

Michael Gehler

**Die Umbruchjahre 1989/91 und die Folgen für das 21. Jahrhundert –
Von der Gewissheit der bipolaren zur Unsicherheit der multipolaren Welt:
Architekturwandel des internationalen Systems und Paradigmenwandel EU-Europas**

Vorbemerkungen

In der Mitte und im Osten Europas sowie in der ehemaligen Sowjetunion standen die Jahre 1989/91 im Zeichen dramatischer Umwälzungen. Die kommunistischen und realsozialistischen Herrschaftssysteme gaben ihre Macht ab und lösten sich in atemberaubender Schnelligkeit auf. Die umstürzenden Ereignisse zogen mannigfaltige Konsequenzen nach sich. Neben den militärischen, politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Machtverschiebungen ergaben sich auch in der Architektur der internationalen Organisationen Europas und der Welt erhebliche Veränderungen. Die Durchtrennung des Eisernen Vorhangs am 27. Juni und der Fall der Berliner Mauer am 9. November 1989 ließen den Kalten Krieg in Europa vor aller Welt sichtbar zu Ende gehen. Dies dokumentierte die Charta von Paris vom 21. November 1990. Michail Gorbatschow wollte ursprünglich nicht, dass ein wiedervereinigtes Deutschland der NATO angehören dürfe. Schließlich hatte die Sowjetunion die westliche Allianz jahrzehntelang als feindliches Bündnis betrachtet. Gemäß seiner traditionellen Nachkriegspolitik präsentierte Moskau noch während der Zwei-Plus-Vier-Verhandlungen bezüglich der Bündnisfrage Überlegungen, die auf einen neutralen Status des vereinigten Deutschlands abzielten. Die Geschichte wäre völlig anders verlaufen, hätte sich 1991 auch die NATO aufgelöst – wie es der Warschauer Pakt für sich vorgesehen und beschlossen hatte. Für die Westmächte und die Regierung Helmut Kohl waren die sowjetischen Vorschläge nicht akzeptabel. Der US-amerikanische Außenminister James Baker und der französische Staatspräsident François Mitterrand hatten für die NATO-Mitgliedschaft des vereinten Deutschlands optiert. Am 31. Mai 1990 gab Gorbatschow seine Zusage. Bei einem Gespräch im Weißen Haus mit US-Präsident Bush stimmte er zu, dass das vereinte Deutschland selbst entscheiden sollte, welchem Bündnis es angehören wolle. Um innenpolitischen Druck zu vermeiden, veröffentlichte Gorbatschow seine Position nicht sofort, sondern wartete auf ein Signal der Entspannung aus dem Westen. Die NATO ihrerseits kam der UdSSR dadurch entgegen, dass sie auf einer Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs ihrer Mitgliedstaaten am 5. und 6. Juli 1990 in London eine Erklärung verabschiedete, in der ein grundlegender Wandel der atlantischen Allianz angekündigt wurde: NATO und Warschauer Pakt sollten sich „nicht länger als Gegner betrachten“. Die NATO würde ihre Streitkräftestruktur und Strategie den veränderten Bedingungen der Welt nach dem Ende des Kalten Krieges anpassen, die Zahl der Nuklearwaffen reduziert und die Strategie der „flexible response“ so umgestaltet werden, dass sie „eine verminderte Abstützung auf Nuklearwaffen“ widerspiegeln. Damit sollte die Allianz dazu beitragen, „die Hinterlassenschaft von Jahrzehnten des Misstrauens zu überwinden“. So verheißungsvoll das Credo auch lautete, es sollte mit Blick auf die weitere Entwicklung nicht eintreten.

Im Folgenden werden die Veränderungen der internationalen Beziehungen am Beispiel der Weltmächte und der internationalen Organisationen v. a. hinsichtlich des Westens und Europas, dargestellt, analysiert und mit Blick auf eine sichere und stabilere Welt gefragt, was seither getan worden ist und was noch zu tun bleibt. Für die Beantwortung dieser Fragestellung ist es zunächst hilfreich, wenn man sich an den zeitgenössischen Erwartungen im Zusammenhang mit dem Fall der Mauer von 1989 und dem Zusammenbruch der Sowjetunion von 1991 orientiert. Es gab eine Fülle von Einschätzungen und Hoffnungen mit

Blick auf die Folgen dieser beiden Zäsurjahre, Erwartungen, die in Summe betrachtet nicht zusammenhängend, ja sogar widersprüchlich waren: So gab es im Zuge des 9. Novembers 1989 den weit verbreiteten Glauben, der Friede auf Erden sei nun ausgebrochen und der Kalte Krieg definitiv zu Ende. Die NATO und die WEU schienen als alleinige Sicherheits- und Verteidigungsorganisationen festzustehen. Der Kleinstaat, so meinte man, hätte an Bedeutung verloren und Neutralität ihre Rolle schon gar gänzlich ausgespielt. Im Zuge des vermeintlichen Endes des Kalten Kriegs auf globaler Ebene wie auch im Kontext der Revidierung der Kuwait-Invasion von Saddam Hussein 1991 durch einstimmiges UNO-Sicherheitsratsvotum und die „Polizeiaktion“ gegen den Aggressor schienen die Vereinten Nationen eine Profilierungsphase vor sich zu haben. Die Sorge vor der deutschen Gefahr war Anfang der 1990er Jahre noch weit verbreitet – surreale Vorstellungen von einem „Vierten Reich“ kursierten nicht nur in der Presse, sondern auch in so manchen Köpfen von Politikern – einmal abgesehen von den besorgten Intellektuellen. Russland wählte man nach dem Zerfall der UdSSR geschwächt und am Boden. Die USA schienen als einzig verbleibende und führende Supermacht übrig geblieben. Hinter all diesen Lagebeurteilungen und Wahrnehmungen aus den Jahren 1989-1991 ließe sich mit einem „wirklich“ nachfragen bzw. ein Fragezeichen setzen.

I. Die USA und ihr Ende als allein dominierende und führende Supermacht

Die USA erlebten in den Jahren 1989/90 mit der Einigung Deutschlands und der damit verbundenen Option einer zukünftigen NATO-Osterweiterung Sternstunden ihrer Diplomatie (James Baker, Condeleezza Rice). Fast niemand war für die deutsche Einheit – weder die Europäer (außer Felipe Gonzales) noch Gorbatschow – dafür aber die Vereinigten Staaten. Schon im Zweiten Golfkrieg mit der Befreiung des Kuwaits 1991, den dort restaurierten verkrusteten Machtstrukturen und dem zwar zurückgeschlagenen, aber nicht besiegten Saddam Hussein erzielten sie nur Teilerfolge. Die US-Außenpolitik unter Bill Clinton versuchte sich einerseits mit der Lösung des Nahostkonflikts durch das Arafat-Rabin-Abkommen 1993, andererseits übte sie eine Politik der Nadelstiche mit vereinzelt Bombardements und Embargos gegenüber dem Irak und Libyen aus, bot aber dabei dem international organisierten Terrorismus keinen entschiedenen Einhalt – Osama bin Laden konnte sich ungestört im Sudan bewegen und mit Afghanistan einen neuen Rückzugsraum und Stützpunkt vorbereiten. In den Balkankrisen (1995/96) konnten die USA ihre Luftkriegsstärke ausspielen und die militärische Konfliktlösungsunfähigkeit der EU offen legen. Den Vermittlungsbemühungen Clintons im Nordirland-Konflikt stand der gezielt herbeigeführte Krieg gegen „Restjugoslawien“ wegen der Kosovofrage 1999 gegenüber, der bereits einen ersten wichtigen Hinweis auf die US-Politik militärischer Stärke ohne diplomatische Erfolge und erfolgreiche politische Nachkriegskonzeptionen gab, was sich im Irakkrieg gänzlich offenbarte. Mit der Lewinsky-Affäre war ein innenpolitischer Moral- und Prestigeverlust für das US-Präsidentenamt verbunden.

Der 11. September 2001 war der unerklärte Krieg gegen die USA, der bis zum heutigen Tag anhält. Durch die erstmalige Ausrufung des Bündnisfalls in der Geschichte der atlantischen Allianz durch die USA, jingoistische Reaktionen und innerstaatliche Überreaktionen war den Terroristen die Provokation der gereizten Weltmacht gelungen. Der Glaube von der Unabhängigkeit und Unverletzlichkeit der USA auf eigenem Territorium war erstmals erschüttert worden. Mit „enduring freedom“ starteten die USA noch im NATO-Verbund und mit Billigung der Verbündeten und der Welt den Krieg gegen das Taliban-Regime in Afghanistan, mit dem „preventive strike“ gegen den Irak den höchstumstrittenen Dritten Golfkrieg (bezeichnet man den Krieg Iran-Irak in den 1980er Jahren als ersten Golfkrieg), der nicht nur zur Zerstörung der Allianz gegen den Terrorismus, sondern auch zur außenpolitischen Trennung der EU-Staaten, vor allem aber zur Spaltung und Lähmung der

NATO führte, die im Irakkrieg untätig blieb. Das weitere Vorgehen der Administration von George W. Bush und der ihn umgebenden Clans von Neokonservativen (Stichworte Abu Ghraib, Guantánmo, PATRIOT Act etc.) führten sowohl zu einem Attraktivitätsverlust („the end of the american dream“), als auch zu einem internationalen Imagekollaps. Was ist aus „democracy enforcement“ und „nation building“ geworden?

Der Krieg gegen den Irak wurde nicht primär aus demokratiepolitischen, sondern anderen, allzu offensichtlichen Gründen geführt: Verhinderung des Ressourcenzugriffs durch Drittstaaten, Terrorismusbekämpfung und Schutz für Israel – über die Gewichtung kann man streiten. Dem verkündeten militärischen Sieg folgte die Nachkriegsniederlage in der Neugestaltung des Iraks. Vier Jahre nach dem Angriffskrieg wird ein groß angelegter US-Truppenrückzug mittel- und langfristig als unabwendbar beurteilt – zur Vermeidung eines völligen Gesichtsverlustes, aber der Verbleib von symbolischen Stützpunkten als gegeben vorausgesetzt.

II. Von der UdSSR zur Russischen Föderation: Zusammenbruch, Abschied von der Agonie und Aufbruch zur Weltmachtambition

Die *UdSSR* erlebte mit Michail Gorbatschow von 1985 bis 1991 neuartige Außenaktivitäten – die Duldung der Freiheitsrevolutionen 1989/90 und die Zustimmung zum gemeinsamen Vorgehen gegen Saddam Hussein nach dessen Kuwait-Intervention – aber auch innere Auflösungserscheinungen. Die Reformbewegungen kamen nur langsam in Gang. Armut und Not dominierten. Der Zusammenhalt wurde schwieriger. 1991 wollten die zwei größten Unionsrepubliken Russland und die Ukraine selbstständig werden. Gorbatschow reagierte mit einem Vertrag über eine Wirtschaftsgemeinschaft Russlands mit sieben unabhängigen Unionsrepubliken. Die Vereinbarung hatte nur wenige Monate Bestand, da die Ukraine eine neuerliche Zentralisierung befürchtete. Der Putschversuch der Generäle und Gegner Gorbatschows 1991 führte zu dessen Entmachtung und zur Machtübernahme Boris Jeltsins. Nach der Auflösung der kommunistischen Partei trat Gorbatschow als Generalsekretär zurück. Am 8. Dezember 1991 entstand auf Basis der Dreiergemeinschaft Russland, Weißrussland und Ukraine im Abkommen von Minsk die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS). Bei einem Treffen in Almaty traten acht weitere führende Sowjetrepubliken (Armenien, Aserbaidschan, Kasachstan, Kirgisistan, Moldawien, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan), die zuvor ihre Unabhängigkeit erklärt hatten, der GUS bei. Der neue Staatenbund war nicht gefestigt. Seine Mitglieder versuchten die Erfüllung der internationalen Verpflichtungen der früheren UdSSR zu garantieren. Dazu gehörte die Entwicklung eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes, wofür Rahmenbedingungen zur Schaffung einer Wirtschaftsunion bereits 1993 geschaffen wurden. 1996 vereinbarten Russland, Weißrussland, Kasachstan, Kirgisistan und ab 1999 Tadschikistan ein Abkommen über einen gemeinsamen Wirtschaftsraum. Diese Zollunion wurde „Gemeinschaft Integrierter Staaten“ (GIS) genannt. Russland und Weißrussland begründeten im April 1996 die „Gemeinschaft Unabhängiger Republiken“, welche einen Staatenbund unter Beibehaltung der Souveränitätsrechte beider Länder darstellte. Die neuen Bünde waren keinesfalls gefestigt und kriegerische Konflikte innerhalb der GUS-Staaten wie z. B. zwischen Aserbaidschan und Armenien keine Seltenheit.

Unter Jeltsin schwankte die Russische Föderation zwischen außenpolitischer Agonie und ökonomischem Ausverkauf. Der erste Krieg gegen Tschetschenien 1994-1996 war unnötig und primär zur Imageprofilierung Jeltsins gedacht, der zweite unter Vladimir Putin seit 1999 mehr schon eine Konsequenz aus dem ersten Krieg zur Befriedung der Rebellen und Eindämmung der Islamisten in der Region – also einem Sachzwang gehorchend (so weit folge ich auch Gerhard Mangott). Trotz innenpolitischer Rückschläge aufgrund der gescheiterten Verschleierungsversuche des Unglücks der Kursk und im Konflikt mit

tschetschenischen Terroristen auf eigenem Territorium demonstrierte Putin durch eine Politik der eisernen Faust gegen die Oligarchen innenpolitische Stärke. Inzwischen avancierte er vom ehemaligen US-Verbündeten im Kampf gegen den Terrorismus im Kosovo-, Nahost- und Irankonflikt zu einem Weltmachtaspiranten, der mit neuerlicher Aufrüstungspolitik und in der Energie- und Ressourcenfrage Druck vor allem auf die USA, die Ukraine und Europa auszuüben versteht.

III. Die europäischen Mächte zweiten weltpolitischen Ranges

Großbritannien, Frankreich und Deutschland sind seit dem Zweiten Weltkrieg nur mehr Mächte zweiten Ranges. Das *Vereinigte Königreich* übte sich nach 1989/90 von Margaret Thatcher über John Major bis Tony Blair in seiner Zwischen- (Zwitter-)Stellung zwischen Europa und den USA. Daraus erwuchs keine außenpolitische Stärke, sondern ein anhaltendes Dilemma. Das integrationspolitische EU-opting out betraf die Beitrags-, Sozial- und Währungspolitik und zuletzt auch den Grundrechtsbereich. Auf dem außen- und sicherheitspolitischen Sektor erfuhr die special relationship mit den USA durch das Engagement im Irakkrieg eine Neuauflage, was Blair das Image von „Bushs pudel“ einbrachte. Im Dilemma zwischen den zwei Welten ohne einen eigenen starken dritten Machtkreis zu bilden, blieb die Politik Großbritanniens bis zuletzt gefangen. Politischer Weltrang war damit nicht mehr (zurück) zu gewinnen.

Frankreichs Politik bewegte sich nach Mitterrand unter Chirac in einer Phase der integrationspolitischen Passivität. Die französische Ratspräsidentschaft 2000 war aufgrund innenpolitischer Krisen und Stagnation zu keinen entscheidenden integrationspolitischen Impulsen imstande. Der fast gescheiterte Gipfel von Nizza im Dezember 2000 mit einem unbefriedigenden neuen Unionsvertrag, der für viel Konfliktstoff sorgen sollte, war Ausdruck der malaise. Arbeitslosigkeit, Jugendkrawalle und Korruption prägten das innenpolitische Bild. Das negative Referendum („Raffarendum“) zum Verfassungsvertrag 2005 war die Quittung für den miserablen inneren Zustand Frankreichs. Nicolas Sarkozy verspricht mehr Beweglichkeit und leadership für eine stärkere französische Europapolitik zu besitzen als Chirac. Frankreichs nationale Interessen bleiben aber vorrangig – wie die zweifelhaften Abmachungen mit Libyen von zuletzt nahe legen.

Die *Bundesrepublik Deutschland* leitete mit der aktiven Integrationspolitik von Helmut Kohl die wichtigen Schritte (Binnenmarkt, Währung, Europäische Zentralbank und eine noch nie da gewesene „big bang“-EU-Erweiterung) ein, die mit der Einführung des Euro 1999/2002 unter Gerhard Schröder fortgeführt und umgesetzt werden konnten. Doch die Folgen des innenpolitischen Reformstaus unter Bundeskanzler Kohl und die Lasten der deutschen Einheit wogen schwer. Schröder versuchte sich daher in Beschreitung des „deutschen Wegs“ mit spürbarer integrationspolitischer Reserve – v. a. hinsichtlich deutscher Beitragszahlungen und des EU-Stabilitätspakts. 1999 erlebte die Welt im so genannten Kosovo-Krieg den ersten deutschen Militäreinsatz seit dem Zweiten Weltkrieg – auf schauerliche Weise wieder mit einem Bombardement Belgrads. Bemerkenswert war die Vermittlungsaktivität des Außenministers Joschka Fischer im Nahostkonflikt. Nennenswert waren die Auslandseinsätze der Bundeswehr in Afghanistan und im Libanonkrieg 2006. Wenn der für Afghanistan zuständige deutsche General Kasdorf aber auch noch nach dem Tod von drei deutschen Polizisten nach dem jüngsten Anschlag festhält, dass es im Interesse der Bundesrepublik sei, in Afghanistan Polizisten und Sicherheitsexperten zu stationieren, so fragt sich, welche Interessen dies sind. Was haben Deutsche wirklich in Afghanistan verloren? Sie sind dort offensichtlich nicht erwünscht, wenn sie selbst in ihren eigensten Sicherheitszonen nicht sicher sind. Längst ist zu erkennen, dass sich in Afghanistan eine Irakisierung vollzieht. Der Drogenexport blüht jedenfalls in dieser Region. Es ist sehr darüber hinausgehend sehr zweifelhaft, ob die Durchführung der ISAF in Afghanistan bisher als Erfolg zu bewerten ist.

Solange die Politik nur halbherzig hinter den dort stationierten Verbänden steht und keine abgestimmte und integrierte Gesamtkonzeption für die Region in der Zeit nach den Militäroperation hat bzw. umzusetzen weiß, bleiben die international organisierten Sicherheitsvorkehrungen nur Flickwerk.

Es war offensichtlich nicht im Interesse Deutschlands am Irakkrieg teilzunehmen, jedenfalls des Bundeskanzlers und seines Außenministers Joschka Fischer, der auf der Münchner Sicherheitskonferenz zu Jahresbeginn 2003 Donald Rumsfeld und den Kriegsabsichten der Bush-Administration gegenüber deutlich machte: „I am not convinced.“ Es fragt sich daher, welche Absichten er und Gerhard Schröder (SPD) verfolgten. Mit der Verweigerung der Gefolgschaft für die USA im Krieg gegen den Irak 2003 traf der deutsche Bundeskanzler zweifellos eine säkulare Entscheidung, indem er eine emanzipatorische und vollsouveräne Handlung der Bundesrepublik setzte auch im Sinne Europas und europäischer Werte – mit Blick auf das transatlantische Bündnis in den von deutschen Abhängigkeiten gekennzeichneten Beziehungen zu den USA ein regelrechter Befreiungsschlag. Die betont freundschaftlichen Beziehungen zwischen Schröder zu Putin haben unter Angela Merkels Kanzlerschaft eine Normalisierung erfahren und sind in der Sache gut geblieben. Der Draht nach Moskau blieb intakt.

IV. Die NATO: Von der Legitimations- zur Existenzkrise - Neuorientierungsschub

Die *NATO* erweiterte sich ab der Mitte der 1990er Jahre bis 2004 um die Mitte und den Osten des Kontinents und flankierte damit auf antizipierende Weise den gesamteuropäischen ökonomischen Einigungsprozess. NATO-Generalsekretär Javier Solana konnte diese historische Entwicklung trotz russischer Kritik bewerkstelligen und dabei gleichzeitig einen transatlantisch-russischen Partnerschaftsrat installieren – eine diplomatische Meisterleistung. Im Jahr des 50. Gründungsjubiläums wandelte sich das ehemalige Verteidigungs- zu einem Angriffsbündnis, als der erste „out-of-area“-Einsatz im sogenannten „Kosovo-Krieg“ erfolgte – eine unzutreffende Bezeichnung, die treffender als Krieg gegen das so genannte „Rest-Jugoslawien“ zu betiteln ist. Den 11. September 2001 versuchte das Bündnis noch im Sinne des gemeinsamen Kampfes gegen den Terrorismus zu instrumentalisieren. Zeigte der Kampf gegen das Taliban-Regime in Afghanistan noch ein geschlossenes Vorgehen, so brach das Bündnis im Golfkonflikt über die Frage der Legitimation eines Präventivkriegs gegen Saddam Hussein auseinander. Damit ist von demokratischen Staaten Europas ein Präventivkrieg gegen eine Diktatur nicht nur als illegal, sondern auch als illegitim betrachtet worden, weil das Bedrohungspotential („weapons of mass destruction“), wie es vom Angreifer behauptet worden war, durch die IAEA jedenfalls nicht nachgewiesen werden konnte. Ex-CIA-Direktor George Tenet bezeichnete es auch als einen Fehler („This was a mistake“, *Newsweek*, 21.7.2003) des Geheimdienstes, den US-Präsidenten für eine seiner Reden mit der Information versorgt zu haben, der Irak habe aus Nigeria Uran für atomare Rüstungszwecke erhalten. Es handelte sich um eine Fehlinformation.

Die NATO hatte sich von einer militärischen Defensivallianz zu einem multifunktionellen Krisenbewältigungs- und Friedenserzwingungsbündnis entwickelt. Gab es im Kosovo-Konflikt bereits Spaltungstendenzen, so im Irak-Konflikt den Paralysezustand.

Auf der anderen Seite hat das Bündnis einen beachtlichen Wandel durchgemacht. Es handelte sich um einen bemerkenswerten Prozess der Globalisierung der NATO, u. a. durch gesteigerte Flexibilität, erreichte Interoperabilität und umfassende Kooperationen mit nahezu allen großen und maßgeblichen Staaten der Welt. Die NATO von heute ist weit mehr als nur eine Militärorganisation, nämlich mehr denn je eine Wertegemeinschaft, ein polyvalentes Gebilde, das auch im humanitären und zivilen Bereich wertvolle Hilfsdienste leistet. Bemerkenswert und erfolgreich war die Strategische Partnerschaft NATO-Russland. Sie hat einige Jahre neue Eskalationsformen, d. h. einen Kalten Krieg im erweiterten Europa, zu verhindern verstanden,

was schon im Sinne negativer Integration eine beachtliche Leistung war, wofür hauptsächlich Javier Solana verantwortlich zeichnete. Im Wesentlichen basiert die NATO heute immer noch auf zwei Pfeilern, die für sich gesehen wiederum die Bedeutung der Kontinuität der Entwicklung des Bündnisses unterstreichen: Es geht nach wie vor um kollektive Verteidigung und die transatlantische Bindung. Vor diesem Hintergrund bleiben die EU-Staaten – sei es mit oder ohne NATO-Mitgliedschaft – gut beraten, wenn sie weiterhin auf das Modell der Verteidigung setzen und sich gleichzeitig die Option auf Errichtung eines genuin europäischen Sicherheitskonzepts offen halten und angehen.

Nach einer Phase der Annäherung und Entspannung zwischen den USA und der UdSSR sowie Abrüstungsfortschritten zwischen Reagan und Gorbatschow hat sich im Zuge der „NATO-Osterweiterung“ spätestens seit Ende der 1990er Jahre ein neues Kaltes Kriegsszenario zwischen der Russischen Föderation und den USA in der Kaukasus- und Schwarz-Meerregion entwickelt. Parallel dazu ereigneten sich Entfremdung und Verwerfungen in den Beziehungen zwischen den USA und einer Reihe von EU-Staaten. Zwischen diesen hat auch ein Wettrennen um handels- und wirtschaftspolitische Vorteile in Asien eingesetzt.

EXKURS: *China* erfährt seit den 1990er Jahren einen Transformationsprozess ungeheuren gesellschaftlichen und sozioökonomischen Ausmaßes. Zwar hat es immer noch ein kommunistisches Einparteiensystem mit bis zu 50% verstaatlichter Wirtschaft, so ist dennoch das Reich der Mitte eine der größten wirtschaftlichen Boomregionen der Welt geworden, die sich anschickt, die stärkste Exportnation der Welt zu werden.

In der Zwischenzeit ist neues Misstrauen zwischen der Russischen Föderation und der NATO entstanden, welches Nahrung erhält, wenn man u. a. an die jüngst stattgefundenen Flottenmanöver der USA, Türkei, Bulgariens und Georgiens im Schwarzen Meer denkt. Man stelle sich die Reaktion der Vereinigten Staaten vor, würde die Russische Föderation im Golf von Mexiko gemeinsam mit Kuba und Venezuela Flottenmanöver abhalten.

V. Die Vereinten Nationen als Schattenorganisation?

Die *UNO* erlebte 1991 nach Ende des Kalten Kriegs erstmals ein einstimmiges Votum im Sicherheitsrat für die Polizeiaktion gegen den Irak. Unter Generalsekretär Kofi Annan erfuhr die UNO dann trotz Millenniumsgipfel und einer präsentierten Agenda für das 21.

Jahrhundert eine Phase der Stagnation und des Einflussverlusts. Dem Genozid in Ruanda zwischen Hutus und Tutsis 1994 standen die Vereinten Nationen hilflos und untätig gegenüber. Der fehlgeleitete und misslungene Blauhelm-Einsatz in Zusammenhang mit dem Massaker von Srebrenica vom Juli 1995 bedeutete den Tiefpunkt in der Geschichte der UN und einen der eklatantesten Misserfolge. Die Konflikte in Afghanistan, Somalia und im Irak mit verheerenden Anschlägen auf UNO-Einrichtungen und -Personal zeigen nicht nur die Grenzen der Befriedungs- und Konfliktlösungsmöglichkeiten der Weltorganisation auf, sondern machen auch auf ein gravierendes Akzeptanz- und Anerkennungsproblem aufmerksam. Aus dem Irak zogen sich bekanntlich die Vereinten Nationen zurück, was einer Kapitulation vor dem Terrorismus und der Politik der USA gleichkam – Kofi Annan bezeichnete nachträglich den Krieg gegen den Irak als „illegal“.

Unter dem neuen Generalsekretär Ban Ki Moon scheint sich die UNO nicht in einer Aufbruchstimmung zu befinden, um ein wirksameres Profil zu entwickeln.

Die Gründe für das Versagen und Scheitern im Bereich der high policy sind vielfältig: unzureichende finanzielle Mittel und fehlende materielle Ausstattung angesichts einer Vielzahl von Brandherden und Weltkonflikten und dadurch bedingt auch eine politische Überforderung; der Mangel an substantieller Unterstützung und entschiedenem Reformwillen

seitens der Weltmächte, die jahrzehntelange Wirkungslosigkeit der UN-Resolutionen im Israel-Palästinenser-Konflikt mit der eklatant einseitigen Positionierung der USA und damit verbunden der Bedeutungs- und Glaubwürdigkeitsverlust in der arabisch-islamisch-orientalischen Welt, die die UNO als westlich-amerikanisches Instrument so wie im ersten Kalten Krieg der 1950er Jahre im Korea-Konflikt wahrnimmt.

VI. Vom GATT zur WTO: Neue Ansätze und Ausweitung der Regeln im Welthandel

Im GATT-Rahmen wurden unterschiedlich hohe Zollsenkungen beschlossen. Mittels Dumping und Exportsubventionen hatten die Staaten Ausweichmöglichkeiten gefunden. Eines der Ziele der letzten Verhandlungsrunde bestand in der Verminderung der nichttarifären Handelshemmnisse. Ziel der Uruguay Runde (1986-1994) war die Wiederherstellung der Wirksamkeit des GATT-Abkommens. Am 15. April 1994 wurde ein Abschlussdokument in Marrakesch unterzeichnet, welches den Kern der WTO und des Welthandelsrechts bildete und aus drei Säulen besteht: GATT, GATS (Dienstleistungen) und TRIPS (geistiges Eigentum). Im Unterschied zum internationalen Vertragssystem des GATT ist die WTO eine internationale Organisation mit Streitbeilegungsverfahren. Das Dispute Settlement Understanding (DSU) hat Sanktionsmacht in Form zusätzlicher Zölle. Im GATT waren solche Entscheidungen nur dann gültig, wenn alle Mitglieder zustimmten. Seit 1994 ist das DSU-Urteil dieser Instanz verbindlich und nur schwer widerrufbar. Dieses neutrale Instrument bietet Vorteile für kleinere und schwächere Länder, da sie ihnen die Möglichkeit für ein faires Verfahren gewährleistet.

Die Ministerkonferenz in Seattle 1999 bedeutete eine erste Niederlage für die WTO. Neue Liberalisierungen in punkto Investitionen, Wettbewerb und öffentliche Beschaffung wurden durch groß angelegte Demonstrationen und weltweite Proteste verhindert. Die WTO steht auch weit mehr im Blickpunkt einer kritischen Öffentlichkeit als das GATT. Innerhalb der WTO kam es zu massiven Konflikten zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern. Letztere wollten die Uruguayrunde abgeschlossen wissen, bevor sie in eine neue Liberalisierungsrunde eintreten wollten. Ihre Anliegen bestanden im Abbau von Handelschranken für Textilien und Agrarsubventionen. Als ihre Forderungen unerfüllt blieben, endeten die Verhandlungen im Dezember 1999 ergebnislos.

Die seit 2001 durchgeführte Doha-Runde in Katar, einem kleinen Emirat am Arabischen Golf, sollte den Konferenzteilnehmern Verhandlungen ohne Demonstrationen ermöglichen. Während die Industriestaaten von den Entwicklungs- und Schwellenländern verlangten, dass sie ihre Märkte stärker für ausländische Industrieprodukte öffnen, forderten diese den Abbau von handelsverzerrenden Agrarhilfen in den Industriestaaten. Globalisierungskritiker wollen eine so genannte „Entwicklungsrunde“ durchsetzen und den ärmeren Ländern mehr Gewicht geben. 80% der WTO-Mitglieder zählen zu Entwicklungsländern. Richard Senti nennt Veränderungsmöglichkeiten: die Organisation auf ihre Grundidee zurückzuführen, d.h. auf Handel mit Gütern und Dienstleistungen – ohne aktuelle gesellschaftliche oder umweltpolitische Problemstellungen. Zweitens wäre eine Neuinterpretation des WTO-Rechts in Betracht zu ziehen, wobei sich die Frage stellt, ob die Berücksichtigung gesellschaftspolitischer Fragen gegen die Rechtsgrundlage verstößt. Variante drei entspräche der Forderung der NGOs, eine Kooperation internationaler Institutionen zu gewährleisten mit wechselseitiger Anerkennung und Durchführung von Handels- und Sozialmaßnahmen. Bei Einbeziehung gesellschaftspolitischer Themen wäre die WTO eine internationale Organisation für Handel und Soziales.

VII. Die Transformation der KSZE zur OSZE als zweite Schattenorganisation

Die KSZE agierte durch die Legitimationsgrundlage der Schlussakte von Helsinki von 1975 als Konsultations- und Kooperationsmechanismus im Europa der 1970er Jahre und ermöglichte damit den Entspannungsprozess. Den zweiten Kalten Krieg zwischen den USA und der UdSSR von 1979 bis 1985 unter Reagan, Breschnew, Andropow und Tschernienko konnte die KSZE nicht abwenden. Ihr Zusammenbruch konnte dank der Vermittlungsgabe der blockfreien und neutralen Staaten Anfang der 1980er Jahre sowie durch den KSZE-Nachfolgeprozess von Madrid, Belgrad und Wien verhindert werden. Die Konferenz von Budapest 1994 führte zur Umbenennung in OSZE, die mit weltweiten Befriedungsaufgaben und Konfliktüberwachungsfunktionen im demokratiepolitischen und menschenrechtlichen Bereich beauftragt wurde. Bei allen Achtungserfolgen machte die Entwicklung der letzten zehn Jahre aber deutlich, dass die OSZE als bescheiden ausgestattete Einrichtung im Zeichen der Politik der real agierenden Weltmächte als Schattenorganisation quasi wie eine zweite schwächere UNO zu interpretieren ist.

VIII. Erfolge und Misserfolge: Die Europäische Union

Die europäischen Staaten formten nach dem Ende des Kalten Kriegs die aus den Römischen Verträgen von 1957 entstandenen Europäischen Gemeinschaften durch den Maastrichter Vertrag von 1992 in die *Europäische Union* um. Unter Kommissionspräsident Jacques Delors erlebte die EG nach dem Scheitern der Europaarmee in den 1950er Jahren eine zweite *relance européenne* mit der weitgehenden Vollendung des Binnenmarkts und der Anvisierung der Währungsunion. Unter Jacques Santer wurde diese Politik fortgesetzt und implementiert, während sich die Kommission gleichzeitig durch Korruptionsfälle in eine Krise manövrierte, die zu ihrer Kollektivdemission führte. Unter Romano Prodi setzte sich der politische Einflussverlust der Kommission im EU-Institutionengefüge fort. Mit der Nominierung von José Manuel Barroso fand sich eine personelle Kompromisslösung zur Status Quo Verwaltung des integrationspolitisch Erreichten, verbunden mit der Notwendigkeit zur Inangriffnahme neuer Aufgaben auf der Ebene der Regierungszusammenarbeit. Dagegen profilierte sich der EuGH als Motor für mehr Konvergenz zur Vereinheitlichung von EU-Recht, während der Europarat in europapolitischer Bedeutungslosigkeit versank. Trotz der in den letzten 15 Jahren größten Erfolge des Integrationsprozesses mit der Realisierung der „Vier Freiheiten“, der Einheitswährung Eurozone für 13 EU-Mitglieder, der Vereinigung des Kontinents durch die umfassendste Erweiterungsleistung in seiner Geschichte – Ausdruck von leadership ohne leader – und des immerhin von 25 Staaten beschlossenen Verfassungsvertrags bleiben der Zustand und die weitere Entwicklung der EU ambivalent: Sie ist nach wie vor eine Handels- und Wirtschaftsweltmacht derzeit noch ohne eigenständige Rechtspersönlichkeit, was sich mit dem neuen Vertrag ändern soll. Sie ist eine Teil-Währungsunion ohne Wirtschaftsunion und ihre Außen- und Sicherheitspolitik hat es – wie Andrew Moravcsik formuliert „nicht verdient, konsultiert zu werden“ (*Newsweek* 30.4.2007). Die EU ist ein Produkt schwächelnder und bedeutungslos gewordener europäischer Nationalstaaten geblieben, die ihr nach wie vor ihren Willen aufzwingen können. Die EU ist aufgrund ihrer Attraktivität und Lebenschancen mit großem Immigrationsdruck, einer alternden und sterbenden Bevölkerung und einer Arbeitslosigkeit großen Ausmaßes konfrontiert. Die Vorstellung von einer immer weiter fortschreitenden Integrationsdynamik im Sinne des Bilds von Walter Hallstein mit dem stets zu strampelnden Fahrrad oder der Vorstellung neofunktionalistischer Theorie der „spill over“-Effekte ist angesichts der Überforderung mit Aufgaben, der Überdehnung der Erweiterungsambitionen, der negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden 2005 und der damit verbundenen Verfassungsvertragskrise mehr als fraglich geworden, ja der

Supranationalitätsstillstand keine Frage mehr, sondern eine Gewissheit geworden. Der Glaube von der Irreversibilität des Integrationsprozesses ist erschüttert. Es bleibt daher im Urteil abzuwarten und vorsichtig zu sein, ob wir es mit 2007 – 50 Jahre Römische Verträge – tatsächlich mit einer Neugründung der Europäischen Union (so Ludger Kühnhardt) zu tun haben oder ob nicht das zutrifft, was Walter Laqueur zuletzt gemeint hat, wonach die letzten Tage Europas gezählt seien, nachdem der gleichnamige Autor noch vor mehr als zehn Jahren mit dem „Aufstieg Europas zur Weltmacht“ einen Buchtitel veröffentlicht hat. Die EU-Erfolge sind unbestreitbar, doch fragt es sich, ob sie ausreichen, um im weltweiten politischen Wettbewerb mitzuhalten.

IX. Die Bedeutung der europäischen Kleinstaaten

Die *Kleinstaaten* Europas haben an relativer Bedeutung zugenommen. Dies kommt politisch durch die Zunahme der Mitgliederzahl in den Vereinten Nationen und in der Europäischen Union zum Ausdruck. Die Kleinstaaten haben als beweglichere Einheiten die Herausforderungen der Globalisierung besser angenommen als die größeren Staaten. Die neuen Mitgliedsstaaten aus Mittel- und Osteuropa haben sich tendenziell als Verfechter der Regierungszusammenarbeit und Bremser der Supranationalität erwiesen, die Kleinstaaten „des Westens“ allerdings auch als Wahrer des Integrationsfortschritts: Die irische Ratspräsidentschaft 2004 brachte die Beschlussfassung des Verfassungsvertrags zustande, die luxemburgische 2005 verwies auf die moralische Notwendigkeit eines Kompromisses im Finanzstreit, die österreichische Ratspräsidentschaft sorgte 2006 für ein besseres Klima nach der Ablehnung des Verfassungsvertrags in Frankreich und den Niederlanden. Mit der finnischen Ratspräsidentschaft hielt sie den Verfassungsvertragsdiskurs aufrecht, um der anschließenden deutschen Ratspräsidentschaft 2007 den Weg für einen Vertragskompromiss zu ebnen, um ein weiteres Auseinanderdriften der Union zu verhindern und damit den politischen Zusammenhalt der EU zu gewährleisten.

Die ehemals neutralen Staaten erlebten im Kontext der Kosovo-Krise, des Kriegs gegen Jugoslawien und den Irakkrieg eine Revitalisierung der Idee der Allianzfreiheit, um nicht zu sagen eine Neutralitätsrenaissance. Es hat sich als ein fundamentaler Trugschluss erwiesen, dass nach dem Fall der Mauer das durch Francis Fukuyama so genannte „Ende der Geschichte“ eingetreten und damit auch die Auflösung der Konfrontationslinien und der Wegfall von Konflikten gegeben seien. Neutralität ist heute notwendiger denn je, zumal die NATO-Option nicht die allein selig machende und einzige Sicherheitsoption darstellt. Die Vermeidung einer automatischen Beistandsklausel im Verfassungsvertrag und die Verhinderung einer obligatorischen militärischen Einsatzleistung ist Ausdruck dieser Revitalisierung allianzfreier Positionen.

X. Fazit

Betrachtet man das System der internationalen Beziehungen nach dem Fall der Mauer von 1989 bis in die jüngste Zeit, so ergeben sich auf den ersten Blick drei Parallelen – aber auch Unterschiede – mit der Situation der Zwischenkriegszeit.

- (1) In den neu gebildeten Sukzessionsstaaten der Habsburger Monarchie (ČSR, Jugoslawien) führten neue Grenzziehungen zu neuen Konflikten. Der Zerfall der Sowjetunion schuf ebenfalls eine Vielzahl neuer selbständiger Staaten. Die Renationalisierung ging aber hier mit einer Re-Islamisierung Hand in Hand, die eine signifikante Differenz zu den Jahren von 1918-1939 markiert.

Die Politisierung der Religionen und die Radikalisierung der Politik durch die Religion sind markante Unterschiede.

- (2) Nach einer Zeit von zehn bis 15 Jahren meldeten sich nach Phasen der inneren Konsolidierung und Umstrukturierung nach 1918/19 Deutschland und Russland wieder zurück und brachten ihre wieder gewonnene innere Stärke auch außenpolitisch zur Geltung. NS-Deutschland seinerzeit destabilisierend und zerstörerisch, das neue heute in der EU integrierte Deutschland weitaus mehr stabilisierend und durchaus nahezu kontinuierlich konstruktiv.
- (3) Die Vereinten Nationen finden sich in einer vergleichbaren Situation der Schwäche wie der Völkerbund. Zwar gehören ihr nahezu alle Staaten der Welt an – markanter Unterschied zur Zwischenkriegszeit –, doch engagieren sich die großen und einflussreichen Staaten nur mäßig bzw. unterschiedlich stark – Tendenz sinkend. Im Wesentlichen wird der Sicherheitsrat von der Großmächten als Blockade- und Vetogremium genutzt. Die Sonder- und Unterorganisation sind gleichermaßen stark und aktiv wie 1918-1938.

Weitere Unterschiede zur Zwischenkriegszeit und zu der Zeit vor 1989 sind evident. Sie beantworten gleichzeitig die Frage, was seither alles getan worden ist, werfen aber auch die Frage auf, was noch zu tun bleibt.

1. Es existiert ein stärkeres Maß an vertraglichen Verpflichtungen und ökonomischen Verflechtungen zwischen den Staaten und ihren Gesellschaften und transnationalen Konzernen und Unternehmen.
2. Es sind weitaus geregeltere Verfahren durch verbindliche Institutionen auf der europäischen Ebene vorhanden, die militärische Konflikte am Kontinent sehr unwahrscheinlich machen. Nur die EU-freien Zonen bieten Beispiele für das Wiederaufleben von militärischen Konfrontationen am Kontinent, wenn man an Südosteuropa und den so genannten „Balkan“ denkt.
3. EU-Europa hat den Kalten Krieg überwunden und seit 1989/90 gute Arbeit geleistet. Sie scheint als Stabilitäts- und Befriedigungsprojekt weiter ein Garant zu sein. In Asien besteht hingegen der Kalte Krieg fort (Korea, Taiwan und China-Japan).
4. In der Nahost- und der Golfregion drohen nicht nur weitere Bürgerkriege, sondern neue heiße Kriege. Wir erleben dort Tendenzen einer sich abzeichnenden Rückkehr zu einer Politik der Remilitarisierung und Aufrüstung, die zu den alt bekannten Mustern des Kalten Krieges mit Abschreckung und Stellvertreterkriegen zurückzukehren scheint. Die massive militärische Unterstützung Saudi-Arabiens und Ägyptens durch die USA scheint mehr als ein Strategiewechsel, nämlich das Eingeständnis zu sein, dass die Bush-Administration mit ihrer Politik im Nahen Osten und der Golfregion gescheitert ist: Extremismus und Terrorismus sind nicht geringer geworden, sondern haben signifikant zugenommen.
5. Die EU bleibt eine Handels- und Wirtschaftsmacht – gestärkt durch die Einheitswährung hielt sie Schritt mit der Weltentwicklung. Außen-, sicherheitspolitisch und militärisch ist und bleibt sie eine vernachlässigbare, also marginale Größe.
6. Mit dem Scheitern des Verfassungsvertrags hat die EU einmal mehr den Anschluss zur politischen Weltentwicklung verpasst. Der Rückschlag mit dem vereinfachten neuen EU-Vertrag, an dem nun die Rechtsexperten von 27 Staaten herumlaborieren, der besser „Revisionsvertrag“ statt „Reformvertrag“ heißen sollte, bedeutet politisch einen Zeitverlust von mindestens zehn Jahren

- so lange wird das „liberum veto“ in der angeblich Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik fortbestehen, was den ohnedies schon bestehenden politischen Rückstand noch vergrößert. Das muss aber kein allzu großer Schaden sein, weil die EU auch Zeit zur Verdauung der Problemlösungen der letzten 15 Jahre benötigt.
7. Durch das Agieren der USA und der Russischen Föderation haben sich seit 1989/91 – unterbrochen von relativ kurzen heißen Kriegen (Zweiter Golfkrieg, Balkankriege, Kosovo, Irak) – neben dem unvermindert fortbestehenden Nahostkonflikt zwei neue Kalte Kriege entwickelt und zwar in der Golfregion und der Schwarzmeer- und Kaukasusregion.
 8. Das Verhältnis zwischen EU-Europa (besonders einzelner EU-Staaten) und den USA ist bei allen welthandels-, ökonomischen und unternehmerischen Verbundenheiten und Verflechtungen konfliktreicher und konkurrenzorientierter geworden.
 9. Die neuen internationalen Organisationen haben viel zu wenig finanzielle Unterstützung durch die Staaten und daher auch in einer multipolar gewordenen Welt nicht unbedingt zu mehr Sicherheit und Stabilität beigetragen (z.B. die OSZE, die ein demokratiepolitischer „watch dog“ ohne Gebiss ist). Sie könnten um einiges stärker und wirksamer sein.
 10. Das Völkerrecht hat sich nicht entscheidend weiter entwickelt. Es hinkt nicht nur der politischen Entwicklung hinterher, es ist hoffnungslos abgeschlagen. Wo sind die Völkerrechtler? Historiker können dies nur beklagen.

Prof. Dr. Michael Gehler
Jean-Monnet-Chair für Europäische Geschichte
Stiftung Universität Hildesheim
Institut für Geschichte
Tilsiterstraße 1
D-31141 Hildesheim
0049/5121/883/540
0049/5121/883/541 (Sekretariat Frau Eva Löw)
www.gehler.at
<http://www.uni-hildesheim.de/de/geschichte.htm>