

Kapitel 5 Kompensation als Handlungsoption in der Sicherheitspolitik

5.1 Kontinuität und Wandel bei der Wahl sicherheitspolitischer Handlungsoptionen

Das Verhältnis von Kontinuität und Wandel in der praktischen Gestaltung von Sicherheitspolitik und in der wissenschaftlichen Diskussion über Sicherheit in den internationalen Beziehungen stand im Mittelpunkt dieser Arbeit. Mit dem Konzept der „kompensatorischen Sicherheitsstrategie“ wurde ein Instrument vorgeschlagen, um dieses Nebeneinander von Kontinuität und Wandel, das die internationalen Beziehungen seit dem Ende des Ost-West-Konflikts prägt, analytisch und empirisch zu fassen. Die Analyse der Sicherheitspolitik Estlands, Finnlands und Taiwans bot die Gelegenheit, Veränderungen des Sicherheitsverständnisses der politischen Entscheidungsträger und die daraus abgeleiteten Strategien zu untersuchen.

Die Entscheidung für eine kompensatorische Sicherheitsstrategie beruht nicht unbedingt auf einem grundlegend gewandelten Verständnis von Sicherheit. Die sicherheitspolitischen Entscheidungsträger in Estland und in Taiwan gehen bei der Wahl kompensatorischer Handlungsoptionen nach wie vor überwiegend von einem traditionellen Sicherheitsverständnis aus. Flexibilität beweisen sie eher bei der Wahl neuer Handlungsoptionen, mit denen zusätzliche Spielräume gewonnen werden können, um sicherheitspolitische Ziele zu verfolgen. Für Finnland gilt diese Analyse nur noch eingeschränkt: Auch wenn Rußland weiterhin als Hauptquelle möglicher Sicherheitsrisiken betrachtet wird, weist das große Interesse an einer Zusammenarbeit mit Rußland darauf hin, daß sich die finnische Sicherheitspolitik zunehmend von herkömmlichen Bedrohungsvorstellungen löst.

Kontinuität und Wandel in der Sicherheitspolitik der hier untersuchten Länder drückt sich in dem Verhältnis von traditionellen Wahrnehmungen und Interessendefinitionen sowie neuen, den veränderten Rahmenbedingungen angepaßten Handlungsstrategien aus. Ein erweiterter Sicherheitsbegriff liegt in erster Linie dem Handlungsspektrum zugrunde, über das die

Entscheidungsträger bei der Wahl einer Option verfügen. Auf der Perzeptionsebene ist ein Verständnis von Sicherheit im Sinne eines „freedom to“ - als Wahrnehmung von Gestaltungsmöglichkeiten im Umgang mit potentiellen Risiken - nach wie vor die Ausnahme. Sicherheit als „freedom from“, also ein traditionelles Verständnis von Sicherheit als Abwehr einer Bedrohung, überwiegt.

Die sicherheitspolitische Situation der drei untersuchten Fälle ist somit von einem Nebeneinander von sicherheitspolitischer Interessendefinition und sicherheitspolitischen Handlungsoptionen bestimmt, die nicht auf einem einheitlichen Verständnis von Sicherheit basieren müssen. Dieser Unterschied zwischen Wahrnehmungs- und Handlungsebene bestimmt die Wahl der sicherheitspolitischen Strategie in allen drei Staaten. Durch die individuelle Gewichtung militärischer und nichtmilitärischer Handlungsoptionen sowie der einzelnen Elemente kompensatorischer Sicherheitsstrategien werden diese unterschiedlichen Anforderungen in Einklang gebracht. Der nur langfristig ablaufende Wandel von Bedrohungsperzeptionen trägt das Bedürfnis nach Sicherheit vor externen Gefahren in die veränderte Situation nach dem Ende des Ost-West-Konflikts. Gleichzeitig eröffnen sich neue und erweiterte Handlungsmöglichkeiten - Chancen im Sinne eines aktiven Verständnisses von Sicherheit - da die Zwänge der Konfrontation der ideologischen Lager gerade für kleine Staaten weitgehend entfallen sind. Diese Aussage gilt trotz der anhaltenden militärischen Drohungen von Seiten Chinas auch für Taiwan, dem sich durch die wirtschaftliche Öffnung des Festlandes neue sicherheitspolitische Handlungsräume bieten.

Eine kompensatorische Sicherheitsstrategie verschafft den politischen Entscheidungsträgern in Estland, Finnland und Taiwan die Möglichkeit, gleichzeitig auftretende, aber nicht deckungsgleiche Anforderungen an die Sicherheitspolitik ihrer Länder miteinander in Einklang zu bringen. Die Forderung nach Kontinuität, die sich aus den vorhandenen sicherheitspolitischen Erfahrungen und Interessendefinitionen der außenpolitischen Eliten und der Rücksicht auf innenpolitische Anforderungen der Öffentlichkeit ergibt, läßt sich auf diese Weise mit der notwendigen

Reaktion auf den Wandel des internationalen sicherheitspolitischen Umfelds in Einklang bringen. Ein Beispiel für die Vereinbarkeit der Kontinuität des grundlegenden Verständnisses von Sicherheit mit dem Wandel des den sicherheitspolitischen Entscheidungsträgern zur Verfügung stehenden Handlungsrepertoires sind etwa die sich aus der Mitgliedschaft in der Europäischen Union ergebenden neuen Handlungsfelder und -spielräume für die finnische Rußlandpolitik. Auch die estnische Wirtschafts- und Außenhandelspolitik, die sich der Möglichkeiten einer weitreichenden Marktöffnung und einer radikalen Umorientierung des Außenhandels bedient, um dem Ziel einer raschen Integration in die westliche Staatengemeinschaft näher zu kommen, belegt das Nebeneinander von hergebrachter sicherheitspolitischer Wahrnehmung und gewandeltem Handlungsspielraum. Das Beispiel Finnlands zeigt, wie die Anwendung kompensatorischer Handlungsoptionen wiederum auf die Wahrnehmung der Akteure zurückwirkt und ihr Sicherheitsverständnis beeinflusst. Die militärischen Elemente der Sicherheitspolitik verlieren im Vergleich zu den neuen kompensatorischen Handlungsmöglichkeiten an Bedeutung, der Sicherheitsbegriff entfernt sich zunehmend von einem traditionellen Bedrohungsverständnis.

Elemente einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie werden von den drei untersuchten Staaten als sicherheitspolitische Handlungsoption eingesetzt. Darüber hinaus zeigt die Untersuchung, daß auf die Handlungsfelder Wirtschaft und Außenhandel, regionale Zusammenarbeit sowie auf innenpolitische Optionen jeweils unterschiedlich zurückgegriffen wird. Die Gewichtung dieser Elemente hängt stark von der individuellen Situation Estlands, Finnlands und Taiwans in ihrem internationalen Umfeld ab. Rein deklaratorische Schritte entwickeln nur ein sehr begrenztes kompensatorisches Potential für die Sicherheit der drei Länder. Finnland legt den Schwerpunkt auf die Möglichkeiten regionaler Zusammenarbeit und versucht dieser durch die Mitgliedschaft in der Europäischen Union neue Impulse zu geben. Die estnische Sicherheitspolitik strebt dagegen die schnelle Integration in die Europäische Union und die NATO an. Da sich im Verlauf der 1990er Jahre abzeichnete, daß eine rasche Mitgliedschaft in der NATO nicht realisierbar sein würde, erlangte der EU-Beitritt auf dem Wege einer zügigen Neuausrichtung der einheimischen

Wirtschaft und des Außenhandels auf westliche Märkte sicherheitspolitisch größere Bedeutung. In Taiwan genießen Wirtschaft und Außenhandel sowie die Demokratisierung einen hohen Stellenwert in der taiwanischen Außenpolitik, während die regionale Zusammenarbeit in Südostasien von Taiwan zwar gern intensiviert würde, wegen fehlender Anknüpfungspunkte in der Region jedoch nur eingeschränkt sicherheitsrelevant ist.

Estland unterscheidet sich von den beiden anderen Fällen in der internen Bewertung kompensatorischer Handlungsoptionen. Die Untersuchung Finnlands und Taiwans kommt zu dem Ergebnis, daß es sich bei den jeweils verfolgten kompensatorischen Strategien um ein langfristiges Verhalten handelt. Für Estland ist die Situation der 1990er Jahre aus sicherheitspolitischer Perspektive eine Übergangslösung auf dem Wege zu einer Mitgliedschaft in der NATO. Das Streben nach einer Änderung des Status quo steht bei der estnischen Politik im Vordergrund, Kompensation durch die Heranführung an die Europäische Union muß hier als Ersatz im wahrsten Sinne des Wortes verstanden werden.

Für Finnland dagegen ist die militärische Allianzfreiheit eine bewußt gewählte Strategie, die aus Sicht der finnischen Entscheidungsträger unter den gegebenen außen- wie innenpolitischen Umständen am besten geeignet ist, den sicherheitspolitischen Interessen des Landes gerecht zu werden. Auch im Falle Taiwans ist die Kombination militärischer und kompensatorischer Handlungsfelder auf Dauer angelegt. Teilweise ist dies zwar dem geringen sicherheitspolitischen Handlungsspielraum des Landes geschuldet, der durch die fehlende völkerrechtliche Anerkennung und die massive militärische Bedrohung durch die VR China begrenzt wird. Allerdings führt die Untersuchung zu dem Ergebnis, daß die taiwanische Außenpolitik eher an einer Sicherung des Status quo als an einer Veränderung der politischen Kräfteverhältnisse in der Region interessiert ist. Anders als in Estland ist die kompensatorische Strategie daher keine Ersatzlösung, um den Zeitraum bis zu einer grundlegenden Änderung der jetzigen Situation - etwa durch eine Unabhängigkeitserklärung oder eine Vereinigung mit dem Festland - zu überbrücken. Im Mittelpunkt des sicherheitspolitischen Handelns der

taiwanischen Politik steht vielmehr die Bewahrung der Unterstützung der USA und die Behauptung der faktischen taiwanischen Selbständigkeit bei gleichzeitiger Vermeidung offener Angriffsflächen für militärische Drohungen seitens der VR China.

Der Stellenwert kompensatorischer Sicherheitsstrategien ist stets in bezug auf das Verhältnis militärischer zu nichtmilitärischen Handlungsoptionen zu betrachten. Bei allen drei untersuchten Ländern tritt die militärische Komponente von Sicherheitspolitik hinter die kompensatorischen Elemente zurück. Im Falle Estlands ist dies nicht erstaunlich. Die NATO-Mitgliedschaft mit den damit verbundenen Sicherheitsgarantien konnte bislang nicht erreicht werden. Zudem befinden sich die Streitkräfte noch im Aufbau und können in der jetzigen Form keinen substantiellen Beitrag zur Sicherheit des Landes leisten. Dies zwingt die politischen Entscheidungsträger, nach kurz- und mittelfristig praktikablen Alternativen zu suchen.

Im Unterschied dazu verfügt Finnland über modernen westlichen Maßstäben genügende Streitkräfte mit einer ungewöhnlich hohen Mobilisierungsreserve und hoher gesellschaftlicher Akzeptanz. Formal steht die Fähigkeit zur nationalen Verteidigung in den außenpolitischen Konzepten der Regierung noch gleichberechtigt neben kompensatorischen Handlungsoptionen. Praktisch läßt der Charakter der sicherheitspolitischen Herausforderungen, denen sich Finnland gegenüber sieht, militärische Aspekte von Sicherheit in den Hintergrund treten. Die finnische Rußlandpolitik wird von der Mitgliedschaft in der EU, dem Konzept der Nördlichen Dimension und der regionalen Zusammenarbeit geprägt. Militärische Risiken werden zwar in Finnland nach wie vor wahrgenommen, und auch traditionelle Bedrohungsperzeptionen sind nachweisbar, sie spielen jedoch keine ausschlaggebende Rolle bei der Entscheidungsfindung mehr.

In Taiwan haben militärische Aspekte der Landesverteidigung angesichts der expliziten Bedrohung durch die VR China naturgemäß größeres Gewicht. Trotzdem vermittelt die taiwanische Sicherheitspolitik den Eindruck, daß das Risiko einer chinesischen Intervention eher niedrig eingeschätzt wird. Ein Indiz

dafür ist die Beschaffungspolitik der taiwanischen Streitkräfte. Sie folgt nicht nur rein technischen Anforderungen der Landesverteidigung, sondern erfüllt auch symbolische Zwecke. Dies betrifft zum Beispiel den Erwerb prestigeträchtiger und komplexer Waffensysteme, der stets auch als Symbol der politischen Unterstützung der USA dient. Nichtmilitärische Elemente der taiwanischen Außen- und Sicherheitspolitik wie die wirtschaftliche Verflechtung mit dem chinesischen Festland, die ökonomische Rolle Taiwans in der Region oder die Gewährleistung der politischen Unterstützung der USA prägen die Gestaltung der taiwanischen Außen- und Sicherheitspolitik insgesamt stärker als die militärischen Vorkehrungen gegen einen Angriff der VR China.

5.2 Handlungsfelder kompensatorischer Sicherheitsstrategien

5.2.1 Sicherheitspolitische Betrachtung von Wirtschaft und Außenhandel

Die Beziehung zwischen Wirtschaft und Außenhandel auf der einen und Sicherheitspolitik auf der anderen Seite ist ein Indikator, um das Verhältnis von Kontinuität und Wandel zu beleuchten. Wirtschaftspolitik ist offenbar in erster Linie dann auch ein sicherheitspolitisches Instrument im Rahmen einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie, wenn eine schnelle und unmittelbare Reaktion auf Veränderungen des außenpolitischen Umfeldes eines Landes gefordert sind. Mit Wirtschaft und Außenhandel läßt sich schneller auf Veränderungen reagieren als im Bereich originärer Sicherheitspolitik, weil grundlegende sicherheitspolitische Strategien und Perzeptionen nicht berührt sind. Der kompensatorische Einsatz ökonomischer Instrumente erlaubt daher Veränderungen und Anpassungen auf sozusagen taktischer Ebene, ohne zumindest kurzfristig Grundüberzeugungen der Außen- und Sicherheitspolitik auf der strategischen Ebene in Frage stellen zu müssen.

Wirtschaft und Außenhandel sind Bereiche, in denen die Veränderungen des internationalen Systems um Estland, Finnland und Taiwan in den vergangenen Jahren besonders rasch und deutlich sichtbar geworden sind. Beispiele sind die

völlige Neuausrichtung des estnischen Außenhandels im Zuge des wirtschaftlichen Reformprozesses, das massive Engagement taiwanischer Unternehmen auf dem chinesischen Festland nach der wirtschaftlichen Öffnung der Volksrepublik oder die tiefe Rezession in Finnland nach dem Ende der UdSSR. Der Wandel des wirtschaftlichen Umfeldes und dynamische ökonomische Entwicklungsprozesse in den Ländern selbst haben sich seit Ende der 1980er und Beginn der 1990er Jahre in erheblichem Maße auch auf die außenpolitische Positionierung ausgewirkt.

Die Untersuchung zeigt, daß die wirtschaftliche Entwicklung und insbesondere die mit dem Außenhandel entstehenden Verflechtungen in allen drei Staaten unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten betrachtet werden. Vor allem in Estland und Taiwan besteht eine enge Verbindung zwischen dem Handlungsfeld „Wirtschaft und Außenhandel“, den sicherheitspolitischen Zielsetzungen der Entscheidungsträger und der Wahl kompensatorischer Handlungsoptionen. Die Verbindung von Wirtschaft und Sicherheitspolitik ist in allen drei Ländern im Grundsatz unbestritten, die wirtschaftlichen Wandlungsprozesse sind dabei wesentlich dynamischer als die Veränderung sicherheitspolitischer Perzeptionen. Unterschiede bestehen bei der Beurteilung der sicherheitspolitischen Wirkung außenwirtschaftlicher Verflechtungen. Sie resultieren nicht zuletzt aus dem begrenzten Einfluß politischer Entscheidungsträger auf die Entwicklung der Außenhandelsverflechtungen ihrer Länder: Außenhandelsbeziehungen sind in marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaften nur zum Teil durch Akteure des politischen Systems steuerbar. Die Rolle staatlicher Entscheidungsträger beschränkt sich größtenteils darauf, durch Regulierung die Ziele der wirtschaftlichen Akteure mit den eigenen sicherheitspolitischen Konzepten in Übereinstimmung zu bringen oder zumindest Interessenkonflikte zu vermeiden.

Die Unabhängigkeit Estlands von der Sowjetunion war wirtschaftlich von einer radikalen Neuausrichtung des estnischen Außenhandels auf die westeuropäischen Märkte begleitet. Das Ziel, sich politisch von der Entwicklung in der UdSSR und Rußlands so weit wie möglich abzukoppeln, spiegelt sich seither in der Tendenz, auch auf wirtschaftlichem Gebiet die Verflechtung mit

Rußland zu minimieren. Die unmittelbare Verbindung von Außen- und Sicherheitspolitik auf der einen und Wirtschaft und Außenhandel auf der anderen Seite kommt exemplarisch in dem Konflikt über erhöhte russische Zollsätze für estnische Güter zum Ausdruck. Da die russische Regierung über die Zölle Veränderungen der estnischen Minderheitenpolitik herbeiführen möchte, werden sie von estnischer Seite als unmittelbar sicherheitsrelevantes Problem betrachtet. Das Bestreben, zu intensive wirtschaftliche Verbindungen mit Rußland aufgrund der potentiell entstehenden politischen Abhängigkeiten zu vermeiden, korrespondiert mit dem ebenfalls politisch motivierten Wunsch nach enger Anbindung an West- und Nordeuropa. Allerdings geht damit eine Vernachlässigung des russischen Marktes von Seiten der politischen Entscheidungsträger in Estland einher, die estnischen Unternehmen eine Schwächung ihrer Wettbewerbsposition auf dem russischen Markt beschert.

Den entgegengesetzten Weg, der auf eine Intensivierung der wirtschaftlichen Kontakte mit Rußland zielt, schlägt die finnische Außenpolitik ein und bildet somit einen aufschlußreichen Kontrast zu Estland. Auch in Finnland war die ökonomische Entwicklung ein deutlicher Indikator für die Veränderungen, die das Ende des Ost-West-Konflikts mit sich brachte. Der Zusammenbruch des Außenhandels mit der Sowjetunion trug mit dazu bei, daß Finnland zu Beginn der 1990er Jahre in die tiefste Rezession seit den 1930er Jahren rutschte und zu umfassenden wirtschaftlichen und sozialen Reformen gezwungen war. Anders als in Estland und Taiwan wird in Finnland kein negativer Bezug zwischen Wirtschaft und sicherheitspolitischer Situation hergestellt. Im Unterschied zu Estland wurden die negativen Auswirkungen der wirtschaftlichen Verflechtung mit Rußland als vorübergehendes Phänomen und nicht als grundsätzliches, sicherheitsrelevantes Problem betrachtet. Eine Erklärung für diesen Unterschied liefern die positive Erinnerung an die einträglichen Handelsbeziehungen mit der Sowjetunion während der Zeit der Neutralität und ein anderes Verständnis von Sicherheit.

Die Beziehung, in die Wirtschaft und Sicherheit in Estland gesetzt werden, deutet auf ein Verständnis von Sicherheit im Sinne von „Sicherheit als Freiheit von Bedrohung“ hin. Diese Auffassung betrachtet Außenhandelsbeziehungen

und wirtschaftliche Verflechtungen vorrangig unter dem Aspekt möglicher Einflußnahme externer Akteure auf die eigene Politik. In Finnland dagegen spielt dieses Verständnis eine untergeordnete Rolle. Vorherrschend ist statt dessen ein Sicherheitsbegriff, der Sicherheit im Sinne von Freiheit zur Gestaltung versteht. Der Aufbau wirtschaftlicher Beziehungen wird auf diese Weise zu einem Instrument aktiver Sicherheitspolitik gegenüber dem östlichen Nachbarn. Wirtschaft und Außenhandel spiegeln damit den maßgeblichen Unterschied im Sicherheitsverständnis Estlands und Finnlands: In Estland werden Wirtschaft und Sicherheit vorrangig auf der Handlungsebene kompensatorisch verknüpft, ohne daß der Bereich sicherheitspolitischer Perzeption davon berührt wird. In Finnland erlaubt es ein verändertes und erweitertes Sicherheitsverständnis, kompensatorische Strategien als Möglichkeit zur aktiven Gestaltung von Handlungsspielräumen und als Antwort auf veränderte sicherheitspolitische Rahmenbedingungen zu begreifen.

Der Zusammenhang von Wirtschaft und Sicherheit ist auch in Taiwan zu beobachten. Die wirtschaftliche Öffnung der VR China in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre und das daraufhin einsetzende massive Engagement taiwanischer Unternehmen auf dem Festland führte zu einer signifikanten Veränderung der außen- und sicherheitspolitischen Situation der Insel. Die zuvor praktizierte Politik der Abschottung und Isolation von der VR China ließ sich aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung faktisch nicht länger aufrechterhalten. Auch die Schlüsselposition Taiwans bei der Produktion von Hardwarekomponenten für die weltweite Computerindustrie ist ohne die Ausnutzung der Kostenvorteile, die sich durch die Verlagerung arbeitsintensiver Fertigungsschritte auf das Festland ergeben, nicht dauerhaft zu bewahren. Die intensive Verflechtung der Wirtschaft Taiwans und der VR China entwickelt sich zu einer Schlüsselfrage der taiwanischen Außen- und Sicherheitspolitik und wird von den politischen Entscheidungsträgern bislang ambivalent beurteilt.

Der Stellenwert von Wirtschaft und Außenhandel als Bestandteil einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie hängt jedoch nur zum Teil von dem dahinter liegenden Sicherheitsverständnis ab. In marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaften mit überwiegend privaten Wirtschaftssubjekten

können wirtschaftliche Faktoren nur dann Relevanz als Handlungsoption gewinnen, wenn die sicherheitspolitischen Ziele der staatlichen Entscheidungsträger und die ökonomischen Interessen der privaten Unternehmerschaft nicht zu weit voneinander entfernt sind. Dies bedeutet, daß sich die Außen- und Sicherheitspolitik eines Staates der Wirtschaft dann am besten bedienen kann, wenn sie an gegebene wirtschaftliche Entwicklungstendenzen anknüpft. Dabei besitzt die Politik durchaus Handlungsspielräume in der Sphäre von Wirtschaft und Außenhandel, die sie für die Umsetzung sicherheitspolitischer Zielsetzungen einsetzen kann. Das Beispiel Taiwans zeigt, daß eine Integration wirtschaftlicher Handlungsoptionen in eine sicherheitspolitische Strategie zu zwiespältigen Resultaten führt, wenn die Ziele der privaten Wirtschaft und der staatlichen Sicherheitspolitik nicht deckungsgleich sind. Auch die militärische Bedrohung durch die VR China und verbreitete sicherheitspolitische Bedenken können nicht verhindern, daß die Wirtschaft Taiwans ihr Engagement auf dem chinesischen Festland stetig intensiviert. Die staatliche Sicherheitspolitik ist hier nicht in der Lage, sich dauerhaft gegen Anforderungen der Wirtschaft durchzusetzen.

Unter der Bedingung übereinstimmender wirtschaftlicher und sicherheitspolitischer Ziele sind ökonomische Elemente einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie dagegen besonders geeignet, außenpolitische Wandlungsprozesse zu unterstützen. Auf diese positive Interdependenz zwischen Wirtschaft und Sicherheit verweist das Beispiel Estlands. Die Neuorientierung des Außenhandels von der ehemaligen Sowjetunion und Rußland auf den Binnenmarkt der Europäischen Union folgt nicht nur den Erfordernissen des wirtschaftlichen Reformprozesses, sondern ist zugleich ein wesentlicher Bestandteil der in weiten Teilen sicherheitspolitisch motivierten Westintegration Estlands. Die Dynamik der wirtschaftlichen Reformen und die rasch zunehmende Verflechtung der estnischen Wirtschaft mit den Märkten der Europäischen Union sind eine Bedingung der politischen Integration. Während die politischen Entscheidungsprozesse für den Beitritt zu EU und NATO in der Vergangenheit eher schleppend verlaufen sind und zeitlich hinter den Erwartungen der politischen Elite Estlands zurückbleiben, reagieren Wirtschaft und Außenhandel wesentlich schneller und flexibler auf die neuen

Bedingungen eines veränderten internationalen Umfelds. Die estnische Außenpolitik unterstützt die Neuorientierung des Außenhandels, indem sie Rahmenbedingungen für möglichst unbehinderten wirtschaftlichen Austausch mit der EU schafft und gleichzeitig einer engeren Verflechtung mit Rußland entgegenzuwirken sucht.

Die Methoden der staatlichen Steuerung ökonomischer Prozesse ähneln sich in allen drei Ländern. Die Mittel für die Verwendung von Wirtschaft und Außenhandel zu sicherheitspolitischen Zwecken sind Investitionen in die physische Infrastruktur und die Schaffung von Anreizen für ein wirtschaftliches Engagement in ausgewählten Regionen und Industriezweigen. Direkte Eingriffe in das Wirtschaftsleben wie bei vereinzelt Privatisierungsentscheidungen in Estland sind dagegen die Ausnahme. Finnland versucht, die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Rußland durch den Ausbau der grenzüberschreitenden Infrastruktur und die Vermittlung von Kontakten auf Unternehmensebene anzustoßen. Hindernisse auf diesem Weg sind zur Zeit in erster Linie die ungünstigen ökonomischen Rahmenbedingungen in Rußland, die durch ineffiziente administrative Strukturen auf regionaler und lokaler Ebene noch verstärkt werden.

In Taiwan werden der Ausbau der physischen Infrastruktur und staatliche Anreizpolitik ebenfalls unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten eingesetzt. Allerdings dienen sie im Unterschied zu Finnland nicht dazu, die Zusammenarbeit mit dem chinesischen Festland zu fördern. Statt dessen ist es Hauptzweck derartiger Initiativen, ein Gegengewicht zu der Verflechtung mit der VR China zu schaffen. So gelten die internationalen Kontakte der einheimischen Wirtschaft zwar als unmittelbar sicherheitsrelevant für Taiwan, gleichzeitig entziehen sie sich häufig der Kontrolle der Politik. Die Folge waren in der Vergangenheit wiederholt nachträgliche Anpassungen und Lockerungen staatlicher Regelungen zur Begrenzung der Kontakte mit dem Festland an die Fakten, die durch eigenmächtiges Handeln der Unternehmen geschaffen worden waren. Das Interesse an der Ausnutzung der Kostenvorteile, die sich durch die Verlagerung arbeitsintensiver Produktionsschritte auf das chinesische Festland ergeben, steht sicherheitspolitischen Bedenken, die eine zu

weitreichende Abhängigkeit von der VR China auf wirtschaftlichem Gebiet befürchten, entgegen.

Estland, Finnland und Taiwan sind Beispiele für die unterschiedlichen Konstellationen, in denen die Handlungsfelder Wirtschaft und Sicherheit zueinander stehen können. Taiwan verdeutlicht in besonderem Maße die Spannung zwischen der Ausnutzung wirtschaftlicher Chancen auf der einen und der Gefahr ökonomischer Abhängigkeit auf der anderen Seite. Die Bewertung von Chancen und Risiken, die sicherheitspolitisch aus der Verflechtung mit der VR China erwachsen, ist in Taiwan letztlich unentschieden. Vorherrschend ist derzeit noch der Versuch der Politik, durch Regulierung erwartete Beeinträchtigungen der staatlichen Sicherheit zu begrenzen und über eine gezielte Anreizpolitik wirtschaftliche Alternativen zu einem Engagement auf dem chinesischen Festland aufzubauen. Die Gegenposition, das Engagement taiwanischer Unternehmen schaffe auf chinesischer Seite ein starkes Interesse am Erhalt des Status quo und beeinflusse die Sicherheit Taiwans daher positiv, findet unter den sicherheitspolitischen Entscheidungsträgern in Taiwans jedoch ebenfalls Befürworter. Die unentschiedene Bewertung des Außenhandels mit der VR China verhindert, dieses Handlungsfeld entschlossener als Bestandteil einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie zu nutzen.

Estland und stärker noch Finnland sind Beispiele für eine aktive Einbeziehung von Wirtschaft und Außenhandel in sicherheitspolitische Überlegungen. Die Neuausrichtung von Wirtschaft und Außenhandel ist in Estland das zentrale Instrument für die Heranführung des Landes an die Strukturen der EU, die wesentlich unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten betrieben wird. In Verbindung mit der auf Abgrenzung von Rußland bedachten Sicherheitspolitik ist das Ergebnis bislang eine etwas einseitige Westorientierung der estnischen Wirtschaft, die ökonomischen und sicherheitspolitischen Potentiale eines intensivierten Austauschs mit Rußland treten dahinter zurück. Finnland schließlich ist ein Beispiel, wie wirtschaftliche und sicherheitspolitische Interessen in Einklang gebracht werden können. Wirtschaftliche Handlungsbereiche wie die Energiepolitik sind ein praktikabler Weg, um den

Kontakt mit Rußland zu erhalten und gleichzeitig die übrigen Mitgliedstaaten der EU für die Belange des nordöstlichen Europa zu gewinnen.

5.2.2 Sicherheitspolitische Betrachtung der regionalen Zusammenarbeit

In sicherheitspolitischen Konzepten, denen ein erweiterter Sicherheitsbegriff zugrunde liegt, sind Formen regionaler Zusammenarbeit ein zentrales Handlungsfeld. Die Untersuchung kompensatorischer Sicherheitsstrategien in Finnland, Estland und Taiwan ergibt jedoch ein gemischtes Bild, das diese Annahme nicht uneingeschränkt bestätigt. Den höchsten Stellenwert genießt die regionale Zusammenarbeit in der Sicherheitspolitik Finnlands, das damit dem theoretischen Konzept eines erweiterten Sicherheitsbegriffs oder auch Deutschlands Ansatz der Sicherheitsgemeinschaft am nächsten kommt. Der Versuch, eine Nördliche Dimension der Europäischen Union zu etablieren, ist Ausdruck der Strategie, eigene Positionen und Interessen in einen multilateralen Rahmen einzubringen und auf diese Weise Sicherheitsgewinne für die Region und erweiterte Handlungsspielräume für das eigene Land zu realisieren. Im Zentrum der finnischen Bemühungen um die regionale Zusammenarbeit steht das Bestreben, Rußland, aber auch die drei baltischen Staaten, in Kooperationsstrukturen einzubeziehen. Auf diese Weise werden die Möglichkeiten Finnlands verbessert, die wirtschaftliche, politische und soziale Entwicklung im Nordosten Europas und in der Ostseeregion zu gestalten. Dabei spielen Überlegungen einer langfristigen Stabilisierung der Region, etwa indem Konfliktpotentiale zwischen Rußland und den baltischen Staaten entschärft werden, ebenso eine Rolle wie die kurz- und mittelfristige Beseitigung von nuklearen Risiken der russischen Nordflotte um Murmansk und auf der Halbinsel Kola.

Die estnische Außen- und Sicherheitspolitik agiert in demselben regionalen Umfeld wie Finnland, allerdings besitzt die Ostseekooperation einen anderen Stellenwert. Das estnische Interesse konzentriert sich auf die Möglichkeiten, auf diesem Wege technische und politische Unterstützung für den Reformprozeß zu erhalten. Das Spektrum reicht dabei von der Zusammenarbeit im

militärischen Bereich über technische Hilfe bei administrativen und wirtschaftlichen Reformen bis zur Bearbeitung grenzüberschreitender Probleme bei Umweltschutz und Justiz. Auf der deklaratorischen Ebene hat die regionale Zusammenarbeit für die estnische Politik eine hohe Priorität. Dies kommt nicht zuletzt in der estnischen Beteiligung an einer Vielzahl von Institutionen wie dem Ostseerat, dem 5+3-Mechanismus oder der innerbaltischen Zusammenarbeit zum Ausdruck. Grundsätzlich wird die regionale Zusammenarbeit weniger als in Finnland als strategische Handlungsoption für die Gestaltung des eigenen sicherheitspolitischen Umfelds betrachtet. Der Stellenwert der Ostseekooperation und der baltischen Zusammenarbeit bleibt hinter dem formalen Anspruch zurück und wird statt dessen in erster Linie als Vehikel auf dem Weg in die Europäische Union und die NATO betrachtet. Die Zusammenarbeit funktioniert in den Bereichen am besten, in denen konkrete Unterstützung bei der Verwirklichung dieser beiden Hauptziele zu erwarten ist. Als besonders effizient haben sich aus diesem Grund die Kooperation mit den nordischen Staaten über den 5+3-Mechanismus und die militärische Zusammenarbeit mit Lettland und Litauen im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden erwiesen, die der konkreten Vorbereitung auf die Mitgliedschaft in der NATO dient. Regionale Zusammenarbeit hat somit für die estnische Außenpolitik einen nicht zu unterschätzenden Wert bei der Lösung konkreter Schwierigkeiten, die sich infolge des Transformationsprozesses für das Land ergeben. Für die Mobilisierung technischer und finanzieller Hilfe ist die regionale Ebene von signifikanter Bedeutung.

Darüber hinaus ist die regionale Kooperation mit den nordischen Staaten auf multilateraler wie - insbesondere mit Finnland - bilateraler Ebene für Estland auch ein Kommunikationskanal gegenüber der Europäischen Union. Dänemark, Schweden und Finnland haben sich bislang als entschiedene Verfechter estnischer Interessen innerhalb der EU erwiesen. Damit ist aber noch nicht eine herausgehobene Rolle regionaler Kooperationsstrukturen bei der Umsetzung einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie verbunden. Der Vergleich mit dem Rang, den die regionale Zusammenarbeit bei der Gestaltung der finnischen Sicherheitspolitik einnimmt, verdeutlicht den niedrigeren Stellenwert dieses Politikbereichs in Estland: In Finnland war ein wesentliches Motiv für den

EU-Beitritt die Überlegung, auf diesem Wege die Ausgangsposition für eine aktive Rolle Finnlands in der Region zu verbessern. In der estnischen Außen- und Sicherheitspolitik wird die regionale Kooperation nicht als Ziel, sondern als Ausgangspunkt für die Westintegration in EU und NATO betrachtet. Die Schwierigkeiten bei der Zusammenarbeit der baltischen Staaten untereinander und der Unwillen, Rußland aktiv mit einzubeziehen, sind ein Indiz für die dienende Rolle dieses Handlungsfeldes bei der Umsetzung der sicherheitspolitischen Interessen Estlands.

Taiwan kann aufgrund der besonderen Beschaffenheit des internationalen Systems im asiatisch-pazifischen Raum von vornherein nur begrenzt von dem Instrument der regionalen Kooperation Gebrauch machen. Darüber hinaus behindert der ungeklärte völkerrechtliche Status der Insel die taiwanische Außenpolitik bei der Umsetzung einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie im regionalen Rahmen. Dessen ungeachtet ist die taiwanische Sicherheitspolitik bemüht, vorhandene Kooperationsansätze aktiv für die eigenen Ziele zu nutzen. Institutionen wie APEC oder die Asian Development Bank werden als relevante Foren betrachtet, um im Rahmen der „Flexible Diplomacy“ die internationale politische Isolierung der Insel zu durchbrechen und durch eine engere Verflechtung mit den übrigen Akteuren in Südostasien Sicherheitsgewinne zu realisieren. Im Unterschied zu Finnland muß sich Taiwan wegen der fehlenden Anerkennung dabei auf wirtschaftliche Anknüpfungspunkte beschränken und kann nicht über das vollständige Spektrum politischer Handlungsfelder verfügen.

Taiwan ist daher in hohem Maße auf die wirtschaftliche Zusammenarbeit in der Region angewiesen. Dabei wirken sich drei Faktoren hemmend aus: Erstens ist das internationale Umfeld Taiwans Initiativen zur Stärkung der regionalen Zusammenarbeit von vornherein nicht zuträglich, da derartige Formen der Institutionenbildung in Südostasien nicht etabliert sind. Zweitens werden Initiativen Taiwans häufig durch die VR China blockiert. Dies belegen die Schwierigkeiten Taiwans, sich im Rahmen der APEC Gehör zu verschaffen. Drittens zeigt die bislang verhaltene Resonanz auf die APROC-Pläne, daß ohne einen Wandel des eigenen Sicherheitsverständnisses Anstöße zur regionalen

Kooperation inkonsistent bleiben und nur begrenzt erfolgreich sein können. Die fehlende Bereitschaft, eine aktivere Einbindung der VR China zu versuchen, vermindert die Erfolgchancen des Vorhabens. Ohne die Einbeziehung des chinesischen Festlandes kann APROC wiederum nicht die Attraktivität für die übrigen Akteure in der Region entwickeln, die für die Erzeugung eines ausreichenden ökonomischen Kooperationsinteresses erforderlich ist.

Regionale Zusammenarbeit wird häufig als der Königsweg bei der Herausbildung einer Sicherheitsgemeinschaft betrachtet. Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf den Beziehungen der Länder innerhalb der Sicherheitsgemeinschaft. Diese Vorstellung trifft die sicherheitspolitischen Wahrnehmungen und Anforderungen der untersuchten Länder nur teilweise. Die Prioritäten Estlands und Finnlands liegen nicht innerhalb der Sicherheitsgemeinschaft. Vielmehr steht die Frage im Mittelpunkt, wie die Gemeinschaft für die Projektion von Sicherheit auf externe Bedrohungen genutzt werden kann. Besonders ausgeprägt ist dieses Verhalten bei Finnland mit dem Konzept einer Nördlichen Dimension der Europäischen Union. Im Unterschied dazu suchte die Außen- und Sicherheitspolitik Estlands den Erfolg bislang vorrangig in der Orientierung nach Westen und der Minimierung bilateraler Verflechtungen mit Rußland - ein Ansatz, der der Herausbildung einer regionalen Sicherheitsgemeinschaft nicht zuträglich ist, da explizit einzelne Akteure in der Region vernachlässigt oder gar ausgeschlossen werden.

5.2.3 Innenpolitik als Bestandteil kompensatorischer Sicherheitsstrategien

Die Konzeption der Arbeit sah als dritten Untersuchungsbereich die Beschäftigung mit der Relevanz deklaratorischer Politik innerhalb einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie vor. Die Analyse der Sicherheitspolitik Estlands, Finnlands und Taiwans führte jedoch zu dem Schluß, daß eine inhaltliche Modifizierung dieses Handlungsfeldes sinnvoll ist. Stärker als außenpolitische Deklarationen wie der Taiwan Relations Act oder die Baltisch-

Amerikanische Charta von 1998 werden innenpolitische Einflußfaktoren als unmittelbar sicherheitsrelevant wahrgenommen und als eigenständiges Element in eine kompensatorische Sicherheitsstrategie eingefügt. Das Gewicht außenpolitischer Absichtserklärungen bleibt dahinter zurück. Selbst der hohe Stellenwert des Taiwan Relations Act als Grundlage der Beziehungen Taiwans zu den USA beruht in letzter Konsequenz zu großen Teilen weniger auf formalen Inhalten als auf der Unterstützung der demokratischen Entwicklung des politischen Systems Taiwans. Eine Konzentration auf die Verbindung von Innenpolitik und kompensatorischer Sicherheitsstrategie in den drei untersuchten Fällen ist daher sinnvoll.

Innenpolitik spielt eine überraschend große Rolle bei der Umsetzung einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie. So beeinflußt das innenpolitische Umfeld die politischen Entscheidungsträger bei der Definition der sicherheitspolitischen Interessen des Landes und läßt einzelne Handlungsoptionen geeigneter erscheinen als andere. Dies wird am Beispiel Finnlands besonders deutlich, wo in der öffentlichen Meinung eine Präferenz für eine Kontinuität der Neutralität und ihre Anpassung an die veränderten Rahmenbedingungen der 1990er Jahre besteht, bislang aber keine Mehrheit für die Aufgabe dieses Kurses zugunsten zum Beispiel einer Mitgliedschaft in der NATO existiert. Taiwan und Estland sind weitere Beispiele dafür, wie Innenpolitik die Kontinuität sicherheitspolitischer Sichtweisen befördern kann. Die Situation der russischsprachigen Bevölkerung in Estland und die fortschreitende Herausbildung einer spezifisch taiwanischen Identität innerhalb der dortigen Gesellschaft werden von Rußland bzw. der VR China als Einfallstor für Warnungen vor negativen politischen Konsequenzen und einer Belastung der bilateralen Beziehungen genutzt. Die Folge ist eine Bestätigung traditioneller Bedrohungsperzeptionen und eines Sicherheitsbegriffs im Sinne eines „freedom from“.

Innenpolitik beeinflußt nicht nur die Interessendefinition politischer Akteure, sondern kann selbst Bestandteil einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie sein. Die Demokratisierung Taiwans und die Sprachen- und Staatsangehörigkeitspolitik Estlands gegenüber der russischsprachigen

Bevölkerung im Lande sind wirksame Hilfsmittel, um innerhalb des internationalen Systems Unterstützung für eigene politische Positionen zu mobilisieren und Beeinträchtigungen des eigenen außenpolitischen Handlungsspielraums abzuwehren. Die überwiegend russische Minderheit in Estland verschafft daher nicht nur Rußland die Möglichkeit, die estnische Politik zu beeinflussen. Vielmehr birgt sie für Estland die Chance, sich durch wohlwollendes Verhalten gegenüber den Vorstellungen von OSZE und EU in der Minderheitenpolitik politische Unterstützung gegen russische Kritik zu sichern. Mit dem „Gütesiegel“ der Übereinstimmung des estnischen Staatsangehörigkeits- und Sprachenrechts mit westlichen Normen kann Kritik aus Rußland wesentlich besser entkräftet werden. Angesichts der in der Vergangenheit häufigen und teilweise aggressiven russischen Beanstandungen ist die positive Wirkung auf die Sicherheit Estlands nicht zu unterschätzen. Die Minderheitenpolitik nimmt damit eine zentrale Position innerhalb der estnischen Strategie einer möglichst schnellen und umfassenden Annäherung an westliche Integrationsstrukturen ein. In diesem Bereich kann die estnische Regierung ihre Fähigkeit demonstrieren, westliche Standards einzuhalten und damit die „Qualifikation“ des Landes für eine weiterreichende Integration belegen. Darüber hinaus ist sie bestrebt, mit dem Nachweis der Grundlosigkeit der russischen Forderungen zu belegen, daß die estnischen Zweifel an den außenpolitischen Zielsetzungen Rußlands im Baltikum und der Wunsch nach einer schnellen Integration in EU und NATO berechtigt sind.

Ebenso wie Taiwan den Demokratisierungsprozeß für die Sicherung der politischen Unterstützung der USA nutzt, setzt Estland den Verweis auf die Übereinstimmung der eigenen Minderheitenpolitik mit den Standards der OSZE und des Europarats ein, um Forderungen der russischen Politik nach einer besseren Behandlung der russischsprachigen Bevölkerung Estlands als unangemessen zurückzuweisen und sich der Unterstützung westlicher Staaten für die eigene Position zu versichern. Der Umstand, daß Estland zu keinen wesentlichen Änderungen seiner Politik veranlaßt werden kann, solange die westeuropäischen Staaten den Standpunkt Rußlands nicht unterstützen, belegt den Erfolg dieser Strategie. Andererseits geriet Estland vor allem in der ersten Hälfte der 1990er Jahre immer dann unter erheblichen außenpolitischen Druck,

wenn OSZE, Europäische Union oder Europarat Kritik an estnischen Gesetzesvorhaben, die russischsprachige Bevölkerung betreffend, äußerte. Der Handlungsspielraum der estnischen Politik wurde in dieser Situation häufig so stark eingeschränkt, daß eine Revision des ursprünglichen Vorhabens unvermeidlich wurde, um eine dauerhafte Gefährdung des außen- und sicherheitspolitischen Handlungsspielraums der estnischen Politik zu vermeiden.

Die Untersuchung der finnischen Außen- und Sicherheitspolitik zeigt, daß innenpolitische Faktoren die sicherheitspolitischen Gestaltungsspielräume eines Landes beeinflussen, indem sie einzelne Handlungsoptionen gegenüber der eigenen Öffentlichkeit akzeptabler und damit einfacher durchsetzbar erscheinen lassen als andere. Das im Vergleich zu Estland und Taiwan relativ stark gewandelte Sicherheitsverständnis Finnlands ist nicht zuletzt ein Ergebnis der finnischen Innenpolitik. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der Neutralitätspolitik seit Paasikivi und Kekkonen steht die Strategie der militärischen Allianzfreiheit, der Multilateralisierung nationaler Politikziele und des Ausgleichs mit Rußland in der Kontinuität finnischer Außen- und Sicherheitspolitik. Für den größeren Teil der finnischen Gesellschaft ist sie damit akzeptabler als ein vollständiger Kurswechsel in der Sicherheitspolitik, wie er zum Beispiel durch eine finnische Mitgliedschaft in der NATO ausgedrückt würde.

Als Fazit ist festzuhalten, daß Innenpolitik ein relevanter Faktor bei der Formulierung sicherheitspolitischer Strategien ist. Im Unterschied zu dem raschen Wandlungen unterliegenden Handlungsfeld von Wirtschaft und Außenhandel wirken innenpolitische Einflüsse tendenziell sehr langfristig und kontinuierlich auf die Formulierung sicherheitspolitischer Interessen und Strategien. Sie sind daher auf einem Spektrum von Kontinuität und Wandel eher der Seite „Kontinuität“ zuzuordnen. In Finnland fördert die verbreitete Selbstwahrnehmung des Landes als Mittler des Westens gegenüber Rußland das Festhalten an der militärischen Allianzfreiheit und die Entscheidung für eine kompensatorische Sicherheitsstrategie. Sicherheitspolitische Einstellungen in der estnischen Gesellschaft sind nicht nur die Basis für die entschlossene

Westorientierung der politischen Entscheidungsträger, darüber hinaus bestätigt der Streit mit Rußland über den Status der russischsprachigen Bevölkerung im Lande traditionelle Bedrohungsperzeptionen, die Initiativen für eine substantielle Verbesserung der Beziehungen von estnischer Seite bislang verhinderten.

Taiwan ist ein Beispiel für die bewußte und aktive Berücksichtigung innenpolitischer Faktoren bei der Formulierung einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie. Die Einleitung des Demokratisierungsprozesses durch die regierende KMT in den 1970er und 1980er Jahren erfolgte explizit mit dem Ziel, die nach dem Entzug der Anerkennung prekäre Stellung Taiwans nach innen und nach außen zu festigen und neue Handlungsspielräume gegenüber den USA und der VR China zu gewinnen. Seither wird der erfolgreiche Demokratisierungsprozeß beständig herangezogen, um die Existenz eines eigenständigen Taiwan als „erster Demokratie auf chinesischem Boden“ zu rechtfertigen und die Unterstützung der USA als dem wichtigsten Verbündeten zu erhalten. Die Bewertung der mit der Demokratisierung in Gang gesetzten innenpolitischen Einflüsse auf die taiwanische Sicherheitspolitik ist jedoch ambivalent. Ähnlich wie bei der wirtschaftlichen Verflechtung mit der VR China gibt es keine unstrittige Antwort auf die Frage, ob die Sicherheit Taiwans durch die Innenpolitik des Landes erhöht oder gefährdet wird. Insgesamt überwiegen jedoch die positiven kompensatorischen Effekte die möglichen Risiken. Die Demokratisierung und die Status quo-Orientierung der taiwanischen Bevölkerung sind Faktoren, die sich positiv auf die Sicherheit des Landes auswirken. Insbesondere die Demokratisierung wird wie gezeigt aktiv als Bestandteil der kompensatorischen Sicherheitsstrategie des Landes genutzt. Die Gefahr, daß die infolge der Demokratisierung stärker akzentuierte, eigenständige Identität der taiwanischen Gesellschaft den Wunsch nach einer Unabhängigkeitserklärung weiter verstärken und eine gewaltsame Reaktion der VR China hervorrufen könnte, erscheint zum jetzigen Zeitpunkt dagegen von nachrangiger Bedeutung.

5.3 Kompensation als Strategie für die Erweiterung sicherheitspolitischer Handlungsspielräume

Die untersuchten Handlungsfelder „Wirtschaft und Außenhandel“, „regionale Zusammenarbeit“ und „Innenpolitik“ beleuchten unterschiedliche Punkte im Spektrum von Kontinuität und Wandel in der Sicherheitspolitik. Wirtschaftliche Elemente einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie sind in erster Linie geeignet, um kurzfristig auf dynamische Veränderungsprozesse des internationalen Umfeldes zu reagieren. Da der Einfluß staatlicher Akteure in diesem Bereich jedoch relativ begrenzt ist, ist die Übereinstimmung staatlicher sicherheitspolitischer Interessen mit den ökonomischen Interessen privater Akteure Voraussetzung, um Wirtschaft und Außenhandel in eine kompensatorische Sicherheitsstrategie wirksam einfügen zu können. Außerdem erfordert diese Handlungsoption keine tiefgreifenden Veränderungen sicherheitspolitischer Wahrnehmungen, sondern kann sich überwiegend auf ökonomische Interessen stützen. Wie die Untersuchung Taiwans und Estlands zeigt, mindert eine traditionelle Bedrohungsperzeption den kompensatorischen Nutzen wirtschaftlicher Verflechtungen, indem sie ökonomische Austauschprozesse mit als bedrohlich wahrgenommenen Staaten zu kontrollieren und zu minimieren sucht.

Das gleiche gilt im Grundsatz auch für die regionale Kooperation. Formen regionaler Zusammenarbeit lassen sich allerdings stärker von den politischen Entscheidungsträgern unmittelbar gestalten. Alle drei Beispiele zeigen jedoch, daß die Änderungsdynamik regionaler Kooperationsprozesse hinter derjenigen zurückbleibt, die von Wirtschaft und Außenhandel ausgelöst werden können. Der Zugewinn an politischer Gestaltbarkeit und die stärker mittel- und langfristige Wirkung regionaler Kooperationsmuster als Teil einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie haben eine gemeinsame Ursache: Anders als Wirtschaft und Außenhandel ist die Ableitung positiver sicherheitspolitischer Effekte aus der regionalen Zusammenarbeit stärker von einem Wandel der sicherheitspolitischen Interessendefinition und der Bedrohungsperzeptionen der beteiligten Akteure abhängig.

Da derartige Veränderungen nicht kurzfristig zu erreichen sind, können sie allenfalls das Fernziel politischen Handelns bilden. Auf dem Weg zu einem übergreifenden Wandel des Sicherheitsverständnisses der beteiligten Akteure muß es jedoch mindestens das Ziel sein, ein substantielles Kooperationsinteresse in der gesamten Region zu wecken. Dieses Kooperationsinteresse kann bei den potentiellen Partnern in der Region durchaus unabhängig von sicherheitspolitischen Überlegungen entstehen. Finnlands Initiative einer Nördlichen Dimension der Europäischen Union und die damit verbundenen Versuche, Rußland für eine verstärkte grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Region zu interessieren, ist ein Schritt in dieser Richtung. Unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten lassen sich optimale Resultate erst erzielen, wenn es zur Herausbildung einer tatsächlichen Sicherheitsgemeinschaft in Deutschens Sinne kommt, also Formen der Zusammenarbeit entstehen, die mit einem sicherheitsrelevanten Perzeptionswandel und einem weniger bedrohungsorientierten Sicherheitsbegriff aller Beteiligten verbunden sind. Die Bedeutung dieser Bedingungen für die erfolgreiche Adaption regionaler Kooperationsstrukturen an eine kompensatorische Sicherheitsstrategie demonstriert Taiwan. Da diese Voraussetzungen hier nur ungenügend gegeben sind, bleibt auch der kompensatorische Nutzen der regionalen Kooperation für Taiwan begrenzt.

Mit Finnland dagegen läßt sich ein Beispiel für einen Wandel sicherheitspolitischer Perzeptionen anführen, der die aktive Förderung regionaler Kooperationsstrukturen begünstigt und die regionale Zusammenarbeit als eigenständiges Element in eine kompensatorische Sicherheitsstrategie einbezieht. Die positiven Erfahrungen mit der Neutralitätspolitik, die eine dauerhafte Stabilisierung der Beziehungen mit der Sowjetunion ermöglichte, hat diesen Perzeptionswandel überhaupt erst ermöglicht. Dies ist gleichzeitig ein Indikator für die langen Zeiträume, die derartige Prozesse bei den politischen Entscheidungsträgern und in der Gesellschaft insgesamt erfordern. Die Überzeugung, daß Sicherheitsgewinne dauerhaft nur durch Formen des politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Austauschs innerhalb einer Region zu erzielen sind, findet sich in den finnisch-russischen Beziehungen jedoch vorrangig auf der Seite Finnlands. Die finnische

Reaktion auf diese Erkenntnis besteht im wesentlichen darin, in Rußland ein materielles Interesse an der Zusammenarbeit im europäischen Nordosten zu wecken. Beispiele dafür sind die Projekte im Rahmen der Nördlichen Dimension der Europäischen Union, insbesondere im Energiesektor, und der Versuch, die durch die EU-Mitgliedschaft erzielten Sicherheitsgewinne auf dem Wege der Multilateralisierung und Europäisierung der finnischen Rußlandpolitik auf die Beziehungen mit dem östlichen Nachbarn zu projizieren.

Estland dagegen ist ein Fall, in dem die regionale Zusammenarbeit in bezug auf ihren Stellenwert in einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie einen mittleren Rang einnimmt. Einerseits ist Estland intensiv in die Kooperationsstrukturen in der Ostseeregion eingebunden. Auch die Zusammenarbeit der drei baltischen Staaten untereinander ist insbesondere auf militärischem Gebiet fester Bestandteil der estnischen Sicherheitspolitik. Andererseits ist bei den politischen Entscheidungsträgern nur ein langsamer und begrenzter Wandel des Sicherheitsverständnisses erkennbar. Ähnlich Finnland müßten sie eine Maximierung des Sicherheitseffekts regionaler Zusammenarbeit durch die Suche nach praktischen Anknüpfungspunkten für die Kooperation mit Rußland anstreben. Verursacht durch die bei vielen Beteiligten noch vorhandenen Bedrohungsperzeptionen und mit Rücksicht auf die estnische Öffentlichkeit sind derartige Initiativen bislang weitgehend unterblieben.

Das wie im Falle Finnlands auch hier - und womöglich in intensivierter Form - das Problem berührt wäre, auch auf russischer Seite ein tragfähiges Kooperationsinteresse zu wecken, stellt den grundsätzlichen Befund für die estnische Seite nicht in Frage. Die Folge ist, daß die regionale Kooperation kaum als eigenständiger Bestandteil einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie betrachtet wird. Vielmehr wird sie gegenüber den Staaten Nord- und Westeuropas als Hebel für die Beschleunigung der Integration in westliche Kooperationsstrukturen, insbesondere EU und NATO, verwendet. Im Unterschied zu Finnland sind Konzepte, die sicherheitspolitischen Möglichkeiten regionaler Zusammenarbeit auch gegenüber Rußland zu nutzen,

entweder nicht existent oder allenfalls in sehr rudimentären Ansätzen vorhanden.

Innenpolitische Faktoren zeichnen sich in einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie durch zwei Besonderheiten aus: Erstens bauen sie in allen drei untersuchten Ländern auf langfristigen Perzeptionen auf und sind daher ein sehr stabiler und berechenbarer Faktor in der Sicherheitspolitik eines Landes. Zweitens erweisen sich innenpolitische Handlungsfelder in der Regel als sehr wirkungsvolle Bestandteile einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie. Von den drei untersuchten Staaten wird dies insbesondere am Beispiel Taiwans deutlich. Innenpolitischer Faktor mit zentraler außen- und sicherheitspolitischer Wirkung ist hier der Demokratisierungsprozeß, der gegenüber den USA zur Sicherung des erforderlichen politischen und militärischen Rückhalts im Konflikt mit dem Festland eingesetzt wird.

Innenpolitik unterstützt vorrangig die auf Kontinuität ausgerichteten Aspekte nationaler Außen- und Sicherheitspolitik. Damit unterscheidet sie sich von den wirtschaftlichen Einflußfaktoren, die dynamischeren Wandlungstendenzen unterworfen sind und eine schnellere Reaktion auf Veränderungen des internationalen Umfelds erlauben. Da gesellschaftliche Wahrnehmungen sich über längere Zeiträume verändern, sind sie stabiler und berechenbarer und können als langfristiger Bestandteil in eine kompensatorische Sicherheitsstrategie eingebaut werden. Darüber hinaus sind sie gegenüber externen Adressaten von großer Überzeugungskraft bei der Mobilisierung politischer Unterstützung.

Der Wandel des internationalen Systems seit Ende der 1980er Jahre hat sich unabhängig von der Beständigkeit der Bedrohungsperzeptionen auf die sicherheitspolitischen Handlungsoptionen der untersuchten Akteure ausgewirkt. Grundsätzlich läßt sich sagen, daß die Transformation sozialistischer Gesellschaften und ihrer planwirtschaftlichen Systeme ebenso wie die andauernden Globalisierungsprozesse neue, vorrangig nichtmilitärische Handlungsoptionen in der Außen- und Sicherheitspolitik Estlands, Finnlands und Taiwans eröffnet haben. Sie überwiegen in der Regel die dadurch

entstandenen neuen Risiken. Insgesamt wird auf diese Weise deutlich, daß die Handlungsstrategien schneller an eine veränderte sicherheitspolitische Umgebung angepaßt werden als die dahinter stehenden Bedrohungsperzeptionen und die sicherheitspolitischen Zielsetzungen. Das bestätigt die Vermutung, daß staatliche Akteure in der Wahl von Instrumenten und Mitteln flexibler sind als bei der Definition sicherheitspolitischer Zielsetzungen.

Wo liegt also der Kern der Sicherheitsprobleme der drei untersuchten Länder und haben sie den Schlüssel zu ihrer Bewältigung bereits gefunden? Unterschiedliche Antworten auf diese Fragen liefern Finnland und Estland. In beiden Ländern steht Rußland, dessen innenpolitische Situation zeitweise ebenso unberechenbar erscheint wie sein außenpolitisches Verhalten, im Zentrum der sicherheitspolitischen Überlegungen. Finnland steht in gewisser Weise für den Erfolgsfall einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie. Die Strategie wird der Bedrohungsperzeption gerecht und erfüllt die sicherheitspolitischen Zielsetzungen der finnischen Politik. Sie verschafft Finnland über die Europäische Union eine weitreichende Integration mit den politischen Strukturen Westeuropa einschließlich des Engagements an der militärischen Krisenbewältigung in Europa. Die kompensatorische Sicherheitsstrategie ermöglicht die Zugehörigkeit zu den Kernländern des europäischen Integrationsprozesses, ohne daß die Beziehungen mit Rußland dadurch beeinträchtigt würden. Im Gegenteil erlaubt sie eine Ausweitung des Kooperationsangebotes an Rußland und die Bearbeitung unmittelbar sicherheitsrelevanter Probleme in den Grenzregionen.

In Estland verspüren die politischen Entscheidungsträger dagegen ein Spannungsverhältnis zwischen der kompensatorischen Sicherheitsstrategie und der Bedrohungsperzeption. Wie Finnland sieht auch Estland in einer konsequenten Westorientierung die Lösung seiner sicherheitspolitischen Probleme. Anders als in Finnland spielt der Ausgleich mit Rußland darüber nur eine untergeordnete Rolle, für das Ziel der Westintegration wird sogar eine weitere Belastung der Beziehungen in Kauf genommen. Es erscheint allerdings fraglich, ob dieser Weg langfristig selbst im Falle eines NATO-Beitritts und dem

Erhalt der ersehnten Sicherheitsgarantien erfolgreich sein wird, wenn er gleichzeitig mit einer weiteren Vertiefung der Kluft zu Rußland verbunden ist. Der Schlüssel zur Befriedigung der estnischen Sicherheitsbedürfnisse liegt daher nicht in einer einseitigen Ausrichtung auf den Westen als Endziel estnischer Außenpolitik. Den Kern des Problems kann Estland nur treffen, wenn die Annäherung an die westlichen Kooperationsstrukturen in einer Weise erfolgt, daß sie als Ausgangspunkt für einen Ausgleich mit Rußland dienen kann. Dazu scheint eine kompensatorische Sicherheitsstrategie besser geeignet zu sein als das Beharren auf traditionellen Konzepten. Daß dieser Weg für Estland angesichts der unterschiedlichen historischen Erfahrungen und aktuellen Probleme langwieriger und schwieriger ist als für Finnland und die Hälfte des Weges auch von russischer Seite zurückzulegen sein wird, steht außer Frage. Die Mitgliedschaft in der Europäischen Union und die Einbettung in die regionale Zusammenarbeit sollte Estland jedoch den nötigen Rückhalt bieten, um die Beziehungen mit Rußland aktiver als bisher in seinem Sinne zu gestalten.

Die Außen- und Sicherheitspolitik Taiwans geht sehr kreativ mit den Beschränkungen um, die sich aus der Bedrohung durch die VR China und die fehlende internationale Anerkennung ergeben. Der Verweis auf die erfolgreiche Demokratisierung Taiwans hat sich auf diese Weise zu einem einflußreichen Mittel bei der Sicherung der amerikanischen Unterstützung im Konflikt mit der VR China entwickelt. Die Versuche Taiwans, das wirtschaftliche Gewicht des Landes für seine sicherheitspolitischen Ziele einzusetzen, führt zu einer Reihe regionaler Kooperationsinitiativen. Angesichts der großen politischen Gegensätze mit der VR China und der starren Interpretationen des „Ein China-Prinzips“ fällt es der taiwanischen Politik allerdings äußerst schwer, die wirtschaftliche Verflechtung auch gegenüber Peking als Bestandteil einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie einzusetzen. Dazu kommt, daß in Taiwan selbst die Bewertung der Wirtschaftsbeziehungen mit dem Festland sehr ambivalent ausfällt. Die ökonomischen Interessen Taiwans und der VR China erscheinen jedoch als der Schlüssel zu einer Entspannung der bilateralen Beziehungen, um jenseits grundsätzlicher politischer Differenzen Sicherheitspolitik aktiv gestalten zu können. Sie ist gleichzeitig Voraussetzung

für einen effizienteren Einsatz regionaler Kooperationsinitiativen innerhalb einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie.

An die Untersuchung der Außen- und Sicherheitspolitik von Estland, Finnland und Taiwan schließt sich die Frage an, welche allgemeineren Erkenntnisse über Kompensation als sicherheitspolitischer Strategie sich über diese Beispiele hinaus gewinnen lassen. Lassen sich aus der begrenzten Anzahl von Einzelfallstudien allgemeinere Typen kompensatorischen sicherheitspolitischen Verhaltens ableiten? Kompensatorische Sicherheitsstrategien können auf zweifache Weise typisiert werden: Erstens ist eine Unterteilung nach der Auswahl und Betonung einzelner Politikbereiche möglich. Wie die drei Fallstudien verdeutlichen, läßt die Wahl bestimmter Handlungsfelder wie Wirtschaftspolitik, regionale Zusammenarbeit oder Bereiche der Innenpolitik als Schwerpunkt einer kompensatorischen Strategie Rückschlüsse auf außenpolitische Zielsetzungen und Wahrnehmungen zu. Liegt der Schwerpunkt der kompensatorischen Sicherheitsstrategie auf der Wirtschaftspolitik und den Außenhandelsbeziehungen des betreffenden Staates, ist tendenziell eher von der Annahme auszugehen, daß eine kompensatorische Sicherheitsstrategie im engeren Sinne eines Ersatzes nicht verfügbarer anderer Optionen verfolgt wird. Wirtschaft und Außenhandel sind im Rahmen einer kompensatorischen Strategie sicherheitspolitisch einsetzbar, ohne wesentliche Anpassungen der sicherheitspolitischen Wahrnehmung der Akteure zu erfordern. Um Formen der regionalen Zusammenarbeit oder auch innenpolitische Einflußfaktoren als Element einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie einsetzen zu können, ist in der Tendenz eine weiterreichende Anpassung des sicherheitspolitischen Verständnisses und der Zielsetzungen der Akteure erforderlich. Darüber hinaus ist auch der Zeitraum, bis zu dem die erwarteten sicherheitsrelevanten Effekte sicht- und nutzbar werden, in diesen Handlungsfeldern länger anzusetzen. Die Schwelle, innenpolitische Handlungsfelder oder Formen der regionalen Zusammenarbeit zu Bestandteilen einer kompensatorischen Sicherheitsstrategien zu machen, liegt demnach höher als im Bereich von Wirtschaft und Außenhandel. Die Betonung dieser Instrumente erfordert nicht nur das Vorhandensein eines geeigneten politischen Umfeldes wie zum Beispiel eine entwickelte Kultur der Zusammenarbeit in der Region. Vielmehr

müssen die erwarteten Vorteile für die politische Situation des Landes und die sicherheitspolitischen Gewinne so hoch sein, daß sie den erforderlichen Aufwand rechtfertigen.

Zweitens lassen sich kompensatorische Sicherheitsstrategien danach unterscheiden, in welchem Maße sie mit einem Wandel sicherheitspolitischer Perzeptionen verbunden sind. Die Entscheidung, welchem Kompensationstyp ein Land zuzuordnen ist, beantwortet auch die Frage, warum in dem jeweiligen Fall von der ursprünglich präferierten Strategie abgewichen und die zunächst kompensatorisch intendierte Politik zu einer dauerhaften Strategie verstetigt wird. Unterscheiden lassen sich demnach kompensatorische Strategien in einem engeren Sinn und Strategien, die durch ihre Dauerhaftigkeit bereits ihrerseits einen Perzeptionswandel bei den Akteuren bewirkt haben und damit nicht mehr ausschließlich als Ersatz einer ansonsten gewünschten, aber nicht verfügbaren Handlungsoption betrachtet werden können. Kompensatorische Sicherheitsstrategien im eigentlichen und ursprünglichen Sinn verlieren die ursprüngliche Definition ihrer sicherheitspolitischen Ziele und Auffassungen nicht aus dem Blick. Sie verstehen Kompensation im wesentlichen als Ersatz, der diejenigen Defizite ausgleicht, die aus der dauerhaften oder vorübergehenden Nichterreichbarkeit der als optimal angesehenen Option entstehen. Dagegen ist Finnland ein Beispiel für einen Typ kompensatorischer Sicherheitsstrategien, die sich durch die Dauer und den Erfolg ihrer Anwendung verselbständigen und ihrerseits eine Überarbeitung oder Neudefinition der ursprünglichen sicherheitspolitischen Wahrnehmung auslösen. In diesem Fall verliert der ursprüngliche Ersatz seinen provisorischen Charakter und wird zu einem Wert an sich. Der Begriff des „Kompensatorischen“ verschiebt sich von der ursprünglichen Bedeutung des Ersatzes einer nicht verfügbaren Handlungsoption zu einem Verständnis als Ersatz traditioneller sicherheitspolitischer Instrumente durch neue Handlungsoptionen. Die in der vorliegenden Arbeit untersuchten Beispiele verdeutlichen damit in besonderem Maße, daß das Nebeneinander von alten Bedrohungen und neuen Strategien auch in den Zeiten von Transformation und Globalisierung die Außen- und Sicherheitspolitik prägt und langfristig der Abschied von alten Bedrohungsmustern lohnender ist als die Stärkung militärischer Potentiale.

