheitspolitik eines kleinen Staates selbst mit der Androhung militärischer Gewalt durch die VR China auseinandersetzen muß, ist in dieser Form sehr selten und im europäischen Kontext in dieser Deutlichkeit nicht zu finden. Ein entscheidender Faktor der Außen- und Sicherheitspolitik Taiwans ist das Verhältnis zur Volksrepublik China am gegenüberliegenden, östlichen Ufer der Taiwanstraße. Die Kriterien Bedrohung und Einflußnahme sind eindeutig nachzuweisen, da die Volksrepublik China Taiwan nicht als unabhängigen Staat betrachtet, sondern als dem chinesischen Festland zugehörige Provinz. Die Spannungen zwischen beiden Akteuren erreichten bis in die jüngste Vergangenheit, zuletzt im Frühjahr 1996, das Niveau militärischer Bedrohung.

Bei Finnland und Estland ist Rußland derjenige große Nachbarstaat, der eine wichtige Rolle in den außen- und sicherheitspolitischen Konzeptionen der beiden Staaten spielt. Mit Rücksicht auf Rußland bzw. bis Ende 1991 die Sowjetunion verfolgte Finnland seit dem Ende des 2. Weltkriegs eine Politik der Neutralität und hält bis heute an einem Konzept der sogenannten "militärischen Allianzfreiheit" fest.

Im Falle Estlands läßt sich bei den Entscheidungsträgern ebenfalls eine Bedrohungsperzeption durch Rußland feststellen. Das Streben in die westlichen Institutionen, vor allem die NATO und die Europäische Union, entspringt dem Wunsch, sich möglichst deutlich von Rußland abzugrenzen und nicht seinem Einflußbereich zugerechnet zu werden. Die harsche Ablehnung eines Beitritts der baltischen Staaten in die NATO durch Rußland wird ebenso als Einmischung empfunden wie die Kritik an der Politik gegenüber den nichtestnischen, russischsprachigen Bevölkerungsteilen im Lande. Ein weiterer Beleg für die angespannten Beziehungen zwischen Rußland und Estland ist die Verzögerung bei der Unterzeichnung eines Abkommens, das die noch offenen Fragen der Grenzziehung zwischen beiden Staaten regeln soll.

Finnland verkörpert das klassische Beispiel des neutralen, zumindest auf militärischem Gebiet ungebundenen, Staates. Auch mit der Verabschiedung

eines neuen Sicherheitskonzepts¹²⁵ und den formalen Übergang von der Neutralität zur „militärischen Allianzfreiheit“ hat sich daran bislang nichts Grundsätzliches geändert. Finnland verfügt nach wie vor nicht über offizielle Sicherheitsgarantien, z.B. der NATO. Da das tatsächliche Bedrohungspotential Rußlands nicht mehr demjenigen der sowjetischen Roten Armee vor 1991 entspricht, ist in der Fallstudie der Nachweis zu führen, daß die finnische Außenpolitik unverändert russische Sicherheitsinteressen berücksichtigt und mögliche Risiken, die sich aus einer Verschlechterung des bilateralen Verhältnisses oder eine weitere Destabilisierung Rußlands ergeben, kalkuliert.

Die Situation in Estland stellt sich dagegen anders dar. Die auf den ersten Blick überwiegenden Ähnlichkeiten mit Finnland wie das Fehlen verbindlicher Sicherheitsgarantien und die Nachbarschaft zu Rußland an den östlichen Landesgrenzen sollten nicht über große Unterschiede in der außenpolitischen Konzeption beider Staaten hinwegtäuschen. Erstens ist das estnisch-russische Verhältnis derzeit stärker gespannt als das finnisch-russische, wobei vor allem die russischsprachigen Minderheiten Anlaß zu politischen Auseinandersetzungen bieten. Zweitens strebt Estland wie die übrigen baltischen Staaten durch den Beitritt zur NATO den Erhalt verbindlicher Garantien zum Schutz vor Rußland explizit an. Allerdings ist diesen Bemühungen bisher der Erfolg versagt geblieben.

Eine dritte Ausprägung dieses Kriteriums liefert wie erwähnt Taiwan. Mit dem Verlust der staatlichen Anerkennung durch die USA 1972 und dem Austausch von Botschaftern zwischen den USA und der Volksrepublik China 1979 ging die Kündigung des bilateralen Beistandsvertrages zwischen den USA und Taiwan einher. Für die Untersuchung der Kompensationsstrategien Taiwans gilt daher die Hypothese, daß in diesem Fall nicht nur der Verlust der formalen Sicherheitsgarantien, sondern darüber hinaus auch der Entzug der völkerrechtlichen Anerkennung Gegenstand von Kompensationsstrategien sein muß.

¹²⁵ Vgl. Council of State 1995: S. 45.

Kompensatorische Sicherheitsstrategien versuchen, nicht sicherheitsrelevante Politikfelder für die Umsetzung sicherheitspolitischer Zielsetzungen nutzbar zu machen. Die Untersuchung der drei Fallstudien wird zeigen, welche der kompensatorisch einsetzbaren Politikbereiche in welcher Weise von den jeweiligen Akteuren im Rahmen ihrer sicherheitspolitischen Konzeptionen verwendet werden. Dabei ist nicht davon auszugehen, daß nur ein einziger nicht-militärischer Politikbereich als kompensatorisches Handlungsfeld herangezogen wird. Vielmehr wird die Außen- und Sicherheitspolitik der untersuchten Länder herkömmliche Elemente von Sicherheitspolitik mit nichtmilitärischen Komponenten aus mehreren Politikfeldern zu einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie vereinen. Die Fallstudien werden daher darüber Aufschluß geben, ob und wie Wirtschaft und Außenhandel, Formen der regionalen Zusammenarbeit, aber auch Akte deklaratorischer Politik sicherheitspolitische Relevanz erhalten können. Die Fallstudien werden diese Bereiche des außenpolitischen Handelns der drei Akteure ausschließlich unter diesem „Kompensationsaspekt“ betrachten. Erneut ist jedoch darauf hinzuweisen, daß dadurch andere als sicherheitspolitische Handlungsmotivationen bei den Akteuren in einzelnen Politikbereichen nicht ausgeschlossen werden. Ein Sachverhalt, der für die Gestaltung einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie herangezogen wird, kann somit durchaus gleichzeitig auch einen anderen, zum Beispiel wirtschaftlich motivierten Zweck erfüllen. Auch die Gleichzeitigkeit außen- und innenpolitischer Anreize für die Wahl einer bestimmten Handlungsoption ist selbstverständlich stets mitzudenken.

Wirtschaftspolitik und Außenhandel sind ein Handlungsfeld kompensatorischer Sicherheitspolitik. Für Estland und Finnland spielt hier die Europäische Union eine wesentliche Rolle. Während Finnland im Januar 1995 im Zuge der letzten Erweiterungsrunde der EU beigetreten ist, befindet sich Estland im Prozeß der Heranführung, an dessen Ende die Vollmitgliedschaft stehen soll. Im Falle Finnlands wird das Augenmerk vorrangig auf der Diskussion um die Integration in den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und die EU in den Jahren zwischen 1991 und Ende 1994 liegen. Auch die Tatsache, daß Finnland der einzige nordische Staat ist, der zu den Gründungsmitgliedern der Euro11-

Gruppe gehört, die zu Beginn des Jahres 1999 in die 3. Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion eingetreten sind, wird in der Untersuchung berücksichtigt werden müssen. Darüber hinaus ist zu prüfen, welche Rolle die wirtschaftlichen Beziehungen Finnlands zu Rußland für eine kompensatorische Sicherheitsstrategie spielen. Dabei sind vor allem diejenigen – auch als „Reparationsindustrie“ bezeichneten¹²⁶ - Industriezweige in Finnland zu berücksichtigen, die bis 1991 primär vom Handel mit der Sowjetunion abhängig waren und deren Vertreter eine einflußreiche Rolle in der finnischen Europadiskussion zu Beginn der 1990er Jahre innehatten.¹²⁷ Auch bei Estland spielt die Europäische Union eine Rolle bei der Gestaltung eines wirtschaftspolitischen Elements kompensatorischer Sicherheitspolitik. Die Ausgangslage und die wirtschafts- und handelspolitischen Optionen Estlands unterscheiden sich jedoch von Finnland durch die Tatsache, daß Estland als ehemalige sowjetische Teilrepublik zu den Transformationsökonomien Ostmitteleuropas zu zählen ist und das Land den Beitritt noch nicht vollziehen konnte. Neben den außenwirtschaftlichen Entscheidungen spielt in Estland darüber hinaus die Privatisierungspolitik der Regierung unter dem Gesichtspunkt der Kompensation eine Rolle.

Für die Untersuchung Taiwans rücken ebenfalls handelspolitische Fragen in den Blickpunkt. Vor allem das wirtschaftliche Engagement taiwanischer Unternehmen in der Volksrepublik China, die wirtschaftliche Interdependenz mit den USA und die daraus folgenden politischen Implikationen müssen einbezogen werden. Daneben wird die wirtschaftliche Zusammenarbeit Taiwans mit den Staaten Südostasiens und die Entwicklungshilfe für Länder in Lateinamerika, Ozeanien und Afrika eingesetzt, um die Auswirkungen der fehlenden völkerrechtlichen Anerkennung des Landes abzumildern. Sie sind damit wesentlicher Bestandteil des außenpolitischen Konzepts der „Flexible Diplomacy“.

Die regionale und bilaterale Zusammenarbeit ist ein weiteres Handlungsfeld, das für die Gestaltung einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie genutzt

¹²⁶ Vgl. Muoser 1986: S. 174.

¹²⁷ Vgl. Väyrynen 1993: S. 37.

werden kann. Im Falle Finnlands und Estlands kommt hier zwar erneut die Europäische Union ins Spiel, allerdings wird die Gewichtung auf die politischen Aspekte der europäischen Integration gelegt. Zu nennen ist hier unter anderem der finnische Vorschlag einer "Nördlichen Dimension" der Europäischen Integration oder die estnische Beteiligung an dem Europäischen Stabilitätspakt. Daneben rücken noch weitere Foren regionaler Kooperation wie die Zusammenarbeit in der Ostseeregion, die grenzüberschreitende finnisch-russische Kooperation oder die innerbaltische Zusammenarbeit im Falle Estlands in das Blickfeld der Untersuchung. Aufgrund der Tatsache, daß regionalen Kooperationsstrukturen zwischen den Staaten Ostasiens keine Europa vergleichbare Bedeutung zugemessen wird, steht bei der Untersuchung Taiwans das bilaterale Verhältnis zu den Vereinigten Staaten von Amerika im Mittelpunkt.

Schließlich soll ein Aspekt politischen Handelns untersucht werden, der als „deklaratorische Politik“ bezeichnet werden kann. Unter diesem Begriff können verschiedene Punkte zusammengefaßt werden. Einerseits können hier Vereinbarungen, Verträge, Abkommen und ähnliches eine Rolle spielen, die unterhalb der Schwelle der Verbindlichkeit die politische Verbundenheit mit dem kleinen Staat dokumentieren. Zum anderen sind auch kulturelle Faktoren relevant. Darunter kann die Perzeption geschichtlicher Ereignisse, insbesondere die Geschichte der Beziehungen zu jenem als bedrohlich empfundenen Nachbarstaat, ebenso fallen wie das Selbstbewußtsein der Zugehörigkeit zu oder Abgrenzung von bestimmten Kulturkreisen oder kulturellen Zusammenhängen.

Die Akteure in den drei untersuchten Staaten können auf sehr unterschiedliche geschichtliche und kulturelle Erfahrungen zurückgreifen. Am deutlichsten wird dies im Falle Taiwans. Prägende Elemente sind die Auseinandersetzung mit der Volksrepublik China um die Rechtsnachfolge der chinesischen Republik einerseits und die enge Verbindung mit den USA andererseits. Letztere findet ihren symbolischen Ausdruck nach dem Entzug der Anerkennung und der Aufkündigung des Beistandsvertrags im Taiwan Relations Act des US-Kongresses von 1979.

In der finnischen Politik bildet die Erfahrung des Krieges mit der Sowjetunion 1939/40 und erneut 1941-1944 und die daraus hervorgegangene Paasikivi-Linie einer strikten Neutralitätspolitik eine wichtige Konstante. Dazu ist auch das Selbstverständnis als nordischer Staat mit von der Sowjetunion und auch dem derzeitigen Rußland strikt unterschiedenem Gesellschaftssystem zu zählen. Einen noch stärkeren Einfluß haben kulturelle und historische Faktoren sowie die symbolischen Gesten deklaratorischer Politik für Estland. Historisch ist die sowjetische Okkupation der Jahre 1940 bis 1991, kulturell das Gefühl der Zugehörigkeit zu Westeuropa von entscheidender Bedeutung. Die Bestätigung dieser Abgrenzung von den anderen Staaten, die aus der Sowjetunion hervorgegangen sind, ist von erheblicher Bedeutung für die Selbstdefinition dieses jungen, in einer umfassenden Transformation befindlichen Staates. Sie stellt ein wesentliches Moment estnischer Außenpolitik dar und findet ihren Ausdruck zum Beispiel in der Baltisch-Amerikanischen Charta und ähnlichen Deklarationen.

1.5.3 Vorgehensweise

In allen drei Fallstudien werden kompensatorische Sicherheitsstrategien und die dazu herangezogenen Politikfelder in ihren länderspezifischen Ausprägungen untersucht. Dazu gehört ergänzend die Untersuchung der jeweils maßgeblichen Perzeptionen der eigenen sicherheitspolitischen Situation, bestehend aus der Wahrnehmung möglicher Bedrohungen und Risiken der eigenen Sicherheit, der sicherheitspolitischen Zielsetzungen und der daraus abgeleiteten Handlungsoptionen. In die Betrachtung der sicherheitspolitischen Strategie des jeweiligen Landes fließen daher nicht nur die kompensatorischen Elemente, sondern auch die Bestandteile herkömmlicher Sicherheitspolitik ein.

Die Beschäftigung mit der Sicherheitspolitik von Staaten führt bei der Umsetzung vorrangig zu zwei Schwierigkeiten. Erstens ist die Frage nach den Trägern und den Ausdrucksformen staatlichen Handelns berührt. Zweitens hat die Erörterung des Sicherheitsbegriffs gezeigt, daß die Annahme eines monolithischen staatlichen Akteurs und die Behandlung des Staates im

internationalen System als black box der Untersuchung kompensatorischer Sicherheitsstrategien nicht gerecht wird. Für den Umgang mit diesen Problemen gilt zunächst die einfache Annahme, daß die außen- und sicherheitspolitische Strategie eines Landes das Ergebnis eines Prozesses der Diskussion und Entscheidungsfindung ist.¹²⁸ Dieser läuft sowohl auf einer breiteren innenpolitischen Ebene als auch innerhalb der formal für die Außen- und Sicherheitspolitik verantwortlichen administrativen Strukturen ab. In diesen Kommunikationsprozeß fließen die kollektiven Erfahrungs- und Wahrnehmungsmuster der jeweiligen Gesellschaft ebenso ein wie Präferenzstrukturen der Entscheidungsträger. Das Ergebnis dieses Prozesses sind kollektiv verbindliche Entscheidungen des politisch-administrativen Systems.¹²⁹

Ergebnisse des Entscheidungsprozesses im politisch-administrativen System haben zunächst die Form formaler Beschlüsse und offizieller Dokumente. Im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik sind dies zum Beispiel Nationale Sicherheitskonzepte oder Verteidigungsrichtlinien. Im Falle kompensatorischer Sicherheitsstrategien kommen weitere Dokumente aus kompensatorisch genutzten Politikbereichen hinzu. Im Falle Estlands zum Beispiel erhalten Beschlüsse zur Heranführung an die Europäische Union im Rahmen einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie Relevanz. Formale Beschlüsse bilden allerdings nur einen Anhaltspunkt für die sicherheitspolitischen Strategien eines Staates. Sie sind in der Regel langfristig angelegt, so daß erstens Entscheidungsträger abweichende Handlungsoptionen wählen, wenn aktuelle Entwicklungen dies nahelegen. Zweitens erfassen offizielle Dokumente die praktische Ausgestaltung und Umsetzung dieser Strategien nur in begrenztem Umfang. Die außenpolitische Strategie der „Flexible Diplomacy“, die Taiwan auf der internationalen Bühne verfolgt, ist in keinem amtlichen Papier als offizielle Strategie verlautbart worden. Trotzdem bildet sie ein schlüssiges Handlungskonzept, das bei der Analyse taiwanischer Außen- und Sicherheitspolitik zu berücksichtigen ist. Drittens ist es denkbar, daß die Wirkung kompensatorischer Sicherheitsstrategien gerade auf dem Umstand

¹²⁸ Diese Annahmen folgen dem systemtheoretischen Ansatz Luhmanns. Vgl. Luhmann 1971: S. 50-55 und Mayntz 1985: S. 35ff.

¹²⁹ Vgl. Mayntz 1985: S. 35.

beruht, daß sie als hidden agenda anderer Politikbereiche fungieren und daher gerade nicht Bestandteil der „amtlichen“ Sicherheitspolitik sind. Die Untersuchung einer kompensatorischen sicherheitspolitischen Strategie erfordert daher darüber hinaus die Analyse des politischen Handelns der jeweiligen staatlichen Akteure unter Zuhilfenahme von Sekundärliteratur.

Die Frage nach den Trägern staatlicher Sicherheitspolitik soll der Rückgriff auf die Elitenforschung klären.¹³⁰ Unter einer Elite wird grundsätzlich eine gesellschaftliche Minderheit verstanden, die aufgrund persönlicher oder sozialer Qualitäten über überdurchschnittlichen Einfluß in der Gesellschaft verfügt.¹³¹ Darüber hinaus zeichnen sich diese Eliten über einen überdurchschnittlichen Grad an Informiertheit über gesellschaftliche Entwicklungen aus.¹³² Für das politische System von besonderer Bedeutung sind vier Elitegruppen: neben politischer und bürokratischer Elite sind dies Interessengruppen- und Informationselite. In außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsprozessen wird vor allem der politischen und der bürokratischen Elite besondere Bedeutung zugemessen.¹³³ Diese Elitegruppen können somit als Schlüsselgruppen gelten, wenn von der Vorbereitung und Implementierung „staatlicher“ Entscheidungen und staatlichem Handeln die Rede ist. Etwa 120 Leitfadeninterviews aus den Jahren 1998 bis 2000 mit Vertretern der jeweiligen sicherheitspolitischen Eliten bilden somit die dritte Komponente neben schriftlichen Primär- und Sekundärquellen. In ihnen manifestieren sich staatliche Strategien und staatliches Handeln. Die Interviewpartner wurden sowohl nach dem Positionsansatz als auch nach dem Reputationsansatz ausgewählt.¹³⁴ Der Positionsansatz ist leichter handhabbar und geht von der Annahme aus, daß Inhaber führender Positionen aufgrund ihrer Funktion einen überdurchschnittlichen Einfluß auf das politische Geschehen ausüben können. Der Reputationsansatz dagegen kam zum Tragen, wenn Personen von Vertrauenspersonen mit Einblick in die Arbeitsweise einer sicherheitspolitisch

¹³⁰ Die nachfolgend skizzierte Vorgehensweise beruht auf zuvor bei Forschungen zu Einstellungen außenpolitischer Eliten in Polen, der Tschechischen Republik, Estland und Lettland gewonnenen Erfahrungen. Vgl. Bedarff und Schürmann 1998.

¹³¹ Vgl. Endruweit 1979, zit. nach Fetscher 1991: S. 102.

¹³² Vgl. zu Elitenbegriffen und -merkmalen z.B. Herzog 1982 und Hoffmann-Lange 1992.

¹³³ Die Unterscheidung geht zurück auf Almond 1950.

¹³⁴ Vgl. die Gegenüberstellung bei Putnam 1976: S. 15f. sowie Beyme 2000: S. 479-485.

relevanten Institution als einflußreich beschrieben wurden.¹³⁵ Auf diese Weise soll das „Problem der Grauen Eminenzen“ minimiert werden, nach dem Persönlichkeiten auch ohne hochrangige formale Position aufgrund ihrer moralischen Autorität, Sachkompetenz o.a. überdurchschnittlichen Einfluß auf sicherheitspolitische Entscheidungsprozesse ausüben können. Alle drei Quellen für sich sind nicht ausreichend, um ein zutreffendes Bild von einem komplexen Gegenstand wie einer sicherheitspolitischen Strategie zu entwerfen. Das Zusammenspiel von Primär- und Sekundärliteratur sowie Leitfadeninterviews eröffnet jedoch die Chance, das Verständnis sicherheitspolitischer Entscheidungsprozesse zu vertiefen.

Die Arbeit setzt sich folglich aus drei Fallstudien der drei oben genannten Länder zusammen. In Kapitel 2 wird zunächst Kompensation in Estland untersucht, in Kapitel 3 folgt die Fallstudie zu Finnland. Taiwan bildet in Kapitel 4 den Abschluß und ermöglicht einen Blick über die spezifische sicherheitspolitische Situation in Europa hinaus. Die Resultate der Untersuchung dieser drei Fallstudien werden abschließend in Kapitel 5 präsentiert und ein Resümee von Kompensation als sicherheitspolitischer Option gezogen.

¹³⁵ Vgl. auch Dahl 1961 und Fetscher 1991: S. 103.

