

Thomas Jäger

Machtpolitische Asymmetrie und kulturelle Differenz

Das Ende der Westernisierung und die Entwicklung der europäischen Sicherheitspolitik

Die Weiterentwicklung der europäischen Sicherheitsstruktur hängt vor allem vom Verhältnis der europäischen Staaten und Gesellschaften zu den USA ab. Eine hegemoniale Stellung der USA, die auf der Anerkennung der amerikanischen Führung durch die europäischen Staaten beruht, würde für die Zukunft verhindern können, dass die Mitgliedsstaaten der EU gleichwertige autonome sicherheitspolitische Handlungsfähigkeiten ausbilden wollen. Derzeit scheint jedoch – wenn auch mit eher mageren Ressourcen diesseits des Atlantiks – eine andere Richtung eingeschlagen zu werden, wofür neben der gewandelten machtpolitischen Konstellation nicht zuletzt die veränderten und auseinanderstrebenden sicherheitspolitischen Wahrnehmungen sowie Zukunftsvorstellungen der Gesellschaften von Bedeutung sind. Die Bedrohungswahrnehmungen der Gesellschaften in Europa und den USA entwickeln sich in diesem Prozess stärker als früher auseinander und könnten sich als Katalysator der Neudefinition des transatlantischen Verhältnisses erweisen. Daraus könnte ein Prozess resultieren, der europäische Regierungen zu einer Reorganisation der europäischen und transatlantischen Sicherheitsstrukturen durch vermehrte Eigenanstrengungen und neu gestaltete Bündnisbeziehungen bewegt, angetrieben durch die machtpolitische Asymmetrie und dynamisiert durch kulturelle Differenz.

Ein Grundproblem der Analyse ist, dass die quantitative Extrapolation der existierenden sicherheitspolitischen Lage die Herausforderungen für die Konzeption und Planung von Sicherheitspolitik nicht annähernd beschreiben kann. Sie bietet deshalb auch keine hinreichende Grundlage für eine Prognose über die zu erwartenden sicherheitsrelevanten Entwicklungen. Dabei ist schon schwer abzusehen,

welche Bereiche der gesamtgesellschaftlichen Prozesse in welchem Maße zukünftig Einfluss auf die Gestaltung der Sicherheit staatlich verfasster Gesellschaften haben werden. Die lange Zeit übliche additive Zusammenstellung eines erweiterten Sicherheitsbegriffs (beginnend mit militärisch, politisch, ökonomisch, kulturell, sozial und bei human derzeit endend) wird zunehmend abgelöst durch alternative Methoden der Planung, die zudem unterschiedliche Akteursqualitäten berücksichtigen müssen. Für transnational agierende gesellschaftliche Gruppen und international agierende Staaten stellen sich jeweils Anforderungen, die Wettbewerb und Zusammenarbeit mit sich bringen. Die Aufgabe, Sicherheit herzustellen, ist dabei schon für transnational operierende Unternehmen zunehmend komplex geworden. Noch vielschichtiger stellt sie sich jedoch für Regierungen dar, die zugleich Legitimität für ihre sicherheitspolitischen Maßnahmen herstellen müssen. Beide Akteursgruppen handeln dabei in einer zunehmend unübersichtlichen Umwelt.

Fraglich ist auch, inwieweit eine zeitverlässliche Prognose der zukünftigen sicherheitspolitischen Konstellation überhaupt möglich ist. Der konkrete Einfluss der sich wandelnden Struktur des internationalen Systems ist zeitlich nur schwer zu kalkulieren; die Effekte der institutionellen Formationen sind ebenso dynamisch wie die gesellschaftliche Präferenzbildung. Zwar ist, um dies beispielhaft zu verdeutlichen, das Volumen der amerikanischen Rüstung für die nächsten Jahre einigermaßen absehbar, aber nicht vorherzusehen ist, ob es zu revolutionären Sprüngen in der technologischen Entwicklung in den USA oder anderswo mit Wirkungen auf die Polarität kommen wird. Offen ist auch, was die amerikanische Regierung (oder gesellschaftliche Gruppen durch sie) mit ihren Waffen an politischen Zielen wird realisieren wollen oder können. Der politische Zusammenhang militärischen Engagements wirkt gerade angesichts veränderter Kontextbedingungen auf die Qualität der Fähigkeiten substanziell zurück.¹ Dies bedeutet, dass innerhalb einer strukturierenden machtpolitischen Konstellation kulturelle und ideo-

¹ Die reflektiert Max Boot: *The Struggle to Transform the Military*, in: *Foreign Affairs*, Vol. 84, Nr. 2, March/April 2005, S. 103–118.

logische Faktoren maßgeblich auf die Weiterentwicklung der jeweiligen Sicherheitspolitiken einwirken können.²

Turbulente internationale Ordnung

Die internationale Lage nach dem Ende des Ost-West-Konflikts wurde zu Recht als turbulent beschrieben,³ wobei die analytischen Potenziale dieser systemischen Turbulenzen in der anschließenden wissenschaftlichen Diskussion noch nicht hinreichend ausgeschöpft wurden. Dabei begründen sie das grundlegende sicherheitspolitische Problem, nämlich in eine nicht prognostizierbare Zukunft hinein planen zu müssen. Das bedeutet, dass das entscheidende Problem sicherheitspolitischer Planung die Analyse der Komplexität ist. Es steht nämlich keineswegs fest, worin die Turbulenzen begründet sind. Drei Entwicklungen scheinen von besonderer Bedeutung:

Eine Ursache der Turbulenzen kann in Prozessen der Globalisierung gesehen werden, die als gegen Null tendierende Komprimierung der Faktoren Raum und Zeit für weite Bereiche menschlichen Handelns definiert werden. Diese Prozesse begleiten die Ausweitung transnationaler Handlungen und verändern sie in bestimmten Bereichen qualitativ. Auch werden sie parallel für die Rückgewinnung staatlicher Handlungsfähigkeit durch die Verbesserung der jeweiligen und kollektiven Fähigkeiten eingesetzt. Auf diese Weise kann eine Definition von Staatlichkeit nach der Phase der (Staatlichkeit stabilisierenden) Systemkonfrontation entwickelt werden: Die Befähigung von staatlichen Exekutiven, ein transnationalen Akteuren überlegenes Repertoire an vernetzten Fähigkeiten in den Bereichen Aufklärung,

Kommunikation und Navigation herzustellen, definiert die Räume effektiver staatlicher Existenz. In den anderen geografischen Räumen wird entweder durch eben diese handlungsfähigen Staaten Macht ausgeübt, oder sie fallen an transnationale Akteure, die in Kooperation mit lokalen Gewaltakteuren ihre jeweils eigenen wirtschaftlichen Interessen verfolgen, ohne den Aufbau umfassender gesellschaftlicher Ordnungsstrukturen zu befördern. Teilweise resultiert der Nutzen transnationaler Akteure sogar aus den fehlenden staatlichen Strukturen. Von Bedeutung für die weitere sicherheitspolitische Entwicklung ist nicht nur die hier zu beobachtende Realentwicklung, sondern auch, wie diese Prozesse in die jeweiligen handlungsfähigen Gesellschaften kommuniziert und in welche sicherheitspolitischen Frames sie eingeordnet werden. Diese unterschiedlichen Interpretationen reflektieren die Divergenzen der jeweiligen politischen Kultur⁴ und beschreiben auf diese Weise Grenzen der Kooperationsfähigkeit.

Eine weitere Ursache kann in der Veränderung der gesellschaftlichen Werte gesehen werden, insbesondere in den OECD-Staaten, die für die nächste Zukunft ordnungsbestimmend bleiben werden, also insbesondere in den USA und den europäischen Mittelmächten. Die parallele Ausbildung moderner industrieller Gesellschaften und eines korrespondierenden liberalen Wertekodex hat im transatlantischen Verhältnis insgesamt – trotz großer Unterschiede im jeweiligen nationalen Normenprofil – zu einer Verstärkung von Selbstverwirklichungswerten geführt.⁵ Die Erweiterung der Europäischen Union verändert hingegen seit einigen Jahren das Gesamtprofil der Integrationsgemeinschaft erheblich in Richtung von Überlebenswerten, ein Prozess, der durch die schwache ökonomische Performanz gestützt wird. In den USA dagegen führen fundamen-

² Zwei anregende historische Analysen schrieben Richard Slotkin: *Regeneration through Violence: The Mythology of the American Frontier 1600–1860*, Middletown, Wesleyan University Press, 1973; und Wolfgang Schivelbusch: *Die Kultur der Niederlage. Der amerikanische Süden 1865, Frankreich 1871, Deutschland 1918*, Berlin, Alexander Fest Verlag, 2001. Dieser Ansatz unterscheidet sich theoretisch grundlegend von den Studien in Peter Katzenstein (ed.): *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, New York, Columbia University Press, 1996.

³ Wilfried von Bredow: *Turbulente Welt-Ordnung. Internationale Politik am Ende des 20. Jahrhunderts*, Stuttgart, Verlag W. Kohlhammer, 1994.

⁴ Thomas Jäger/Henrike Viehrig: *Internationale Ordnung und transatlantische Wahrnehmungen: Die medial vermittelte Interpretation der Darfur-Krise in den USA, Deutschland, Frankreich und Großbritannien*, Köln 2005, Ms.

talistische Bewegungen zu einer andersgerichteten Verschiebung des Wertekodex in Richtung traditioneller Werte, wobei für beide Entwicklungen die zentralen machtpolitischen Verschiebungen bestimmend bleiben und den Prozess substantzieren: Da in den USA die Regierung nicht mehr gezwungen ist, auf internationale Kooperationsnotwendigkeiten Rücksicht zu nehmen, können – anders als früher – fundamentalistische Positionen in politische Koalitionen integriert werden und auf diese Weise Einfluss auf die internationalen Rollen der USA bekommen. Die Europäische Union wiederum war aus mehreren Gründen angehalten, sich nach Osten zu erweitern: Keine andere Macht sollte hier Einfluss gewinnen, und im mittelfristigen Zeitverlauf wurde zudem ein positiver Effekt auf die gemeinschaftliche Machtbildung erwartet. Mittelfristig können beide Entwicklungen jedoch zu einer normativen Auseinanderentwicklung der transatlantischen Allianz führen, wodurch die machtpolitische Asymmetrie an Sprengkraft gewinnen würde, indem sie Gegenmachtbildungsprozesse auslöst. Die Auseinandersetzungen um den und nach dem Irakkrieg 2003 waren ein erstes Beispiel für eine machtpolitisch begründete kulturelle Differenz.

Eine dritte Ursache kann in der Revolution in Military Affairs gesehen werden, die im Kontext der Errichtung eines Global Grid – eines zivil und militärisch zu nutzenden weltweiten Kommunikationsnetzes – dazu führt, dass staatliche Gewaltanwendung einer „Algebra des Handelns“⁶ sehr nahe kommt, dass also die exekutiven Handlungsspielräume durch technologische Entwicklungen neu vermessen und definiert werden. Parallel wird die Entwicklung des feindseligen Gefühls und somit die gemütsbezogene Seite der Gewaltanwendung – um Clausewitz' Terminologie weiter zu benutzen – durch die medialisierte Wahrnehmung von Wirk-

lichkeit in die Gesellschaften verschoben. Der Zusammenhang von politischer Kultur und Gewalt löst sich dabei nicht auf, sondern transformiert sich in eine neue Art und Weise der Kriegsführung, sodass sich unterschiedliche gemeinschaftsbezogene Modi der Gewaltanwendung ausbilden. Der „american way of war“⁷ wird auf diese Weise ebenso weiterentwickelt wie die internationalen Rollen der Europäischen Union.⁸

Da die Extrapolation von bekannten Kausalmechanismen immer die Gefahr birgt, die Bedingungen von gestern in die Zukunft zu verlegen, wird mit Blick auf die Gestaltung der internationalen Ordnung und ihre strukturierenden Effekte auf die Handlungen der Akteure von divergierenden, widersprüchlichen und unerwarteten Entwicklungen auszugehen sein. Sie betreffen, wie oben knapp entfaltet, die Definition des Staates, die Komplementarität der normativen Ausrichtung der ordnungstragenden Gesellschaften sowie die technologisch begründete Neuvermessung des politischen Handlungsspielraums der Regierungen.

Ende der Westernisierung

Damit werden für die internationale Ordnung Prozesse beschrieben, die inzwischen auch die Debatte um die soziale Identität der USA und die darin begründeten internationalen Rollen prägen. Samuel Huntington hat – ausgehend von seiner in der Analyse der internationalen Zivilisationskonflikte angelegten Differenzierung westlicher Kulturkreise⁹ – die auseinanderstrebenden Entwicklungen der amerikanischen Identität analysiert.¹⁰

In seiner normativen Forderung nach einer Orientierung an der christlich-angelsächsischen Kultur

⁵ Ronald Inglehart: *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*, Princeton, Princeton University Press, 1977; ders.: *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton, Princeton University Press, 1990; hier stehen sich moderne und traditionelle Werte auf der einen Achse, Selbstverwirklichungs- und Überlebenswerte auf der anderen Achse gegenüber und eröffnen so die Möglichkeit einer grafischen Darstellung der relativen Normdistanzen.

⁶ Carl von Clausewitz: *Vom Kriege*, Bonn, Ferdinand Dümmlers Verlag, 1980, S. 193.

⁷ Pierre Hassner: *United States: The Empire of Force or the Force of Empire*, EU-ISS Chaillot Paper 54, Paris, September 2002; Max Boot: *The New American Way of War*, *Foreign Affairs*, Vol. 82, Nr. 4, July/August 2003, S. 41–58.

⁸ Bastian Giegerich/William Wallace: *Not Such a Soft Power: the External Deployment of European Forces*, in: *Survival*, Summer 2004, S. 163–182.

⁹ Samuel Huntington: *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York, Simon & Schuster, 1998.

¹⁰ Samuel Huntington: *Who are we. Die Krise der amerikanischen Identität*, Hamburg, Europa-Verlag, 2004.

und den in ihr aufgehobenen Werten scheint auf den ersten Blick eine Parallele mit europäisch-wertkonservativen Positionen auf.¹¹ Allerdings scheiden sich beide Geister an der Bewertung des Liberalismus. Diese Diskussion um gesellschaftlich vermitteltes Orientierungswissen, insbesondere um den Umgang mit Fragen der Säkularisierung,¹² wird erheblichen Einfluss auf die sicherheitspolitische Entwicklung gewinnen, ohne sich von den machtpolitischen Grundlagen abzuziehen.

Die Sicherheitspolitik der Europäischen Union wird weiterhin von den jeweiligen staatlichen Beziehungen zu den USA und denjenigen Prozessen abhängen, die – basierend auf unterschiedlichen weltpolitischen Ordnungsentwürfen¹³ – in der institutionellen Neugestaltung des transatlantischen Verhältnisses ihren Ausdruck finden. Beide Entwicklungen sind in der Veränderung der Polarität der internationalen Ordnung begründet. Damit hängt, aber auf viel komplexere Weise, eben auch die veränderte Dynamik oder gar das Ende der World Revolution of Westernization¹⁴ zusammen, das aus den möglichen Transformationen der europäisch-amerikanischen Beziehungen resultieren könnte. Gemeint ist mit dem Begriff der Westernisierung, den von Laue sein eigenes Argument schwächend hin und wieder synonym mit dem vagen Begriff der Modernisierung benutzt, das Ende der kulturell tradierten moralischen Wahrheit, die sich in der Praxis des ökonomischen und technologischen Wettbewerbs auflöst. Die gewaltsame und zugleich wohlstandsmehrende globale Expansion der liberalen Industriegesellschaften führte historisch zu einem Prozess der weltweiten Rekulturation,¹⁵ in

dessen Verlauf die ökonomischen Asymmetrien reproduziert und gewaltsam aufgeladen wurden.

Dieser Entwicklungsgang könnte eine neue Form annehmen, wenn Regionen sich durch die Auflösung des klassischen europäischen Staatenmodells seiner strukturierenden Kraft entziehen, aber auch, wenn die Protagonisten (wie dies derzeit in den USA als eine der widerstreitenden Tendenzen zu beobachten ist) sich nicht nur kulturell auseinander entwickeln, sondern ihre politische Kultur auf eine grundsätzlich andere machtpolitisch begründete Wertgrundlage stellen.¹⁶ Während des Irakkrieges 2003 sind beispielsweise die unterschiedlichen Wahrnehmungen von Bedrohungen analysiert worden, wobei noch nicht hinreichend untersucht wurde, woraus diese Perzeptionen resultieren. Eine erste Vermutung, dass unterschiedliche Standpunkte der politischen Eliten und der jeweiligen Medien diese Wahrnehmung provozierten, kann inzwischen als widerlegt gelten.¹⁷ Eher handelt es sich um Veränderungen in der europäischen Wahrnehmung der USA (und insbesondere der Administration George W. Bush) und der hierdurch auf die amerikanische Gesellschaft projizierten Werte. Mit dieser Entwicklung korrespondiert die amerikanische Wahrnehmung der europäischen Gesellschaften spiegelbildlich. Für die Herstellung eines gesellschaftlichen Konsenses in Europa (bei gleichzeitigem Dissens zu den USA), der eine dynamische europäische Sicherheitspolitik legitimieren würde, ist dieser Prozess zentral.

Die Europäische Union definiert sich derzeit als Teil des Westens und lehnt eine Identität in Abgrenzung zu den USA ab. Diese Position kommt nun unter Druck.

Westernisierung war die Signatur des 20. Jahrhunderts. Nicht-westlichen Gesellschaften blieb keine Wahl, als sich westlichen Denk- und Lebensmustern zur Organisation ihres kollektiven Zusam-

¹¹ Joseph Kardinal Ratzinger: Salz der Erde. Christentum und Katholische Kirche an der Jahrtausendwende, München, Wilhelm Heyne, 1996, S. 293f.

¹² „Nicht einmal Soziologen glauben heute so recht an ‚Säkularisation‘“, formulierte Niklas Luhmann: Religion als Kultur, in: Otto Kallscheuer (Hrsg.): Das Europa der Religionen, Frankfurt/Main, S. Fischer, 1996, S. 291.

¹³ Thomas Jäger/Alexander Höse/Kai Oppermann (Hrsg.): Die Sicherheitsstrategien Europas und der USA. Transatlantische Entwürfe für eine Weltordnungspolitik, Baden-Baden, Nomos-Verlag, 2005.

¹⁴ Theodore H. von Laue: The World Revolution of Westernization. The Twentieth Century in Global Perspective, New York, Oxford University Press, 1987.

¹⁵ Ebd., S. 5.

¹⁶ Zu den verschiedenen Herausforderungen des Westens nach dem Sieg über den Osten hat Robert D. Kaplan: The Coming Anarchy. Shattering the Dreams of the Post Cold War, New York, Vintage Books, 2000; streitbare Thesen formuliert.

menlebens anzuschließen, wollten sie an Sicherheit, Wohlstand und politischer Macht teilhaben, vor allem auch, weil es von Seiten der USA einen nachhaltigen Druck zur Integration in verregelte Austauschbeziehungen gab.¹⁸ Zunehmend aber erreichen Auflösungstendenzen der Westernisierung in der Peripherie (Staatszerfall, transnationale Organisierte Kriminalität) über die Offenheit der Gesellschaften im Zentrum nun diese selbst und befördern einen Prozess der Transformation: Ökonomische und zunehmend auch politische Eliten entziehen sich im Verlauf der Transnationalisierung ihren Gesellschaften – mit der Folge, dass die Bereiche repräsentativen Regierens zugunsten solcher des repressiven Regierens eingeschränkt werden. Gleichzeitig eröffnen Prozesse der Transnationalisierung und Globalisierung privaten Gewaltakteuren zunehmend Märkte – zuerst in den zerfallenden Staaten, später über ökonomische Transaktionen und Organisierte Kriminalität aber auch in Europa und den USA. Deren Gewinnerwartungen tragen zur Auflösung gesellschaftlicher Strukturen im Westen bei. Zwar kann noch keine umfassende Retardierung des Prozesses der Westernisierung beobachtet werden, doch in weiten Teilen der Welt ist die Entwicklung zum Stillstand gekommen, in anderen (Westafrika, südliches Afrika, Andenraum) ist sie rückgängig gemacht worden. Über transnationalen Austausch erreicht dieser retardierende Prozess die Zentren der Westernisierung und befördert dort antagonistische Entwicklungen.

Innerhalb des Westens sind die Mitgliedsstaaten der EU im unipolaren Sicherheitssystem insgesamt nicht länger bereit, die Hegemonie der USA herzustellen, und sie unterstützen dadurch eine Entwicklung des Unilateralismus, die nur sporadisch als additiver Multilateralismus politischen Ausdruck findet. Paradoxerweise wirkt schon die fragile Konstitution der Europäischen Union als politischer Akteur in dieser Frage konfliktverschärfend, denn ohne den politischen Verbund, der den einzelnen

europäischen Mittelmächten größeres internationales Gewicht verleiht, weil die Option besteht, andere Mitgliedsstaaten situativ als Gefolgschaftsstaaten zu gewinnen, bestünde zu einer Politik des Bandwagging gegenüber den USA keine Alternative.¹⁹ Die Möglichkeit einer – wenn auch absehbar nicht effektiven – Alternative zur amerikanischen Ordnungspolitik durch die – wenn auch ebenfalls absehbar nicht effektive – Konstitution der EU als globaler Akteur eröffnet erst diese Option der scheinbaren Gegenmachtbildung. Dass die EU-Mitgliedsstaaten ohne Fähigkeiten keinen Einfluss auf die Gestaltung der Ordnung nehmen können, hindert sie nicht, den Anspruch zu erheben und sich diesem entsprechend zu verhalten. Diese Differenz zwischen Anspruch und Wirklichkeit europäischer Ordnungspolitik globaler Reichweite wird die Beziehungen zu den USA – und damit das Zentrum der Westernisierung – belasten.

Aus den Rückwirkungen des unterbrochenen Prozesses der Westernisierung auf die Staaten Europas und Nordamerikas entstehen darüber hinaus neue Sicherheitsbedrohungen, denen diese Staaten aufgrund interner Differenzen immer weniger gewachsen zu sein scheinen, wobei die ausgewiesene Bedrohung Terrorismus gegenüber den öffentlich noch wenig erschlossenen Bedrohungen durch transnationale Gewaltakteure, Organisierte Kriminalität und die politische Isolation ökonomischer Akteure kaum Einfluss auf die innergesellschaftliche Wertverteilung hat. Die hieraus entstehenden Krisen konzentrieren sich derzeit noch auf die Peripherie der internationalen Ordnung – um nur einige zu nennen im Sudan, in Westafrika und Zimbabwe, in Kolumbien, Peru und Ecuador, in Zentralamerika, in Nordkorea, in den zentralasiatischen Republiken, im Iran und in Afghanistan. Aufgrund der genannten transnationalen Verflechtungen ist aber zu erwarten, dass diese Krisen über kurz oder lang auch sichtbar in die Metropolen hineinreichen. Wie die Staaten des Westens dann auf die Herausforderungen reagieren,

¹⁷ Thomas Jäger/Henrike Viehrig: Gesellschaftliche Bedrohungswahrnehmung und Elitenkonsens. Eine Analyse der europäischen Haltungen zum Irakkrieg 2003, Köln, 2005, Ms.

¹⁸ Edward W. Said: Kultur und Imperialismus. Einbildungskraft und Politik im Zeitalter der Macht, Frankfurt/Main, S. Fischer Verlag, 1994, S. 377ff.

¹⁹ Zur Diskussion der amerikanischen Interessenlage aus dieser Analyse NIC Europe, 2020, Scenarios.

vor allem, ob sie abgestimmt und koordiniert oder antagonistisch handeln, wird nicht zuletzt von der internationalen Mächtekonstellation und den Handlungsspielräumen, die die jeweilige politische Kultur eröffnet, abhängen.²⁰

Schon bald nach dem Ende des Ost-West-Konflikts hatte Werner Weidenfeld eine solche Entwicklung beschrieben und die gemeinsame politische Kultur als Maß der möglichen transatlantischen Kooperationsbefähigung identifiziert, wobei er insgesamt zu einem skeptischen Urteil über die Chancen einer parallelen politisch-kulturellen Entwicklung gelangte.²¹ Nach den tiefreichenden Veränderungen, die in Konsequenz der Anschläge vom 11. September 2001 nicht nur in den USA, sondern auch für das transatlantische Verhältnis zu beobachten sind, ist diese Skepsis gestiegen.²² Auch wenn schon von Beginn der NATO an häufig von grundlegenden Krisen der transatlantischen Kooperation geschrieben wurde, vollzogen sich diese bisher im Rahmen einer gemeinsamen Bedrohungswahrnehmung, die nun seit Jahren nicht mehr existiert.

Auch die Medialisierung der politischen Legitimität hervorbringenden Prozesse trägt dazu bei, die divergente Entwicklung zu verfestigen. Der Rahmen der jeweiligen Bedrohungswahrnehmung hat sich in den letzten Jahren stärker auf die Reproduktion der partikularen politischen Kulturen gerichtet, wofür ökonomische und kulturelle Gründe zugleich verantwortlich waren.²³ Die Medialisierung der Legiti-

mation produzierenden Öffentlichkeitsarbeit führt in den EU-Mitgliedsstaaten (und in den USA) zu einer sich dynamisierenden Reproduktion partikularer politischer Kulturen, die eine parallele Installierung gleichgerichtet kooperationsbereiter Regierungen in diesen Staaten zukünftig in Frage stellen kann. Ebenso ist zu erwarten, dass die Legitimation von politischen Maßnahmen in Europa im Vergleich zu den USA ein anderes Profil aufweisen wird; dabei entwickeln die jeweiligen europäischen Staaten politische Rechtfertigungsmuster in unterschiedlicher Distanz zu den USA als politisch-militärischer Vormacht. Diese Distanz könnte andererseits eine Annäherung der europäischen Öffentlichkeiten beschleunigen und zur Ausbildung komplementärer Bedrohungprofile beitragen. Hier würden sich den Regierungen sicherheitspolitische Handlungsspielräume für mehr Kooperation eröffnen.²⁴

Geopolitische Grenzen, politische Stabilität und kulturelle Einheit

Sowohl auf die machtpolitische Konstellation als auch auf die kulturelle Kohärenz der Europäischen Union hat die Politik gegenüber den beiden wichtigsten Ankerstaaten im nord- und südöstlichen Umfeld entscheidende Auswirkungen, denn mit ihrer Erweiterung stößt die EU an drei geopolitische Räume: Russland, den Mittleren Osten und Nordafrika. Die entscheidende Frage für die EU-Mitgliedsstaaten gegenüber diesen Räumen lautet, auf welche Weise dort sozio-ökonomisch und politisch stabile Verhältnisse – also moderne Gesellschaften und Staaten – befördert werden können, und insbesondere, welche alternativen Optionen sich eröffnen, wenn sich die globale Strukturkraft der Westernisierung nicht mehr entfaltet.

Dies erfordert die vertiefte Kooperation mit regionalen Ankermächten. Die Bestimmung dieser Staaten setzt die Definition einer angestrebten internationalen Ordnung voraus, aus der erst Kosten und Nutzen der Kooperation kalkuliert werden können.

²⁰ Zu diesem Zusammenhang Thomas Jäger: *Ordnung, Bedrohung, Identität: Grundlagen außenpolitischer Strategien*, in: Thomas Jäger/Alexander Höse/Kai Oppermann (Hrsg.): *Die Sicherheitsstrategien Europas und der USA. Transatlantische Entwürfe für eine Weltordnungspolitik*, Baden-Baden, Nomos-Verlag, 2005, S. 9–26. Die Reaktionen auf die Krise der Zwischenkriegszeit hat Wolfgang Schivelbusch beschrieben: *„Entfernte Verwandte“*. Faschismus, Nationalsozialismus, New Deal 1933–1939, München, Carl Hanser Verlag, 2005.

²¹ Werner Weidenfeld: *Kulturbruch mit Amerika? Das Ende transatlantischer Selbstverständlichkeit*, Gütersloh, Verlag Bertelsmann Stiftung, 1996, S. 17 und 139. Weidenfeld zieht hier schon Parallelen zur inneramerikanischen Identitätsdebatte, S. 64.

²² Michael Lind: *The End of Atlanticism: America and Europe beyond the U.S. Election*, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, Nr. 1, 2005, S. 25–41.

²³ Theoretisch diskutiert dies Hartmut Winkler: *Diskursökonomie. Versuch über die innere Ökonomie der Medien*, Frankfurt, Suhrkamp Verlag, 2004.

²⁴ Für Deutschland und Polen haben dies analysiert Daria Dylla/Thomas Jäger: *Deutsch-polnische Europavisionen*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 5–6/2005, S. 40–46.

Angesichts der Diversifizierung sicherheitspolitischer Aufgaben und begrenzter Ressourcen ist eine flächendeckende globale Ordnungspolitik nämlich nicht zu leisten. Deshalb ist es erforderlich, Räume ordnungspolitischen Interesses zu identifizieren und die strategischen Interessen gegenüber den Akteuren dieses Raumes zu definieren, wobei die gesellschaftlichen Interessenlagen gegenüber diesen Räumen zu Beginn möglicherweise von nachgeordneter Bedeutung sind, wodurch sich die Handlungsoptionen der Regierungen erhöhen.

Ankerstaaten spielen für die jeweilige regionale Entwicklung eine besondere Rolle, sie sind aber anders als regionale Ordnungsmächte definiert, nämlich im Kontext der Westernisierung, was für regionale Ordnungsmächte nicht notwendig zutrifft. Unter Ankerstaaten²⁵ versteht man Staaten, denen für die jeweilige regionale Ordnung eine gestaltende politische und ökonomische Relevanz zukommt. Vom Konzept der regionalen Ordnungsmächte unterscheidet sich das der Ankerstaaten, indem es nicht nur die Ordnung gestaltende Macht, sondern auch die Ordnung verhindernde Macht berücksichtigt. Darüber hinaus binden Ankerstaaten die Region an die Weltwirtschaft an, was für regionale Ordnungsmächte kein definitorisches Merkmal ist.

Staaten – ganz besonders auch in der Form von Quasi-Staaten – und private Akteure können nämlich Interessen und Fähigkeiten ausbilden, den Aufbau einer global anschlussfähigen regionalen Ordnung zu verhindern. Dass diese Akteure gemäß ihren Interessen gleichzeitig zum Aufbau transnationaler Ordnungsstrukturen beitragen, stellt die staatlichen Sicherheitsakteure vor zusätzliche Aufgaben.

Sicherheit kann für offene Gesellschaften jedoch nur hergestellt werden, wenn die hierfür ordnungspolitisch bedeutsamen Räume sozio-ökonomisch und politisch stabilisiert werden. Die Politik gegenüber Ankerstaaten ist nicht nur auf deren Entwicklung selbst, sondern von dieser ausgehend auf die regionale (und darüber auf die globale) Gesamtent-

wicklung gerichtet. Für die Europäische Union stellen sich die damit zusammenhängenden Fragen vor allem hinsichtlich der Entwicklung der Türkei und Russlands, da dies die entscheidenden Akteure zur Stabilisierung des die EU umgebenden Raumes sind. Aufgrund der Gesamtkonstellation und des Verhältnisses zu den USA können kulturelle Fragen insbesondere im Verhältnis zur Türkei eine wichtige politische Bedeutung erlangen.

Die Beziehungen zur Türkei spielen für die EU-Mitgliedsstaaten eine wichtige Rolle, das Verhältnis zu Russland wird hingegen bilateralisiert und – quasi substituierend – am Beispiel der Ukraine in die EU-Planungen integriert, wobei die unterschiedliche machtpolitische Größenordnung von vornherein eine direkte Analogie verbietet, ebenso die unterschiedlichen Beziehungen und Vertragsgrundlagen aus den letzten Jahrzehnten. Während die Türkei eine Ordnungsmacht des östlichen Mittelmeeres und des Mittleren Ostens werden kann und insofern eine eigenständige Türkeipolitik angelegt ist, bleibt das Verhältnis zur Ukraine eine Funktion der Russlandpolitik der EU. Russland selbst steht derzeit außerhalb jeder Diskussion um einen Beitritt, die Gestaltung der Beziehungen zum vor-russischen Raum wird aber wesentlich vom Stand der Entwicklung der russischen Gesellschaft und der Rolle des Staates abhängig sein.

Dabei ist festzustellen, dass die „Gemeinsame Strategie der Europäischen Union vom 4. Juni 1999 für Russland“ als gescheitert angesehen werden muss. Die darin formulierten Ziele wurden nicht realisiert und leiten die heutige Russlandpolitik der EU-Mitgliedsstaaten auch nicht an. Insbesondere wurde das erste Ziel, eine „stabile, offene und pluralistische Demokratie in Russland“ anzustreben, anderer Interessen wegen inzwischen hintangestellt.²⁶ Die EU verfügt derzeit über keine gemeinsame Russlandpolitik.

Der Schwerpunkt der Überlegungen der EU zur

²⁵ Damit greife ich ein Konzept der Entwicklungszusammenarbeit auf und erweitere es, Andreas Stamm: Schwellen- und Ankerländer als Akteure einer globalen Partnerschaft, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Discussion-Paper 1/2004, Bonn 2004.

²⁶ Roland Götz: Russlands Erdöl und Erdgas drängen auf den Weltmarkt, SWP-Studie S34, Berlin, September 2004; ders.: Schweigen für Gas?, SWP-Aktuell 43, Berlin, September 2004.

Türkeipolitik²⁷ liegt derzeit auf den Bedingungen der „reibungslosen Integration“²⁸ und nicht auf der Modernisierung des Landes und seiner makro-regionalen Rolle. Zwar wird die Ankerrolle für die Türkei festgestellt,²⁹ allerdings in einer Art von „politischem Autismus“ nur auf die EU zurückbezogen: „Viel wird davon abhängen, wie die EU selbst an die Aufgabe herangeht, mittelfristig zu einem vollwertigen außenpolitischen Akteur in Regionen zu werden, die wie der Nahe Osten und der Kaukasus traditionell durch Instabilität und Spannungen gekennzeichnet sind.“³⁰ Dahinter steht die Erwartung, dass sich die Türkei in Zukunft radikal verändern, nämlich europäisieren wird und im Zuge ihrer Integration die Rolle der EU im Umfeld der Türkei vor allem im Mittleren Osten gestärkt werden muss. Die kulturelle Kraft der Westernisierung und eine politische Stabilisierung des Verhältnisses von Zentrum und Peripherie leiten diese Planungen an.

In beiden Fällen betrachtet die EU nicht die Entwicklung der Ankergesellschaften und Ankerstaaten als vorrangige Aufgabe ihrer Außen- und Sicherheitspolitik, sondern konstatiert diese als quasi unvermeidliches Ergebnis der Annäherung dieser Staaten an die Europäische Union. Diese Haltung kann als teleologische Variante einer europäischen Magnettheorie charakterisiert werden; dahinter steht jedoch entweder ein ziemlich unverblümter kultureller Imperialismus oder eine kaum zu erwartende sicherheitspolitische Naivität. Es kann nämlich gar kein Zweifel darüber bestehen, dass nicht nur die zwischenstaatlichen Beziehungen innerhalb der Europäischen Union komplizierter werden; größere und nachhaltigere Auswirkungen im Sinne der kulturellen Komplementarität, auf der die gesellschaftliche Westernisierung aufbaut, werden sich

²⁷ Einen guten Überblick vor den Empfehlungen gibt Heinz Kramer: EU-kompatibel oder nicht? Zur Debatte um die Mitgliedschaft der Türkei in der Europäischen Union, SWP-Studie S34, Berlin, August 2003.

²⁸ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Parlament: Empfehlung der Europäischen Kommission zu den Fortschritten der Türkei auf dem Weg zum Beitritt, http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2004/pdf/tr_recommendation_de.pdf, S. 2.

²⁹ Ebd., S. 3f, wo der Türkei attestiert wird, für die regionale und internationale Sicherheit einen bedeutenden Beitrag leisten und gleichzeitig ein Modell für einen modernen Staat mit mehrheitlich moslemischer Bevölkerung abgeben zu können. Eine positive Wertung des Berichts nehmen Heinz Kramer und Hanna-Lena Krauß vor. Ein kluger Wegweiser, SWP-Aktuell 50, Berlin, November 2004.

³⁰ Ebd., S. 4.

aus hier gerade angelegten weiteren kulturellen Differenzierungsprozessen ergeben. Anders als in den politischen Konzeptionen vorausgesetzt wird, steigert sich die integrierende Kraft der Westernisierung im Prozess ihrer Differenzierung nicht ad ultimo, sondern nur im Kernkreis ihrer normativen Grundlagen, weil diese eben nicht für sich stehen, sondern Ausdruck machtpolitischer Verhältnisse sind.

Vielleicht jedoch provoziert paradoxerweise die angestrebte Stärkung der weltpolitischen Bedeutung der EU durch Erweiterungen ihre substanzielle Schwächung und reproduziert hierüber die hegemoniale Stellung der USA. Wenn sich parallel die beiden Ankerstaaten nicht in der gewünschten Weise entwickeln werden, ist zu erwarten, dass die Außengrenzen der EU unsicherer werden und die gesellschaftlichen Konflikte aus diesen Räumen in die EU-Gesellschaften eindringen.

Aufklärung, Kommunikation und Navigation

Ein besonders harter Gradmesser für die Konsequenzen, die für die europäische Sicherheitspolitik aus der durch kulturelle Divergenzen in ihrer Wirkung dynamisierten Machtasymmetrie gezogen werden, ist die Entwicklung von europäischen Intelligence-Fähigkeiten, worunter Aufklärung, Kommunikation und Navigation zusammengefasst werden, denn die Strukturen und Regeln der Intelligence-Kooperation begrenzen die Optionen für eine effektive europäische Sicherheitspolitik allzu deutlich.³¹ Sollte es hier keine grundlegenden Transformationen geben, werden die EU-Staaten auf absehbare Zeit weder mit den Informationsbeschaffungssystemen der USA konkurrieren können noch über eigenständig generierte Informationen verfügen, die die EU zu einem ernstem ordnungspolitischen Akteur der internationalen Sicherheitsbeziehungen werden las-

³¹ Hierzu und für die weitere Darstellung dieses Kapitels Anna Daun: Intelligence-Strukturen für die multilaterale Kooperation europäischer Staaten, in: *Integration*, Jg. 28, Nr. 2, April 2005, S. 136-149.

sen.³²

Analog gilt dies für den Bereich der Kommunikation und (eingeschränkter mit Blick auf Galileo) für die Navigation. Dabei stehen einer eigenständigen europäischen Position die generellen Schwierigkeiten der Intelligence-Kooperation und insbesondere die britische Rolle entgegen. Großbritannien arbeitet zwar im EU-Rahmen mit, stärker jedoch in UKUSA, der einzigen vertraglich begründeten Intelligence-Kooperation, die die USA, Großbritannien, Kanada, Australien und Neuseeland umfasst. Damit werden für die Aufgabe, im Kernbereich von Aufklärung und Kommunikation europäische Fähigkeiten aufzubauen, die den USA gleichwertig, wenn auch nicht gleichrangig sind, die Grenzen bestimmt.

Darüber hinaus beschreibt dies auch die Bedingungen einer eigenständigen Informationssteuerung der europäischen Staaten innerhalb ihrer politischen Systeme und gegenüber ihren Gesellschaften. Die politischen Auseinandersetzungen zwischen den Eliten und die Legitimation herstellenden gesellschaftlichen Diskurse sind dann von der amerikanischen Informationslage abhängig. Der politische Wettbewerb verlagert sich in diesem Bereich dann weg von der Informationsgewinnung hin zur unterschiedlichen Interpretation der jeweiligen weltpolitischen Absichten im transatlantischen Verhältnis. Die Protagonisten selbst, also die USA und die EU-Mitgliedsstaaten, treten ins Zentrum der politischen Auseinandersetzung. Ordnungspolitische Herausforderungen werden dann anhand unterschiedlicher, medial reproduzierter kultureller Muster interpretiert und transformieren auf diese Weise den Ordnungskonflikt.

In dem zur Zeit wichtigsten Bereich innerhalb der zweiten und dritten Säule der EU, wo Kooperation Gewinne für alle Beteiligten produzieren könnte, in der Informationsgewinnung, -verarbeitung und -analyse, beschränken dem Sachbereich inhärente

Gründe die Zusammenarbeit. Dabei steht außer Zweifel, dass die erfolgreiche Abwehr oder Bekämpfung neuer Sicherheitsbedrohungen besonders davon abhängen wird, in welcher Weise die Staaten auf diesem Gebiet kooperieren.³³ Vor allem aber wirken Intelligence-Fähigkeiten auf die politischen Entscheidungen darüber ein, welche Konflikte mit welchen Instrumenten bearbeitet werden sollen. Ohne entsprechende Aufklärungs- und Kommunikationsfähigkeiten bleiben zudem nach getroffener Entscheidung zum Engagement die EU-Einsatzkräfte – gleichviel welcher Ausrichtung und in welcher Stärke – in den Entscheidungsgrundlagen von Dritten, nämlich den USA abhängig.

Österreich und Belgien hatten im März 2004 konsequent (in der Sache und aus ihrer Interessenlage) die Einrichtung eines europäischen Geheimdienstes – einer European Intelligence Agency – gefordert. Dies wurde seitens der fünf großen EU-Staaten abgelehnt, die ihrerseits an einer Quid-pro-quo-Kooperation miteinander interessiert blieben, die Frankreich, Deutschland, Großbritannien, Spanien und Italien im Mai 2003 vereinbart hatten. Bis dahin war die nachrichtendienstliche Zusammenarbeit kein Thema des Integrationsprozesses, nun wird sie mit den gestiegenen Anforderungen bei der Bekämpfung des Terrorismus, besonders auch den Forderungen der internationalen Kooperation legitimiert. Mit dessen Erfordernissen wird eine neue Gemeinsamkeit gerechtfertigt, die in die Verfasstheit der einzelnen Staaten und ihre sachspezifischen Kulturen tief eingreift. Nachdem der Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus vom 21. September 2001 (gemeinsamer Haftbefehl, gemeinsame Ermittlungsteams, unverzügliche und systematische Datenweitergabe) anfänglich nur sehr zögerlich umgesetzt wurde, vertiefte sich seit 2004 die Kooperation in doppelter Richtung: Mit der Eingliederung der Counter Terrorism Group des Berner Clubs in das EU-Lagezentrum sind dort nun alle 25 Nachrichtendienste vertreten. Diese quantitative Ausweitung

³² Thomas Jäger/Mischa Hansel: Nationale Weltraumpolitiken im Vergleich: Frankreich, Deutschland, Italien und Großbritannien und die Kooperationsoptionen im Rahmen der Europäischen Union, in: Heiko Borchert (Hrsg.): Europas Zukunft zwischen Himmel und Erde. Weltraumpolitik für Sicherheit, Stabilität und Prosperität, Baden-Baden, Nomos-Verlag, 2005, S. 13–33.

³³ Gijs de Vries: The European Union's role in the fight against terrorism, Royal Irish Academy, Dublin, 25.11.2004; Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Prävention und Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung, KOM (2004) 700 endgültig, 20.10.2004.

des Lagezentrums geht mit einer qualitativen Ausdehnung des Zuständigkeitsbereichs einher, denn bisher wurden nur Bedrohungen außerhalb der EU analysiert, jetzt fließen auch Erkenntnisse aus den inneren Diensten in die Analyse ein. Interne Sicherheitsdienste und externe Intelligence sind somit in der EU zusammengeführt.

Darüber hinaus ist zu erwarten, dass die Kooperation der europäischen Intelligence ab Januar 2006 intensiviert wird, wenn Lagezentrum und Europol gemeinsam Bedrohungsanalysen erstellen und damit den Sicherheitskräften nicht nur die Informationsdatenbank von Europol zur Verfügung steht, sondern All-source-Intelligence, die aus den verschiedenen nationalen Quellen geschöpft wird.

Auch wenn die Entwicklung eines europäischen Nachrichtenwesens in den letzten zwei Jahren eine erhebliche Dynamik aufweist, wird seine effektive Ausbildung durch mehrere Gründe verhindert: Erstens stehen die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union nicht nur in Kooperation, sondern auch in Wettbewerb miteinander, weshalb sie entsprechende Fähigkeiten voneinander schützen und autonom einsetzen wollen. Zweitens steigt die Bedeutung des Intelligence-Prozesses enorm und kann für die absehbare Zukunft kaum überschätzt werden, seine Produkte und Verfahren sind aber nur schwer zu tauschen und begründen deshalb in sich Grenzen der Kooperation. Ein Sonderfall ist drittens auch auf diesem Gebiet Großbritannien, denn das Vereinigte Königreich ist nicht nur in der EU engagiert, sondern auch fest in UKUSA integriert, wodurch die USA als „First Party“ dieses Vertrages auch Zugang zu Erkenntnissen aus der EU haben. Die USA schließlich sind viertens nachhaltig bestrebt, ihren Informationsvorsprung technisch zu sichern und auszubauen, und sie haben dies entsprechend zu einem wichtigen Ziel ihrer Weltraumpolitik erklärt; die europäischen Staaten wiederum werden erhebliche Investitionen aufbringen müssen, um in diesem Prozess mithalten zu können.

Die Fähigkeiten zur Aufklärung, Kommunikation und Navigation werden nicht nur die Reproduktion der machtpolitischen Asymmetrien tiefgreifend beeinflussen, sondern wären auch die wichtigste

Grundlage, im transatlantischen Verhältnis etwas mehr informationspolitische Balance zu begründen, denn dieses Wissen wirkt im Zusammenhang mit den angeführten jeweiligen medialisierten Kommunikationsprozessen zwischen Eliten und Gesellschaft und vor dem Hintergrund der inter- und transnationalen Ordnungsgestaltungen auf die Reproduktion oder das Absterben der Westernisierung ein.

Fazit

Der Zusammenhang von Polarität der Macht und Konvergenz der Kulturen ist für die Entwicklung der europäischen Sicherheitspolitik zentral. In beiden Bereichen sind derzeit Entwicklungen zu beobachten, die ein Fortschreiben der sukzessiven Integration fraglich erscheinen lassen. Das transatlantische Verhältnis ist in tiefgreifendem Umbruch begriffen, und gleichzeitig konkurrieren die Ordnungsmächte um die definitorischen Merkmale der künftigen Weltordnung. Die Konstitution des Staates und das Verhältnis von Eliten und Öffentlichkeit oder – für die internationalen Beziehungen – das Verhältnis der Verregelungen innerhalb der und zwischen den inter- und transnationalen Ordnungsstrukturen stehen zur Neudefinition an. Dabei wird sich wie stets diejenige Ordnungsmacht durchsetzen, die über wirkungsmächtigere Fähigkeiten verfügt. In diesem Zusammenhang aber baut jede politische und ökonomische Macht auf einer kulturellen auf: Europa steht insofern vor vielfältigen Herausforderungen der Selbstvergewisserung, und alles deutet darauf hin, dass die EU die politische Aufgabe, Identität komplementär zu den USA und in Abgrenzung zugleich herzustellen, nicht bewältigen wird. Damit zeichnet sich der „worst case“ für die EU-Staaten ab: das Ende der Westernisierung und das Scheitern ordnungsstiftender europäischer Sicherheitspolitik.

Prof. Dr. Thomas Jäger
Lehrstuhl für Internationale Politik und Außenpolitik an der Universität zu Köln