

Nr. 01 / 2005
ISSN 1861-2881

Beiträge zur
Internationalen
Politik &
Sicherheit

ARBEITSGEMEINSCHAFT FÜR INTERNATIONALE POLITIK UND
SICHERHEIT E.V.

Inhalt

Editorial	II
Europäische Sicherheitspolitik in der Krise? (K.-H. KAMP)	1
„Verfahren“ nach Plan? (S. LANGE)	6
Neue Aufgaben – alte Rezepte (B. TEUTMEYER)	12
Nach den Osterweiterungen: Quo vadis EU und NATO? (G. DEUBER)	20
Eine kritische Zwischenbilanz deutscher Sicherheitspolitik nach dem 11. September 2001 (M. KIRCH)	24
The fairy-tale of being invulnerable (C. MICHELS)	41
Rezensionen	48
Sky is not the limit (R. VOIGT)	48
Wachsende Aufgaben bei sinkenden Ausgaben (C. MICHELS)	49
Nach dem Ende der Geschichte (R. DENZER)	51
Autorenspiegel	53
Hinweise für Autorinnen und Autoren	54
Impressum	56

EDITORIAL

Endlich ist es geschafft, die erste Ausgabe der BIPS ist online!!!

Mit der Herausgabe der Zeitschrift bietet die Arbeitsgemeinschaft für Internationale Politik und Sicherheit (AGIPS) ein Forum für kontroverse Meinungen und Diskussionen zu Fragen der Internationalen Politik wie Sicherheitspolitik.

Neben gestandenen Wissenschaftlern und Praktikern soll besonders dem wissenschaftlichen Nachwuchs die Möglichkeit geboten werden Forschungsergebnisse in Form von Analysen, Essays und Standpunkten einem breiten Publikum vorzustellen.

Es versteht sich von selbst, dass es bei einem solchen Projekt an Einsatz und Energie der verantwortlichen Personen nicht fehlen darf. Doch entgegen aller Planung und allem Engagement kam es leider zu erheblichen Verzögerungen, welche den Erscheinungstermin immer weiter nach hinten verschoben haben. Dafür möchte ich mich bei allen Beteiligten, besonders bei den Autoren und bei Ihnen werte Leser, in aller Form entschuldigen.

Aufgrund der verzögernden Faktoren wurde das Redaktionssystem geändert und Verantwortlichkeiten stärker voneinander abgegrenzt, so dass zukünftig auf evtl. auftretende Schwierigkeiten schneller reagiert und diese behoben werden können.

Bei der BIPS handelt es sich um eine reine Online-Zeitschrift, in der z.B. in Fußnoten durch so genannte Hyperlinks auf andere Seiten verwiesen wird. Bei Redaktionsschluss waren alle bestehenden Seiten noch aktiv. Es wird darauf hingewiesen, dass wir auf die Schnelligkeit des Internets keinen Einfluss haben und dass der Herausgeber und die Redaktion sich von den Inhalten gelinkter Seiten distanzieren.

Letztlich gilt mein Dank dem unermüdlichen Einsatz der Redaktionsmitglieder und besonders dem Kuratoriumsvorsitzenden der AGIPS Herrn Dr. Karl-Heinz Kamp, Frau Mag. Nathalie Vogel und Herrn Rüdiger Voigt, sowie den Autoren dieser Ausgabe für ihre investierte Zeit, Mühen und vor allem Geduld.

Um unser Projekt BIPS auch in Ihrem Interesse stetig zu verbessern freuen wir uns über konstruktive Kritik.

Im Namen der gesamten Redaktion wünsche ich Ihnen ein anregendes Lesevergnügen.

René Denzer

(Stellvertretender Redaktionsleiter)

Europäische Sicherheitspolitik in der Krise?

Nach dem Scheitern des EU-Verfassungsvertrages und der damit verbundenen Krise der Europäischen Union, stellt sich Frage nach der Zukunft einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Neben der Detailkritik droht vor allem der Grundsatzstreit wieder aufzubrechen: braucht Europa eine eigenständige Verteidigungsfähigkeit, oder sollte es nicht seine Sicherheit im transatlantischen Verbund ausreichend gewährleisten sehen? Diese Frage war Grundlage unzähliger europäisch-amerikanischer Dissonanzen und hat Legionen von politischen Analysen auf beiden Seiten des Atlantiks beflügelt. Über die Jahrzehnte haben sich die Debatten in zwei populären, aber in sich widersprüchlichen Positionen verfestigt, die mit erstaunlicher Konstanz in Washington und in den Hauptstädten Europas vorgebracht werden.

Von den USA wird seit langem gefordert, Europa müsse ein größeres Engagement für die eigene Sicherheit aufbringen und seine militärische Handlungsfähigkeit dramatisch verbessern. Anfangs wurde dieses Argument innerhalb der NATO gegenüber den europäischen Partnerstaaten verwandt, um so eine gerechtere Lastenteilung (Burden Sharing) zu gewährleisten. Mit dem Aufkommen einer gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) wurde dieses Argument gegen die EU insgesamt gewendet und meist mit einer positiven Note versehen: alle US-Administrationen betonten in der Vergangenheit ihre Unterstützung für die ESVP, wenn damit das allseits beklagte „Capabilities Gap“, der dramatische Unterschied zwischen den militärischen Fähigkeiten Europas und Amerikas, verkleinert werden könnte. Diese grundsätzliche Zustimmung sinkt aber dramatisch, wenn - meist von europäischer Seite - darauf verwiesen wird, dass mit einer größeren europäischen Leistungsfähigkeit auch ein größerer Einfluss bei der transatlantischen Entscheidungsfindung verbunden sei. Ob in der NATO oder zwischen NATO und EU: wenn Europa mehr in die Partnerschaft einbringt, so muss auch der Einfluss wachsen, den Amerika der Stimme Europas beimisst. Das dürfte aber in Washington kaum auf Gegenliebe stoßen, würde dadurch doch die amerikanische Handlungs- und Entscheidungsfreiheit eingeschränkt. Dass dieser Widerspruch bislang verdeckt werden konnte, ist primär dem Umstand zuzuschreiben, dass Europa seine Kapazitäten bislang nicht entsprechend erhöht hat, um glaubwürdig eine größere Mitsprache einzufordern.

Innerhalb der EU wird ähnlich widersprüchlich argumentiert. Eine wirkliche Europäische Union - so heißt es - müsse auch militärisch gemeinsam handlungsfähig sein. Sie brauche die Möglichkeit der eigenen Sicherheitsvorsorge, falls die Vereinigten Staaten nicht engagiert sein können oder wollen. Dies wird von der Öffentlichkeit vehement unterstützt. Aktuelle Umfragen in Deutschland zufolge befürworten 71 Prozent der Bürger eine Union, die sich zu einer den USA ebenbürtigen Supermacht entwickelt und somit von Ame-

rika unabhängig agieren kann. Diese Zustimmung sinkt aber sogleich dramatisch, wenn auf die damit verbundenen Kosten verwiesen wird. Nur 22 Prozent der Deutschen sind bereit, für dieses Ziel höhere Verteidigungsausgaben in Kauf zu nehmen. Diese Inkonsistenz erlaubt es politischen Entscheidungsträgern stets auf Neue, Europa als künftigen weltpolitischen Akteur zu beschwören und gleichzeitig eine weitere Verschiebung der haushaltspolitischen Prioritäten von den Sozialausgaben hin zu den Ausgaben für Auswärtiges (die Budgets der Außen- und Verteidigungsministerien) zu vermeiden. Die Weiterentwicklung der ESVP beschränkte sich deshalb häufig auf den (kostengünstigen) institutionellen Bereich, wo mit neuen Gremien und Strukturen Aktivität demonstriert wurde. Fortschritte im militärischen Bereich hat es zwar gegeben, von einem weltpolitischen Gewicht ist die EU aber noch weit entfernt.

Angeichts der Widersprüchlichkeiten auf beiden Seiten des Atlantiks stellen EU-Kritiker die Frage, warum es überhaupt eine verteidigungspolitische Dimension der EU geben müsse, wenn es doch die NATO als etablierte und funktionsfähige Institution europäischer und transatlantischer Sicherheit gebe. Dies gelte umso mehr, als die meisten Sicherheitsgefährdungen ohnehin nur im transatlantischen Verbund angegangen werden könnten. Je nach aktuellem transatlantischem Klima - ob Krise oder Harmonie - wird diese Argumentation mehr oder weniger stark in den Vordergrund geschoben.

Alle drei genannten Positionen - die amerikanische Einflussverweigerung, das europäische Trittbrettfahrertum und die Fundamentalkritik an der ESVP - haben eine Gemeinsamkeit: sie reduzieren Politik auf ein „entweder/oder“ und lassen die konkreten Gegebenheiten auf beiden Seiten des Atlantiks außer acht. Damit wird zweierlei ignoriert: die ESVP entspringt einerseits der Logik der europäischen Integration, andererseits gibt es aber grundlegende Unterschiede in der strategischen Kultur auf beiden Seiten des Atlantiks, die eine spannungsfreie Entwicklung der europäisch-amerikanischen Sicherheitsbeziehungen unmöglich machen. Bevor nun mit dem gescheiterten Verfassungsvertrag bereits Erreichtes über Bord geworfen wird, lohnt es, sich die Fundamente einer transatlantisch orientierten ESVP vor Augen zu führen.

Die Logik der ESVP

Die Europäische Union hatte von Anfang an eine sicherheitspolitische Dimension. Zwar wählten die Gründungsväter der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft Kohle und Stahl als Basis für ihr einzigartiges Integrationsexperiment. Ihr wesentliches Antriebselement war aber der Wunsch nach Frieden und Sicherheit in Europa. Mit dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft im Jahr 1954 rückte die sicherheitspolitische Integration für viele Jahre in den Hintergrund, kam aber mit dem Ende des Kalten Krieges und den geopolitischen Veränderungen in Europa wieder auf die Tagesordnung. Mit dem Vertrag von Maastricht wurde die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) geboren. Sie basierte auf der Logik, dass eine Gemeinschaft, die im wirtschaftlichen Bereich, sowie in der Innen- und Rechtspolitik zu einer Union zusammenwächst, die Außen- und Sicherheitspolitik nicht dauerhaft im nationalen Rahmen belassen kann. Wenn die EU sich sogar auf eine gemeinsame Währung zu einigen vermag, muss auch eine gemeinsame Verteidigung langfristig möglich sein.

Zweifelsohne gab es neben dieser integrationspolitisch „reinen Lehre“ noch zahlreiche weitere Motive, die aus jeweils nationaler Perspektive mehr oder weniger intensiv zum

tragen kamen und nicht immer klar artikuliert wurden. Kamen sie aber zum Vorschein, so waren häufig heftige Debatten über den künftigen sicherheitspolitischen Kurs der EU die Folge. So zeigte sich gerade Deutschland nach dem Fall der Mauer betont integrationsfreundlich, um verbreiteten Ängsten gegenüber einem wiedervereinten Deutschland entgegen zu wirken. Dabei wurden allerdings häufig sehr weitreichende Ideen von den „Vereinigten Staaten von Europa“ vertreten, die von der Mehrheit der EU-Mitglieder nicht geteilt wurden. Frankreich - traditionell von der Vorstellung eigener „Grandeur“ geprägt - konnte nie völlig von der Vorstellung lassen, eine gemeinsame (aber französisch geführte) Außen- und Sicherheitspolitik als Gegengewicht zu den USA zu etablieren. Dem wurde argumentativ stets die Befürchtung oder Hoffnung voran gestellt, Amerika würde sich früher oder später ohnehin aus Europa zurückziehen. Großbritannien pendelte häufig zwischen ebenfalls traditioneller Euroskepsis und pragmatischer Anlehnung an den europäischen Integrationsprozess. Das schloss eine britische Teilnahme an weitreichenden Initiativen zur europäischen Sicherheitspolitik (Saint Malo) ebenso ein, wie eine feste Positionierung Londons an der Seite der USA. Das Konfrontationspotential solch unterschiedlicher Positionen ist offensichtlich.

Die grundlegende Logik der ESVP als Konsequenz der europäischen Integration auch von Kritikern nicht ernsthaft bestritten. Diskutiert wird hingegen seit Jahren die Anbindung der europäischen Komponente an die transatlantische Sicherheitsdimension und die Frage der möglichen Über- oder Unterordnung. Dieser schier endlose Streit wird nicht nur von den jeweiligen nationalen Präferenzen angefacht, sondern auch von grundlegenden Unterschieden auf beiden Seiten des Atlantiks.

Transatlantische Unterschiede

Ungeachtet der steten Bekundungen europäisch-amerikanischer Gemeinsamkeiten gab es seit jeher gravierende Unterschiede in der strategischen Kultur auf beiden Seiten des Atlantiks. In den Jahrzehnten des Kalten Krieges wurden diese von der gemeinsamen Bedrohung durch die Sowjetunion überlagert. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und den grundlegenden sicherheitspolitischen Einschnitten der vergangenen Jahre traten die Unterschiede zwischen Amerika und Europa wieder stärker hervor und schürten die Grundsatze Debatte zwischen EU und NATO.

Ein Schlüssel für das Verständnis europäischer und amerikanischer Sicherheitspolitik ist nach wie vor die Geographie. Die Insellage gestattete es den Amerikanern, über Jahrhunderte eine Kultur der Unverwundbarkeit zu pflegen. Während Sicherheit in Europa immer relativ war, brauchte Amerika weder stehende Heere, noch eine komplizierte Außenpolitik, um die eigene Unversehrtheit zu garantieren. Wenn aber dieses Sicherheitsverständnis von plötzlichen Veränderungen - wie etwa der Entwicklung von Internkontinentalraketen oder der Katastrophe des 11. September 2001 - erschüttert wird, so sind Schocks und Überreaktionen geradezu unvermeidlich.

Ein weiterer Faktor sind die unterschiedliche Perspektiven, mit denen auf beiden Seiten des Atlantiks Außen- und Sicherheitspolitik betrieben wird. Für die USA ist dies stets Weltpolitik während Europa sein sicherheitspolitisches Handeln nach wie vor auf den eigenen Kontinent konzentriert. Nur zögernd entwickelt die EU eine einheitliche Politik für außereuropäische Regionen wie den Nahen und Mittleren Osten. Unterschiede in der

weltpolitischen Einschätzung sind damit unvermeidlich. Darüber hinaus ist das amerikanische Agieren auf der Weltbühne traditionell von dem Glauben in die eigene Sonderstellung als „God's own country“ gekennzeichnet während viele europäische Bündnispartner der eigenen Geschichte eher ambivalent gegenüberstehen. Das führt zu unterschiedlichen Wahrnehmungen auf beiden Seiten des Atlantiks. Die Perspektive aus Washington, die für europäische Ohren nicht selten moralisierend oder überheblich klingt, ist aus amerikanischer Sicht geradezu identitätsstiftend.

Sicherheitspolitisch bedeutsam sind auch die Unterschiede in der Rolle des Staates auf beiden Seiten des Atlantiks. In den USA beschränkt ein kulturell tief verwurzeltes Misstrauen in die Obrigkeit die Zuständigkeit des Staates zum großen Teil auf die Außen- und Verteidigungspolitik. Demgegenüber haben die Regierungen in den europäischen Sozialstaaten eine weit größeren Steuerungs- und Leistungsverpflichtung gegenüber ihren Bürgern übernommen. Folglich konkurrieren in Europa die Sozialhaushalte weit stärker mit den Verteidigungshaushalten - höhere Militärausgaben deshalb in den meisten europäischen Ländern deutlich schwieriger durchzusetzen. Auf derartige innenpolitischen Zwänge reagieren die Vereinigten Staaten häufig mit Kritik und Unverständnis.

Diese traditionellen Unterschiede zwischen den USA und Europa wurden durch die Entwicklungen der letzten Jahre erheblich verschärft. NATO und EU stehen einer völlig gewandelten Sicherheitslandschaft gegenüber, die auch das Verhältnis der beiden Organisationen zueinander beeinflusst.

Mit dem Wegfall der Sowjetunion als zweiter Supermacht schwächten sich auch die transatlantischen Bindekräfte ab. Europa bedarf heute tendenziell weniger der militärischen Garantien, welche die Vereinigten Staaten im Rahmen der NATO boten. Umgekehrt verlor der „unsinkbare Flugzeugträger“ Europa für Amerika an Bedeutung: Europa ist nicht mehr Dreh- und Angelpunkt amerikanischer Sicherheit. Gleichzeitig wurden die USA zur einzigen und unangefochtenen Supermacht - nicht nur militärisch, sondern auch wirtschaftlich und politisch. Aufgrund seiner Machtfülle kann Washington heute wählen, ob es seine Interessen im Alleingang oder im Rahmen von Bündnissen verfolgen will. Diese amerikanische Stärke ist nicht per se „gut“ oder „schlecht“, sondern vor allem ein Faktor, der die transatlantischen Sicherheitsbeziehungen erheblich beeinflusst.

Europäische Sicherheitspolitik ist hingegen meist multinationales Handeln, wobei sich in den vergangenen Jahrzehnten eine Politik der Integration und des Ausgleichs innereuropäisch als großer Erfolg erwiesen hat. Gerade die Europäische Union ist ein Beispiel, wie der Verzicht auf nationale Souveränität in einen Gewinn für die Gemeinschaft umgewandelt wurde. Sicherheitspolitisch stößt die EU aber derzeit an ihre Grenzen als eine „Institution im Zwischenzustand“: sie ist schon zu weit integriert, um nur als Ansammlung von Nationalstaaten zu gelten, jedoch weit entfernt von dem Ziel eines einheitlich handelnden weltpolitischen Akteurs.

NATO und ESVP - Emanzipation oder Synergie?

Angesichts dieser Mischung aus grundsätzlicher Verschiedenheit und wechselnden nationalen Präferenzen wird deutlich, dass Sicherheitspolitik weder im europäischen noch im transatlantischen Rahmen konfliktfrei gestaltet werden kann. Eindimensionale Lösungen,

die allein auf die NATO oder auf die EU setzen sind ebenso wenig möglich.

Eine Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die nur auf der NATO beruhen würde, ignoriert grundsätzliche politische Gegebenheiten:

- Sie verkennet den europäischen Integrationsprozess, in dem immer mehr Politikfelder vergemeinschaftet werden. Auch wirkt ein gemeinsames Handeln in der Außen- und Sicherheitspolitik ohne Zweifel identitätsstiftend für die EU.
- Während des Kalten Krieges war die Bedrohung durch die Sowjetunion immer „universal“ - sie betraf den gesamten Westen. Heute sind regionale Gefährdungen denkbar, die zwar Europa (oder einen Teil davon) betreffen, ohne die wesentlichen Sicherheitsinteressen Amerikas oder Kanadas zu berühren. Die ESVP ist eine Möglichkeit, solche regionalen Probleme anzugehen.
- Eine leistungsfähige ESVP kann einen Beitrag zur Ergänzung der amerikanischen Fähigkeiten bringen, der die euro-atlantische Handlungsfähigkeit insgesamt stärkt. Das gilt insbesondere dann, wenn sich die EU neben militärischen Kapazitäten ihre Kompetenz im Bereich ziviler Krisenregelung und Konfliktnachsorge einbringt.

Die ESVP als alleiniger Garant europäischer Sicherheit ist aber ebenso wenig möglich:

- Ungeachtet ihrer ökonomischen Leistungsfähigkeit, verfügt die EU bei weitem nicht über eine den USA vergleichbare politische Gestaltungsmacht. Internationale Krisen, wie etwa Israel-Palästina, Indien-Pakistan, Nordkorea oder der Iran sind, wenn überhaupt, nur durch das Engagement der USA zu bewältigen.
- Noch krasser ist das Gefälle bei den militärischen Fähigkeiten. Ungeachtet der ambitionierten Pläne der ESVP wird Europa auf absehbare Zeit lediglich Krisen am unteren Ende des Intensitätsspektrums militärisch lösen zu können. Jeder größere Konflikt erfordert die Einbeziehung der USA mit Hilfe einer funktionsfähigen NATO.
- Eine rein europäische Verteidigungspolitik ist - trotz der Ambitionen in einigen EU-Hauptstädten - bei einem großen Teil der EU-Mitglieder nicht konsensfähig. Gerade die Staaten Osteuropas haben an ihrer transatlantischen und pro-amerikanischen Ausrichtung nie einen Zweifel gelassen. Die Idee, die ESVP als Gegengewicht zu einer befürchteten amerikanischen Übermacht (Hyperpuissance) zu konstruieren, findet in der EU keine Mehrheit. Deutschland und Frankreich mussten dies während der Irak-Krise schmerzhaft erkennen.

Die ESVP und die NATO sind keine sicherheitspolitischen Alternativen, sondern zwei wesentliche Elemente der euro-atlantischen Sicherheitspolitik. Dabei ist gerade die ESVP ein Mittel der transatlantischen *Synergie* und keine Quelle der *Emanzipation* von den USA. Das erfordert nicht nur einen zügigen Ausbau der europäischen Verteidigung zu einem schlagkräftigen Instrument gemeinsamen Handelns. Es erfordert vor allem einen engen Dialog zwischen der NATO und der EU, um Doppelarbeit zu vermeiden und gemeinsame Positionen abzustimmen. Nur so können die komparativen Vorteile beider Organisationen genutzt werden. Politische Energien auf diese Herausforderungen zu verwenden, ist weit sinnvoller, als sich in fruchtlosen Debatten über ein „Europa oder Amerika“ zu verlieren. ♦

„Verfahren“ nach Plan?

Tragen die aktuellen Strukturplanungen der Bundeswehr den politischen Maßgaben ausreichend Rechnung?

Die Regierungserklärung vom Mai 2004 kündigte eine Umstrukturierung der Bundeswehr an. Sie wird künftig in drei Kräftekatégorien aufteilt, um den Anforderungen der wahrscheinlichsten Einsätze Rechnung zu tragen. Im Verlauf des Jahres 2004 wurden die „Strukturvorschläge“ von Heer und Luftwaffe angenommen, obwohl sie sich nicht strikt an den politischen Vorgaben orientierten. Der heutzutage wahrscheinlichste Auftrag - die Stabilisierungs- und Aufbauoperation - ist in diesen beiden Konzepten nicht ausreichend berücksichtigt. Allein die Marine strukturiert sich flexibler und erleichtert zukünftig weitere, sicher eintretende, Anpassungen.

Den verfügbaren Informationen zufolge ist es mehr als nur fraglich, ob sich Luftwaffe und Heer mit ihren Organisationsvorschlägen auch konsequent an den politischen Vorgaben orientieren.

Das Heer setzt eine Organisation in fünf Divisionen um. Neben einer Division Eingreifkräfte, die primär für die Nato Response Force (NRF), Battle Groups der EU sowie für nationale Rettungs- und Evakuierungsoperationen vorgesehen ist, sollen für Stabilisierungs- und Aufbaueinsätze lediglich zwei Divisionen primär zugeordnet werden. Die übrigen Einheiten sollen in zwei weiteren Divisionen und diversen internationalen Korps zusammengefasst werden. Nachfolgend wird ein Blick über die drei Teilstreitkräfte Heer, Marine und Luftwaffe gegeben. Die für die Gesamtfunktion wesentlichen Organisationsbereiche, Streitkräftebasis und der Zentrale Sanitätsdienst der Bundeswehr werden folgend nicht weiter betrachtet, da sie für die Aufführungen weitgehend ohne Belang sind.

Division Eingreifkräfte des Heeres

Dementsprechend ist es schwer nachzuvollziehen, warum die hoch beweglichen Fallschirmjäger und Hubschrauber auf andere Divisionen (DSO, DLO) aufgeteilt sind und nicht von einem Kommando kontinuierlich geführt werden.

Auf Grund der Erfahrungen aus den derzeitigen Einsätzen (Special Forces, wie die Soldaten des Kommando Spezialkräfte KSK, in Afghanistan) sollte bei den Eingreifkräften keinesfalls auf die Fähigkeit verzichtet werden, auch Einheiten im Gebirge bzw. gebirgigen Regionen einsetzen zu können. Auch die so genannten MOUT (Military Operations in Urban Terrain) werden in wachsendem Umfang benötigt. Die Wahrscheinlichkeit, dass derartige Kräfte auch in Auseinandersetzungen höchster Intensität und in bebautem Gelände eingesetzt werden, sollte hierbei nicht unterschätzt werden. Diese Fähigkeiten werden derzeit durch die Brigade der Gebirgsjäger bereitgestellt, die aber den Stabilisierungskräften zugeordnet werden soll.

Die Ausrüstung der Gebirgsjäger mit den leichten Luftlandepanzern WIESEL 1 und 2 sowie dem extrem geländegängigen, ebenfalls gewichtsarmen, Transportfahrzeug BV 206 S ist geradezu ideal für den raschen, über strategische Entfernungen anzutretenden Einsatz nicht nur in Eis und Schnee, sondern auch in Wüsten und gemäßigten Regionen. Folglich wäre eine Zuordnung der Gebirgsjäger in die Eingreifkräfte nahe liegend. Im Gegenzug könnte die Deutsch- / Französische Brigade von den Eingreif- in die Stabilisierungskräfte umgruppiert werden.

Des weiteren sollte, mindestens die Division Eingreifkräfte, die Fähigkeit für militärische Operationen in urbanen Räumen (MOUT) deutlich verbessert werden. Einerseits ist hier von einer ansteigenden Häufigkeit der Einsätze auszugehen. Andererseits gibt es in diesem Umfeld noch immer entschieden zu hohe Verlustzahlen.

Stabilisierungsdivisionen

Angesichts der hohen Eintrittswahrscheinlichkeit dieses Einsatztyps sind zwei Divisionen für Stabilisierungseinsätze zu wenig, insbesondere dann, wenn die Einsatzpause für Heereskräfte weiterhin bei zwei Jahren gehalten werden soll. Dies wäre von Vorteil um einer potentiellen Überbeanspruchung von einzelnen Teilen entgegenzuwirken. Wachsende Schwierigkeiten bei Personalmotivation und Gewinnung könnte auf diese Weise frühzeitig entgegen getreten werden. Selbst wenn berücksichtigt wird, dass die Bundeswehr eine „flexiblere Einsatzsystematik“ anstrebt, mehr Soldaten in Reserve würden die Einsatzrotation erleichtern. Es sollte folglich zumindest eine weitere Division aufgestellt werden. Damit ergäbe sich bei einem Einsatz in Brigadestärke die Möglichkeit, sämtliche Stabilisierungseinsätze für jeweils ein ganzes Jahr von einer dieser Divisionen in eigener Regie durchführen zu lassen. Wie unten noch näher erläutert wird, sollte jede dieser Divisionen einen Einsatzführungsstab bereitstellen können.

Die derzeitige Planung (Das neue Heer) auch mit gepanzerten Kräften in den Einsatz zu gehen ist in vielen ernsten Szenarien durchaus sinnvoll. Die Vorbereitung zukünftiger Stabilisierungseinsätze muss auch den „worst case“ - eine Eskalation zu umfassenderen Kampfhandlungen oder Bürgerkriegsszenarien - einkalkulieren. Durchsetzungsfähigkeit (besonders auch geschützt sprich gepanzert) muss in den Stabilisierungsdivisionen, in einem gewissen Rahmen, vorhanden sein, um bei Bedarf ein geeignetes Eskalationspotential in Anspruch nehmen zu können.

Parallel müssen aber auch entsprechende Konzepte zum Einsatz solcher geschützter Kräfte, besonders in urbanen Räumen, entwickelt werden. Die US-Streitkräfte mussten ihre diesbezügliche Ausrüstungslücke teuer bezahlen. Am Beginn der offiziellen Kampfhandlungen im Irakkrieg besaßen sie lediglich 235 gegenüber gebräuchlichen Handfeuerwaffen beschussfeste, leicht gepanzerte Transportfahrzeuge vom Typ M1114, die in erster Linie für die Militärpolizei zur Verfügung standen. Die „üblichen“ Transporter des Typs HUMMVE boten ihren Besatzungen das Schutzniveau von Blechdosen und führten so bei zahlreichen Feuergefechten zu einer unnötig großen Anzahl von Toten und verletzten Soldaten.

Ein wichtiger Punkt, der in den derzeitigen Planungen „vernachlässigt“ wurde, ist die Fä-

higkeit zur Netzwerk-basierten Operationsführung (NBO) auch für Stabilisierungskräfte. Gerade bei kleinen und weit verteilten Kontingenten, wie sie für den Stabilisierungseinsatz typisch sind, ist eine ständige und exakte Übersicht der Kräfte nötig, um im Eskalationsfall möglichst verzugsarm reagieren zu können.

Die Erfahrungen aus dem Irak-Krieg haben gezeigt, dass sich in zukünftigen Konflikten Eingreif- und Stabilisierungsoperationen nie vollkommen trennen lassen, sondern sich fast ständig „im Fluss“ befinden (Three Block War). Ein Einsatz von Kräften beider Kategorien im selben Raum wird nicht nur nicht vermeidbar, sondern häufig unbedingt notwendig sein. Dazu müssen beide Kräftekategorien auch fähig sein, miteinander zu kommunizieren und im Ernstfall auch gemeinsam vorzugehen. Klassenunterschiede in der Materialausstattung, speziell bei Lagebilddarstellung und übergreifenden Kommunikation, könnten sich im „Worst case“ zu einem beachtlichen Risiko für Leib und Leben der Soldaten im Einsatz entwickeln oder den Erfolg von Operationen unterminieren. Quali- und Quantität der NBO-Fähigkeiten müssen, angesichts rascher Eskalationsmöglichkeiten, gleich sein.

DSO und DLO

In den Divisionen Spezielle Operationen (DSO) und Luftbewegliche Operationen (DLO) werden in der vorhandenen Planung vielfach Fähigkeiten abgebildet, die nicht gefordert oder bereits an anderer Stelle vorhanden sind. Beide bilden ein Fähigkeitenpotential, das bei Einsätzen deutscher Streitkräfte selbst in ferner Zukunft aus politischen Gründen wahrscheinlich nie benötigt werden wird. Dennoch binden sie beachtliche Ressourcen und führen so zu wesentlichen Verdrängungseffekten innerhalb eines bereits gegenwärtig überbeanspruchten Verteidigungshaushaltes.

Bei der DSO stellt sich konkret die Frage, ob Deutschland sich einen so kleinen Großverband „leisten sollte“, der auf Einsatzszenarien hoher Intensität optimiert ist, deren Wahrscheinlichkeit nicht sehr groß ist. Denn auch eine zukünftige Bundesregierung wird wahrscheinlich keine luftbewegliche Division als Speerspitze einer international zusammengestellten Eingreiftruppe in einem möglichen Einsatz höchster Intensität verwenden. Die Möglichkeit, schnelle Anfangsoperationen durchzuführen, wird in der neuen Struktur bereits durch die, den Eingreifkräften zugeordnete Deutsch / Französische-Brigade vorgesehen, bei der derzeit die Fähigkeit zu „Initial Entry“-Operationen aufgebaut wird. Eine doppelte Abbildung solcher Fähigkeiten bei der derzeitigen Haushaltslage scheint schwer vertretbar.

Auch bei der DLO sind große Zweifel angebracht, ob sie mit der in der Regierungserklärung angekündigten fähigkeitsorientierten Organisation konform geht. In dieser Division werden die unterschiedlichsten Fähigkeiten abgebildet, die im Einsatz generell nicht integriert operieren.

Besonders die Aufstellung einer Heerestruppenbrigade - in der Truppe häufig als extrem heterogen („Resterampe“) bezeichnet - und ihre Zuordnung zur DLO macht wenig Sinn. Die hier zusammengefassten Fähigkeiten sollten, den Strukturen der Division Eingreifkräfte folgen und besser den Stabilisierungsdivisionen unmittelbar zugeordnet werden, um bei Ausbildung, Training und Einsatz besser eingespielt zu sein. Allein die Idee

die Heerestruppenbrigade in eine Division für Luftbewegliche Operationen einzugliedern kann, angesichts der logistischen Inkompatibilität, nur als „überraschend“ angesehen werden.

Die Aufstellung einer „Air Maneuver Brigade“ ist ebenfalls sehr fragwürdig. Hier sollen mit der Aufstellung von Jägerregimentern Fähigkeiten geschaffen werden, die in den existierenden Fallschirm- und Jägerverbänden bereits heute vorhanden sind. Es hat den Anschein, als würde diese Struktur primär von dem Interesse geleitet, eine Begründung für den Fortbestand dieser Division zu finden.

Weiterhin scheint es unschlüssig, dass die DLO das Hauptquartier für Stabilisierungseinsätze stellen sollte. Hier würden Einheiten im Einsatz von Kräften geführt, die im Frieden nicht mit der Führung und Ausbildung der entsprechenden Verbände betraut sind. Diese Fähigkeit sollte getreu dem Grundsatz „Train as you fight“ einer der geplanten Stabilisierungsdivisionen zugestanden werden.

Lösungsvorschlag

Die DSO allein ist zu klein. Viele der angeführten Unstimmigkeiten bezüglich DSO / DLO könnten durch eine Fusion beider Divisionen beseitigt werden. Diese „hochmobile Division“ hätte dann vier Brigaden:

- Weiterhin das Kommando Spezialkräfte (KSK).
- Eine Heeresfliegerbrigade, die sämtliche Hubschrauber des Heeres (einschließlich derer die derzeit noch für die Luftwaffe vorgesehen sind) führt, und somit wesentliche Spareffekte ermöglichen würde.
- Zwei verstärkte Fallschirmjägerbrigaden, die je aus drei Fallschirmjäger- und einem Luftlandeunterstützungsbataillon besteht.

Somit könnte diese hochmobile Division die Fähigkeit von leichten und folglich hochmobilen, wirklichen Eingreifkräften darstellen, die bedarfsweise genutzt werden könnten um Eingreif- oder Stabilisierungskräfte zu verstärken. Auch die Fähigkeiten des geplanten Jägerregiments würden so flexibler abgebildet werden können. Diese Lösung würde Raum für die Aufstellung einer weiteren, in Zukunft mit größter Wahrscheinlichkeit dringend benötigten, Stabilisierungsdivision geben. Hierbei könnte die, aus den Eingreifkräften abzuziehende Deutsch- / Französische Brigade eine wichtige Rolle spielen um das internationale Kooperationspotential und die Fähigkeit zur Eskalation im Stabilisierungseinsatz zu verbessern. Im Gegenzug würde die Gebirgsjägerbrigade eine deutliche Flexibilisierung der Division Eingreifkräfte erlauben.

Um diese Umgruppierung zu ermöglichen sollte die Politik eine Erweiterung des Heeresanteils an den Eingreifkräften vornehmen. Dies wird auch durch den Umstand gestützt, dass in den aktuellen Auslandseinsätzen, mit sehr großem Abstand zu den anderen Organisationsbereichen, mehr Heer benötigt wird. Mindestens mittelfristig, wäre eine entsprechende Abschmelzung von Dienstposten in den anderen militärischen Organisationsbereichen (z. B. Luftwaffe) möglich und sinnvoll. Insgesamt wäre die Entwicklung moderner,

leichter Bodenfahrzeuge sinnvoll. Die Neukonstruktion eines „Wiesel 3“ würde modernen Schutz und eine stärkere Modularisierung, ähnlich dem Dingo 2, bieten können. Ein solches Gefährt würde besser mit dem zukünftigen Transportflugzeug A 400 M harmonisieren und gerade bei zeitkritischen Einsätzen eine vielseitigere Machtprojektion erlauben.

Pläne der Luftwaffe

Die Luftwaffe betreibt 2004 noch fast 400 Kampf- und Transportflugzeuge in elf Geschwadern, plus der Flugbereitschaft. Sie wird nach den momentanen Planungen im Jahre 2010 über weniger als 350 Maschinen verfügen, deren Struktur sich nach gegenwärtigem Stand nicht an den neuen Fähigkeitskategorien orientieren soll. Anstatt auch weiterhin mehrere Luftwaffendivisionen zu unterhalten, sollte sich die zukünftige Struktur der Luftwaffe, nach der Abschaffung der Divisionsstrukturen, an ihren Grundfähigkeiten - Kampfflieger, Transportflieger und Flugabwehr - ausrichten. Diese würden dann jeweils von entsprechend ausgelegten Kommandos geführt. Die USA machen es mit einer entsprechenden Einteilung vor. Aufgrund der geringeren Anzahl der Plattformen, als auch des breiten Nutzungsspektrums ist die Rollenspezialisierung nicht optimal. Der Anteil der Maschinen die für den, in seiner Einsatzwahrscheinlichkeit stark sinkenden, Luftkampf vorgesehen ist, ist deutlich zu hoch. Die Luftstreitkräfte der USA und Großbritanniens haben große praktische Einsatzerfahrung und sollen in den kommenden 10 Jahren weiter massiv auf die benötigte Fähigkeit der Luft-Boden Rolle umgestellt werden. Trotzdem ist in beiden Staaten eine drastische Reduzierung der Anzahl von Kampfflugzeugen vorgesehen. Die aktuelle Planung der Luftwaffe erweckt, ähnlich wie beim Heer die Überlegungen zur DLO und DSO den Eindruck, dass sich bestimmte Organisationsbereiche Kommandos „sichern“ wollen. Dies kann aber in Anbetracht der enormen Finanzprobleme der Bundeswehr kein Kriterium für die Restrukturierung sein.

Weiterhin stellt sich die Frage, warum zusätzlich zum Heer auch die Luftwaffe Transporthubschrauber NH90 erhalten sollte. Die bisherige und einzige Begründung für Transporthubschrauber (in der Luftwaffe) war die während des Kalten Krieges notwendige Versorgung etwaiger Feldflugplätze. Dies ist heute nicht mehr notwendig. Die Beibehaltung der Struktur mit neu zu schaffenden Fähigkeiten wie der luftgestützten Bergung aus dem Kampfgebiet (Combat Search and Rescue, CSAR) zu begründen, ist wenig überzeugend, da lediglich ein Bruchteil der Maschinen mit den acht eingeplanten CSAR-Rüstsätzen ausgestattet werden kann. Die übrigen Maschinen könnten nur genauso eingesetzt werden wie die NH90 des Heeres. Andere Nationen, wie Großbritannien, schaffen gerade auch hier Joint-Fähigkeiten mit so genannten „Joint Helicopter Forces“.

In den USA wird die Exfiltration / Infiltration von Spezialkräften oder auch Bergung von Piloten von Heer und Luftwaffe, mittlerweile als „Joint Personal Recovery“ bezeichnet. Eine „Extra-Hubschrauberflotte“ bei der Luftwaffe führt in solchen Fällen nur zu doppelten Fähigkeiten. Die Marine hat in einem ähnlichen Fall von Fähigkeitsdopplungen ihre Tornados bereits an die Luftwaffe „abtreten“ müssen.

Fazit

Luftwaffe und Heer reagieren auf die politischen Vorgaben zur Ausrichtung der Bundeswehr zwar mit Anpassung, nicht aber mit konsequenter Umsetzung. Es scheint ein Ansatz verfolgt zu werden, nur gerade soviel zu reformieren wie unbedingt nötig, nicht aber soviel wie möglich. Struktur und Zuordnung der Einheiten in die neuen Krätekategorien erschließen sich dem Betrachter nicht zwingend. Alternative Zusammensetzungen könnten flexibler auf die wahrscheinlichen Einsatzbedürfnisse eingehen und mehr dem Motto „Train as you fight“ folgen.

Weitere, sich bereits heute deutlich Abzeichnende, Sparmaßnahmen würden Heer und Luftwaffe erneut zu zeit- und kraftaufwendigen Restrukturierungen zwingen, die bei anderen Organisationslösungen in geringerem Ausmaß notwendig wären.

Die Marine macht es durch eine entsprechend vorausschauende Strukturierung vor. Es werden lediglich zwei Einsatzflottillen angestrebt in denen jeweils nur noch einzelne Geschwader für die „kleinen Boote“, bzw. die „großen Schiffe“ vorhanden sind. Derzeit noch nicht abgegebene Marinefliegerkräfte werden dem Marinekommando direkt unterstellt. Diese Struktur ermöglicht einen auf die jeweiligen Aufgaben ausgerichteten Zugschnitt von Einsatzverbänden. Weitere, theoretisch mögliche, Stilllegungen von Teilen der Seestreitkräfte würden dann keine weiteren (kostenträchtigen) Umstrukturierungen der Marineführung erfordern. ♦

Neue Aufgaben – alte Rezepte

Die Zukunft der NATO und die Diskussion um einen zweiten „Harmel-Bericht“

Die NATO in der Weltordnung des Kalten Krieges und der Harmel-Bericht von 1967

„To put the the Americans in, the Russians out and the Germans down“. Knapp und prägnant beschrieb der erste Nato-Generalsekretär die Aufgaben des Bündnisses im Jahr 1949. Seine Aussage gelangte zur Berühmtheit, weil sie den Kern der Motivation der NATO-Mitgliedstaaten traf, die Allianz zu gründen und über 40 Jahre hinweg zu stützen. Unter Führung der USA wollten die Staaten Westeuropas ein Gegengewicht zum Sowjetblock schaffen und gleichzeitig sicherheitspolitische Kontrolle über das historisch immer wieder unberechenbar aufgetretene Deutschland erlangen. Dieser Konsens trug die NATO über Jahrzehnte hinweg. Ihr Zweck war eindeutig bestimmt, der Grund für ihre Existenz klar ersichtlich.¹

Im Laufe des Kalten Krieges traten zwischen den Mitgliedern des Verteidigungsbündnisses dennoch Differenzen darüber auf, mit welchen Mitteln dieser Zweck (die Sicherheit Westeuropas und der USA) am besten zu erfüllen sei. Im Zuge der verstärkt aufkommen- den Entspannungspolitik gegenüber dem Ostblock in den sechziger Jahren stellte sich die Frage, ob und wenn wie eine solche Entspannungspolitik mit der traditionellen Funktion der NATO als Verteidigungs- und Abschreckungsbündnis zu vereinen sei. Das gemeinsame Interesse der NATO-Staaten, eine bestimmte Aufgabe auf eine bestimmte Weise zu bewältigen - ihre Sicherheit durch Abschreckung und die Fähigkeit zu militärischer Verteidigung sicherzustellen -, wurde brüchig. Folglich war auch die ständige Allianz zur Sicherstellung dieses Interesses gefährdet.

Die Differenzen betrafen jedoch ausschließlich die Mittel, über das Ziel herrschte weiterhin Einstimmigkeit. Das natürliche Interesse an der Sicherheit stand nie in Frage, das neue Mittel der Entspannung schien jedoch mit den alten Mitteln zu konkurrieren. In dieser Situation einigten sich die Regierungen der NATO-Mitglieder, auf Vorschlag des damaligen belgischen Außenministers Pierre Harmel, eine „special group“ einzurichten, die eine Studie über Ziele und Aufgaben der Allianz verfassen sollte. Ihr Ergebnis war

¹Die Abhängigkeit zwischen Westeuropa und den USA war wechselseitig: Westeuropa war auf die enorme militärische Kapazität Nordamerikas angewiesen (insbesondere der Atomwaffen). Ein Angriff der Sowjetunion mit konventionellen Waffen hätte in Europa (v.a. in Westdeutschland) mit europäischen Streitkräften verteidigt werden müssen. Zumindest zu Beginn eines solchen Angriffs. Daher waren die europäischen Staaten ein strategischer Schlüsselpunkt.

der sog. Harmel-Bericht. „Sein Lebenselixier war die Aussage in Ziffer 5 nach der das Bündnis zwei Funktionen hatte: militärische Sicherheit und eine Politik der Entspannung, und das diese keinen Widerspruch, sondern eine gegenseitige Ergänzung darstellten“.²

Zwar liefen die Verhandlungen in der „special group“ alles andere als reibungslos³, doch führten sie schließlich zum Erfolg. Dieser stellte sich nicht zuletzt deshalb ein, weil die wesentlichen Rahmenbedingungen unverändert blieben: Der Adressat von Abschreckung, Verteidigungsbereitschaft und Entspannungspolitik war und blieb die Sowjetunion, das natürliche Sicherheitsbedürfnis des Westens galt es weiter unter den Bedingungen des Kalten Krieges zu verwirklichen, die „Organisation der internationalen Beziehungen im 20. Jahrhundert“ (Werner Link) wurde nicht erschüttert. In der Retrospektive zeigt sich sehr deutlich, dass das westliche Verteidigungsbündnis lediglich innerhalb der bestehenden Ordnung der Staatenwelt an neue Entwicklungen angepasst werden musste - und dies gelang.

Der Untergang der Weltordnung des Kalten Krieges und die Suche nach einer neuen Rolle für die NATO.

Auch das mächtigste Verteidigungsbündnis der Geschichte war, wie letztlich alle Phänomene der Staatenwelt, Ausdruck einer spezifischen historischen Situation, ein Kind seiner Zeit. Allerdings bestand es in seiner ursprünglichen Form fast ein halbes Jahrhundert und garantierte ebenso lange die Sicherheit seiner Mitglieder. Generationen von Politikern verinnerlichten in ihrer politischen Sozialisation die Formel: keine NATO gleich keine Sicherheit. Die Beteuerungen von allen Seiten über die fortbestehende Wichtigkeit der Allianz nach dem Ende des Ost-West-Konflikts sind daher verständlich. Doch auch noch so eindringliche Schwüre mächtiger Staatenlenker beeindrucken nicht die historische Entwicklung - das vermögen nur Taten.

In der Geschichte der Staatenwelt aber wurde 1989/90 ein neues Kapitel aufgeschlagen. „Revolution der Staatenwelt“ (Klaus Hildebrand) und „Neuordnung der Weltpolitik“ (u.a. Samuel Huntington), sollen als beispielhafte Äußerungen aus der Wissenschaft genügen. Die Praxis stand nicht nach: Im Zuge des Golfkrieges von 1991 verkündete der amerikanische Präsident George Bush eine „Neue Weltordnung“. Auch die Fakten sprachen für sich: Das Sowjetimperium war zusammengebrochen und als ernsthafte Bedrohung für den Westen nicht mehr existent. Die Ordnungsstruktur, die die gesamte Weltpolitik bestimmt hatte (zumal im Bereich der Sicherheit) war gesprengt worden. Kann ein Kind seiner Zeit eine solche Zeitenwende überleben? Nur wenn es, gleichsam zufällig, auch in die neue Epoche passt.

In den neunziger Jahren trat die westliche Vormacht USA als einzige sicherheitspolitische Weltmacht auf. Unter ihrer Führung wurden weltweit militärische Interventionen (mit unterschiedlichem Erfolg) durchgeführt, die nicht mehr der Logik der Eindämmung des Kommunismus folgten. Vielmehr suchten die Vereinigten Staaten nach einem neuen Ordnungsmuster für die Welt und einer neuen Führungsrolle für sich. Nachdem der

²Haftendorn, Helga: Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz. Die NATO-Krise von 1966/67, Baden-Baden 1997, S. 344.

³Vgl. ebd., S. 287-338.

liberal-demokratische Westen den Kampf gegen den Kommunismus für sich entschieden hatte, fand die demokratische Hegemonialmacht eine neue Ordnungsstruktur für die Weltpolitik in der globalen Verbreitung und Verteidigung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit. Der unter diesem ideologischen Überbau 1999 geführte Krieg im Kosovo gegen das serbische Regime, zur Beendigung des Völkermordes an der albanischen Minderheit, schien der NATO eine entsprechende Rolle zuzuweisen, da er unter ihrer Flagge geführt wurde. Alle Regierungen der NATO-Staaten konnten sich auf einen - völkerrechtlich hoch umstrittenen - Einsatz einigen, die NATO füllte politisch⁴ eine neue Funktion aus.

Der nach dem Terroranschlag vom 11. September 2001 begonnene weltweite „Krieg gegen den Terrorismus“ stoppte diese Entwicklung. Zunächst schien er die Lebensnotwendigkeit der Allianz so drastisch unter Beweis zu stellen, wie es nach dem Ende des Kalten Krieges noch nicht geschehen war. Zum ersten mal in der Geschichte erklärte der NATO-Rat, dass es, mit den Anschlägen auf das World Trade Center und das U.S.-amerikanische Pentagon, einen bewaffneten Angriff auf einen NATO-Mitgliedstaat im Sinne des Artikel 5 des Nordatlantikvertrages gegeben habe. Damit stand das Bündnis zur kollektiven Verteidigung bereit. Die militärische Reaktion der USA auf die Terroranschläge, die Mission „Enduring Freedom“, sollte aber dennoch keine NATO-Mission werden. Frei von Einsatzbeschränkungen durch NATO oder UNO, führten die Vereinigten Staaten diesen Krieg mit einer Koalition, die unter ihrer eigenen, uneingeschränkten Führung stand. Dies signalisierte deutlich die Möglichkeit der, militärisch uneinholbaren, einzigen Supermacht, notfalls auf die NATO verzichten zu können, auch wenn das nicht immer optimal sein mag. Dennoch herrschte ein transatlantischer Konsens über das Vorgehen der USA, was der Beschluss des NATO-Rats und die Beteiligung mehrerer NATO-Staaten an „Enduring Freedom“ bewiesen. Ein politischer Zusammenhalt, der sich im Vorfeld und während des Golfkrieges im Jahre 2003 in sein Gegenteil verkehren sollte.

Die Gründe für den Krieg gegen das Regime des Diktators Saddam Hussein können ebenso wenig als geklärt angesehen werden, wie diejenigen für den massiven politischen Widerstand vieler europäischer Staaten gegen diesen Krieg. Ob nun Massenvernichtungswaffen, der Kampf gegen den Terrorismus oder „regime change“ der Hauptgrund für den Krieg waren, ob in erster Linie innenpolitische Motive (Wahlkampf), außenpolitische Gegenmachtbildung oder eine grundlegend andere Bedrohungsanalyse den Widerstand gegen ihn hervorgerufen haben (Krieg und Widerstand gegen ihn werden wohl multikausal zu begründen sein), in jedem Fall führten die Geschehnisse zu einem transatlantischen Dissens, der auch als Indikator für die neue Konstellation der Staatenwelt gesehen werden kann: Nicht mehr durch die Klammer des Ost-West-Konflikts zusammen gehalten, fehlt den NATO-Staaten ein gemeinsamer Grundnenner, der von allen Auseinandersetzungen unberührt bliebe. Daher war es sogar möglich, dass Deutschland (zusammen mit Frankreich) in der Irak-Frage zur „Gegenmacht“ der USA wurde - die Bezeichnung lässt sich allerdings nur aufrechterhalten, wenn man sie im Bereich der symbolischen Politik gelten lässt. An den Tatsachen konnten beide europäischen Mächte nichts ändern. Die sehr deutliche Positionierung Deutschlands in dieser Frage hält der deutsche Historiker

⁴Da amerikanische und britische Truppen die militärischen Handlungen jedoch im Grunde alleine durchführten und die Hilfe der anderen NATO-Staaten sich nur als symbolisch bezeichnen lässt, wurde schon 1999 deutlich, dass die USA militärisch nicht auf die NATO angewiesen sind.

Gregor Schöllgen sogar für nahezu zwangsläufig.⁵ Man stelle sich eine Bundesrepublik in der Zeit des Kalten Krieges vor, deren Außenpolitik ihr die Titulierung „Gegenmacht der USA“ einbringt!

Die Ereignisse werden wohl kaum zu einer Eiszeit zwischen den ehemaligen Kalten Koalitionären führen. Enge wirtschaftliche Verflechtung, ähnliche kulturelle Hintergründe und in vielen Fällen auch gemeinsame sicherheitspolitische Interessen stehen dem entgegen.

Eines machen sie aber sehr deutlich: Es existiert kein Grundkonsens zwischen den Staaten der NATO mehr, der auf einer gegen sie alle gerichteten Bedrohung basierte, die so massiv, klar definiert und unverkennbar wäre, dass jedes Zerwürfnis zwischen ihnen durch sie automatisch begrenzt bliebe. Selbstverständlich berufen sich die NATO-Regierungen alle auf Demokratie, Menschenrechte und Freiheit. Doch wo diese für wen gefährdet sind, wird im konkreten Einzelfall unterschiedlich beurteilt. Der Krieg in Afghanistan stand für sie alle in so hinreichendem Zusammenhang mit den Terroranschlägen vom 11. September 2001, dass ihre Bedrohungsanalyse und Reaktionsbereitschaft einhellig war. In abstracto birgt „der internationale Terrorismus“ mithin auch genug Bedrohungspotential, um die Rolle der ehemaligen Sowjetunion zu übernehmen, den Konsens der NATO-Staaten einzufrieren und die NATO „zu retten“. Von konkreten Fällen abstrahiert, gefährdet „der internationale Terrorismus“ die Sicherheit und Freiheit der demokratischen Staaten mindestens so massiv wie der ehemalige Warschauer Pakt, da er uneingeschränkt gewaltbereit ist und zu Verhandlungen nicht zur Verfügung steht.

Doch zeigt das Beispiel Irak, dass dies eben nur für die abstrakte Bewertung und manche konkrete Szenarien gilt - nicht für alle. Die von den USA angeführte Argumentation, es gebe einen „Schurkenstaat“, der im Besitz biologischer und chemischer Waffen sei, oder wenigstens Fähigkeit und Willen habe, sich solche zu besorgen, und dieser Staat stehe international agierenden Terroristen wohl gesonnen gegenüber, er müsse daher militärisch ausgeschaltet werden, führte nicht zu einem Konsens innerhalb der NATO, nicht einmal zur Neutralität der nicht zustimmenden Staaten, sondern zu politischen Fronstellungen. Auf beiden Seiten des Atlantiks gibt es Stimmen, die die Gründe für die Risse im transatlantischen Verhältnis tief in der politischen Theorie, in völlig unterschiedlichen Weltanschauungen der amerikanischen und der europäischen Seite begründet sehen.⁶ Dieser Debatte kann hier nicht nachgegangen werden. Es bleibt aber festzuhalten, dass die Kontroverse in der Irak-Frage weit mehr war als eine punktuelle Auseinandersetzung.

Nach Aufkommen dieser Spaltungen im NATO-Bündnis schlugen mehrere hochrangige Politiker einen „neuen Harmel-Bericht“ vor, mit dem Ziel, Differenzen innerhalb des Bündnisses auszugleichen, Gemeinsamkeiten hervorzuheben und so den Zusammenhalt der NATO-Staaten und mit ihm auch die NATO zu erhalten.

⁵Vgl. Schöllgen, Gregor: *Der Auftritt. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*, 2. Auflage, Berlin 2004, S. 101-167; Von ihm ist hier auch der Ausdruck „Gegenmacht“ in diesem Kontext zitiert.

⁶Vgl. Beispielhaft: Kagan, Robert: *Macht und Ohnmacht. Amerika und Europa in der neuen Weltordnung*, 2. Auflage, München 2004 und Schild, Georg: *Deutsch-amerikanische Beziehungen*, in: *Informationen zur politischen Bildung* aktuell, 1/2003.

Die Diskussion um einen „neuen Harmel-Bericht“: alte Rezepte für neue Aufgaben

Der prominenteste und gewichtigste Vorschlag kam vom deutschen Verteidigungsminister Peter Struck. Auf der 40. Münchener Sicherheitskonferenz, die am 7. Februar 2004 stattfand, regte er öffentlich „eine Art neuen Harmel-Bericht an. Dieser Bericht über die NATO der Zukunft könnte auf dem (NATO-) Gipfel in Istanbul in Auftrag gegeben werden“.⁷ Strucks Ansicht zufolge, sollte ein solcher Bericht „das Verständnis einer erneuerten transatlantischen Partnerschaft“ entwickeln und „die Rolle der Allianz in einer veränderten Welt“ bestimmen. Dies sollte „im Bewusstsein gleicher Grundwerte und Grundinteressen“ geschehen.

In abgewandelter Form und vor allem ohne den Namen Harmel zu erwähnen, wiederholte Struck, in Vertretung des erkrankten deutschen Bundeskanzlers Gerhard Schröder, die Vorschläge ein Jahr später auf der Münchener Sicherheitskonferenz des Jahres 2005⁸.

Strucks Aussagen sind sehr allgemein gehalten. Er geht von ausreichenden Gemeinsamkeiten der betreffenden Staaten aus, möchte diese explizit festhalten und die zukünftige Rolle der NATO so definieren, dass sie diese gleichen „Grundwerte und Grundinteressen“ verteidigen kann.

Noch allgemeiner bleibt der ehemalige deutsche Außenminister Hans-Dietrich Genscher in seinen Vorschlägen, die er auf dem 22. akademischen Kongress der Deutschen Gesellschaft für Politische Wissenschaft unterbreitet hat⁹.

Er plädiert für eine „Art Harmel-Bericht II, nämlich das Konzept Harmel global“. Dieses besteht ihm zufolge, aus einem weltweiten Multilateralismus, einer engen Kooperation zwischen Europa und den USA, sowie der Ausbreitung dieser Kooperation auf andere Regionen der Welt.

Von der bundesdeutschen Opposition kamen ähnliche Vorschläge: Der „CDU-Bundesfachausschuss Außen- und Sicherheitspolitik“ verabschiedete, unter Leitung des Außenpolitikers Friedbert Pflüger, am 27. März 2002 den Beschluss: „Verteidigung und Verständigung: Für einen Harmel-Bericht II der NATO“¹⁰.

Pflüger wiederholte die getroffenen Aussagen später in der Zeitschrift *Internationale Politik*¹¹. Die Vorschläge der CDU und Pflügers sind konkreter gehalten als die von Struck

⁷Struck, Peter: Die Zukunft der NATO, Rede des deutschen Verteidigungsministers auf der 40. Sicherheitskonferenz in München vom 7. Februar 2004, <http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?sprache=de&id=125>

⁸Den Vorschlägen nach soll ein unabhängiges Expertenplenum, besetzt mit Persönlichkeiten beiderseits des Atlantiks, ein Konzept für eine Umgestaltung der NATO erarbeiten, um diese für die Zukunft effizient und politisch relevant zu erhalten, vgl. <http://www.bundesregierung.de/-,413.787039/rede/Rede-von-Bundeskanzler-Gerhard.htm>

⁹Rede Hans-Dietrich Genschers vor dem 22. Kongress der Deutschen Gesellschaft für Politische Wissenschaft am 22. September in Mainz, <http://www.dvpw.de/dummy/fleadmin/docs/Genscher.pdf>

¹⁰http://www.cdu.de/presse/archiv-2002/beschluss_harmel.pdf

¹¹Pflüger, Friedbert: Eiserne Faust und ausgestreckte Hand. Für einen Harmel-II-Bericht der NATO, in: *Internationale Politik*, Vol. 57, Nr. 7 (Juli 2002), S. 57-59.

und Genscher. Die Feststellung aus dem Harmel-Bericht, dass Sicherheit und Entspannung kein Widerspruch sondern Ergänzungen seien, versuchen sie auf die gegenwärtige Situation zu übertragen. „Gegnern wie Al Qaida oder Saddam Hussein“ sei ohne „militärischem Druck“ nicht beizukommen. Wahr sei jedoch auch, „dass das Militär allein die Welt von morgen nicht ordnen kann“. Daher müsse neben der „angedrohten Waffe die Diplomatie tätig werden“.

Es ist unverkennbar, dass die Autoren versuchen, einen „Ersatzfeind“ für die Sowjetunion zu finden, für dessen Abwehr die NATO erforderlich ist. In einem solchen Fall wäre womöglich auch ein Rezept zur Beilegung von Differenzen aus der Zeit des Kalten Krieges sinnvoll.

Doch schon die rhetorische Unsicherheit der Papiere offenbart das grundlegende Problem einer solchen Analogie: Gesprochen wird von „Gegnern wie Al Qaida und Saddam Hussein“. Gegen einen feindlichen Staat mit einem begrenzten, klar auszumachenden Territorium (zum Zeitpunkt der Vorschläge: mit oder ohne biologische und chemische Waffen?) sind jedoch andere Verteidigungsstrategien sinnvoll als gegen eine international agierende terroristische Vereinigung, deren Mitglieder sich auf der ganzen Welt verstecken¹².

Dies führt zum Kern der Sache: In der Zeit des Ost-West-Konflikts gab es eine große, konstante Bedrohung für die Staaten der NATO, die Sowjetunion. Sie war territorial abgegrenzt und blieb im Wesentlichen unverändert - eine statische, bedrohliche Größe. Alle sicherheitspolitischen Entscheidungen westlicher Staaten wurden mit Blick auf diese Bedrohung getroffen. Differenzen zwischen den NATO-Staaten darüber, welche Sicherheitspolitik die „richtige“ sei, konnten somit fast ausschließlich am Umgang mit der Sowjetunion aufbrechen. Und dann waren es eben „eher taktische als grundsätzliche Meinungsverschiedenheiten“¹³.

Von dieser Konstellation ist nichts mehr übrig geblieben. Für die Staaten des Verteidigungsbündnisses gibt es gegenwärtig mindestens vier Bedrohungen bzw. bedrohliche Phänomene: Terrorismus in verschiedener Form, Proliferation, Regionale Konflikte mit überregionalen Auswirkungen und sog. failed states oder failing states¹⁴.

Vier (sehr unterschiedliche) Bedrohungen eröffnen mindestens vier Felder für Kontroversen. Handelt es sich in konkreten Einzelfällen um Terroristen oder Freiheitskämpfer? Und in welchem Grad kann Entwicklungspolitik dem Terrorismus seinen Nährboden entziehen? Soll die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen durch Präventivschläge unterbunden werden? Rechtfertigen massive Menschenrechtsverletzungen in regionalen (ethnischen) Konflikten humanitäre Interventionen? Wie wird der völkerrechtliche

¹²Ein gezielter Militärschlag oder massive Wirtschaftssanktionen mögen einen Staate ausschalten bzw. kontrollieren können, wohl kaum jedoch eine weltweit vernetzte Terrorgruppe. Die Maßnahmen können allenfalls bedingt hilfreich sein, wenn sie gegen Staaten gerichtet werden, die nachgewiesenen Maße Terroristen „beherbergen“. Restriktive Einreisebestimmungen der Demokratien, polizeiliche Überwachungsmaßnahmen oder der Einsatz der Streitkräfte im Innern dürften hingegen „Schurkenstaaten“ wenig beeindrucken. Die Beispiele sollen genügen.

¹³Kagan: Macht, S. 37.

¹⁴Vgl. Haftendorn, Helga: Das Atlantische Bündnis in der Anpassungskrise, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2005 (S 05/05) ; Süß, Christoph/Teutmeyer, Benjamin: Die NATO nach Istanbul. Aktuelle Entwicklungen, SWP-Dokumentation, Reihe D, Nr. 50, Berlin 2004.

Grundsatz der souveränen Gleichheit aller Staaten gehandhabt, wenn innerstaatliche Entwicklungen zu einer zwischenstaatlichen Bedrohung werden könnten?

Wer konstatiert, dass es diesseits und jenseits des Atlantiks deutliche Unterschiede in Grundsatzfragen bezüglich der Weltordnung gibt (unabhängig davon, wie tief die Ursachen für diese Unterschiede wirklich sitzen), kommt nicht umhin, in den, seit dem Ende des Kalten Krieges vielfältigen, strittigen Politikfeldern auch vielfältige Funken zu sehen, an denen sich die divergierenden Grundauffassungen entzünden können.

Ist nun die NATO, eine Organisation gegründet in einer vergangenen Epoche und damals mit den klaren Aufgaben der Verteidigung und Abschreckung betraut, mit dem Ausgleich solcher Spannungen nicht von vornherein überfordert? Schon das Einstimmigkeitsprinzip in ihrem wichtigsten Entscheidungsgremium, dem NATO-Rat, steht dem massiv entgegen. Jeder einzelne Staat, der eine Ansicht oder Entscheidung der Mehrheit nicht teilt, kann sie im NATO-Rat blockieren. Verweise darauf, sie sei die einzige transatlantische Organisation die existiere, belegen noch lange nicht, dass diese Organisation auch dazu geeignet ist, als Forum für die notwendigen Schritte zu dienen. Schrittweise geführte, flexible, bilaterale und multilaterale Verhandlungen sind gefordert, um herauszufinden, in welchen Punkten und wie weit sich die Staaten der NATO einander in den umstrittenen Fragen annähern können. Ein langer Weg ist zu begehen, der viele Kompromisse erfordert und keinen festgelegten Zeitplan gebrauchen kann.

Eine „special group“, wie diejenige, die seinerzeit den Harmel-Bericht verfasst hat, ist hierfür ungeeignet. Würde sie beauftragt werden, die mannigfaltigen Streitpunkte in einem Gesamtpaket zu bereinigen, müsste sie entweder scheitern oder könnte einen Minimalkonsens herausarbeiten, der die eigentlich zu lösenden Probleme ausklammern würde. 1967 existierte eine allseits anerkannte Grundlage, die beschriebene Ordnung der Staatenwelt im 20. Jahrhundert, auf der die „special group“ aufbauen konnte. Eben diese Grundlage fehlt der Gegenwart - eine so kurze und präzise Definition der Aufgaben und Ziele der NATO, wie die von Lord Ismayr aus dem Jahre 1949, wäre heute unmöglich.

All dies bedeutet nicht, dass die NATO kurz vor ihrer Auflösung stünde. Initiativen wie die Neuausrichtung der Partnership for Peace (PfP)¹⁵ der Mittelmeerdialog¹⁶ oder die Istanbul Cooperation Initiative (ICI)¹⁷ sowie die Implementierung des Partnership Action Plan against Terrorism¹⁸ und die Bereitstellung des Multinational Chemical, Biological, Radiological and Nuclear (CBRN) Defence Battalion¹⁹ weisen in die Zukunft.

Sie bieten den Mitgliedstaaten genug Möglichkeiten, auch in Zukunft von dem Bündnis

¹⁵Vgl. Pond, Susan: Überblick über das Instrumentarium der PfP, NATO-Brief, Frühjahr 2004, <http://www.nato.int/docu/review/2004/issue1/german/art2.html>; Simon, Jeffrey: Partnership for Peace: Charting a Course for a new Era, Juni 2004, <http://usinfo.state.gov/journals/itps/0604/ijpe/simon.htm>

¹⁶Vgl. Papenroth, Thomas: Der NATO-Mittelmeerdialog: Istanbul und danach, SWP-Aktuell, Nr. 28/04, Berlin, Juni 2004.

¹⁷Vgl. Istanbul Cooperation Initiative, NATO Policy document, Juli 2004, <http://www.nato.int/docu/comm/2004/06-istanbul/docu-cooperation.htm>

¹⁸<http://www.nato.int/docu/basic/txt/b021122e.htm>

¹⁹Vgl. International Security Information Service, Europe: NATO prepares to fight in a Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Environment, Nato Notes, Vol. 5, Nr. 8, Dezember 2003, <http://www.isis-europe.org/ftp/download/nato%20notes%20vol%205%20no%208.pdf>

zu profitieren. Auch ist die kollektive Sicherheitsgarantie nach Art. 5 des NATO-Vertrages keinesfalls ad acta gelegt. Sie ist auch weiterhin eine einzigartige Stärkung der Verteidigungsfähigkeit für die einzelnen Staaten. Wenn es gelingt, das transatlantische Verhältnis in Zukunft wieder harmonischer zu gestalten, werden all diese Vorteile wieder voll durchschlagen.

Es muss allerdings davon Abstand genommen werden, die Aufgabe der Harmonisierung mit einem Mittel aus der Zeit des Kalten Kriegs bewältigen zu wollen. Ein solches Vorgehen würde erstens nicht den gewünschten Erfolg bringen und könnte zweitens eine Nutzlosigkeit der NATO suggerieren, die bei klugem Umgang mit den gegenwärtigen Schwierigkeiten alles andere als zwingend ist. ♦

Call for Papers

Für die zweite Ausgabe der Beiträge zur Internationalen Politik und Sicherheit suchen wir interessante Artikel in deutscher, englischer oder französischer Sprache.

Bitte beachten Sie die Hinweise für die Autoren auf Seite 54 .

Redaktionsschluss ist der 25. September 2005.

Bei weiteren Fragen und Anregungen stehen wir Ihnen selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Wir freuen uns auf Ihre Zusendungen.

Nach den Osterweiterungen: Quo vadis EU und NATO?

Doppelte Brüsseler Ambitionen im Osten Europas

Der Begriff Sicherheit bedeutet in seiner grundlegendsten und negativen Definition die Abwesenheit von innerer und äußerer Bedrohung und Gefahr. Sicherheit impliziert zusätzlich politisch-konzeptionellen Schutz vor innerer Gefahr und äußerer Bedrohung der Territorialität. In Friedenszeiten also Friedenssicherung. In Brüssel haben zwei Akteure der internationalen Politik ihren Sitz, die sich auf verschiedenen Ebenen der internationalen Sicherheit verschreiben und ihren Blick gen Osten wenden. Beide Akteure, EU und NATO, vollzogen in jüngster Vergangenheit jeweils die bedeutendsten Erweiterungsrounden ihrer Geschichte; sie blicken derzeit beide sowohl durch die schärfere vorteils- und integrationsorientierte als durch die unschärfere sicherheitsorientierte Brille gen Osten.

Der EU-Beitritt Maltas, Zyperns und acht Staaten Mittel- und Osteuropas wird als bedeutendes Ereignis des Jahres 2004 in die Zeitgeschichte eingehen. Nach der Osterweiterungsrunde und vor der anstehenden Erweiterung um Bulgarien und Rumänien ist sich die EU jedoch selbst noch nicht im Klaren darüber wie weit sie zukünftig nach Osten expandieren will und kann. Quo vadis EU? Der zweite Akteur mit europäischem aber auch geopolitischem Rang in Brüssel, die NATO, blickt sogar noch weiter nach Osten als die EU. Die fast zeitgleich erfolgte NATO-Osterweiterungsrunde um sieben Länder (Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, Slowakei, Slowenien) fand in der breiten Öffentlichkeit jedoch kaum Beachtung. Dies obwohl damit durchaus weitreichende Implikationen verbunden sind. Besonders bezogen auf Russland, Weißrussland, Moldau aber auch die Kaukasusregion und Zentralasien. Dem geneigten Beobachter drängt sich dabei jedoch der Eindruck auf, dass konzeptionelles Denken in den hier relevanten Fragen auch bei der NATO derzeit wenig im Vordergrund steht. Es braucht nicht nur unfertige Strategien, sondern Konzepte sind gefragt. Quo vadis NATO?

Russland fühlt sich zwar durch die EU-Osterweiterung in Außenhandelsfragen benachteiligt und Kaliningrad ist zu einer obskuren Enklave geworden. Die Visumpflicht für den Transit zwischen dem Kerngebiet der Russischen Föderation und der Enklave bezeichnete Wladimir Putin als Verstoß gegen die russische Souveränität. Aber besonders durch die NATO-Osterweiterung fühlt sich der Kreml militärstrategisch unter Druck gesetzt. Es sind zwar schon vor der letzten Beitrittsrunde Staaten des ehemaligen Warschauer Paktes in das nordatlantische Militärbündnis eingetreten (1999: Polen, Tschechien und Ungarn), aber nun grenzt die NATO direkt an Russland. Zudem sind mit den baltischen Staaten erstmals ehemalige Sowjetrepubliken NATO-Mitglieder geworden. Das russische Verteidigungsministerium vergisst nie zu unterstreichen, dass von Estland ein Flugzeug in wenigen Minuten St. Petersburg erreichen könne und vom Baltikum der russische Luftraum akribisch überwacht werden könne. Für die bisher erfolgten EU- und

NATO-Osterweiterungen musste erst harte Überzeugungsarbeit in Moskau geleistet werden. Denn mit der letzten Osterweiterungsrunde setzt das Militärbündnis durchaus ein strategisches Zeichen. Die NATO verharrt nicht im Status quo sondern blickt immer weiter nach Osten.

Die NATO als „politisches“ Verteidigungsbündnis?

Man bekennt sich bei der NATO in Brüssel zu offensichtlich zur Verantwortung für Frieden, Friedenserhaltung, Krisenbewältigung und Stabilität auf einem großen, geeinten europäischen Kontinent und in den angrenzenden Regionen. Überspitzt formuliert dehnt sich die NATO in potentielle Krisenherde vor der Haustür aus, um diese zu befrieden. Damit übt die NATO als Verteidigungsbündnis seit dem Fall des Eisernen Vorhanges mehr und mehr eine politische Funktion aus. Man unterstreicht je nach politischem Klima und Konfliktlage, dass die Vergrößerung der Allianz wohl noch nicht beendet sei. Im Rahmen der 1994 begonnenen Initiative Partnerschaft für Frieden kooperiert die NATO mittlerweile mit fast 30 Staaten. Darunter Ländern wie Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Kasachstan, Kirgisistan, Kroatien, Mazedonien, Moldau, Tadschikistan, Turkmenistan, die Ukraine oder Usbekistan. Als nächste Beitrittskandidaten der NATO können Mazedonien, Kroatien, oder Albanien angesehen werden - längerfristig wird sogar schon über einen NATO-Beitritt der Ukraine oder beispielsweise Georgien spekuliert. Damit bietet sich möglicherweise auch anderen Kaukasusländern und eurasischen bzw. zentralasiatischen Staaten auf lange Frist eine sicherheits- und stabilitätspolitische Perspektive. Auch wenn ein erster Weg nach Brüssel zur NATO und eine Kooperationen im Rahmen einer Partnerschaft für Frieden noch keine wirkliche Eintrittstür in die NATO darstellen. Eine NATO-Mitgliedschaft erscheint für viele Staaten möglich; wohl auch für Staaten denen auf absehbare Zeit keine EU-Perspektive geboten werden kann und wird. Genügend Prüfsteine für die sicherheitspolitische Nachbarschaftspolitik der NATO zeichnen sich an der offenen östlichen Flanke ab.

Doch eine NATO-Mitgliedschaft ist unter der derzeitigen Konstellation auch integrationspolitisch durchaus attraktiv. Zwar hat ein NATO-Beitritt vordergründig nichts mit einer EU-Mitgliedschaft zu tun; aber die NATO ist sicherlich ein erster Test der Fähigkeit eines Landes mit der internationalen Staatengemeinschaft zu kooperieren. Für viele Staaten war und ist die NATO ein Vorhof zur engeren Anbindung an den Westen, an Europa und sogar die EU. Aktuelle Musterbeispiele sind Polen, Tschechien, Ungarn, Bulgarien und Rumänien. Der Weg zum Generalsekretariat der NATO in Brüssel, als Teil des Weges zur EU in Brüssel? Keine Kausalität, aber eine mögliche Option; besonders unter Berücksichtigung der Situation der Türkei: Hat hier die langjährige NATO-Mitgliedschaft nicht politische Begehren nach einem EU-Beitritt geweckt? Der NATO-Generalsekretär betonte während der letzten Osterweiterungsrunde, dass er in allen Beitrittsstaaten den Eindruck gehabt habe, dass die Menschen sich wie bei einer Heimkehr fühlen würden. Ist dies nicht eher ein politisches, gar integrationspolitisches Argument, als eine nüchterne sicherheitspolitische und militärstrategische Argumentation?

Was sind die Kernkompetenzen der NATO?

Eine weitere NATO-Osterweiterung unter der derzeitigen Konstellation, d.h. die möglicherweise auch eine EU-Perspektive bietet, wird auf harten Widerstand Moskaus treffen. Der Kreml erkennt, dass der NATO derzeit das Selbstverständnis und die Konzepte im Bezug auf Russland selber und die Sicherheitslage im Osten und darüber hinaus fehlen. Der Kreml sieht sich, trotz Konsultationsmöglichkeiten im Rahmen des 2002 eingerichteten NATO-Russland-Rats als „besondere Partnerschaft“, mehr und mehr isoliert. Ein paar diplomatische Scharmützel hat Russland vor der letzten NATO-Erweiterung ausgefochten. Man hat Diplomaten der baltischen Staaten unter Spionageverdacht ausgewiesen oder rüstete Weißrussland mit modernen Flugabwehrsystemen aus. Zwischen Russland und der NATO ist derzeit jedoch keine wirkliche Konfliktlage erkennbar. Letztendlich erkannte der Kreml, dass begrenzte internationale Kooperation auch ihm Vorteile beschert. In vielen sicherheitspolitischen und militärischen Bereichen kooperieren Moskau und die NATO. Außer im atomaren Bereich hat die NATO kaum Geheimnisse mehr vor dem Kreml. Sollte die NATO dieses Verhältnis nicht gerade ausbauen?

Die Zeiten und die sicherheitspolitischen Herausforderungen ändern sich mit dem Wind der Veränderungen. Waren bei der NATO-Gründung 1949 die heutige Form, die heutigen Mitglieder und die aktuellen Aufgaben der Friedenssicherung und Konfliktbewältigung des Sicherheitsbündnisses vorhersehbar? Hätte jemand den jetzigen Status quo prognostiziert, er wäre als Utopist abgestempelt worden. Genauso kann man fragen, wer bei der Grundsteinlegung der EU wirklich an eine Union der 25 Staaten, bald der 27 Staaten gedacht hat? Die EU hat die Gunst der Stunde genutzt und mittlerweile ihre gesamteuropäische Friedensdividende mehr oder weniger eingelöst. Die Grenzen der EU als politischer und wirtschaftlicher Integrationsraum nehmen indessen mehr und mehr konkrete Konturen an. Im Falle der NATO ist die Sachlage jedoch komplexer und undurchsichtiger. Besonders da sie keine rein europäische Angelegenheit ist und mit einer NATO-Mitgliedschaft bisher de jure nur sicherheitspolitische und militärische, eventuell noch militärtechnologische, Absichten verbunden sind. Jedoch vordergründig keine tiefergreifenden Integrationsabsichten. Auch wenn dies de facto durch die anschließende EU-Mitgliedschaft vieler NATO-Mitgliedsländer, ob auf kurze oder lange Frist, anders anmutet. Die jüngste Diskussion über eine Ausweitung der NATO-Zuständigkeit auf weitere Bereiche verwischt genau die de jure Stufung und Trennung zwischen EU und NATO, zwischen Integrationsraum und militärischem Verteidigungs- und Sicherheitsbündnis. Diese Vermengung der politischen Interessen erscheint kontraproduktiv im Bezug auf die sicherheitspolitische Konstellation im Osten. Die NATO sollte sich auf ihre Kernaufgaben beschränken und sich der Schaffung einer stabilen sicherheitspolitischen Konstellation im Osten Europas verschreiben. Hier sind Konzepte für das Verhältnis zu Russland, Weißrussland, der Ukraine, Moldau, den Kaukasusstaaten und Zentralasien gefragt. Diese Länder und Regionen sollten in verlässliche internationale Beziehungsstrukturen eingebunden werden, die einen eindeutigen sicherheitspolitischen Fokus haben. Dies kann nur eine NATO als Sicherheits- und Verteidigungsbündnis leisten. Als Bündnis, dass weniger anspruchsvolle und tief greifende Kooperations- und Integrationsabsichten verfolgt.

Schärfere Akzentuierung der Rollen von EU und NATO von Nöten

Für den Osten Europas im weiteren Sinn, noch eine offene Flanke Europas, erscheint eine schärfere Akzentuierung der Aufgaben von EU und NATO angebracht. Die NATO sollte sich auf ihre Kernkompetenzen als Verteidigungs- und Sicherheitsbündnis besinnen und umfassende Konzepte für die sicherheitspolitischen Fragen im Osten Europas entwerfen. Die EU sollte sich tief greifenden aber begrenzten integrationspolitischen Konzepten verschreiben. Eine Vermengung von Sicherheit und Integration führt im Osten Europas, besonders bezogen auf Russland, zunehmend zu einer Ausgrenzung. Nur durch eine sinnvolle Arbeitsteilung zwischen NATO und EU kann auf lange Frist eine angebrachte und abgestufte Flexibilität im Bezug auf eine umfassende kollektive Lösung militärisch-sicherheitspolitischer Fragen im Osten Europas im weiteren Sinne sowie eine begrenzte Realisierung vielschichtiger ökonomischer und kultureller Integrationsabsichten im Osten Europas im engeren Sinne erhalten bleiben. Um zum Ausgangspunkt zurückzukehren: Bildlich gesprochen sollten EU und NATO sich verschiedene Brillen aufsetzen. Die EU sollte aus schärferer integrationspolitischer Perspektive, die hohe Anforderungen an einen begrenzten Kreis an Mitgliedsstaaten stellen würde, gen Osten blicken. Dieses vertiefte Integrationskonzept kann durchaus die Bildung einer gemeinsamen stehenden europäischen Eingreiftruppe im Rahmen der gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) beinhalten. Die NATO sollte aus einer unschärferen sicherheitspolitischen Perspektive, die weniger hohe Anforderungen an einen weiteren Kreis potentieller Mitgliedsstaaten stellen würde, mit konzeptioneller Ausrichtung gen Osten schauen und Kooperationsstrukturen aufbauen, damit der Osten keine offene sicherheitspolitische Flanke mehr bleibt. ♦

Eine kritische Zwischenbilanz deutscher Sicherheitspolitik nach dem 11. September 2001

Zwei Antworten auf dieselbe Frage: Strategien der Terrorismusbekämpfung

Innen- wie außenpolitisch gilt nach dem 11. September gleichermaßen, dass „Sicherheitsdoktrinen eine Verbindung zwischen Begrifflichkeit und Wirklichkeit darstellen, das Mögliche, wenngleich Unwahrscheinliche in Betracht zu ziehen, sich aber vor allem auf das Wahrscheinliche zu konzentrieren haben.“¹ Die nach dem 11. September entwickelten Sicherheitsdoktrinen, oder besser Sicherheitsstrategien, ob nun in Amerika oder in Deutschland, stehen allesamt im Zeichen von unwahrscheinlichen Möglichkeiten und tatsächlichen Wahrscheinlichkeiten der terroristischen Gefahr. Das Arsenal zeitlich wie räumlich variabler Netzwerkterroristen an anvisierten Zielen und verfügbaren Mitteln mag schier unbegrenzt sein (von Sprengstoffanschlägen über „Hijacking-Bomben“ bis hin zu Massenvernichtungswaffen), aber dieser Tatsache entspricht noch lange nicht, dass islamistische Terroristen diese Waffen auch zum Einsatz bringen. Insofern spielt die Frage von Kapazitäten und Intention eine wesentliche, wenn nicht sogar die entscheidende Rolle. Und genau hier liegen sowohl die Schnittmengen als auch die Schnittstellen im transatlantischen Verhältnis USA - Europa! Die Kernfrage, die den (unterschiedlichen) Kurs der Sicherheitsstrategien justiert, lautet: Welche Gefahrenprognose lässt sich aus dem Verhältnis von Kapazitäten und Intention islamistischer Terroristen ableiten und wie ist das völlige Ausschöpfen der verfügbaren Kapazitäten durch islamistische Terroristen verhinderbar?

Die Kontrastierung der National Security Strategy der Bush-Administration² und der deutschen Sicherheitsstrategie zur Bekämpfung des Internationalen Terrorismus³ entschlüsseln grundsatzverschiedene Bedrohungspereptionen: Die USA haben den Kompass ihrer Sicherheitsstrategie auf die möglichen Gefahren, Europa und Deutschland hingegen auf die wahrscheinlichen Gefahren ausgerichtet. Daher führt die gemeinsam befahrene Route der Terrorismusbekämpfung auf den jeweiligen Seiten des Atlantiks zu unterschiedlichen Zielen. Insofern „besteht das Hauptproblem [der westlichen Sicherheitsstrategien] darin, dass es bei ähnlich ausgerichteten ordnungspolitischen Zielvorstellungen unterschiedliche Einschätzungen über die Nützlichkeit und Effizienz von Multilateralismus und von

¹Herfried Münkler, Angriff als beste Verteidigung? Sicherheitsdoktrinen in der asymmetrischen Konstellation, in: Internationale Politik und Gesellschaft 3 / 2004, S. 29.

²Vgl. The National Security Strategy of the United States of America
<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>

³Vgl. Auswärtiges Amt (Hrsg.), Deutsche Außenpolitik 2003 / 2004, Stand: Februar 2004, S. 12 - 61, S. 167 - 170 u. S. 182 - 201. http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/ap2004_html

der Rolle militärischer Gewalt bei dem Umgang mit sicherheitspolitischen Problemen gibt“⁴.

Richtig ist, dass die Krise im transatlantischen Verhältnis im Wesentlichen auf strategischen Divergenzen beruht. Das ist *ein* Hauptproblem. Das Hauptproblem liegt vielmehr in der psychologischen Wahrnehmung der „traumatischen Erfahrung asymmetrischer Verwundbarkeit“⁵ des 11. Septembers. Es ist die „Historisierung“ der absoluten Sicherheit, die sich in den strategischen Grundprämissen der National Security Strategy widerspiegelt und welche nicht einfache strategische, sondern vielmehr grundsätzliche Unterschiede im Kampf gegen den internationalen Terrorismus offen legt. Diese Aktivierung der traditionellen „Historisierung“ der absoluten Sicherheit in den USA wird in Europa und Deutschland mit der „Dämonisierung“ der amerikanischen Macht konterkariert: „Während sich Europa die Bedrohungslage schön geredet hat, wurde in den USA eine neue Nationale Sicherheitsstrategie (NSS) entwickelt.“⁶ Im Kern verlaufen die transatlantischen Stoßpunkte entlang der Frage, ob im Spannungsfeld von möglicher und wahrscheinlicher terroristischer Gefahr eine antizipativ-offensive, präemptive bzw. präventive Strategie (USA) die richtige Antwort ist oder mehr eine präventiv-defensive Strategie (Europa, Deutschland). Die National Security Strategy der Bush Administration und die Sicherheitsstrategie der Rot-Grünen Bundesregierung (sofern man die Verteidigungspolitischen Richtlinien⁷ als solche auffassen kann) zeitigen zwei Antworten auf dieselbe Frage, wie der internationale Terrorismus effektiv bekämpft werden kann. Folgender tabellarischer Vergleich soll Aufschluss über Grundprämissen und Stoßrichtung der Strategien geben⁸:

⁴Joachim Krause, Die Krise der westlichen Allianz und die Krise des Multilateralismus, in: Sicherheit und Frieden 4 / 2004, S. 180.

⁵Peter Rudolf, Der Strategiewandel amerikanischer Außenpolitik und die Folgen für die transatlantischen Beziehungen, in: Sicherheit und Frieden 4 / 2004, S. 190.

⁶Friedbert Pflüger, Dissonanzen im transatlantischen Bündnis überwinden, in: Sicherheit und Frieden 4 / 2004, S. 176.

⁷Verteidigungspolitische Richtlinien des Bundesministeriums der Verteidigung, erlassen vom Bundesminister der Verteidigung, Dr. Peter Struck, am 21. Mai 2003.

⁸Diese Tabelle stützt sich im Wesentlichen auf folgende Analysen:

Robert Jervis, Understanding the Bush Doctrine, in: Political Science Quarterly 3 / 2003, S. 365 - 388;
John G. Ikenberry, American Grand Strategie in the Age of Terror, in: Survival 4 / 2001, S. 19 - 34;
Benjamin R. Barber, Imperium der Angst. Die USA und die Neuordnung der Welt, München 2003;
Christian Hacke, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder, aktualisierte Neuauflage, Frankfurt a.M. und Berlin 2003;
ders., Zur Weltmacht verdammt. Die amerikanische Außenpolitik von J. F. Kennedy bis G. W. Bush, 3. aktualisierte und erweiterte Aufl., München 2005 (im Erscheinen);
Kurt M. Campbell / Michèle A. Flournoy, To Prevail. An American Strategy for the Campaign Against Terrorism, Washington D.C. 2001.

Kriterium	Die amerikanische Strategie	Die deutsche Strategie
Bedrohungsanalyse	antizipativ - offensiv, präventiv / präemptiv psychisch unmittelbar betroffen	perzeptiv - defensiv, präventiv nüchtern mittelbar betroffen
erweiterter Sicherheitsbegriff	globale militärische Machtprojektion	strategischer Wandel von regionaler Verteidigung zu globaler Krisenprävention
Verteidigungshaushalt	gemessen an Risiken und Gefahren für die Sicherheit	gemessen an den zur Verfügung stehenden Ressourcen des Staatshaushalts
Ziel - Mittel - Relation	Eindämmung des internationalen Terrorismus unter Betonung präventiver militärischer und geostrategischer Kriegführung	Eindämmung des internationalen Terrorismus unter Betonung zivilisatorischer und entwicklungspolitischer Krisenprävention
Institutionell	unilateral - konfrontativ und selektive Bündnisse	multilateral - kooperativ und Abstimmung mit europäischen, außereuropäischen und transatlantischen Partnern
Diplomatie	Aufbau selektiver Bündnisse, multilaterale Unterstützung	multilaterale Legitimation, kooperative Abstimmung
Ausrichtung der Streitkräfte	präventive / präemptive Kriegführung, Krisenintervention, humanitäre Intervention, Landesverteidigung → globale Präventivschläge sind die beste Verteidigung gegen einen Angriff	Krisenprävention, humanitäre Intervention (national und international) → globale Konfliktverhütung ist die beste Verteidigung gegen einen Angriff
Einsatz militärischer Streitkräfte	unilateral und / oder multilateral zur offensiven (militärischen) Terrorismusbekämpfung	nur multilateral zur gemeinsamen (militärischen und zivilisatorischen) Terrorismusbekämpfung
Nonproliferation	präventive Drohkulisse und militärische Intervention	kooperatives Vertragswerk und multilaterale Kontrollinstitutionen
Nation-Building	Export demokratischer Strukturen unter Missachtung regionalkultureller Eigendynamik	weicher Transformationsprozess im Einklang mit regionalen Strukturen
Effizienz	„massive retaliation“, (traditionelle) „Aspirin“ - Strategie (Acheson), globale Machtprojektion, Durchsetzung amerikanischer Interessen, aktiv - unilaterale Anwendung harter Machtressourcen ohne Rücksicht auf faktische Terrorismusbekämpfung Symptome werden bekämpft und oberflächliche Strukturen werden zerschlagen; kurzfristiger Zusammenbruch und Verlagerung terroristischer Strukturen; aber: Raum für Demokratisierungsprozesse	nachhaltig, langfristig und vorsichtig, reaktiv - multilaterale Anwendung weicher Machtressourcen der Terrorismusbekämpfung, vor allem im informellen Bereich Ursachen werden bekämpft und Kommunikationsstrukturen werden zerschlagen; langfristiges Austrocknen terroristischer Strukturen; aber: begrenzte Möglichkeiten zur militärischen Unterstützung von Demokratisierungsprozessen
Ergebnis	→ „Metastasierung“ des Terrorismus	→ „Erodieren“ des Terrorismus

Was der tabellarische Vergleich in aller Klarheit offen legt, dass ist erstens die „Relationsdivergenz“ bei strategischen Zielen und Mitteln und zweitens die „Risikoperzeptionsdivergenz“ der terroristischen Gefahr, also jene komplexen Stichworte, die als Grunddifferenzen der jeweiligen Strategien auszumachen sind. Die Gegenüberstellung beider Strategieentwürfe spiegelt letztlich auch die sicherheitspolitische Logik, dass „die Frage nach der wirksamen Strategie zur Bekämpfung des Terrorismus jene nach der richtigen Definition von Terrorismus impliziert.“⁹ Der Lackmustest für Erfolg oder Misserfolg einer Strategie zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus zeigt sich aber erst dann, wenn die Theorie auch in tatsächliche Empirie übergegangen ist und mithin messbar wird. Was die deutsche Strategie im Spannungsgeflecht von Anspruch und Wirklichkeit zu leisten imstande ist, lässt sich nur mit einem Blick auf die Fallbeispiele Afghanistan und Irak verdeutlichen. Insofern folgen wir also der Einsicht Edward Hallet Carr's „that theory does not create practice, but practice theory.“¹⁰

Bilanz des deutschen Beitrags zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus

Afghanistan

„Die sicherheitspolitischen Realitäten heute sind in vielerlei Hinsicht andere als die im vergangenen Jahrhundert. Unverändert jedoch sind die möglichen Auswirkungen der Bedrohungen und Gefahren, denen wir ausgesetzt sind.“¹¹ Das Neue der Terroranschläge vom 11. September 2001 waren nicht die Attacken selbst, die „nur“ den Kulminationspunkt einer jahrelang verkannten Entwicklung der globalen Vernetzung terroristischer Strukturen darstellen und Terrorismus in einem internationalen Aktionsradius erscheinen lassen.¹² Neu hingegen sind die Reaktionsmuster und Gegenstrategien des internationalen Systems, allen voran der USA. Die Botschaft des „Pearl Harbour der industriellen Zivilisation“ (Michael Stürmer) hat auch für die Außenpolitik des wiedervereinigten Deutschland seine Wirkung nicht verfehlt: „Die Bereitschaft, auch militärisch für Sicherheit zu sorgen, ist ein wichtiges Bekenntnis zu Deutschlands Allianzen und Partnerschaften. Aber nicht nur das: Die Bereitschaft, unserer größer gewordenen Verantwortung für die internationale Sicherheit gerecht zu werden, bedeutet auch ein weiter entwickeltes Selbstverständnis deutscher Außenpolitik.“¹³

Im Sinne eines analytischen Grundverständnisses deutscher Außenpolitik nach dem 11. September werden wir an dieser Stelle, wenn von „Verantwortung für die internationale Sicherheit“ die Rede ist, nicht umhin kommen, gleichermaßen die Entwicklung deutscher

⁹Cornelia Frank, Editorial III.2. Ideologie / Religion, Internationaler Terrorismus, in: Streitkräfteamt, Informations- und Medienzentrale der Bundeswehr (Hrsg.), Reader Sicherheitspolitik, Ergänzungslieferung 4 / 02, Bonn 2002, S. 1 http://reader-sipo.de/artikel/0204_AIII2.htm#Einführung

¹⁰Edward Hallet Carr, *The Twenty Years' Crisis 1919 - 1939*, London 1961, S. 63.

¹¹Rede von Verteidigungsminister Peter Struck bei der Tagung zur „Zukunft der Wehrverfassung“ am 13. November 2004 in Berlin, <http://www.bundesregierung.de/Anlage760735/Stichworte+SiPo+Nr.+11/2004.pdf>

¹²Zur Entwicklung des terroristischen Netzwerks vgl. Kai Hirschmann, Der Masterplan des islamistischen Terrorismus, in: Information für die Truppe IFDT, Zeitschrift für innere Führung 4/2004, S. 30-38.

¹³Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder vor dem Deutschen Bundestag am 11. Oktober 2001 <http://www.bundesregierung.de/Reden-Interviews/Regierungserklaerungen-/11638.59425/regierungserklaerung/Regierungserklaerung-von-Bunde.htm>

Außenpolitik nach 1989 / 90 und vor „der Urkatastrophe des 21. Jahrhunderts“¹⁴ - wenn auch verkürzt - in Betracht zu ziehen. Gerade weil der 11. September die Grundfeste der internationalen Politik schwer erschüttert hat, bedarf die Frage nach Kontinuität und Wandel deutscher Außenpolitik gesonderter Aufmerksamkeit. Die Beteiligung deutscher Soldaten an der Operation „Enduring Freedom“ in Afghanistan beispielsweise lässt sich nicht monokausal in der Krisenreaktion auf die Terrorattacken begründen, sondern muss multikausal in ein Korsett deutscher Außenpolitik nach 1989 / 90 eingefügt werden, deren Traditionsgrundlagen und Neuorientierungen sich auch in der Strategie zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus widerspiegeln. Insofern werden wir ein Stück weit gezwungen, deutsche Außenpolitik nach dem 11. September in weiterem Sinne zu verstehen, da wir sonst schnell an analytische Grenzen stoßen würden.

„Mit dem Fall der Berliner Mauer - als Symbol ideologisch-strategischer Disziplinierung - wurden auch andere Schranken und Regeln auf dem Spielfeld der internationalen Politik ganz oder teilweise abgebaut oder schlicht abgeschafft.“¹⁵ Mit dem Fall der Berliner Mauer und den Umwälzungen des internationalen Systems 1989 / 90 wurde auch das Paradoxon der bipolaren Sicherheitsstruktur als disziplinierende Klammer regionaler Konflikte niedergerissen. Neue (alte) Bedrohungsszenarien durch regionale Konflikte, Staatszerfall und Proliferation von Massenvernichtungswaffen traten aus dem Schatten des bipolaren Zeitalters heraus und sind in ihrer Bedeutung gewachsen. Die „Neuen globalen Fragen“, wie sie US Präsident Jimmy Carter in seinem umfassenden Bericht „Global 2000“ bereits Ende der 70er Jahre veröffentlicht hatte¹⁶, wurden zur Wegscheide zwischen den USA und Europa unter dem unipolaren Moment in der Weltpolitik¹⁷. Während Europa um seine eigene Neuordnung buhlte, haben die USA begonnen, auf der Mattscheibe einer in den 1990er Jahren zugleich komplizierter und chaotischer gewordenen Welt in neuen sicherheitspolitischen Kategorien zu denken und strategische Antworten auf die neuen Herausforderungen der unipolaren Welt zu entwickeln. Die USA haben sich von Europa sicherheitspolitisch schon abgekoppelt als dieses noch in der Euphorie einer friedlicheren Welt schwelgte. Die Risikoperzeptionsdivergenz der terroristischen Gefahren zwischen den USA und Europa, die Möglichkeit, dass auch substaatliche Akteure in Besitz von Massenvernichtungswaffen gelangen und diese auch einsetzen könnten, ist durch die Terroranschläge des 11. September unübersehbar beschleunigt, nicht aber verursacht worden.

Erst die Kosovo-Krise 1999 machte aber die Anpassung traditioneller Leitlinien, in die sich die „Zivilmacht“ Deutschland nach der Wiedervereinigung aus guten Gründen willig eingefügt hatte, an die realpolitischen Notwendigkeiten zur Krisenbewältigung unumgänglich, wollte man der außenpolitischen Verantwortung des wiedervereinigten Deutschland im internationalen System gerecht werden. In den traditionellen Grundpfeilern von kooperativem Multilateralismus und machtpolitischer Skepsis verhaftet¹⁸, „musste sich die rot-grüne Regierung unter dem Druck der Realitäten von jenem idealistischen Pa-

¹⁴In Anlehnung an den Ersten Weltkrieg als die „Urkatastrophe des 20. Jahrhunderts“, wie George F. Kennan festgestellt hat.

¹⁵Curt Gasteyer, Globalisierung ohne Sicherheit, in: Schweizer Monatshefte 11 / 2004, S. 21.

¹⁶Vgl. The Global 2000 Report to the President, Deutsche Ausgabe, Frankfurt a.M. 1980.

¹⁷Vgl. Charles Krauthammer, The Unipolar Moment, in: Foreign Affairs January 1991, S. 23 - 33.

¹⁸Vgl. zu den Traditionsgrundlagen deutscher Außenpolitik: Hans-Peter Schwarz, Die gezähmten Deutschen. Von der Machtbesessenheit zur Machtvergessenheit, Stuttgart 1985, S. 116 - 139. Vgl. dazu: Helga Haftendorn, Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung 1945 - 2000, Stuttgart und München 2001, S. 387 - 445.

zismus verabschieden, der die Koalitionsvereinbarungen zwischen SPD und Grünen bei Regierungsantritt 1998 gekennzeichnet hatte.“¹⁹ Der Wandel deutscher Außenpolitik vom Konsument zum Produzent internationaler Sicherheit inkludierte somit auch die Bereitschaft zum militärischen Engagement, und damit der Enttabuisierung des militärischen Moments²⁰. Es wundert wenig, dass sich die links-pazifistischen 68er Eliten der rot-grünen Bundesregierung entsprechend schwer taten, ideologischen Vorbehalte und machtpolitische Skepsis abzulegen und gegen die realpolitische Notwendigkeit militärischer Krisenintervention aufzuwiegen.

Obgleich schon hier die fallenden Barrieren für ein militärisches Engagement in Afghanistan nach dem 11. September auszumachen sind, vermochte Rot-Grün die Lücke zwischen außenpolitischen Möglichkeiten, oder besser: Notwendigkeiten und innenpolitischer Zustimmung erst durch die Verknüpfung des militärischen Moments mit dem moralischen Anspruch auf die Durchsetzung von Menschenrechten, der Einbettung in kooperativen Multilateralismus, der Intervention als militärischem Einzelfall und wirtschaftlicher Wiederaufbauhilfe zu schließen²¹. Was hier also schon lange vor der kategorischen Enthaltung in der Irakfrage 2002 implementiert wurde, war die Kultivierung einer pazifistisch-moralisierenden, vielleicht sogar von außenpolitischem Desinteresse geprägten Geisteshaltung der deutschen Gesellschaft, die traditionelle Ressentiments gegen eine selbstbewusste Machtpolitik deutscher Außenpolitik unter Einschluss des militärischen Moments verfestigt, den Begriff der Macht als Selbstzweck oder zur Durchsetzung von Interessen im Sinne des außenpolitischen Realismus Hans J. Morgenthau²² dämonisiert und notwendige Reformen (wie die der Bundeswehr) verschleppt.

So gilt auch für die Kosovo-Krise 1999 das Kontinuum deutscher Außenpolitik weiter, dass „die Bundesregierung im Spannungsfeld zwischen nationalen Interessen und moralischem Anspruch eher bemüht war, ihrem eigenen moralischen Anspruch gerecht zu werden, als die nationalen Interessen zu befriedigen.“²³ Insofern müssen wir hinsichtlich des militärischen Engagements deutscher Sicherheitspolitik nach dem 11. September genauer differenzieren: Richtig ist, dass sich „die Rolle der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik schon in den vergangenen Jahren und insbesondere im Lichte der Balkankonflikte verändert hat und die Bundesrepublik nach dem 11. September 2001 in Richtung internationaler Verantwortung weiter voranschritt.“²⁴ Der Anpassungsprozeß deutscher Außen- und Sicherheitspolitik an die realpolitische Notwendigkeiten wurde durch die Terroranschläge des 11. September wesentlich beschleunigt. In der ersten Phase der „uneingeschränkten Solidarität“ unmittelbar nach dem 11. September bis zur militärischen Intervention unter deutscher Beteiligung in Afghanistan als deutsche Antwort auf die Herausforderung durch den internationalen Terrorismus hatte es gar den Anschein, als ob die

¹⁹Jana Puglierin, Zwischen realistischen Interessen und moralischem Anspruch. Eine theoriegeleitete Analyse der deutschen Außenpolitik seit 1989 / 90, Studien zur Internationalen Politik 1 / 2004, S. 60. Vgl. zum Wandel der rot - grünen Außenpolitik auch: Steve Wood, German Foreign and Security Policy after Kohl and Kosovo, in: Government and Opposition, Heft 1 / 2002, S. 250 - 270.

²⁰Vgl. Martin Wagener, Auslandseinsätze der Bundeswehr. Normalisierung statt Militarisierung deutscher Sicherheitspolitik, in: Deutschland im Abseits? Rot-grüne Außenpolitik 1998 - 2003, Baden Baden 2003, S. 39.

²¹Vgl. Christian Hacke, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, S. 468 - 475.

²²Vgl. Gottfried-Karl Kindermann, Vorwort zur deutschen Ausgabe von: Hans J. Morgenthau, Macht und Frieden. Grundlegung einer Theorie der internationalen Politik, Gütersloh 1963, S. 24 - 30.

²³Jana Puglierin, Zwischen realistischen Interessen und moralischem Anspruch, S. 65.

²⁴Christian Hacke, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, S. 477.

deutsche Außenpolitik den Weg der „Normalisierung“ eingeschlagen hätte. Das Verwirrspiel um die innenpolitische Zustimmung und die „Einschränkung der uneingeschränkten Solidarität“ mit der „Nichtbeteiligung an Abenteuern“ bis hin zum transatlantischen Zerwürfnis in der Irakfrage zeigen aber ebenso ungekürzt, dass eine „Normalisierung“ deutscher Außenpolitik nach wie vor durch machtpolitische Skepsis boykottiert wird und die deutsche Außenpolitik mehr einem Adaptationsprozess an die realpolitischen Gegebenheiten unterworfen ist als von einem Emanzipationsprozess aus dem innern heraus bestimmt wird²⁵. Nichts desto trotz wurde „die Beteiligung deutscher Soldaten vom Kosovo, über Mazedonien bis nach Afghanistan zur Normalität“²⁶, so dass sich die Enttabuisierung des militärischen Moments zu einer wachsenden Selbstbehauptung deutscher Außenpolitik zu verdichten schien. Dennoch hat der 11. September zum einen den Erosionsprozess und die Krisenanfälligkeit der Gemeinschaftsinstitutionen NATO und ESVP bei der Entwicklung einer kohärenten Strategie zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus beschleunigt, was die gemeinschaftliche außenpolitische Handlungsfähigkeit zunächst auf kraftvolle Solidaritätsbekundungen beschränkte und der Renaissance des Nationalstaates als sicherheitspolitischem Akteur entsprechenden Handlungsspielraum verschaffte, der auch der deutschen Außenpolitik die profitable Möglichkeit eröffnete, eine gestaltendere Außenpolitik in Gang zu setzen²⁷. Zum anderen verpflichtete der Aufruf zur „uneingeschränkten Solidarität“ von Bundeskanzler Gerhard Schröder die deutsche Außenpolitik zu glaubwürdigem Handeln, da man - richtigerweise - die Terroranschläge des 11. September nicht nur als einen Angriff auf die USA, sondern auf die gesamte westliche Zivilisation verstand und somit selbst zur Verantwortung für die internationale Sicherheit berufen wurde²⁸. Für die erste Phase deutscher Außenpolitik nach dem 11. September lässt sich daher zu Recht behaupten, dass „Deutschland mit diesen Beiträgen für die Antiterrorbekämpfung sicherheitspolitisch weit aus dem Schatten seiner Vergangenheit herausgetreten war“²⁹. Mit dem militärischen Engagement in Afghanistan und am Horn von Afrika wurde der deutschen Strategie zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus erheblicher Nachdruck verliehen³⁰. „Germany, along with its European allies, is no longer the protected state but a protector itself.“³¹ Mit der Beteiligung an der Operation „Enduring Freedom“ in Afghanistan zeigte sich die Handlungsfähigkeit deutscher Außenpolitik nach dem 11. September auf dem Höhepunkt seiner Fähigkeiten: Die „uneingeschränkte Solidarität“ wurde zur „uneingeschränkten Realität“, das transatlantische Verhältnis vom 11. September bis zum Antiterrorkampf in Afghanistan spiegelt Partnerschaft, Solidarität, Glaubwürdigkeit, Entschlossenheit und diplomatische Raffinesse. Der rot-grünen Bundesregierung wurde alsbald klar, „dass die Amerikaner im Kampf gegen den internationalen Terrorismus mehr erwarteten als verbale Unterstützung und Solidari-

²⁵Vgl. Wolfgang Brauner / Hanns W. Maull / Sebastian Harnisch, Transatlantic Relations after September 11th, in: German Foreign Policy in Dialogue, Volume 2, Number 5/2001, S. 14 ff., <http://www.deutschaussenpolitik.de/newsletter/issue11.pdf>

²⁶Christian Hacke, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, S. 480.

²⁷Vgl. ebd., S. 481 f.. Vgl. dazu: Hans W. Maull, Auf leisen Sohlen aus der Außenpolitik?, in: Internationale Politik 9 / 2003, S. 25.

²⁸Vgl. Rede von Bundesaußenminister Joschka Fischer vor dem deutschen Bundestag am 10. September 2003, http://www.aussenminister.de/www/de/ausgabe_archiv?archiv_id=4822

²⁹Christian Hacke, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, S. 479.

³⁰Vgl. auch Michaela C. Hertkorn, Why German-US Relations Still Matter to the Transatlantic Alliance. One Year after the War in Iraq, in: DIAS Analysis No. 7, Düsseldorf, August 2004, S. 10, http://www2.dias-online.org/Dokumente/analyse/DIAS-Analysis-7_08.2004.pdf

³¹Wolfgang Brauner / Hanns W. Maull / Sebastian Harnisch, Transatlantic Relations, S. 9.

tätsbekundungen am Brandenburger Tor“³² und die deutsche Außenpolitik wurde diesem Anspruch in militärischer wie zivilisatorischer Perspektive auch gerecht.

Der Vorwurf, dass Deutschland „nicht agiere, sondern reagiere: auf Anforderungen der Verbündeten“³³, ist berechtigt, verkennet jedoch, dass die Gestaltungskraft deutscher Außenpolitik einer überproportionalen Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit und damit dem Dilemma verhinderter Alternativen unterworfen ist:

1. Hatte die deutsche Außenpolitik in der Vergangenheit die Zwickmühle von moralischem Anspruch und realpolitischen Notwendigkeiten oft durch „Scheckbuchdiplomatie“ zu überwinden versucht³⁴, so schied diese Option auf dem Hintergrund der unübersichtlichen Wirtschaftsflaute und hoher Staatsverschuldung in Deutschland aus. Obgleich die deutsche Außenpolitik traditionell als Zivilmacht und Welthandelsstaat zu überzeugen vermochte, wird es zunehmend schwieriger, wirtschaftliche Stärke aufrechtzuerhalten und in politischen Einfluss umsetzen zu können.
2. Die Logik internationaler Sicherheitspolitik nach dem 11. September besteht darin, dass die grenzenlose Bedrohung durch den internationalen Terrorismus eine gleichermaßen grenzenlose Sicherheitsstrategie erfordert³⁵. Insofern behauptet Bundesverteidigungsminister Peter Struck zu Recht, dass „die deutsche Sicherheit nunmehr am Hindukusch verteidigt werden müsse“. Die Diskrepanz deutscher Sicherheitspolitik zwischen verringerten Ausgaben im Verteidigungshaushalt und erweitertem Sicherheitsbegriff und mithin erweiterter Aufgabenstellung der Bundeswehr im Rahmen der weltweiten Terrorismusbekämpfung zeigt aber ungekürzt, dass deutsche Sicherheit nicht an Risiken und Gefahren, sondern vielmehr an den finanziellen Ressourcen des Staatshaushaltes gemessen wird³⁶. Eine selbstbewusste und autonome Gestaltungskraft deutscher Außenpolitik einzufordern - auch mit Blick auf die militärische Beteiligung in Afghanistan - ist vielleicht wünschenswert, vor dem Hintergrund des Missverhältnisses von Kapazitäten und Intention aber utopisch.
3. Eine kategorische Enthaltung wie in der Irakfrage hätte Deutschland außenpolitisch auf Jahre ins Abseits gestellt und war aus deutscher Perspektive auch gar nicht wünschenswert, da die Terroranschläge als kollektiver Angriff auf die gesamte westliche Zivilisation aufgefasst wurden und damit eine Reaktion auf die „menschenverachtenden Terroranschläge auf den amerikanischen Verbündeten“, wie Außenminister Joschka Fischer mehrfach betonte, unumgänglich war.

Die außenpolitische Konstellation von „Enduring Freedom“ kam der deutschen Strategie zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus im Spagat von kooperativem Multilateralismus und Enttabuisierung des militärischen Moments zupass. Der Antiterrororkampf in Afghanistan war multilateral legitimiert, obgleich nicht durch ein Mandat des UN Sicherheitsrates, wenigstens durch den Ausruf des NATO-Bündnisfalles nach Art. 5 des NATO-Vertrages am 2. Oktober 2001, er war durch ein unvergleichliches weltumspannendes Netz von Staaten multilateral organisiert, die Verknüpfung von Staatszerfall und

³²Nikolas Busse, Die Entfremdung vom wichtigsten Verbündeten. Rot-Grün und Amerika, in: Hanns W. Maull / Sebastian Harnisch / Constantin Grund (Hrsg.), Deutschland im Abseits?, S. 26.

³³Ulrich Speck, Deutsche Interessen - Eine Kritik der rot-grünen Außenpolitik, in: Merkur 2 / 2004 (58), S. 111.

³⁴Vgl. Jana Puglierin, Zwischen realistischen Interessen und moralischem Anspruch, S. 60.

³⁵Vgl. Curt Gasteyger, Globalisierung ohne Sicherheit, S. 21.

³⁶Vgl. Christian Hacke, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, S. 479.

Terrorismus war offensichtlich³⁷, was nicht nur Außenminister Fischer als Nährboden für Terrorismus bezeichnet hat, sondern was auch das gewachsene deutsche Sicherheitsinteresse nach dem 11. September berührte. Insofern hat Deutschland die Inhalte gemessen an seiner Strategie im Kampf gegen den internationalen Terrorismus - im Rahmen der verfügbaren Möglichkeiten - auch konsequent umgesetzt, hat es mit der Petersberger Afghanistankonferenz am 5. Dezember 2001 doch sogar eine aktive und kraftvolle Diplomatie in Gang gesetzt, um einer afghanischen Nachkriegsordnung den Weg zu ebnen und die Enttabuisierung des militärischen Moments durch zivilisatorisches Engagement aufzuwiegen. „Kanzler und Außenminister erschienen als würdige Repräsentanten der Zivilmacht Deutschland, die auch militärisch mitwirkt, die UNO stärkt und den Gemeinschaftsgedanken in der Antiterror-Politik betont“³⁸.

In der Bilanz der deutschen Beteiligung an „Enduring Freedom“ lässt sich durchaus ein positives Fazit ziehen. Die Vorzüge der deutschen Außenpolitik im Kampf gegen den internationalen Terrorismus liegen in der Nachhaltigkeit seiner Strategie, die darauf angelegt ist, terroristische Strukturen in Afghanistan zu erodieren und den Nationbuilding-Prozess voranzutreiben. Der deutsche Beitrag - militärisch und zivilisatorisch - hier ist wichtig, auch für einen weichen Transformationsprozess demokratischer Strukturen. Dennoch ist die Gefahr noch lange nicht gebannt: Während die Bundeswehr in den Zentren Kabul und Kundus aktives, eher „city-building“ betreibt, kann von nachhaltigem Nationbuilding noch keine Rede sein, solange das afghanische Hinterland in substaatlicher Anarchie versinkt. Außerdem ist Afghanistan im Sog der Irakkrise aus dem Fokus internationaler Sicherheitspolitik geraten, was terroristischen Akteuren zweifelsohne eine reorganisierende Atempause ermöglicht hat. Das sollten wir nicht außer Acht lassen. Was bleibt ist die Tatsache, dass „die Regierung Schröder durch die von ihr zu verantwortenden Auslandseinsätze zu einer Normalisierung deutscher Sicherheitspolitik beigetragen hat und dabei an Entwicklungstrends, die sich bereits in der Zeit der Vorgängerregierung abgezeichnet haben, angeknüpft“³⁹.

Irak

Verstehen wir deutsche Außenpolitik im Spannungsfeld von außenpolitischen Möglichkeiten, innenpolitischer Zustimmung und koalitionspolitischer Machbarkeit, so lässt sich für die deutsche Außenpolitik nach dem 11. September festhalten, dass „außenpolitische Risiken in einem Land, das sich erst daran gewöhnen muss, Verteidigung als etwas anderes zu sehen als die Abwehr eines Angriffs auf das eigene Territorium mit Hilfe mächtiger Verbündeter, unbeliebt bleiben“⁴⁰. Die Skepsis zum Einsatz militärischer Instrumentarien ist zwar ein Überbleibsel der bipolar-axiomatischen außenpolitischen Konstellation bis 1989 / 90, wurde aber von veränderten sicherheitspolitischen Herausforderungen und einem veränderten Umfeld der internationalen Politik überholt, so dass sich im Zuge der weltpolitischen Dynamik nach dem 11. September der militärische Ausnahmefall „Ko-

³⁷ Helga Haftendorn, Sicherheitspolitik im strategischen Dreieck „Berlin - Paris - Washington“, in: Politische Vierteljahresschrift, Heft 1 / 2004, S. 4.

³⁸ Christian Hacke, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, S. 480.

³⁹ Martin Wagener, Auslandseinsätze der Bundeswehr, S. 33. So auch Verteidigungsminister Peter Struck: „Mit dem Afghanistaneinsatz zeigt Deutschland umfassende militärische Verantwortung zu übernehmen.“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. November 2002.

⁴⁰ Josef Janning, Lange Wege, kurzer Sinn? Eine außenpolitische Bilanz von Rot-Grün, in: Internationale Politik 9 / 2002, S. 9.

sovo“ zum Regelfall deutscher Außenpolitik zu verdichten schien. Insofern ist der Behauptung zuzustimmen, dass „die Auslandseinsätze der Bundeswehr eine neue Qualität erreichten“⁴¹. Die deutsche Beteiligung an „Enduring Freedom“ hat gezeigt, dass „die rot-grüne Bundesregierung nach einer Abwägung der jeweiligen Umstände grundsätzlich bereit ist, deutsche Streitkräfte weltweit nicht nur an UN Blauhelmissionen teilnehmen zu lassen, sondern sie auch im Rahmen robuster Out-of-Area Einsätze der NATO zu entsenden“⁴².

Eine Vielzahl außenpolitischer Beobachter verbindet die Enttabuisierung des militärischen Moments mit der „Normalisierung“ deutscher Außenpolitik, zumindest aber attestieren sie den Anlauf zu einer selbstbewussteren Außenpolitik. Mitunter wird hierbei allerdings vergessen, dass der Begriff der „Normalisierung“ eine indefinite Spannweite inhaltlicher Interpretation entfaltet, denn, könnte man berechtigterweise fragen, was ist schon „normal“? Insofern wollen wir „Normalisierung“ verstehen als außenpolitischen Einflussgewinn und Machtzuwachs durch die Fähigkeit zum optionalen Einsatz militärischer Instrumentarien, ohne die traditionellen Grundfeste deutscher Außenpolitik, etwa kooperativen Multilateralismus, die Rolle Deutschlands als Zivilmacht, als Motor für europäische Integration oder die Rolle des „Balancers“ im strategischen Kräfterdreieck USA, Großbritannien und Frankreich, aufzugeben. Wir sehen, dass sich mit Blick auf den deutschen Beitrag an „Enduring Freedom“ durchaus von „Normalisierung“ deutscher Außenpolitik sprechen lässt. Die entscheidende Frage aber, die sich die deutsche Außenpolitik auf dem Weg „von Kabul nach Bagdad“ gefallen lassen muss, lautet: „Has Germany finally become a 'normal' country, as many observers once more suggest? Will it no longer be a 'civilian power'?“⁴³ Eine Antwort auf diese Frage scheint schnell gefunden: „Germany expressed unlimited solidarity, but this did not mean that Berlin would be willing to engage in 'adventures', a barely veiled reference to the possible extension of US military action in Iraq.“⁴⁴.

In der zweiten Phase der „kategorischen Enthaltung“ deutscher Außenpolitik nach dem 11. September, die auf dem außenpolitischen Kurs zwischen Kabul und Bagdad anzusiedeln ist, scheiden sich nunmehr in vielerlei Hinsicht die Geister. Nicht nur, was die Irrungen deutscher Außenpolitik, sondern auch die Wirrungen um das Irakdebakel der USA anbetrifft. Obgleich die oben dargelegte Antwort im Ergebnis ihre Berechtigung findet, so darf die Analyse bei genauerem Hinsehen dennoch zwei wichtige Wirkungsfaktoren nicht verfehlen: Erstens die Intention deutscher Außenpolitik nach dem 11. September und zweitens die Konstellation des internationalen Systems im Vorfeld der Irakfrage. Für letztere hat Helga Haftendorn anschaulich das Dilemma internationaler Politik nach dem 11. September herausgestellt: „Für Amerika veränderte sich als Folge [der Terroranschläge am 11. September] die Welt - ihre Sicht der Welt; für die Europäer wandelten sich dagegen die USA“⁴⁵. Keiner wird ernsthaft bestreiten wollen, dass auch die amerikanische Außenpolitik auf der Route von Kabul nach Bagdad vom strategischen Kurs der weltweiten Terrorismusbekämpfung abgekommen ist und auf einem Irrweg zu versacken droht. Selbstverständlich findet auch die unilaterale präventive- bzw. präemptive Kriegsstrate-

⁴¹Jana Puglierin, Zwischen realistischen Interessen und moralischem Anspruch, S. 58.

⁴²Martin Wagener, Auslandseinsätze der Bundeswehr, S. 39.

⁴³Wolfgang Brauner / Hanns W. Maull / Sebastian Harnisch, Transatlantic Relations, S. 13.

⁴⁴Ebd., S. 17.

⁴⁵Helga Haftendorn, Sicherheitspolitik im strategischen Dreieck, S. 3.

gie der USA, das Hinwegsetzen über Völkerrecht unter Berufung auf das Selbstverteidigungsrecht, das Vernachlässigen einer stabilisierenden Nachkriegsordnung, das Instrumentalisieren internationaler Institutionen für amerikanische Interessen, wechselnde Koalitionen statt traditionelle Bindungen, Ausweitung der neoimperialen Vormachtstellung in globalem Maßstab, neokonservative religiöse und militaristische Aufladung von Außenpolitik ihre berechnete Kritik, aber „es genügt nicht, sich wortgewaltig aufzublasen, den USA Unilateralismus, Imperialismus, Bruch des Völkerrechts und Kriegslüsterheit vorzuwerfen, und gleichzeitig insgeheim darauf zu vertrauen, dass die USA letztlich die Verantwortung für die Lösung von Krisen übernehmen. Es geht auch nicht, multilaterales Handeln einzufordern und eigene substantielle Beiträge dazu zu verweigern“⁴⁶.

Was Friedbert Pflüger an dieser Stelle zu Recht aufwirft, ist die Frage nach den Alternativen! Das Versinken deutscher Außenpolitik in Selbstmitleid unüberwindbarer Dilemmata der internationalen Konstellation bei gleichzeitiger moralischer Überhöhung der kategorischen Enthaltung hat den Blick auf realistische Alternativen deutscher Außenpolitik in der Irakfrage verstellt. Die kategorische Enthaltung der deutschen Bundesregierung in der Irakkrise hat mehr als deutlich zu verstehen gegeben, dass „wie immer, wenn es um Krieg und Frieden geht, die deutsche Debatte nicht von politischen, sondern von moralischen Argumenten dominiert wurde“⁴⁷. Schien die machtpolitische Skepsis deutscher Außenpolitik, begonnen mit dem militärischen Engagement im Kosovo, über den 11. September bis hin zur deutschen Beteiligung am Antiterrorkampf in Afghanistan überwunden, wurde sie auf dem Weg von Kabul nach Bagdad als Spiegelbild eines Salon-Antiamerikanismus der Achtundsechziger und der moralisierend-pazifistischen Haltung des links-liberalen Milieus regelrecht remobilisiert⁴⁸. Es hätte der rot-grünen Bundesregierung gut gestanden, ihre außenpolitische Gestaltungskraft in der Irakfrage nicht einer moralischen Wertgrundlage anheim zu stellen, sondern an den Grundprämissen realistischer Interessen zu orientieren, denn erst „die Analyse der Interessensbereiche anderer Staaten ergibt im Vergleich zur eigenen Interessenslage das Bild der jeweiligen außenpolitischen bzw. weltpolitischen Interessenskonstellation“⁴⁹. Insofern folgte dem kraftvollen Beitrag deutscher Außenpolitik zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus in Afghanistan alsbald die bittere Ernüchterung über das Fehlen einer kohärenten Gesamtstrategie und der Rückfall in moralische Überheblichkeit in der Irakfrage. In Folge dessen erschien das militärische Engagement nach dem 11. September zunehmend weniger im Lichte einer „Normalisierung“ deutscher Außenpolitik, sondern vielmehr als bündnis-politischer Ablasshandel⁵⁰.

Ziehen wir jedoch auch die Konstellation des internationalen Systems in Betracht, so dürfen wir uns ebenso wenig der Tatsache verschließen, dass es vor dem Hintergrund der deutschen Strategie zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus - sofern man von einer spezifisch „deutschen“ Strategie überhaupt sprechen kann - durchaus gute Gründe gab, das Vorgehen der USA nachhaltig zu kritisieren und sich einer Beteiligung am Irakkrieg zu entziehen⁵¹. Wichtig hierbei ist allerdings, dass wir, mit Blick auf die Irakdebatte

⁴⁶Friedbert Pflüger, Dissonanzen im transatlantischen Bündnis überwinden, S. 177.

⁴⁷Ulrich Speck, Deutsche Interessen - Eine Kritik der rot-grünen Außenpolitik, S. 106.

⁴⁸Vgl. Nikolas Busse, Die Entfremdung vom wichtigsten Verbündeten, S. 31.

⁴⁹Gottfried-Karl Kindermann, Vorwort zur deutschen Ausgabe von: Hans J. Morgenthau, Macht und Frieden, S. 28.

⁵⁰Vgl. etwa: Josef Joffe, Die große Entfremdung, Ein Jahr danach und der Irak: Schröder gegen Bush, Bush gegen alle, in: Die ZEIT vom 5. November 2002, S.1.

⁵¹Vgl. Helga Haftendorn, Sicherheitspolitik im strategischen Dreieck, S. 4.

und auf der Mattscheibe des weltweiten Antiterrorkampfes, die Abgrenzung von Stil und Substanz deutscher Außenpolitik nicht aus dem Auge verlieren. In der Substanz war eine militärische Nichtbeteiligung an einem fragwürdigen Präventivkrieg gegen den Irak nicht verwerflich, vielleicht auch im Sinne der deutschen Strategie ein Stück weit folgerichtig. Der Irakkrieg hat mit Terrorismusbekämpfung nichts zu tun, sondern ist kontraproduktiv, „metastasiert“ terroristische Strukturen, hat zwar den militärischen Sieg, nicht aber den Frieden, hat zwar den Sturz eines autoritären Regimes, nicht aber regionale Stabilität gebracht. Das ist die prognostizierte Wirklichkeit, die sich jetzt auch die USA bitter eingestehen müssen. Die Nichtbeteiligung an einem präventiven Militärschlag, dessen Legitimität in der Gemengelage von falschen Rechtfertigungen und unilateraler Einsamkeit höchst fragwürdig ist, scheint aus deutscher Sicht ihre retrospektive Genugtuung der Rechtmäßigkeit zu finden, lässt Schröders „Einschränkung der uneingeschränkten Solidarität“ mit der „Nichtbeteiligung an Abenteuern“ im Nachhinein als zutreffend gelten. Der Vorwurf gilt vielmehr der stilistisch dilettanten Diplomatie, welche der Haltung der deutschen Bundesregierung in der Irakfrage einen solch faden Beigeschmack verliehen hat, dass der ein oder andere gar geneigt ist, von einem „annus horribilis“⁵² zu sprechen. Warum? Der ehemalige US Sicherheitsberater Zbigniew Brzezinski hat im Nachhinein die stilistische Kritik an der deutschen Bundesregierung folgendermaßen zum Ausdruck gebracht: „Für mich besteht kein Zweifel, dass es, wenn ein bedeutender befreundeter Staat der Vereinigten Staaten von vornherein erklärt, dass er für jegliche Art einer militärischen Aktion sein Veto einlegen wird, zu ernststen politischen Zerwürfnissen kommen musste“⁵³.

Das kategorische Nein zu einer deutschen Beteiligung in der Irakfrage, ohne sich überhaupt einer Entscheidung der UNO zu vergewissern, hat zugleich in vorbeugender Form jede Möglichkeit verhindert, in irgendeiner Weise Einfluss auf den Verlauf der Ereignisse nehmen zu können. Obgleich es zweifelhaft sein mag, dass man ein militärisches Vorgehen der USA im Irak hätte verhindern können⁵⁴, ist doch nicht minder kritisch zu sehen, dass „die Bundesregierung keine politischen Alternativen zum amerikanischen Kurs anzubieten hatte und sie sich auch selbst nicht an die von ihr sonst so hoch gelobten Prinzipien des Multilateralismus hielt“⁵⁵. Insofern hätte man mit strategischem Weitblick im Gleichschritt mit den Grundannahmen der deutschen Strategie im Kampf gegen den internationalen Terrorismus mit Hilfe kraftvoller Diplomatie und der Bereitstellung zivilisatorischer Mittel schon im Vorfeld der eigentlichen Intervention auf eine stabilisierende Nachkriegsordnung im Irak hinwirken können, die von den USA sträflich vernachlässigt und unterschätzt worden ist. Das wäre ein aktiver Beitrag zur weltweiten Terrorismusbekämpfung gewesen, läge nicht zuletzt aus ökonomischen Gründen im Interesse deutscher Sicherheitspolitik nach dem 11. September und hätte die internationale Rolle und das Ansehen deutscher Außenpolitik nachhaltig gestärkt. Eine nüchterne Abwägung außenpolitischer Interessen und sicherheitsstrategischer Alternativen wurde im Sog moralischer Überlegenheit der innenpolitischen Mobilisierung geopfert. Aus einer geopolitisch richtigen Prognose regionaler Instabilität und der „Metastasierung“ terroristischer Strukturen infolge substaatlicher Anarchie hat die deutsche Außenpolitik mit einer

⁵²Friedbert Pflüger, Dissonanzen im transatlantischen Bündnis überwinden, S. 175.

⁵³Zbigniew Brzezinski, Europäer in den Irak! Die Zukunft der transatlantischen Beziehungen, in: Internationale Politik 8 / 2003, S. 61.

⁵⁴Vgl. hierzu: Hans W. Maull, Auf leisen Sohlen aus der Außenpolitik?, in: Internationale Politik 9 / 2003, S. 20.

⁵⁵Nikolas Busse, Die Entfremdung vom wichtigsten Verbündeten, S. 30.

moralisch brüskierenden Strategie der Gegenmachtbildung statt kooperativem Multilateralismus und diplomatischer Geschmeidigkeit den falschen Schluss gezogen und dabei einen hohen Preis bezahlt: Den Bruch mit traditionellen Wertgrundlagen deutscher Außenpolitik, die Schwächung der UNO, das Zerwürfnis im transatlantischen Verhältnis und die Spaltung Europas!

Anpassung oder Gegenmachtbildung? Bilanz und Perspektiven der deutschen Außenpolitik nach dem 11. September

Welche Schlüsse kann man aus dem „transatlantischen“ Irakdebakel für die deutsche Außenpolitik nach dem 11. September ziehen? Die Unübersichtlichkeit der außenpolitischen Dynamik infolge des 11. September macht die objektive Verortung, das „Quo-Vadis“ deutscher Außenpolitik, schwierig. Hat sich die deutsche Außenpolitik auf dem strategischen Schachbrett internationaler Politik isoliert oder emanzipiert? Bewegt sich die deutsche Außenpolitik tatsächlich „auf leisen Sohlen zur Weltpolitik“ (Wilfried von Breidow) oder hat sie sich im Sog der transatlantischen Entzweiung „ins Abseits“ (Hanns W. Maull) manövriert? Ist die kategorische Enthaltensamkeit „ein Schritt zur Normalisierung Deutschlands oder ein Rückschritt in Selbstisolation und Irrelevanz Deutschlands“⁵⁶? Die einzige Antwort, die zum jetzigen Zeitpunkt unzweifelhaft Bestand hat, ist der Verweis auf den Lauf der Geschichte⁵⁷. Schon jetzt ist allerdings ebenso deutlich, dass auch die deutsche Strategie im Kampf gegen den internationalen Terrorismus in der Anwendung militärischer Instrumentarien nicht weniger selektiv zu sein scheint als beispielsweise das diplomatische Werkzeug der amerikanischen Außenpolitik. Bestimmt für die USA „die Mission die Koalition“ (Donald Rumsfeld), setzt der deutsche Außenminister entgegen, dass „wir keinen Automatismus hin zur Anwendung militärischer Zwangsmaßnahmen wollen“⁵⁸, dass, anders gesagt, die Mission den Einsatz militärischer Ressourcen bestimmt. Verurteilt die rot-grüne Bundesregierung den amerikanischen Unilateralismus auf das Schärfste, begibt sie sich in der Irakfrage auf einen deutschen „Sonderweg“. Orientiert sich die deutsche Kritik doch vornehmlich an der außenpolitischen Sicherheitsstrategie der USA, fehlen auf deutscher Seite alternative Konzepte. Will die deutsche Außenpolitik ihrer gewachsenen Rolle mit der Übernahme internationaler Verantwortung gerecht werden, überwiegen nach wie vor machtpolitische Skepsis und moralische Maßstäbe gegenüber nationalen Interessen, obgleich sich so manches Mal, von der Öffentlichkeit weniger aufmerksam wahrgenommen, hinter der moralisierenden Maskerade deutscher Außenpolitik durchaus handfeste Interessenspolitik verbirgt⁵⁹. Will die rot-grüne Bundesregierung der deutschen Außenpolitik mehr Gewicht im Konzert der internationalen Mächte verleihen, wird die interessenorientierte Selbstbestimmung deutscher Außenpolitik durch mangelnde innenpolitische Zustimmung und durch schwierige koalitionspolitische Machbarkeit schnell zur moralischen Selbstläuterung.

⁵⁶Ludger Kühnhardt, *Wieder Freundschaft nach dem Krieg?*, in: *Politische Studien* (391) September / Oktober 2003, S. 64.

⁵⁷Vgl. Jana Puglierin, *Zwischen realistischen Interessen und moralischem Anspruch*, S. 70.

⁵⁸Rede von Bundesaußenminister Joschka Fischer vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 14. September 2002

http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/presse/presse_archiv?archiv_id=3532

⁵⁹Vgl. Ulrich Speck, *Deutsche Interessen - Eine Kritik der rot-grünen Außenpolitik*, S. 111ff.

Überspitzt könnte man gar kritisch behaupten, dass wir bei den Menschenrechtsverletzungen im Kosovo auch ohne UN Mandat handeln sollten, gerade weil wir Deutsche sind und bei den Menschenrechtsverletzungen im Irak, auch wenn es ein Mandat des UN Sicherheitsrates gegeben hätte, gerade nicht handeln sollten, weil wir Deutsche sind⁶⁰. Obgleich hier zwei verschiedene Konfliktsituationen mit unterschiedlichen außenpolitischen Hintergründen vorliegen, so sind doch auch für die deutsche Außenpolitik Anflüge von Doppelmoral unübersehbar. Wir sehen, dass deutsche Außenpolitik nach dem 11. September, im Speziellen nach der Irakkrise, von einer überproportionalen Lücke zwischen Anspruch und Wirklichkeit bestimmt wird, so dass die Enttabuisierung des militärischen Moments deutscher Sicherheitspolitik alles andere als ein „anything goes“ ist⁶¹.

Dennoch müssen wir für eine deutsche Sicherheitsstrategie als alternative Konzeption auch festhalten, dass „wer in fröhlichem Bewusstsein eigener Rechtschaffenheit gegen Amerika auftritt, nicht ganz vergessen darf, dass er sich mit einer Weltmacht anlegt, die in allen wesentlichen Beziehungskreisen unserer bisherigen Außenpolitik maßgeblich ist“⁶². Was heißt das?:

1. Wenn man die Fähigkeit der USA zur globalen Machtprojektion mit allen Mitteln zu verhindern sucht, Multilateralismus, Stärkung internationaler Institutionen und vertiefter Integration der EU oberste Priorität auf der außenpolitischen Agenda verleiht, kann man sich aber selbst nicht auf einen „Deutschen Sonderweg“ in der Irakfrage begeben. Nicht nur, dass es „illusorisch wäre anzunehmen, die noch so bewusste Nichtbeteiligung an einem Krieg entlaste von jeglicher Mitverantwortung“⁶³. Die Spannweite zwischen militärischer Beteiligung und kategorischer Enthaltung hätte durchaus alternative und sanftere Lösungen zugelassen. Denn wie gesagt, strategischer Weitblick hätte erkennen können, dass die USA - egal ob ohne oder mit multilateraler Legitimation - ohnehin im Irak intervenieren und dass man in deutschem Sicherheitsinteresse das Aufflackern neuer terroristischer Strukturen schon im Vorfeld durch eine kraftvolle Mitwirkung an einer Nachkriegsordnung hätte abfedern können.
2. Wenn man einer selbstbewussteren deutschen Außenpolitik Glauben schenken will, dann muss Deutschland auch selbst in der Lage sein, kraftvolle Beiträge für seine eigene Sicherheit zu leisten; verringerte Ausgaben im Verteidigungshaushalt und erweiterter Sicherheitsbegriff, d.h. auch Erweiterung der Aufgaben der Bundeswehr im Rahmen der weltweiten Terrorismusbekämpfung zeigen aber, dass Deutschland seine Sicherheit nicht nach Maßgabe von Risiken und Gefahren bewertet, sondern nach den Ressourcen des Staatshaushaltes. Das ist nicht nur ein Widerspruch in sich, sondern führt zugleich in die Logik des Dilemmas, dass „wenn keine Möglichkeit besteht, Worten auch Taten folgen zu lassen, Worte dann bedeutungs-, manchmal sogar verantwortungslos sind“⁶⁴.

⁶⁰ Vgl. Ludger Kühnhardt, *Wieder Freundschaft nach dem Krieg?*, S. 67.

⁶¹ Das behauptet jedoch Reinhard Mutz, *Verteidigung am Hindukusch? Gratwanderungen deutscher Sicherheitspolitik*, in: Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung (Hrsg.), *Friedensgutachten 2004*, S. 252.

⁶² Hans-Peter Schwarz, *Von Elefanten und Bibern. Die Gleichgewichtsstörung deutscher Außenpolitik*, in: *Internationale Politik* 5 / 2003, S. 22.

⁶³ Reinhard Mutz, *Verteidigung am Hindukusch?*, S. 255.

⁶⁴ Robert Cooper, *Macht und Ohnmacht aus europäischer Sicht*, in: *Internationale Politik* 5 / 2003, S. 37.

3. Die deutsche Außenpolitik ist gut beraten, wenn sie erkennt, dass die Dynamik der internationalen Politik - auch mit Blick auf die weltweite Bekämpfung des Terrorismus - von den USA ausgeht! Ob nun deutschen Interessen entsprechend oder zuwiderlaufend sei einmal dahingestellt. Auch die deutsche Außenpolitik sollte sich mit Blick auf die kooperative Implementierung einer alternativen Sicherheitsstrategie zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, seiner Ursachen und seiner Symptome dem Konformitätsdruck der Realitäten beugen und daraus für sich den Schluss ziehen, dass „solange Europa nicht die Probleme der Welt im Visier hat, sondern die Vormacht der USA, es solange zu einer solchen Kooperation nicht kommen wird“ und dass „das französische Gegenmachtprojekt, das mehr mit narzisstischer Kränkung über den Niedergang französischer Macht zu tun hat als mit einer konstruktiven politischen Strategie, die EU auf die schiefe Bahn bringt“⁶⁵.
4. Ehrgeizige und im Sinne der Terrorismusbekämpfung richtige und wichtige Zielsetzungen und Konzepte des außenpolitischen Agenda-Settings wie Entwicklungshilfe, ziviles Konfliktmanagement, Vorantreiben von Nationbuilding-Prozessen, Verrechtlichung des internationalen Systems, weltweite Bekämpfung von Hunger und Armut, kultureller Dialog oder auch die Betonung der Nord-Süd-Dimension lassen sich nicht im Alleingang, sondern nur - und nur - multilateral, kooperativ und unter optionalem Einschluss militärischer Instrumentarien durchsetzen! Verregelung und Verrechtlichung des internationalen Systems ist ein ehrgeiziges Projekt, das jedoch dem Trugschluss unterliegt, dies wäre ohne den Einsatz militärischer Kapazitäten zumindest als Druck- und Sanktionsmittel möglich. Eine solche Sichtweise wäre schlicht unrealistisch, da beispielsweise in substaatlichen-anarchischen Strukturen zerfallener Staaten nur das Recht des Stärkeren, nicht aber die Stärke des Rechts akzeptiert wird! Eine Normativisierung des internationalen Systems wird sich nur, wenn überhaupt, synergetisch durchsetzen lassen durch den Verbund von zivilisatorischen, wirtschaftlichen und militärischen Mitteln.
5. Deshalb läge es mit Blick auf das transatlantische Verhältnis mehr im deutschen Interesse, eine Strategie der Anpassung im traditionellen Spagat von transatlantischem und europäischem Europa und nicht der Gegenmachtbildung zu betreiben⁶⁶. Eine Strategie der Anpassung heißt weder „Gute Miene zum bösen Spiel“ machen noch kritiklose Akzeptanz der amerikanischen Strategie! Anpassung heißt zu versuchen, durch Rücksichtnahme und Verständnis für den Verlust der absoluten Sicherheit in den USA, durch eine kluge, stilistisch geschmeidige, verantwortungsbewusste, angemessene, kraftvolle, mit Blick auf Anspruch und Wirklichkeit, auf Intention und Kapazitäten ausgewogene Diplomatie Einfluss auf die amerikanische Strategie zu gewinnen und sich als attraktiver Partner für die USA zu anzubieten, nicht anzubiedern, denn dann - und nur dann - findet auch eine kritische Position, nicht *Opposition*, gegenüber der amerikanischen Außenpolitik in Washington Gehör. Dann könnte Deutschland seiner im Ergebnis nachhaltigeren Strategie zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus viel größeres Gewicht einräumen.
6. Eine ernsthafte Revitalisierung der transatlantischen Allianz infolge der Irakkrise wird nur dann eintreten, wenn es Europa gelingt, den Präzedenzfall Irak als Katalysator für das Vorantreiben einer kohäsiven gemeinsamen Europäischen Außen-

⁶⁵Ulrich Speck, Deutsche Interessen - Eine Kritik der rot-grünen Außenpolitik, S. 116.

⁶⁶Vgl. Helga Haftendorn, Sicherheitspolitik im strategischen Dreieck, S. 5 u. 7.

und Sicherheitspolitik zu verstehen und neben dem Willen auch die Fähigkeiten für eine alternative Sicherheitsarchitektur zu entwickeln⁶⁷, obgleich die Effizienz der Bemühungen durch die Vielzahl der Akteure geschwächt wird⁶⁸. Für die deutsche Außenpolitik behauptet Wilfried von Bredow in dieser Perspektive zu Recht, dass „von welcher Seite her man immer die nationalen Interessen Deutschlands auch betrachtet, sie in einer handlungsfähigen Europäischen Union am besten zu verwirklichen sind“⁶⁹. Dennoch soll diese Tatsache gewiss kein Plädoyer für ein alleiniges europäisches Europa sein! Im Gegenteil, für ihre Gestaltungskraft und für einen kraftvollen Beitrag zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus liegt die transatlantische Partnerschaft gleichermaßen im Interesse deutscher Außenpolitik wie die Schrittmacherrolle in Europa, ob sie will oder nicht, dann eben „wider Willen“. Insofern veranschaulicht Joseph Nye die derzeitige Orientierungslosigkeit deutscher Außenpolitik recht deutlich: „Deutschland hat seine Politik in der Vergangenheit ja immer auf zwei Beine gestellt: auf ein atlantisches und auf ein europäisches. Die Regierung Schröder hat im vergangenen Jahr offenkundig entschieden, das eine Bein wegzuhauen“⁷⁰. „Arroganz der Macht“ könnte man behaupten. Aber ist es nicht auch die „Arroganz der Ohnmacht“ und die Schwäche Europas, die sich in der Stärke und der unipolaren Dominanz der USA spiegelt?⁷¹

Was sollen auf diesem Hintergrund die Interessen deutscher Außenpolitik für die nahe Zukunft sein? Erstens eine kraftvolle und reformierte UNO, zweitens eine Starke NATO mit Unterstützung der USA, drittens eine Vertiefung der Europäischen Union, viertens die Rückkehr in die Rolle des „Balancers“ in einer nunmehr pentagonalen Kräftegeometrie USA, Großbritannien, Frankreich, Deutschland und Polen, fünftens ein wacher Blick für die Interessen der osteuropäischen EU und Nicht-EU Staaten wie Polen, die Ukraine und Russland, sechstens die Wiederbelebung des deutsch-französischen Integrationsmotors, nicht als Gegenmachtbildung zur Special Relationship USA–Großbritannien und auch nicht als Juniorpartner Frankreichs, sondern im Spagat zwischen atlantischem und europäischem Europa. Das müssen Deutschlands künftige Interessen sein, um das zivilisatorische Moment der Terrorismusbekämpfung in vollem Umfang zur Geltung bringen und den unipolaren globalen Machtanspruch der USA ein Stück weit einhegen zu können.

⁶⁷Vgl. zu den Ansätzen einer gemeinsamen europäischen Außen und Sicherheitspolitik: Hans - Georg Ehrhart, Leitbild Friedensmacht? Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die Herausforderung der Konfliktbearbeitung, in: ders. (Hrsg.), Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Positionen, Perzeptionen, Probleme, Perspektiven, Baden Baden 2002, S. 243 - 257.

⁶⁸Vgl. Elmar Brok, Lehren aus dem Irak-Krieg. Die Europäische Union als globaler Akteur, in: Internationale Politik 7 / 2003, S. 57.

⁶⁹Wilfried von Bredow, Neue Erfahrungen, neue Maßstäbe. Gestalt und Gestaltungskraft deutscher Außenpolitik, in: Internationale Politik 9 / 2003, S. 7.

⁷⁰Joseph Nye, Notwendig ist eine Diskussion über das Völkerrecht. Fragen an Joseph Nye, Autor des Buches „The Paradox of American Power“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. April 2003.

⁷¹Vgl. Robert Kagan, Die transatlantische Tragödie. Den Europäern ist es wichtiger, Amerika einzuhegen, als mit der Supermacht Gefahren zu bekämpfen, in: Die ZEIT vom 12. Februar 2004.

Fazit

Wir haben gezeigt, dass der 11. September die Welt grundlegend verändert hat. Das Phänomen des Terrorismus in neuen Dimensionen wird auch in Zukunft den außenpolitischen Primat des internationalen Sicherheitsgefüges ausmachen. Altbewährte Verhaltensweisen und Reaktionsmuster stehen einer diffusen Bedrohung durch internationale Terrornetzwerke gegenüber. Der Königsweg mit allen Stärken und Schwächen einer Strategie wird sich aber erst Jahre später zeigen. Insofern können wir keine der hier vorgestellten Strategien als „richtig“ oder „falsch“ verstehen, sondern nur „Stärken“ oder „Schwächen“ ausmachen.

Obgleich die deutsche Sicherheitsarchitektur auf das nachhaltige Austrocknen terroristischer Strukturen angelegt, ebenso jedoch in den Grundfesten eines kooperativen und effizienten Multilateralismus verhaftet ist, bleiben aus deutscher Perspektive sowohl das transatlantische Verhältnis - auch mit Blick auf NATO und UNO - und die gemeinsame europäische Verteidigungs- und Sicherheitspolitik wichtig. Es bleibt bei der traditionellen Leitlinie, Europa und USA sind für Deutschland nicht die Frage des „Entweder-Oder“, oder sogar des „Weder - Noch“, sondern des „Sowohl-als-Auch“⁷² Die USA und Europa müssen militärische Fähigkeiten und zivilisatorische Kapazitäten der Terrorismusbekämpfung entwickeln und miteinander verknüpfen. Nicht im Sinne von transatlantischer Arbeitsteilung, sondern von transatlantischer Kooperation und auf der Grundlage eines gemeinsamen Werteverständnisses. Die USA haben in Afghanistan und Irak eindrucksvoll bewiesen, dass ihre militärischen Fähigkeiten und ihre „hard-power“ (Joseph Nye) auch die Kriege des 21. Jahrhunderts gewinnen können; um aber Frieden („soft-power“) zu gewinnen, brauchen auch sie Verbündete, wenn sie internationale Stabilität und Sicherheit erzeugen und Terrorismus weltweit „erodieren“ wollen. Das ist die Chance deutscher Außenpolitik für die Zukunft! „Amerika hatte seinen Flirt mit der Hegemonie; und Europa hatte seinen Flirt mit moralischer Selbstgerechtigkeit“, so der ehemalige Außenminister Henry Kissinger⁷³. Wenn es nur ein „Flirt“ war, ist es gut. Wenn nicht, stehen wir vor einem neuen beunruhigenden Kapitel der internationalen Beziehungen. ♦

⁷²Vgl. Gunther Hellmann, Agenda 2020. Krise und Perspektive deutscher Außenpolitik, in: Internationale Politik 9 / 2003, S. 41.

⁷³Rede des ehemaligen US Außenministers Henry Kissinger in Berlin vom 2. Juni 2004, zitiert nach Friedbert Pflüger, Dissonanzen im transatlantischen Bündnis überwinden, S. 174.

The fairy-tale of being invulnerable

Why NMD cannot protect the US but makes the world more insecure

Introduction

During the second Persian Gulf War in 1990/91, America suffered its first combat casualties caused by ballistic missiles. This event had far-reaching repercussions on United States' (US) assessment of future threats, and can be regarded as crucial for the decision to reactivate Ronald Reagan's idea of a space-based defense system, which would be able to protect US-territory from incoming Inter Continental Ballistic Missiles (ICBM). In the same year, US Congress enacted the Missile Defense Act – the way for the development of a National Missile Defense System (NMD) was legally paved, and a controversial discussion about the advantages and disadvantages began. The purpose of this essay is to give the reader an idea of what NMD is meant to be according to its political inventors, and why there are general concerns about its repercussions on the international security environment and especially on Russia.

The first section will deal with the purpose of NMD from the US administration point of view. It will shortly be described, what is considered as a major threat toward US security. What are the factors that could threaten the only remaining superpower and how can they be confronted? Which advantages does the US administration believe NMD will have?

After listing the general concerns about NMD, like its technical feasibility, its possible negative repercussions on the international security environment and the credibility of international law, the following section explains why Russia was, and probably still is concerned about the unilateral deployment of NMD. As what does Russia perceive NMD? Why is NMD likely to worsen Russia's security situation and the credibility of its deterrence?

The conclusion will summarise the results and give a future prospect of how a possible long-term conflict between the US and Russia could be solved and how Russia could improve its situation without losing its face. Due to the short length of this essay, the main results will only be summarised in the final section. It will primarily focus on political issues, rather than technical details.

What is the purpose behind NMD?

In the following lines, it will be explained what the purpose of the deployment of NMD is. Therefore it is necessary to describe how the US perceives its current strategic envi-

ronment. What are the factors that could threaten the only remaining superpower and how can they be confronted? Which advantages does Washington believe NMD will bring?

With the collapse of the Soviet Union in 1991, the US lost their major enemy, and its strategic environment had to be reconsidered and reassessed. Various commissions inter alia headed by today's secretary of defence Donald Rumsfeld, concluded that North Korea, Iraq, and Iran would be able to inflict major destruction on the US within five years. During the next 15 years, the US would most likely face Inter Continental Ballistic Missile threats from Russia, China, North-Korea, probably from Iran, and possibly from Iraq. Furthermore, North Korea, Iran, and Iraq are believed to possess chemical weapons, and to have or be developing biological weapons.¹ Additionally, more than 25 countries have already sought to acquire weapons of mass destruction and missiles to carry them.² It may be that in long-term some of them succeed and the US might get in conflict with one of them.

After the second Gulf War, the then US administration realised that it would have been almost impossible to assemble a credible military coalition, if Iraq had possessed nuclear weapons and would have been able to launch them against the US or one of its allies. Furthermore, the liability of US troops would have been largely restricted because no protection against Iraqi WMDs could have been guaranteed.³ As a result, George W. Bush made the need for NMD one of the major defence policy themes: The deployment of NMD shall preserve the US-freedom to intervene in regional crisis that engage major national interest, which might be seen as the major aim of the US-administration.⁴

Probably the strongest argument to justify NMD in public is its protecting character for the US-American people, their property, and the US-American homeland against a deliberate attack or accidental or unauthorised missile launches.

George Lewis also argues that NMD would deter the development and deployment of ICBMs that could reach US territory, because potential missile states might perceive NMD as an obstacle, impossible to overcome.⁵ This would fit into the argumentation of Mark Hewish, who regards NMD as a means to repulse a long-range missile attack to finally achieve a larger latitude and freedom for diplomatic bargaining for the US administration.⁶ Finally it is the ability of a highly sophisticated NMD system to enable the US to project its military into a region of conflict without placing the homeland at risk.⁷ This scenario makes NMD very useful for US's future intentions.

¹Glaser, C. L. and Fetter, F. (2001): National Missile Defence and the Future of U.S. nuclear weapons policy, *International Security*, 26, 4, pp. 40 - 92.

²Krepon, M. (1995): Are Missile Defense MAD? Combining Defense with Arms Control, *Foreign Affairs*, 74, 1, pp. 19 - 25.

³<http://www.missilethreat.com/static/20000900-CDI-bmdwhatdoesitmean.pdf>, see Chapter III.

⁴Bearman, S. (ed.), (2001), *Defending the US (and Allies?) from Ballistic Missile Attack*, Strategic Survey 2000/2001, pp.13 - 22.

⁵Lewis, G. and Gronlund, L. (2000): National Missile Defence: an indefensible System, *Foreign Policy*, winter 1999/2000, no. 120 - 131.

⁶Hewish, M. (2000): Ballistic Missile Threat evolves - Missiles have become Instruments of coercive diplomacy, *Jane's International Defense Review*, 33, 10, pp. 38 - 44.

⁷Orman, S. (2002): US Missile Defense: Where's the Broad Policy?, *The Royal United Services Institute for Defence Studies*, 147, 3, pp. 28 - 32.

Furthermore one might argue that traditional deterrence like pre-emption will not work on so-called “rogue-states”⁸, because they were lead by unstable, irrational leaders, who gave no thought to their own survival when they make decisions.⁹ Therefore a more convincing technique must be developed. Ivo Daalder and James Goldgeiger also think that traditional deterrence is obsolete facing the new threats. They argue that the political fall-out from a pre-emptive attack made it tempting to strike only when a proof exists. But this would raise the spectre that pre-emption will trigger what it sought to avoid: a nuclear attack. They conclude that even if pre-emptive strike does not trigger nuclear retaliation, there is no guarantee that the attack will destroy the target state’s missile capabilities. Therefore a new deterrent strategy is required.¹⁰

These objectives shall be achieved by installing a space-based satellite system that would detect hostile missiles and give the information to a fixed, land-based defence system, which should destroy incoming warheads by launching counter-missiles. Further information about the mode of operation can be easily collected at the web-site of the Federation of American Scientists¹¹.

Why NMD remains questionable:

The following section will deal with the problems that might occur in case of the deployment of even an inefficient NMD-system. What are the negative political and strategic repercussions in general?

First of all, it still remains highly questionable if NMD would work sufficiently. Since 1983, the Pentagon spent approximately \$ 95 billion on the development of a ballistic missile defence, and roughly \$ 44 billion on NMD alone.¹² Even with such huge investments, recent tests yielded promising. Regarding the increasing costs for further development, one might be posed with the question, if such funds could not be used for the civil sector.

Furthermore it is almost common sense among scholars that states, which are able to develop or possess ICBMs, are also capable to develop countermeasures to neutralise NMD.¹³ For example, ICBMs could carry sub-munitions that would overwhelm NMD by a large number of equally deadly targets. Missiles equipped with a nuclear warhead could also deploy decoys, which would make it very difficult for NMD to distinguish between simple decoy balloons or warheads. Tests so far have proven that NMD is still very vulnerable to this kind of countermeasures.

⁸In a speech at US military academy “West Point”, US-President George W. Bush described Iran, Iraq and North Korea as an ‘axis of evil’ and accused them of seeking to develop nuclear, chemical or biological weapons. Recently, Under Secretary of State John Bolton said that Cuba, Libya and Syria could be grouped with other so-called “rogue states”. See [Frank Gardner: Who is Who in the Axis of Evil](#), 16/02/2003.

⁹Daalder, I. H. and Goldgeiger, J. M. (2000): Deploying NMD: Not whether but How, *Survival*, 42, 1, pp. 6 – 28.

¹⁰<http://www.fas.org/spp/starwars/program/nmd/>

¹¹<http://www.missilethreat.com/static/20000900-CDI-bmdwhatdoesitmean.pdf>, see Chapter III.

¹²O’Hanlon, M. (1999): Star Wars Strikes Back, *Foreign Affairs*, 78, 6, pp. 68 – 82.

¹³<http://www.missilethreat.com/static/20000900-CDI-bmdwhatdoesitmean.pdf>, see Chapter V.

But even if NMD worked sufficiently, the US would still be vulnerable to short-range ballistic missiles or cruise-missiles with nuclear warheads, which so-called “rogue-states” are expected to possess. Those could at least theoretically be launched from surface ships, operating in international waters off the US coast, to damage major cities and military bases.¹⁴

NMD would also have a harmful effect on the reliability of international law: The US withdrawal from and in fact damage of the ABM-Treaty¹⁵ could weaken nuclear stability world-wide, particular in the sensitive areas of Chinese, Indian, or Pakistani nuclear programmes. Furthermore, NMD could delay the progress of future arms-control agreements, which are essential to achieve reductions in nuclear arsenals. It is even more likely that missile-states such as China might feel indirectly threatened by NMD and therefore would seek to enhance its own nuclear capabilities. At last, the deployment of NMD might end up in a nuclear arms race that would threaten the US, and of course to all other states.¹⁶ Given this case, the successful deployment of NMD would just lead to the opposite effect.

According to John Train, the more disturbing threat derives from the large number of militia-movements within the US. These hundreds of private armies, willing to overthrow the political institutions and willing and able to acquire all kinds of weapons, including missiles, cannot be contained by NMD.¹⁷

Considering these concerns, it remains highly doubtful if, even with a sophisticated NMD-system, the US would achieve its goals formulated in the first section. In contrast we certainly can assume that existing ICBM-possessing states and future missile-states would feel threatened by NMD, which would lead to more insecurity and in the worst case end up in a nuclear arms-race again.

Why Russia objects the deployment of NMD

Although, on 14. June 2002, President Vladimir Putin formally agreed to the US withdrawal of the ABM treaty, we can assume that there still remain political and strategic concerns about the negative repercussions of NMD on US – Russian relations and the consequences for Russians own security situation. It can be taken as possible that US-Russian long-term relations will become more complicated, or will be disturbed by the unilateral deployment of NMD. Russia’s major concerns shall be explained in the following section.

Although a nuclear conflict between Russia and the US is unlikely, NMD would represent an essential element of background conditions that would influence Moscow’s options and

¹⁴Glaser, C. L. and Fetter, F. (2001): National Missile Defence and the Future of U.S. nuclear weapons policy, *International Security*, 26, 4, pp. 40 - 92.

¹⁵The ABM-Treaty (Anti-Ballistic-Missile), signed in 1972 by the United States of America and the Soviet Union, prohibits not only the deployment but also the development and testing of sea- and land-based systems or components for defending against a strategic missile attack. The fundamental purpose of the Treaty was to constrain the Parties from deploying territory-wide defences against strategic ballistic missiles. Both superpowers should stay vulnerable, which should make a nuclear war more unlikely. For further information go to: www.fas.org/nuke/control/abmt/

¹⁶<http://www.missilethreat.com/static/20000900-CDI-bmdwhatdoesitmean.pdf>, see Chapter I.

¹⁷Train, J. (2000): Who will attack America?, *Strategic Review*, fall 2000, pp. 11 – 15.

bargaining positions in future scenarios. This is getting more important because of Russia's conventional weakness - its military doctrine relies more heavily on nuclear weapons for deterrence even of conventional conflicts. Russia could therefore perceive NMD as a direct challenge to its self-determination and diplomatic latitude. As a consequence, Russia would feel more insecure, because it is likely to fear that even a limited deployment would provide the US with the infrastructure and experience to field a larger and more advanced NMD system. Let us assume that NMD was effective, and then Russia might still believe that it is vulnerable to US coercion. If NMD was ineffective, Russia might interpret US efforts to achieve effective NMD as an indicator of expansionist motives. This is particularly likely to be the case, given the US global conventional superiority and the absence of intense conflict that threaten US security.¹⁸

In contrast, the Pentagon argues that the NMD-system is very limited and could only protect against a threat from a few dozen warheads. Russia, still possessing about 2000 warheads, had no reason to feel threatened, because NMD would not be able to cover all possible Russian ballistic-missile trajectories.¹⁹ But a surprise offensive US strike could destroy all but a few tens of Russian warheads like those based on submarines. Fired at US-targets, Russian missiles could be neutralized by an effective NMD system. Consequently, the logic of "mutually assured destruction" which kept relations stable during the Cold War would be ineffective - Russian deterrence would be more likely to fail.

Another concern deals with Russia's economic weakness. Because of the inability to maintain nuclear warheads, it could be even more vulnerable to US missiles, threatening Russia's retaliatory capacity.²⁰ An economic revived Russia could in long-term try to develop new weapons to overwhelm NMD and to regain its deterrence. This could increase the risk of an accidental or unauthorized missile launch. Because each state possesses its own security dilemma, this scenario could end in a new arms race, which would at last increase the threat to the US.

Former Russian foreign minister Igor Ivanov argues that the US assessment of the missile threat is highly speculative, based on worst case scenarios. A realistic assessment of the "new missile threat" would characterise them as hypothetical and not sufficient cause for sacrificing the ABM treaty. None of the problem states were likely to acquire missiles capable of reaching the US in foreseeable future. Furthermore it would be doubtful that they would consider using them against the US, because of its enormous capacity to retaliate that enables the US to destroy one of the so-called "rogue-states".

Nuclear non-proliferation, which is one of the US security policy's goals, could also be dangerously harmed. A US withdrawal from the ABM treaty would give states the right to withdraw from all kinds of arms control, or reduction treaties. This would damage the basis for future arms-reductions and therefore increase the risks emerging from an increased likelihood of proliferation.²¹

¹⁸Glaser, C. L. and Fetter, F. (2001): National Missile Defence and the Future of U.S. nuclear weapons policy, *International Security*, 26, 4, pp. 40 - 92.

¹⁹Wilkening, D. A. (2000): *Ballistic Missile Defence and Strategic Stability*, Adelphi Paper 334, Oxford, Oxford University Press.

²⁰<http://www.missilethreat.com/static/20000900-CDI-bmdwhatdoesitmean.pdf>, see Chapter VI.

²¹Ivanov, I. (2000): The Missile-Defense-Mistake – Undermining Strategic Stability and the ABM-Treaty, *Foreign Affairs*, 79, 5, pp. 15 – 21.

This leads us to role of Russia's insufficiently safeguarded nuclear arsenal. Since the collapse of the Soviet Union, there have been joint US-Russian efforts to reduce the risk of uncontrolled proliferation by protecting the remaining warheads against uncontrolled use. According to Michael O'Hanlon, those programs, e.g. the "Nunn-Lugar"-Program²² could be threatened.²³ To overwhelm strategic inferiority, Moscow could decide to halt offensive arms-control measures in order to achieve greater latitude in terms of developing and reactivating nuclear warheads. This could strengthen the influence of the military industrial complex and bit by bit push back the influence of civil aims in policy decision making.

Conclusion and future prospects

From the US-administration's point of view, the deployment of NMD is necessary to protect the US-American people from an ICBM-attack, launched by one of the so-called "rogue-states". On top of that, NMD would provide the US-administrations with a greater latitude in terms of diplomatic bargaining, and preserve US-freedom to intervene in regional crisis that engage major national interest without threatening US territory. At least theoretically, NMD could be carried out in the following years, and the US might become almost invulnerable to ICBMs, but some general concerns remain:

First of all, it is still highly questionable if NMD would work efficiently. A large number of tests have proven that the system is still vulnerable to decoys and technically insufficient. Therefore, the improvement and final deployment would cost huge amounts of money, even if the success of NMD cannot be guaranteed. One might question, if it would not be more useful to invest the money in civil-affairs. Furthermore, we can assume that states that are able to maintain ICBMs are also likely to possess countermeasures to neutralise NMD's defence capacity, because they are relatively cheap and easy available. Regarding the tremendous high cost of NMD, dummies or decoys carried by the missiles could easily worsen the cost-benefit ratio for the US.

In terms of international law, the unilateral withdrawal from the 1972 ABM treaty harms the credibility of international contracts, and could engage other countries not to respect international treaties any longer. This would make it even more difficult to implement internationally accepted standards that harm and delay the implementation of international law in general. In particular, the de facto termination of the ABM treaty would undermine the complex building of arms reduction talks and treaties, which were based on ABM. This might finally end up to a relative arbitrary of arms-policies, and also increase in nuclear and conventional threats, because some states might not feel committed to inter-

²²The Cooperative Threat Reduction Program otherwise known as the "Nunn-Lugar" legislation was enacted in 1991. It assists the states of the former Soviet Union in controlling and protecting their nuclear weapons, weapons-usable materials, and delivery systems, and also contributes to the dismantling and destruction of nuclear weapons and their associated delivery systems. Its goal is to protect nuclear materials, to control, and to account measures for nuclear weapons and materials; 2) to reduce the possibility of smuggling nuclear weapons and/or components; and to reduce the potential transfer of weapons, components, and weapons-related knowledge. For further information go to: www.nti.org/db/nisprofs/russia/forasst/nunn_lug/overview.htm

²³O'Hanlon, M. (1999): *Star Wars Strikes Back*, *Foreign Affairs*, 78, 6, pp. 68 – 82.

national contracts any more. Consequently, a new arms race might be possible, because each state, possessing its own security dilemma, might feel threatened by its neighbours.

Probably the most worrying concern for the US is NMD's incapability to defend against short-range, or cruise-missiles. Those could at least theoretically be launched from ships, operating in international waters in front of the US coast, and hit civil or military targets even in the hinterland – so-called “rogue-states” would still pose a threat to the US, even with a highly efficient NMD system.

Despite President Putin's agreement to the US withdrawal from ABM treaty, serious concerns remain among Russian politicians and academics, which are likely to influence Russia's behaviour during the following years. Given the declining military capacities, NMD is perceived as a threat to Russia's deterrence, and its capability to launch a second strike. In case of an US attack, Russia might be only able to launch a few remaining missiles, which might be destroyed by NMD. In contrast to the US, Russia would be highly vulnerable. This is of course the worst-case scenario, but an anxious and unstable Russia is hardly in interest of a stable and predictable international security environment. To improve its own deterrence and credibility, an economically recovered Russia could rebuild its weapon arsenal, develop more advanced weapons and thereby threaten its neighbour states. Efforts to reduce the insufficiently safeguarded arsenal would be blocked and an accelerated arms competition in Asia, Europe, and in the US would become more likely. But, even an inefficient NMD system could be perceived as an indicator for US expansionist motives and an attempt to restrict Moscow's latitude in diplomatic negotiations and thereby weaken its bargaining position. This would disable US-Russian relations in the future. Finally, one might question why Putin agreed to the unilateral withdrawal from the ABM-Treaty. Nevertheless, there still remain some options to improve the Russian position:

Russia could plan to launch massively and quickly in crisis, either firing first or firing on warning from a deterioration-network of early-warning satellites. Russia could try to get its forces off the ground before incoming US-missiles could strike them. Therefore, the alert rates might be increased, and the readiness of Russia's early-warning system might be heightened. In military term, that would make sense, but would only increase the risk of an accidental or unauthorised launch.

To reduce the risk of a war, the number of offensive missile arsenals could be cut, and most of the US weapons could be de-alerted. Thereby, NMD would appear much less threatening to Russia, because the US would become more vulnerable. At the same time, Russia would also be able to de-alert some of its ICBMs and thereby reduce the risk on an accidental or unauthorised strike. Furthermore, the Washington could help Moscow to improve their early-warning systems, to share information about NMD and US deterrence. Maybe the simplest way to avoid provoking Russia would be to deploy an NMD-system that lacked capability against Russian missiles. ♦

Rezensionen

Sky is not the limit

Der Weltraum als militärisches Operationsfeld

Thomas Kretschmer / Uwe Wiemken (Hrsg.): *Militärische Nutzung des Weltraums. Grundlagen und Optionen*, [Report Verlag](#) 2004
205 Seiten, 82,- €, ISBN 3-932385-18-7.

Das Buch „Militärische Nutzung des Weltraums“ bildet den Auftakt einer neuen Schriftenreihe mit dem Titel „Technologie, Verteidigung und Sicherheit“, welche vom Fraunhofer Institut für Naturwissenschaftlich-Technische Trendanalysen ([INT](#)) herausgegeben wird. Es handelt sich um eine überarbeitete Version einer ursprünglich für das Büro für Technikfolgen-Abschätzung des Deutschen Bundestages angefertigten Studie.

Das Buch gliedert sich in zwei Teile. Zuerst werden die übergreifenden Rahmenbedingungen der militärischen Weltraumnutzung untersucht, wobei wissenschaftliche, technologische, wirtschaftliche, institutionelle sowie rechtliche Aspekte analysiert werden. Der zweite Teil widmet sich der militärischen Raumfahrttechnik als solcher. Nachdem sicherheitspolitische und strategische Aspekte angesprochen wurden, werden Unterstützungs- und Waffensysteme vorgestellt und abschließend noch militärische transatmosphärische Flugzeuge behandelt.

Dieser sehr umfassende Ansatz steht im Gegensatz zum geringen Umfang des Buches von insgesamt nur 205 Seiten. Da es sich nicht ausschließlich an ein entsprechend vorgebildetes Fachpublikum richtet, werden Fachbegriffe vermieden beziehungsweise wo nötig erläutert. Der Text ist

somit auch für Laien angenehm zu lesen, doch kein Thema wird vertieft behandelt.

Dies wäre keine Schwäche des Buches, wenn sich das vom Verlag explizit beworbene „umfangreiche Quellenverzeichnis“ nicht als die Achillesferse dieses Werkes herausgestellt hätte. Es finden sich weder Fußnoten noch direkte Literaturbelege. Die Quellenangaben stehen - lediglich nach Kapiteln geordnet - für sich am Ende des Buches. Die Zuordnung einer Aussage zu einer bestimmten Quelle wird somit zum Ratespiel. Die angegebenen Quellen divergieren zudem erheblich bezüglich ihrer wissenschaftlichen Qualität: Regierungsquellen, Publikationen des [International Institute for Strategic Studies \(IISS\)](#), der [Janes Information Group](#), oder diverser ähnlich renommierter Institutionen stehen neben Websites, die nur bedingt wissenschaftliche Ansprüche erfüllen. Das Abkürzungsverzeichnis hingegen ist brauchbar und sinnvoll. Das Fehlen eines Autorenspiegels schmerzt, da man fast nichts über die Beteiligten erfährt. Ein Stichwortverzeichnis sucht man ebenso vergebens.

Insgesamt bleibt ein gemischter Eindruck zurück. Der Ansatz des Werkes ist zwar interessant, aber zu breit gewählt. Eine inhaltliche Fokussierung und eine Aufwertung der Literaturverweise hätten den Nutzwert des Buches *deutlich* gesteigert.

Es könnte der Eindruck entstehen, als habe man versucht eine ältere Studie - ohne viel Aufwand - zu einem stolzen Preis zweitzuverwerten.

Dieser leider nicht wirklich gelungene Auftakt der Reihe sollte aber nicht davon abhalten die Folgebände zumindest in Augenschein zu nehmen. Da an der Fachkom-

petenz der Fraunhofer Institute kein Zweifel besteht, scheitert es hier wohl nicht an den Voraussetzungen, sondern eher an der Umsetzung. Diese in den Folgebänden zu verbessern dürfte kein allzu großes Problem darstellen.

RÜDIGER VOIGT

Wachsende Aufgaben bei sinkenden Ausgaben

Die Sicherheitspolitik der Regierung Schröder - eine Bilanz

Sebastian Harnisch / Christos Katsioulis / Marco Overhaus (Hrsg.): Deutsche Sicherheitspolitik. Eine Bilanz der Regierung Schröder, Nomos Verlag 2004
267 Seiten, 29,- €, ISBN 3-8329-0689-4.

Über Jahrzehnte war bundesdeutsche Sicherheitspolitik de facto vorbestimmt. Der Westen Deutschlands orientierte sich seit dem Machtwort Adenauers nach Westen, Amerika war der wichtigste Bündnispartner im System kollektiver Verteidigung, der Nordatlantischen Vertragsorganisation (NATO). Mit ihrer Hilfe sollte des osteuropäischen Pendant an einem aggressiven Verhalten gehindert werden - der Sachverhalt war einigermaßen überschaubar. So ist es nur verständlich, dass nach dem Wegfall der beschriebenen Konstellation die Formulierung und Umsetzung einer kohärenten Sicherheitspolitik einer politischen Mammutaufgabe gleicht. Was die Regierungen Kohl noch mittels so genannter „Scheckbuch-Diplomatie“ zu überspielen suchte, findet spätestens seit der Amtsübernahme durch Rot-Grün konkretere Auswüchse. Nicht zuletzt durch die gesteigerte Erwartungshaltung der deutschen Bündnispartner, nimmt die Anzahl im Ausland stationierter Soldaten stetig zu. Wie lässt sich das verstärkte militärische Engagement Deutschlands mit seiner sicherheitspolitischen Rolle nach dem Zweiten Weltkrieg vereinbaren? Führt die anhaltende außenpolitische Emanzipation doch zu einem „deutschen Sonderweg“, wie es Ger-

hard Schröder nannte? Aber auch innenpolitisch warten nicht zuletzt seit dem 11. September neue Aufgaben auf die bundesdeutschen Sicherheitsbehörden. Otto Schily nannte radikale islamistische Bewegungen die größte Gefahr für die innere Sicherheit. Wie ist darauf zu reagieren, und besitzt der Staat überhaupt die adäquaten Instrumente, um extremistische Gewalttaten, von welcher Seite auch immer, wirksam einzudämmen? Im Nomos-Verlag erscheint eine neue Schriftenreihe, welche Deutschlands Sicherheitspolitik in regelmäßigen Abständen empirisch untersuchen will. Im ersten erschienenen Band aus dem Jahr 2004 besprechen Wissenschaftler die Sicherheitspolitik der Regierung Schröder. Herausgeber der Reihe „Außenpolitik und internationale Ordnung“ ist der Trierer Politikwissenschaftler Hanns W. Maull.

Die Autoren besprechen in dem vorliegenden Band in neun Aufsätzen unterschiedlichste Bereiche der Sicherheitspolitik. So widmet sich Johannes Varwick dem Verhältnis zwischen Bundesregierung und NATO seit 1998. Dabei unterteilt der Juniorprofessor aus Kiel die Regierungspolitik in drei Teilbereiche: den Kosovo-Krieg, den so genannten „War on Terrorism“ der Regierung Bush sowie den letzten Irak-

Krieg. In knappen Ausführungen erläutert Varwick die jeweiligen Ereignisse, die Position und das Verhalten der Bundesregierung und ordnet dieses in die bisherigen sicherheitspolitischen Dogmen der Bundesrepublik ein. Die ablehnende Haltung, ja die Verweigerung Berlins in Sachen Irak-Konflikt sieht der Wissenschaftler als klare Zäsur in der bisherigen Sicherheitspolitik Deutschlands. Zum ersten mal stellt sich Berlin konfrontativ gegen die Politik seiner bisherigen Schutzmacht und nutzt dies zu wahlpolitischen Zwecken. Handelte es sich hierbei nur um ein kurzfristiges taktisches Manöver, welches dem Ansehen Deutschlands mittelfristig schadet, oder haben wir es mit den notwendigen Auswüchsen eines emanzipierten außen- und sicherheitspolitischen Bewusstseins der europäischen Zentralmacht zu tun? Die Meinungen gehen in Forschung und Öffentlichkeit auseinander. Schließlich stellt sich die Frage nach der Zukunft der NATO. Wie stark wird sich der europäische Pfeiler ausbilden können? Gelingt eine ausgewogene Neuausrichtung, oder verkümmert die NATO zum Reservelager für Washingtons Weltordnungsambitionen?

Sicherheitspolitik umfasst auch innenpolitische Bereiche. Kirstin Hein referiert über die Anti-Terror Politik von Rot-Grün. Welche Maßnahmen wurde nach den Anschlägen von New York und Washington getroffen, um die Aktivitäten extremistischer Kräfte im Inland einzudämmen und Deutschland sicherer zu machen? An erster Stelle wären hier die Maßnahmen im Rahmen der beiden Sicherheitspakete „Otto I und II“, wie sie gelegentlich titulierte werden, zu nennen. Ob die Abschaffung des Religionsprivilegs, die Ergänzung des Strafgesetzbuches, oder die Ausweitung der Kompetenzen der Sicherheitsbehörden den sicherheitspolitischen Status im Innern wirklich verbessert haben, wird erst

in einigen Jahren einzuschätzen sein. Von außen betrachtet stellt sich folgender Kernkonflikt: Wie stark dürfen persönliche Freiheitsrechte eingeschränkt werden, damit Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit umgesetzt werden können? Diese Diskussion, die im übrigen fast alle Parteien spaltet, wird uns wohl noch im zunehmenden Maße beschäftigen.

Doch dies sind nur zwei Aspekte. Weiter thematisieren die Autoren u.a. das Verhältnis zwischen deutscher und europäischer Sicherheitspolitik, das Konzept der Krisenprävention als neues Leitbild deutscher Außenpolitik, die Auslandseinsätze der Bundeswehr und die Nonproliferationspolitik gegenüber dem Irak. Über allem steht die Frage nach der Normalisierung deutscher Außenpolitik, auf dem Hintergrund von 3.Reich und Wiedervereinigung. Was ist „normal“, und in welcher Rolle sieht sich Deutschland als internationaler Akteur? Am Ende zieht Sebastian Harnisch durchaus kritisch Bilanz für die Regierung Schröder. Zwar halte die Bundesregierung weiter an den traditionellen Bindungen deutscher Sicherheitspolitik fest, schaffe es aber nicht sich an das stark veränderte Umfeld anzupassen. Die Schere zwischen außenpolitischen Anforderungen und innenpolitischer Mittelallokation klaffe weiter auseinander, weshalb der Spielraum für die Mittelausstattung der sicherheitspolitischen Apparate neu ausgelotet werden müsse. Folglich vermisst der Autor einen klaren Willen zur Mitgestaltung der internationalen Verhältnisse, der sich auch in Taten materialisiert. Ein neues und langfristiges sicherheitspolitisches Konzept sei notwendig, um deutscher Sicherheitspolitik eine Zukunftsperspektive zu geben.

CARSTEN MICHELS

Nach dem Ende der Geschichte

„State-Building“ als die neue Herausforderung der internationalen Politik

Francis Fukuyama: Staaten bauen. Die neue Herausforderung internationaler Politik, Propyläen Verlag 2004
192 Seiten, 20,- €, ISBN 3-549-07233-3.

Vor knapp 13 Jahren proklamierte Francis Fukuyama, Professor für Internationale politische Ökonomie in Washington, mit dem Sieg des kapitalistischen Westens über seinen kommunistischen Widersacher das Ende der Geschichte. Allerdings musste sich Fukuyama in der Folgezeit eingestehen, dass die Weltgemeinschaft keinem, wie von ihm propagiertem, globalem Heil ausgesetzt war. Die Geschichte ging weiter: wachsende Armut, Aids, organisierte Kriminalität, transnationaler Terrorismus und Migrationsströme sind nun *die* Herausforderungen der internationalen Politik im 21. Jahrhundert. Diese Bedrohungen der allgemeinen Sicherheit, inklusive in den stabilen Teilen der Welt, haben einen gemeinsamen Nenner: gescheiterte bzw. schwache Staaten.

Diese politischen Gebilde, meist nur noch auf Landkarten eingezeichnet, aber in der Realität wenn überhaupt nur noch in Ansätzen existent, zu festigen gehört zu den dringlichsten Aufgaben der Weltgemeinschaft. „Für einzelne Gesellschaften wie für die globale Gemeinschaft führt der Verfall des Staates nicht nach Utopia, sondern in die Katastrophe.“

In seinen vier Kapiteln versucht der Autor daher diesem Problem auf den Grund zu gehen, in dem er die Dimensionen von Staatlichkeit, die Funktion und Kapazitäten, die Legitimationsbasis von Regierungen, wie auch die Ursachen und Auswirkungen schwacher Staaten benennt bzw. zu erklären versucht. Man beherrsche zwar den unmittelbaren Aufbau nach einem Krieg oder einer Katastrophe, aber mit dem Aufbau stabiler staatlicher Strukturen würde man sich bisher schwer tun, so Fu-

kuyama. „Zu lernen, wie man Staaten besser aufbaut, ist daher für die zukünftige Weltordnung von zentraler Bedeutung.“

Um den Aufbau und die Stabilisierung wieder herstellen zu können, bedarf es funktionierende Institutionen um vorhandene Ressourcen auch einsetzen zu können. Dabei spielen Sozial- und Wohlfahrtsfunktionen für Fukuyama eine untergeordnete Rolle, wichtiger sind ihm die Funktionstüchtigkeit und Zuverlässigkeit der öffentlichen Verwaltung sowie der Aufbau eines leistungsfähigen Bildungs- und Rechtssystems. Denn die Staaten, in denen diese Staatsaufgaben erfüllt werden, gewährleisten ein Maß an Sicherheit und Berechenbarkeit bis hin zur Entwicklung zu größerem Wohlstand.

Doch staatlicher Aufbau ist von verschiedenen Faktoren abhängig, es gibt keine Art Blaupause oder Patentlösung die sich einfach auf jeden beliebigen Staat übertragen lässt: „Der Aufbau öffentlicher Verwaltung ist idiosynkratisch und damit nicht Gegenstand breiter Verallgemeinerung. Vielmehr gilt es mit lokalem Wissen zu lokalen Lösungen zu kommen.“

Insgesamt ist Fukuyamas Forderung nach einem stärkeren, dabei schlanken und doch höchst effizienten Staat plausibel und einleuchtend, auch wenn seine stützenden Argumente nicht unbedingt neu sind. Interessant sind daher einige Aspekte, die scheinbar nebensächlich in dem Buch zu finden sind. So erzielen etwa, nach Meinung des Autors, Leistungen von Nichtregierungs- und anderen Hilfsorganisationen oft gegenteilige Wirkungen, da durch die Bereitstellung von Dienstleistungen die Selbstständigkeit lokaler Struktu-

ren unterwandert und dadurch geschwächt wird.

Letztlich bedarf es einer Strategie wie erfolgreiches „State-Building“ in die Praxis

umzusetzen ist, doch diese kann Fukuyama nicht anbieten.

RENÉ DENZER

Die AGIPS veröffentlicht weitere Buchbesprechungen in einer eigenen Rezensionsreihe zu folgenden Themen:

- Politikwissenschaft (allgemein)
- Internationale Politik & Sicherheitspolitik
- Zeitgeschichte
- Medien
- Wirtschaft und
- Politische Philosophie

Weitere Informationen finden Sie auf www.agips.org

Autorenspiegel

Gunter Deuber ist ausgebildeter Ökonom und nimmt derzeit an einem Postgraduiertenprogramm Philosophy & Economics der Universität Bayreuth teil. Seine Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich Osteuropa und Zentralasien, er ist u.a. für das Dresdner Osteuropa Institut tätig und schreibt als Freier Autor regelmäßig für deutsch- und englischsprachige Medien aus den Regionen Osteuropa und Zentralasien.

Dr. Karl-Heinz Kamp ist sicherheitspolitischer Koordinator der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin. Er ist Mitglied in zahlreichen nationalen wie internationalen Gesellschaften, Studiengruppen und Beratungsorganen mit zahlreichen Veröffentlichungen zu sicherheitspolitischen Themen u.a in Foreign Policy, Internationale Politik, Survival, FAZ, NZZ, Washington Quarterly.
Arbeitsschwerpunkte: Sicherheits- und militärpolitische Fragen, NATO-Strategie und Politik, Terrorismus mit Massenvernichtungswaffen, Nuklearfragen.

Matthias Kirch studiert Politische Wissenschaft, Geschichte und Völkerrecht an der Universität Bonn und ist zurzeit studentische Hilfskraft am Lehrstuhl für die Wissenschaft von der Politik und Zeitgeschichte bei Prof. Dr. Christian Hacke. Studienschwerpunkte sind islamistischer Fundamentalismus und Terrorismus, Theorien der Internationalen Beziehungen sowie Deutsche und Amerikanische Außenpolitik.

Dipl. Biologe Sascha Lange ist zurzeit wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin.
mehr Informationen: <http://www.swp-berlin.org/forscher/forscherprofil.php?id=82>

Carsten Michels studiert Politische Wissenschaft, Öffentliches Recht und Neuere Geschichte an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Zurzeit arbeitet er als studentische Hilfskraft beim Fernsehsender Phoenix und gibt Tutorien am Seminar für Politische Wissenschaft. Er ist stellvertretender Vorstandsvorsitzender der AGIPS und Editor Germany des World Security Network / New York.

Benjamin Teutmeyer studiert Politische Wissenschaft, Neuere Geschichte und Öffentliches Recht an der Universität Bonn. Er ist Mitglied der AGIPS, derzeitig Studentische Hilfskraft bei Prof. Dr. Tilman Mayer und frühere Studentische Hilfskraft bei Prof. Dr. Christian Hacke - beide Seminar für Politische Wissenschaft der Universität Bonn.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Allgemeine Bestimmungen:

Die Manuskripte sollten einen Bezug zur internationalen Politik und/oder Sicherheitspolitik haben, sie sollten in Deutsch (neue Rechtschreibung) oder Englisch abgefasst sein und müssen den Vorgaben der BIPS-Redaktion entsprechen.

Die Redaktion geht davon aus, dass die Manuskripte nicht zugleich einer anderen Zeitschrift angeboten werden. Für unverlangt eingesandte Manuskripte wird keine Haftung übernommen.

Einsendung der Manuskripte:

Die Artikel sollen inklusive einem kurzen Abstract an die eMail-Adresse bips@agips.org geschickt werden.

Folgende Dateiformate werden akzeptiert:

- Rich Text Format (RTF): In Word dazu im Datei-Menü „Speichern unter...“ und dort das Format auswählen. Möglichst ohne bzw. nur mit bedingten Trennstrichen.
- L^AT_EX : möglichst in Latin-1-Kodierung, Links gemäß Vorgaben des hyperref-Package, keine Gliederung oberhalb der paragraph-Ebene *und* bitte mit einer beiliegenden PDF-Version des Artikels.

Umfang und Gestaltung der Manuskripte:

Die eingereichten Manuskripte sollten den Umfang von 3-10 Seiten (DIN A4; Schrifttyp Arial; Schriftgröße: 12 Punkt; Zeilenabstand 1,5) nach Möglichkeit nicht unter- bzw. überschreiten. Zur besseren Strukturierung des Textes bitten wir, Zwischenüberschriften einzufügen. Im Falle der Verwendung von Abbildungen und Grafiken beachten Sie deren ausreichende Reproduzierbarkeit und urheberrechtlichen Status.

Bitte fügen Sie Literaturverweise und Zitatquellen nicht in den fortlaufenden Text ein, sondern stellen Sie sie in Form von Fußnoten an das Ende der entsprechenden Seiten.

Bibliographische Angaben:

Bei Büchern:

- Autor: Titel - Untertitel gegebenenfalls (Reihe; Band), Ort und Jahr, Seite.
- Herausgeber (Hrsg.): Titel - Untertitel gegebenenfalls (Reihe; Band), Ort und Jahr.

Bei Aufsätzen:

- in Sammelbänden: Autor: Titel - Untertitel, in: Herausgeber (Hrsg.): Titel - Untertitel gegebenenfalls (Reihe; Band), Ort und Jahr, Seitenzahlen, Seite.

- in Zeitschriften: Autor: Titel - Untertitel, in: Name der Zeitschrift, Nummer/Jahr, Seitenzahl, Seite. Oder Band (Jahr) Heftnummer, Seitenzahl, Seite.
- in Zeitungen: Autor: Titel - Untertitel, in: Name der Zeitung vom Datum.

Bei Mehrfachnennung eines Titels:

- Nachnahme des Autors, Seite. Bei darauf folgenden Fußnoten: Ebd., S.

Internetquellen:

- Verfahrensweise wie oben mit dem Zusatz eines Links und Datum des letzten Besuches.

Des weiteren ist dem Artikel eine kurze biografische Angabe zum Autor (Name, akademischer Rang/Dienstgrad, Institution, Position) beizufügen.

Rezensionen

Der Umfang der Buchbesprechungen sollten den Umfang von 2 DIN A4 Seiten (Schrifttyp Arial; pt. 12; Zeilenabstand 1,5) nach Möglichkeit nicht überschreiten und im wesentlichen Informationen über das Anliegen und die Thesen des Autors/der Autorin/Autoren beinhalten.

Folgende Angaben sollten vorhanden sein:

Autor/Herausgeber: Buchtitel - Untertitel (gegebenenfalls Reihe; Bd.), Verlag und Jahr, Seitenzahl, Preis, ISBN.

Weitere Verfahrensweise:

Nach vorangegangener Prüfung der Redaktionsassistenten werden potenzielle Beiträge in anonymisierter Form an die Redaktion weitergeleitet. Der/die Autor/in deren Artikel in die Zeitschrift kommt, wird i.d.R. innerhalb von 2 Monaten benachrichtigt. Die Redaktion behält sich das Recht vor, den Text redaktionell zu bearbeiten und die Überschriften, Titel und Untertitel unter redaktionellen Gesichtspunkten zu verändern.

Ein Honorar kann leider *nicht* gezahlt werden.

Bei Fragen und Anregungen mailen Sie uns an bips@agips.org .

Impressum

Beiträge zur Internationalen Politik und Sicherheit (BIPS)

Herausgeber:

Arbeitsgemeinschaft für Internationale Politik und Sicherheit (AGIPS) e.V.

Redaktionsleiter:

Dr. Karl-Heinz Kamp

Stellvertretender Redaktionsleiter:

René Denzer

Redaktion:

Dirk Baehr, Carsten Michels, Benjamin Teutmeyer, Mag. Nathalie Vogel, Rüdiger Voigt

Rezensionen:

René Denzer

Layout & Satz:

Rüdiger Voigt

Redaktionsanschrift:

BIPS
c/o René Denzer
Düsseldorfer Str. 6
51145 Köln

eMail: bips@agips.org

URL: <http://www.agips.org>

Erscheinungsweise:

mehrmals jährlich in unregelmäßigen Abständen

ISSN 1861-2881

Die veröffentlichten Beiträge mit Verfasserangabe geben die Ansicht der entsprechenden Autoren wieder, nicht notwendigerweise die des Herausgebers oder der Redaktion.

Die Redaktion erklärt ausdrücklich, dass sie keinerlei Einfluss auf die Gestaltung und die Inhalte gelinkter Seiten hat. Aus diesem Grund distanziert sich die Redaktion hiermit ausdrücklich von den Inhalten aller gelinkten Seiten und macht sich diese Inhalte nicht zu Eigen. Diese Erklärung gilt für alle angezeigten Links dieser Ausgabe und für alle Inhalte der Seiten anderer Internetangebote.