

Hans Martin Sieg

## **DEUTSCHE SICHERHEITS- UND VERTEIDIGUNGSPOLITIK ZU ANFANG DES 21. JAHRHUNDERTS**

Seit Oktober 2006 liegt mit dem neuen Weißbuch wieder ein zentrales Dokument der Bundesregierung zur Sicherheitspolitik Deutschlands vor<sup>1</sup>. Zuvor informierten vor allem die Verteidigungspolitischen Richtlinien von 2003 über die wahrgenommenen Bedrohungsszenarien und die darauf gegründeten Planungen zur Umstrukturierung der Bundeswehr<sup>2</sup>. Der umfangreichere »Aktionsplan zivile Krisenprävention«, der von der Bundesregierung 2004 verabschiedet wurde<sup>3</sup>, vermittelt demgegenüber nicht nur einen Eindruck von den zivilen Instrumenten, sondern auch von der Schwerpunktsetzung deutscher Sicherheitspolitik. Einen näheren Einstieg dazu bietet das von der Bundesakademie für Sicherheitspolitik herausgegebene Kompendium zum »erweiterten Sicherheitsbegriff«<sup>4</sup>. Der »erweiterte Sicherheitsbegriff« beschreibt heute parteiübergreifend das Leitbild deutscher Sicherheitspolitik und soll deren vorrangig zivile Ausrichtung zum Ausdruck bringen.

Dieser Konzentration auf die zivilen Instrumente entspricht jedoch eine umso größere Zurückhaltung bei den militärischen und machtpolitischen Aspekten, die den Kernbereich der Sicherheitspolitik darstellen. In dieser Hinsicht hat sie für Öffentlichkeit, Politik und Wissenschaft in Deutschland insgesamt nur einen geringen »Stellenwert«, wie unter den deutschen Spitzenpolitikern vor allen Wolfgang

---

<sup>1</sup> Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin 2006 ([http://www.weissbuch.de/download/Weissbuch\\_2006\\_Vollversion.pdf](http://www.weissbuch.de/download/Weissbuch_2006_Vollversion.pdf)).

<sup>2</sup> Bundesministerium der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung, Berlin 2003.

<sup>3</sup> Bundesregierung, Aktionsplan zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung, Berlin 2004 (<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/FriedenSicherheit/Krisenpraevention/AktionsplanVolltext.pdf>).

<sup>4</sup> Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen. Kompendium zum erweiterten Sicherheitsbegriff, Hamburg 2004.

Schäuble in den vergangenen Jahren immer wieder beklagte<sup>5</sup>. Aus der neueren Forschungsliteratur hervorzuheben ist insbesondere der von Sebastian Harnisch, Christos Katsioulis und Marco Overhaus herausgegebene Sammelband insbesondere zur Sicherheitspolitik der rot-grünen Koalition<sup>6</sup>. Hans-Peter Schwarz hat 2005 ein Buch unter dem bezeichnenden Titel »Republik ohne Kompass« veröffentlicht<sup>7</sup>. Auch die Autoren dieser beiden Bände können nur feststellen, dass es sowohl an einer konsistenten Strategie wie auch an einer ernsthaften Strategiedebatte in Deutschland weitgehend fehlt. Ähnlich äußerte sich Christian Hacke, der langjährige Chronist deutscher Außen- und Sicherheitspolitik, in einem beachtenswerten Artikel, in dem er der bisherigen deutschen Politik ein mangelndes Bewusstsein insbesondere für machtpolitische Realitäten attestierte<sup>8</sup>.

Bezeichnend für diesen Mangel an Strategie ist, dass zwölf Jahre lang, seit 1994, von offizieller Seite keine umfassende Bestandsaufnahme der sicherheitspolitischen Lage mehr veröffentlicht wurde. Ursache sind – ganz allgemein – vor allem drei Faktoren. Erstens war die strategische Ausrichtung bis 1990 zwangsläufig ganz auf das Risiko einer Konfrontation zwischen den großen Blöcken zugeschnitten. Dem entsprachen militärische Szenarien, die in nuklearer Hinsicht potentiell apokalyptisch waren, in konventioneller Hinsicht aber vielfach noch dem Zweiten Weltkrieg ähnelten. Unter allen größeren westlichen Ländern hatte keines sein Militär so ausschließlich auf die unmittelbare Landesverteidigung hin ausgerichtet wie Deutschland. Jedoch entsprachen zweitens die Bedrohungen, die nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion auftraten, diesen Konfliktformen kaum noch. Sie waren diffuser, wurden globaler und lagen auch in geographischer Hinsicht zunehmend jenseits des bisherigen Horizonts deutscher Sicherheitspolitik. Umso größer war das Erfordernis der Umorientierung. Doch das geschichtlich beispiellose Maß an äußerer Sicherheit, das die Bundesrepublik nach 1990 zunächst erlangt hatte, förderte nicht gerade die Bereitschaft dazu.

Insbesondere Militäreinsätzen begegnet die deutsche Gesellschaft drittens weithin mit Skepsis, wenn nicht Ablehnung. Zwar sind nach dem Zweiten Weltkrieg überall in der westlichen Welt »postheroische« Gesellschaften entstanden, mit hohen Hemmschwellen gegenüber der Anwendung von Gewaltmitteln und niedrigen Toleranzgrenzen gegenüber Verlusten. Aber in Deutschland wird diese Neigung durch historische Reflektionen zusätzlich unterstützt und in geringerem Maße durch stärker außen-, macht- und sicherheitspolitisch denkende Eliten ausgeglichen, wie beispielsweise in Frankreich oder den USA. Eine Ausnahme, die die Regel jedoch nur bestätigt, stellt Egon Bahr dar. Seine Kritik an der »Machtvergessenheit« der Deutschen, die er vor fast zehn Jahren formulierte<sup>9</sup>, hat kaum an Aktualität verloren.

<sup>5</sup> W. Schäuble, *Herausforderungen für Deutsche und Europäische Sicherheitspolitik*, Vortrag, Eichholz März 2004 ([http://www.kas.de/publikationen/2004/4017\\_dokument.html](http://www.kas.de/publikationen/2004/4017_dokument.html)).

<sup>6</sup> *Deutsche Sicherheitspolitik. Eine Bilanz der Regierung Schröder*, Hrsg. S. Harnisch, Ch. Katsioulis, M. Overhaus, Baden-Baden 2004.

<sup>7</sup> H.-P. Schwarz, *Republik ohne Kompass. Anmerkungen zur deutschen Außenpolitik*, Berlin 2005.

<sup>8</sup> Ch. Hacke, *Mehr Bismarck, weniger Habermas. Ein neuer Realismus in der deutschen Außenpolitik?*, "Internationale Politik" 2006, Nr. 61, S. 68–77.

<sup>9</sup> E. Bahr, *Deutsche Interessen. Streitschrift zu Macht, Sicherheit und Außenpolitik*, München 1998, S. 18.

Kennzeichnet ein Begriff die außen- und sicherheitspolitische Identität Deutschlands, so war und ist es das Konzept einer »Zivilmacht«<sup>10</sup>, mit dem Hanns W. Maull die heutigen Einstellungen der beiden einstigen Aggressoren und Verlierer des Zweiten Weltkrieges, Japan und Deutschland, beschrieb. Diese Haltung beeinträchtigt jedoch die Wahrnehmung neuer Bedrohungen. Nach 1990 mussten viele Deutsche allmählich lernen, dass friedenspolitischen, diplomatischen und militärischen Mitteln keine gegenteiligen, sondern oft nur komplementär wirkende Ansätze entsprechen. Nach wie vor befindet sich die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik inmitten eines Wandlungs- und Umorientierungsprozesses, der seit dem Kalten Krieg anhält. Die deutsche Sicherheitspolitik der vergangenen und der kommenden Jahre erschließt sich daher nicht aus einem abstrakten Konzept, sondern sie trägt hauptsächlich reaktive Züge, entstand und entsteht in schrittweiser Anpassung an neue Herausforderungen.

### Die Genese deutscher Sicherheitspolitik seit 1990

Als 1990 die Vereinigung der beiden Teile Deutschlands vollzogen wurde, hatte Deutschland nicht nur an Größe zugenommen, es hatte auch neue Handlungsfreiheit erlangt. Bei seinen Partnern und Nachbarn verbanden sich damit ambivalente Einstellungen. Präsident Bush, dessen Unterstützung für den Einigungsprozess entscheidend gewesen war, hatte schon im Vorfeld von der schmeichelhaften Perspektive gesprochen, »partners in leadership« zu sein<sup>11</sup>. Aber bei den europäischen Staaten überwogen Vorbehalte. Margaret Thatcher befürchtete, ein deutscher Expansionismus würde wiederaufleben<sup>12</sup>, und Francois Mitterrand hegte die Sorge, Europa könne in die Konstellation von 1913 zurückversetzt werden<sup>13</sup>. In Polen bekannte sich die Regierung Mazowiecki zwar zum Selbstbestimmungsrecht der Deutschen, doch verbanden sich damit Befürchtungen, dass das vereinigte Land die Oder-Neiße Linie in Frage stellen könne. Allen diesen Stimmen war eines gemein: Sie erwarteten, dass Deutschland künftig eine größere Rolle spielen, seine Ambitionen weiter stecken und weniger Rücksichten nehmen würde.

Weil sie um die Sorgen ihrer Nachbarn wusste, suchte die Bundesregierung nach der Vereinigung jedoch insgesamt umso entschiedener die Kontinuität westdeutscher Außenpolitik, insbesondere der Westintegration und der europäischen Einigung zu wahren. Damit verbunden war jedoch eine eurozentristische Perspektive der Sicherheitspolitik, die dem herkömmlichen Paradigma des zwischenstaatlichen Krieges verhaftet blieb. Folgerichtig sah die deutsche Politik im Ende des Kalten Krieges vor allem den Wegfall einer Bedrohung, nicht aber das Aufkommen neuer Gefahren, und nahm stärker als andere eine »Friedensdividende« in Anspruch. Im

---

<sup>10</sup> Vgl. H. W. Maull, *Germany and Japan: The New Civilian Powers*, "Foreign Affairs" 1990, Nr. 69, S. 91-106.

<sup>11</sup> G. Bush, *Remarks to the Citizens in Mainz*, May 31, 1989 (<http://bushlibrary.tamu.edu/research/papers/1989/89053104.html>).

<sup>12</sup> M. Thatcher, *Downing Street No. 10. Die Erinnerungen*, Düsseldorf u.a. 1995, S. 1101ff.

<sup>13</sup> G. Bush, B. Scowcroft, *A World Transformed*, New York 1998, S. 201.

Unterschied zu Großbritannien und Frankreich wurden die Verteidigungsausgaben in Deutschland nach 1990 sehr viel einschneidender reduziert. Während Frankreich nach den Erfahrungen des Golfkrieges von 1991 seine Streitkräfte zur Interventionsstreitmacht aus Berufssoldaten umbaute, hielt Deutschland weiterhin an der Wehrpflicht fest, die zwar für die Nachwuchsrekrutierung der Bundeswehr von Bedeutung ist, ihre Einsatzfähigkeit jenseits der Landesgrenzen jedoch einschränkt.

Dabei war das wiedervereinigte Deutschland mit dem Beginn der jugoslawischen Bürgerkriege bereits bald nach der Vereinigung mit neuartigen sicherheitspolitischen Herausforderungen konfrontiert. Doch obwohl die deutsche Diplomatie innerhalb der EU frühzeitig entschieden auf die Anerkennung Sloweniens und Kroatien hin gedrängt und damit jedenfalls nicht zur Deeskalation des Konflikts beigetragen hatte, lehnte die Bundesregierung jahrelang jedes militärische Eingreifen zunächst strikt ab. Die WEU hatte zwar schon 1992 unter Beteiligung Deutschlands mit den Petersberger Aufgaben den Ausbau der Interventions-Fähigkeit beschlossen<sup>14</sup>. Die Rechtsgrundlage dafür zu schaffen, erwies sich jedoch als schwieriger und langwieriger Prozess. Vor allem die Oppositionsparteien lehnten militärische Einsätze jenseits der Landes- und Bündnisverteidigung weiterhin grundsätzlich ab. Nicht eine Änderung des Grundgesetzes, sondern das Bundesverfassungsgerichtes führte daher eine juristische Klärung herbei, als die Beteiligung deutscher Soldaten in AWACS-Flugzeugen der NATO zur Luftraumüberwachung im ehemaligen Jugoslawien eine Entscheidung erzwang. Seitdem sind Auslandseinsätze der Bundeswehr an einen entsprechenden Beschluss des Bundestags gebunden.

Seither dehnte Deutschland sein militärisches Engagement schrittweise immer weiter aus: Hatte es seine militärische Nichtbeteiligung am Krieg gegen Saddam Hussein 1991 noch mit einem finanziellen Beitrag kompensieren können, steigerte sich seine Beteiligung an militärischen Einsätzen im Rahmen von UN, NATO oder EU-Missionen von Somalia über die IFOR in Bosnien-Herzegowina bis zum Kosovo-Krieg und Enduring Freedom nach dem 11. September 2001. Stets waren es jedoch äußere Handlungszwänge – meist Anforderungen im Rahmen von Krisenreaktionen von UN, NATO oder zuletzt der EU – die diesen Einsätzen zugrunde lagen, nicht aber Akte nationaler Politik. Aufgrund der Rechtslage, wie auch der Vorbehalte in der Bevölkerung ist die deutsche Sicherheitspolitik von einem großen Druck zur Konsensbildung zwischen den maßgeblichen politischen Kräften gekennzeichnet. Es ist daher nicht nur auf eine Vermehrung der Krisen nach 1998 zurückzuführen, wenn sich die Zahl der Auslandseinsätze der Bundeswehr in der Zeit der rot-grünen Koalition vervielfachte<sup>15</sup>. Die Übernahme der Regierungsverantwortung durch SPD und Grüne stellte in dieser Hinsicht einen außenpolitischen Grundkonsens wieder her. Die Erfahrungen im auseinander brechenden Jugoslawien hatten zuvor auch viele

<sup>14</sup> Western European Union, Council of Ministers, Petersberg Declaration, Bonn, 19. Juni 1992 (<http://www.wcu.int/documents/920619pcten.pdf>), S. 6.

<sup>15</sup> Vgl. M. Wagner, *Auf dem Weg zu einer »normalen« Macht? Die Entsendung deutscher Streitkräfte in der Ära Schröder*, "Trierer Arbeitspapiere zur Internationalen Politik" 2004, Nr. 8, (<http://www.deutsche-aussenpolitik.de/resources/tazip/tazip8.pdf>).

Oppositionspolitiker, beispielsweise den späteren Außenminister Fischer, zum Umdenken veranlasst. Der Kosovo-Krieg wirkte dann als zusätzlicher Katalysator.

Eingebunden in das gemeinsam handelnde Bündnis war ein Ausscheren für die neuen Regierungsparteien nahezu ausgeschlossen, obwohl sie sich in der Opposition vermutlich anders positioniert hätte. So wurde die Rechtfertigung der deutschen Beteiligung gegenüber der Bevölkerung, einer oft skeptischen Anhängerschaft zumal, die schwierigste Aufgabe der rot-grünen Koalition während des Kosovo-Krieges. Die Übereinstimmung zwischen alter und neuer Bundesregierung erstreckte sich dabei auch auf die völkerrechtliche Legitimation, die kaum weniger zweifelhaft war als die des Irak-Krieges 2003. Die Selbstermächtigung der NATO wurde explizit mit der Feststellung begründet, dass »in absehbarer Zeit [...] keine weitere Resolution des UN-Sicherheitsrates zu erwarten« sei<sup>16</sup>. Das bedeutet aber nicht, dass damit auch neuer Pragmatismus und Realismus die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik bestimmt hätten. Im Gegenteil schien führenden Koalitionspolitikern die Kriegsbe teiligung nur mit fundamentalen moralischen Argumenten zu rechtfertigen zu sein. Verteidigungsminister Scharping sprach im Bundestag mit großer Geste von vermeintlichen genozidalen Hufeisenplänen der serbischen Kräfte, Außenminister Fischer verwies gar auf den Holocaust, der sich nicht wiederholen dürfe.

Der Erfolg der NATO verdeckte das tatsächliche Auseinanderdriften des Bündnisses. Offenkundig wurde das Auseinanderfallen der militärischen Fähigkeiten. Die Interoperabilität der Luftstreitkräfte wurde seitens der europäischen Verbündeten durch mangelhafte oder inkompatible elektronische Systeme beeinträchtigt. Die Operationsplanungen erfolgten fast ausschließlich auf der Grundlage amerikanischer Intelligenz<sup>17</sup>. Sie lag auch infolgedessen in amerikanischer Hand, musste aber von den politischen Gremien der NATO abgesegnet werden. So blieb zwar der Einfluss der übrigen Mitgliedsstaaten gesichert, doch wurde damit zugleich ein erheblicher Verlust an Effektivität in Kauf genommen, der den Nutzen der Allianz aus amerikanischer Sicht herabsetzen musste. »War by Committee«<sup>18</sup> erwies sich nicht zuletzt deshalb als zweifelhaftes Verfahren, weil die europäischen Verbündeten nur mit nichtmilitärischen Initiativen partizipieren konnten und daher vor allem als Bedenkenträger hervortraten. Der Kosovo-Krieg wurde oft als Wiederbelebung der NATO apostrophiert. Tatsächlich stellte er eine Belastungsprobe dar, die das Bündnis nur vordergründig gestärkt, ja auch nur unbeschadet überstanden hat. Die Bruchlinien im transatlantischen Verhältnis wurden an ihm bereits sichtbar.

Eigenständige Leistungen Deutschlands im Zusammenhang mit dem Kosovo Krieg lagen zunächst auf diplomatischem Gebiet. Der Bundesregierung war es wesentlich zuzuschreiben, dass sich Russland in die westliche Balkanpolitik einbinden ließ. Der Fischer-Plan zeichnete die Friedensregelung vor. Auf der EU-Ebene initiierte die Bundesregierung, die zu dieser Zeit die Ratspräsidentschaft innehatte, den

---

<sup>16</sup> K. Kinkel, Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag am 16.10.1998 (<http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/reden/1998/r981016a.pdf>).

<sup>17</sup> A. H. Cordesman, *The Lessons and Non-Lessons of the Air and Missile Campaign in Kosovo*, Westport/CT 2001; U.S. Department of Defense, *Kosovo/Operation Allied Force: After Action Report, Report to Congress*, January 31, 2000 (<http://www.defenselink.mil/pubs/kaar02072000.pdf>).

<sup>18</sup> D. H. Allin, *Nato's Balkan Interventions*, (= Adelphi Paper 347), Oxford 2002, S. 61ff.

Stabilitätspakt für Südosteuropa. Hier wurde bei allen bis heute fortbestehenden Problemen Bedeutendes geleistet. Deutschland (und die EU) entwickelte Fähigkeiten des zivilen Krisenmanagements, die seinem Selbstverständnis entsprachen. Nach den Anschlägen vom 11. September verdeckten die unmittelbaren Reaktionen auf die Anschläge von 2001 die Unterschiede in der strategischen Kultur, die sich zwischen Deutschland und den USA entwickelt hatten. Deutschland agierte nicht nur diplomatisch erfolgreich insbesondere mit der Ausgestaltung der Afghanistan-Konferenz auf dem Petersberg, die als außenpolitischer »Höhepunkt« der Regierung Fischer/Schröder verstanden werden kann<sup>19</sup>. Mit dem KSK nahmen erstmals Bodentruppen der Bundeswehr an Kampfeinsätzen teil. Eine umfangreichere militärische Beteiligung scheiterte nicht an der deutschen Bereitschaft, sondern an Vorbehalten des Pentagon, das befürchtete, die Operationen würden dadurch eher behindert als gefördert<sup>20</sup>. Der Kanzler hatte den Militäreinsatz gegen Abweichler in der eigenen Koalition sogar mit der Vertrauensfrage und damit mit dem eigenen politischen Überleben verbunden.

Umso negativer dürfte auch deshalb die Reaktion der Bundesregierung gewesen sein, als sie im Vorfeld des Irak-Krieges in die Entscheidungsprozesse Washingtons kaum einbezogen wurde. Dass die NATO in diesem Konflikt keine größere Rolle spielte, beschränkte zusätzlich gleichermaßen den Einfluss, wie die Einbindung Deutschlands. Die Bundesregierung schätzte die Lage im Nahen Osten anders ein, als die USA. Dies betraf die vom Irak ausgehenden Gefahren ebenso, wie den israelisch-palästinensischen Friedensprozess, dessen Förderung sie für vordringlich hielt, als auch die Folgen eines militärischen Eingreifens<sup>21</sup>. Hinzu kamen grundsätzliche Vorbehalte gegenüber der Idee eines Präventivkrieges oder gar eines militärisch herbeigeführten Regimewechsels. Er warf für sie keinen völkerrechtlichen Normenkonflikt auf wie der Kosovo-Krieg, sondern musste die Grundsätze der UN-Charta, das Aggressionsverbot zumal, selbst dann allgemein relativieren, wenn er mit einem Mandat des Sicherheitsrates geführt würde. Ausschlaggebend für die scharfe Oppositionshaltung, die sie schließlich einnahm, wurden jedoch innenpolitische Gründe, die Bundestagswahl 2002 und ihr Ausgang.

Im Wahlkampf gehörte die Abgrenzung zur amerikanischen »Abenteurerpolitik« von Anbeginn zur Kampagnenstrategie des Kanzlers<sup>22</sup>. Von diesem Zeitpunkt an war der Schlüssel zum Verständnis der deutschen Positionierungen innenpolitischer Natur. Der knappe Wahlausgang nahm der Bundesregierung auch später jede grundsätzliche Bewegungsfreiheit, da sich die Regierungsmehrheit anders, als mit dem Festhalten an einer kategorischen Kriegsablehnung nicht mehr hätte sichern lassen. Die Wahlkampfrhetorik verschleierte jedoch, dass die USA von Deutschland an Unterstützung für den Krieg erhielten, was sie erbeten hatten: die Nutzung von

---

<sup>19</sup> Ch. Hacke, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Berlin 2003, S. 480.

<sup>20</sup> Vgl. B. Woodward, *Bush at War*, London u.a. 2003, S. 180.

<sup>21</sup> Vgl. beispielsweise: J. Fischer, Für ein System globaler kooperativer Sicherheit, Rede vor der 57. Generalversammlung der Vereinten Nationen, New York, 14. September 2002 ([http://www.auswaertigesamt.de/www/dc/infoservice/presse/presse\\_archiv?archiv\\_id=3534](http://www.auswaertigesamt.de/www/dc/infoservice/presse/presse_archiv?archiv_id=3534)).

<sup>22</sup> G. Schröder, Der Nahe Osten braucht neuen Frieden, keinen neuen Krieg, Mitteilung des Kanzleramts 7.8.2002 (zu finden über: <http://www.bundeskanzler.de/Kanzler-Aktuell-7718.htm>).

Basen in Deutschland, deren Sicherung durch die Bundeswehr und Überflugrechte. Eine substanzielle Beteiligung Deutschlands an einer Intervention im Irak stand schon aufgrund fehlender Fähigkeiten der Bundeswehr kaum zur Debatte; eine spätere Entsendung von deutschen Besatzungstruppen in den Irak hätte sich umso folgenloser ablehnen lassen, je weniger Differenzen darüber hinaus ausgetragen wurden. Im Bundestagswahlkampf 2002 vollzog sich eine Externalisierung innen-, ja parteipolitischer Verhaltensweisen. Die Bundesregierung legte eine Art innerwes-tlicher Oppositionshaltung an den Tag. Sie ist weder mit der eigenen Betroffenheit, mit eigenen Interessen, noch mit ihren Einwirkungsmöglichkeiten zu erklären.

Vielmehr verfiel die deutsche Politik, selbst wenn man sie an ihren eigenen Zielen misst, in Inkonsequenzen. Die Bundesregierung konnte den Krieg nicht verhindern, schwächte jedoch mit der Drohkulisse auch die Aussichten auf eine friedliche Lösung. Kam der Krieg, musste auch Deutschland Interesse an einen Erfolg der USA im Irak haben, mit ihrer eigenen Distanzierung gab sie jedoch kontra-produktiven Vorbehalten und Misstrauen gegen die USA Nahrung. Sie setzte sich für eine Stärkung der UNO und für einen deutschen Sitz im Sicherheitsrat ein, lehnte jedoch frühzeitig jegliche Beteiligung an einer Intervention ab, selbst wenn sie durch den Sicherheitsrat autorisiert wurde<sup>23</sup>. Angesichts der für 2003 bevorstehenden Übernahme eines nichtständigen Sitzes im Sicherheitsrat erklärte Außenminister Fischer im Dezember 2002 die im November verabschiedete Resolution 1441 sogar zur ausreichenden Kriegslegitimation<sup>24</sup> – anscheinend mit dem Motiv, weitere Abstimmungen zu vermeiden, die die Auseinandersetzungen mit den USA zu verschärfen drohten. Erst die Entscheidung Frankreichs Anfang 2003, ebenfalls einen Militäreinsatz abzulehnen, beendete die Isolation, in die sich die Bundesregierung selbst manövriert hatte. Schließlich setzte sich Deutschland stets entschieden für die europäische Integration ein, doch die eigene Vorfestlegung und die Positionierung gegen die USA, in der ein Großteil der europäischen Staaten nicht zu Unrecht ihren wichtigsten Sicherheitsgaranten erblickten, provozierte zwangsläufig eine Spaltung der EU.

Die Frage, ob der Krieg sinnvoll war oder nicht, vermag auch im Nachhinein zu verschleiern, dass die Oppositionshaltung Berlins eine Fehlleistung war, denn auf die Entscheidung selbst hatte die Bundesregierung keinen maßgeblichen Einfluss. Für sie konnte es nur darauf ankommen, wie sie sich dazu verhielt. Ihr Verhalten bezeugte das Fehlen einer strategischen Ausrichtung. Zudem betraf der Krieg im Irak für Deutschland – anders als beispielsweise für Frankreich – nur sehr begrenzte Interessen. Deutschland folgte auch nicht dem Motiv, Eigenständigkeit gegenüber den USA zu dokumentieren oder die Verantwortung eines ständigen Mitglieds des Sicherheitsrates hervorzuheben, was der französischen Politik ja durchaus gelungen ist. Dies hätte prinzipiell die Bereitschaft zu einem verstärkten sicherheitspolitischen Engagement vorausgesetzt. So löste jedoch Deutschland Unmut nicht nur in Wash-

---

<sup>23</sup> ARD-Interview mit Bundesaußenminister Fischer, 27.09.2002 ([http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/presse/presse\\_archiv?archiv\\_id=3578](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/presse/presse_archiv?archiv_id=3578)).

<sup>24</sup> J. Fischer, Interview mit dem Spiegel am 30. Dezember 2002 ([http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/presse/presse\\_archiv?archiv\\_id=3900](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/presse/presse_archiv?archiv_id=3900)).

ington, sondern auch in Paris aus. Selbst als sich Paris nach dem Scheitern der Verhandlungen im Sicherheitsrat gegen ein militärisches Vorgehen entschieden hatte, distanzierte sich Präsident Chirac implizit noch gegenüber seinem deutschen Partner mit dem Hinweis, Frankreich sei kein pazifistisches Land<sup>25</sup>. Im Zusammenhang mit dem Irak-Krieg zeigte sich, dass nicht gewachsene Ambitionen Kennzeichen der Außen- und Sicherheitspolitik des wiedervereinigten Deutschland geworden sind, sondern eine latente Neigung, in einen Unilateralismus der Abstinenz zu verfallen.

## Herausforderungen und Konzepte

Die sicherheitspolitischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts werden in vielerlei Hinsicht von denen des 20. Jahrhunderts abweichen und einen Großteil der westlichen Erfahrungen mit Konflikten entwerfen. Die Globalisierung führt zu Anpassungsprozessen, bewirkt aber auch, dass mehr und mehr Berührungspunkte entstehen. Vor diesem Hintergrund ist bedeutsam, dass die Zahl Erfolg versprechender Gewaltstrategien schon aufgrund der technologischen Entwicklung zugenommen hat. Aufgrund der begrenzten Leistungsmerkmale der Waffen und den Schwierigkeiten, Macht über größere Entfernungen hinweg zu entfalten, galt für westliche Staaten in früheren Jahrhunderten, dass nur wenige Akteure sie jeweils bedrohen konnten, wenn auch dann mit einem mitunter gewaltigen Zerstörungspotential. Sicherheit ergab sich aus der Konstellation von Machtverhältnissen, die bis zu einem gewissen Grad berechenbar waren. Entscheidend dafür war, dass Macht eine relative Größe war.

Die Schusswaffen des 17., 18., 19. und zum Teil auch des 20. Jahrhunderts stellten einen Idealtypus des relativen Machtmittels dar und es ist kein Zufall, dass die Durchsetzung des modernen Staates mit ihrer Entwicklung zusammenfällt. Auf eine Atombombe, aber auch eine Kalaschnikow oder einen aus Kunstdünger selbst hergestellten Sprengsatz trifft dies nicht mehr zu. Die Relation zwischen Aufwand und Schaden begünstigt asymmetrische Strategien und lässt qualitative wie quantitative Überlegenheit einfach schon deshalb an Bedeutung verlieren, weil damit auch technisch wie ökonomisch unterlegene Akteure ein weit überproportionales Bedrohungspotential erlangen können. Heute kann ein desolater Kleinstaat, wie Nordkorea, von den USA und Japan als Bedrohung begriffen werden, und die hochmoderne israelische Armee wird von der Hizbollah-Miliz herausgefordert.

Die Gewaltstrategie, die sich zwischen dem dreißigjährigen Krieg und dem Zweiten Weltkrieg durchsetzte, war in der Hauptsache die des Clausewitzschen Krieges und sie setzte sich deshalb durch, weil sie unter den gegebenen Rahmenbedingungen effektiv und jedem technisch unterlegenen Gegner überlegen war – wie in den Kolonialkriegen des 19. Jahrhunderts. Heute jedoch vermag die einzige Supermacht, von deren militärischer Vorrangstellung Paul Kennedy schrieb, »nothing has ever existed like this disparity of power«<sup>26</sup>, nach drei Jahren Krieg nicht einmal

<sup>25</sup> Interview »France is not a Pacifist Country«, "Time Magazine" 2003, February 16, (<http://www.elysee.fr/actus/arch0302/030216/interview.htm>).

<sup>26</sup> P. Kennedy, *The Eagle has Landed*, "Financial Times London" 2002, February 2.

die Gebiete der sunnitischen Araber im Irak unter Kontrolle zu bringen, obgleich in diesem Konflikt der technische Vorsprung und die Ungleichheit der verfügbaren Ressourcen eher noch größer sind, als in den Kolonialkriegen früherer Zeiten. Die Überlegenheit westlicher Streitkräfte beruht sowohl auf der Informationsgewinnung und -verarbeitung, als auch auf der Treffsicherheit von Waffen. Doch einen großen Teil dieser Überlegenheit büßen sie ein, wenn der Gegner sich nicht mehr an die tradierten (westlichen) Regeln hält - zu denen das staatliche Monopol zur Kriegsführung, die Unterscheidung zwischen Zivilisten und Militärs oder die Kennzeichnung von Soldaten gehören - und sich der Identifikation entzieht.

Die europäischen Staatenkriege fanden in einem kulturell eindimensionalen Raum statt, einfach deshalb, weil für Jahrhunderte andere Kulturen zwar Gegenstand von Expansionsbestrebungen waren, von ihnen aber keine substanzielle Bedrohung ausging. Nur deshalb war es Clausewitz möglich, den Krieg als politische Handlung zu definieren und damit von seinem weltanschaulichen Kontext zu abstrahieren. Je größer jedoch die kulturelle Vielfalt derjenigen Akteure ist, die Bedrohungspotentiale erlangen können, desto bedeutender werden auch weltanschauliche Konfliktursachen, desto schwieriger wird es, die Motive des Gegners zutreffend einzuschätzen oder eine gemeinsame Basis zu finden. Diese Tendenz wird noch dadurch verstärkt, dass zunehmend auch technologisch und wissenschaftlich rückständige Gesellschaften, die ihre Vorstellungen weniger rational hinterfragen, zu diesen Akteuren zählen. In kultureller Hinsicht für die Wirksamkeit asymmetrischer Strategien sind die Unterschiede von Gewaltbereitschaft und Leidenschaft zwischen den Akteuren ausschlaggebend. Dass beide in den postheroischen Gesellschaften der entwickelten Welt niedrig sind, macht sie umso angreifbarer. Je unterschiedlicher die Akteure darin sind, desto bedeutsamer werden nicht allein objektivierbare Machtverhältnisse für die Austragung eines Konflikts, sondern die gegenseitige Wahrnehmung und Einschätzung vor allem der mentalen Schwäche oder Stärke des jeweiligen Gegners. Berechenbarkeit geht damit zusätzlich verloren. Viele dieser Probleme werden sich vorerst nur dadurch steuern lassen, dass der Zugriff auf besonders zerstörerische und technisch aufwändige Mittel möglichst vorenthalten wird.

Aufgrund der überwältigenden konventionellen Überlegenheit des westlichen Bündnisses befinden sich die meisten europäischen Staaten heute zum ersten Mal seit Jahrhunderten in der Situation, keine Invasion mehr befürchten zu müssen. Doch insbesondere die Proliferation löst die Fähigkeit, Macht in Form von Zerstörungskraft entfalten zu können, vom Verhältnis ökonomischer und militärischer Ressourcen weitgehend ab. Schon deshalb bedürfen auch europäische Mächte einer machtpolitischen und militärischen Absicherung ihrer Interessen, die sich insbesondere im Blick auf die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen nicht auf die reine Verteidigungsfähigkeit beschränken darf. Staatliche Akteure können sich zwar grundsätzlich politischen und militärischen Maßnahmen weit weniger entziehen, als nichtstaatliche Akteure. Doch sollten die damit verbundenen Droh- und Abschreckungspotentiale nicht überschätzt werden. Ohnehin sollte man für den Konfliktfall nicht nur an das Paradigma eines mit regulären Streitkräften ausgetragenen Staatenkrieges denken. Dass Präsident Chirac Staaten, die Terrorismus gegen Frank-

reich einsetzen, mit nuklearen Gegenschlägen gedroht hat<sup>27</sup>, beleuchtet gleichermaßen diese Problematik wie europäische Schwächen.

In der Einschätzung der gegenwärtigen und künftigen Bedrohungsszenarien herrschen zwischen Deutschland und seinen Partnern in der EU und NATO kaum grundsätzliche Differenzen. Ob man nun das neue Weißbuch hinzuzieht, das französische Militärplanungsgesetz<sup>28</sup>, die Quadrennial Defence Review und die Nationale Sicherheitsstrategie der USA<sup>29</sup> oder auch die Europäische Sicherheitsstrategie<sup>30</sup>, es herrscht Einigkeit darüber, dass asymmetrische Konfliktformen in Verbindung mit der Proliferation von Massenvernichtungswaffen und einem zunehmend grenzüberschreitenden Terrorismus die wichtigsten sicherheitspolitischen Herausforderungen darstellen. Grundsätzliche Übereinstimmung besteht auch hinsichtlich der Feststellung, dass Gefahren ebenso von staatlichen, wie nichtstaatlichen Akteuren ausgehen, denen gegenüber Strategien der »Abschreckung und Einhegung« – so auch das deutsche Weißbuch<sup>31</sup> – unzureichend sind. Sprechen die USA bekanntermaßen explizit von Rogue States, so die ESS zurückhaltender von Staaten, die »persistently violate international norms«. Im deutschen Weißbuch ist im Blick auf die Problematik der Proliferation immerhin die Rede von »staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren«, die »versuchen, sich Hochtechnologiegüter zu kriminellen Zwecken zu beschaffen«<sup>32</sup>.

Es entspricht diesen Analysen, dass Deutschland seine Sicherheitsinteressen zunehmend global definiert. Die Weißbücher von 1994 und 2006 spiegeln diese Entwicklung wieder. Die Hauptziele deutscher Außen- und Sicherheitspolitik, die 1994 genannt wurden, betreffen direkt fast ausschließlich den europäischen bzw. westlichen Raum: Es sind dies die unmittelbare Landesverteidigung, die europäische Integration, die Ausweitung westlicher Sicherheitsstrukturen nach Ost- und Ostmitteleuropa, sowie der Erhalt des transatlantischen Bündnisses. Hinzu trat, als einziges universelles Ziel, die weltweite Achtung des Völkerrechts<sup>33</sup>. Hinsichtlich der Konfliktszenarien ging es nicht über die Erfahrungen der jugoslawischen Bürgerkriege hinaus<sup>34</sup>. Das Weißbuch von 2006 setzt dagegen fast durchweg globale Ziele. Neben der Landesverteidigung wird der Schutz deutscher Bürger genannt, die Stärkung der internationalen Ordnung auf der Basis der Achtung von Menschenrechten und Völkerrecht, dann die Bewältigung regionaler Krisen und Konflikte, »die Deutschlands

---

<sup>27</sup> Allocution de M. Jacques Chirac, Président de la République, lors de sa visite aux forces aériennes et océaniques stratégiques, 19.1.2006 ([http://www.elysee.fr/elysee/elysee/fr/anglais/speeches\\_and\\_documents/2006/2006\\_speeches\\_and\\_documents.38406.html](http://www.elysee.fr/elysee/elysee/fr/anglais/speeches_and_documents/2006/2006_speeches_and_documents.38406.html)).

<sup>28</sup> Loi de Programmation Militaire 2003-2008 ([http://www.defense.gouv.fr/portal\\_repository/1677007505\\_0001/fichier/getData](http://www.defense.gouv.fr/portal_repository/1677007505_0001/fichier/getData)).

<sup>29</sup> Department of Defense, Quadrennial Defense Review Report, February 6, 2006 (<http://www.defenselink.mil/pubs/pdfs/QDR20060203.pdf>); White House, The National Security Strategy of the United States of America, march 2006 (<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>).

<sup>30</sup> European Council, A Secure Europe in a better World – The European Security Strategy, 12 December 2003 (<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>).

<sup>31</sup> Weißbuch 2006, S. 17.

<sup>32</sup> Weißbuch 2006, S. 16.

<sup>33</sup> Weißbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Bundesministerium der Verteidigung, Bonn 1994, S. 42.

<sup>34</sup> Weißbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr, Bonn 1994.

Sicherheit beeinträchtigen können« ohne weitere geographische Einschränkung, die Bekämpfung des Terrorismus und der Proliferation und schließlich die Förderung des freien Welthandels als Mittel zur Verringerung der Kluft zwischen Arm und Reich<sup>35</sup>. Dem transatlantischen Bündnis und der europäischen Integration wird keine geminderte Bedeutung zugemessen, sie werden allerdings nicht mehr als Selbstzweck deutscher Sicherheitspolitik gesehen.

Im Blick auf die Formulierung nationaler Sicherheitsinteressen und die Einschätzung von Bedrohungen unterscheidet sich Deutschland mit seinem neuen Weißbuch inzwischen also kaum von anderen westlichen Staaten. Doch bei der Konkretisierung der sich daraus ergebenden Konsequenzen bleibt es meist sehr viel zurückhaltender. Unbestritten ist beispielsweise, dass den mit der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen verbundenen Gefahren präventiv begegnet werden muss, im Weißbuch benannt wird aber lediglich die Notwendigkeit einer »wirksamen Ursachenbekämpfung«<sup>36</sup>. In den Verhandlungen über die europäische Sicherheitsstrategie hat die deutsche Regierung darauf gedrängt, dass der im Entwurf noch in einem ganz allgemeinen Bedeutungsgehalt enthaltene, aber durch die amerikanische Strategie in Sinne eines Präventivkrieges vorgeprägte Begriff der preemption ersetzt wurde. Doch nicht nur die USA, auch Frankreich sieht in seinem Militärplanungsgesetz die Fähigkeit zu notfalls unilateral geführten Präventivschlägen vor<sup>37</sup> und auch die europäische Strategie zur Bekämpfung der Proliferation, die komplementär zur Europäischen Sicherheitsstrategie beschlossen wurde, enthält den Vorbehalt der Gewaltanwendung gegen die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und damit faktisch auch präventiver Militäreinsätze. Vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen heißt es dabei lediglich, er »solle« bei solchen Entscheidungen »eine zentrale Rolle« spielen<sup>38</sup>. Wenn die deutsche Regierung nach der Verabschiedung der europäischen Strategien hervorhob, ihnen zufolge könne militärische Gewalt nur »auf der Grundlage der UN-Charta (Kap. VII, Art 51) Anwendung finden«<sup>39</sup>, charakterisiert dies mehr ihre eigenen Vorbehalte, als deren Aussagen und Implikationen.

Auch das neue Weißbuch beschränkt sich weitgehend darauf, Probleme und Ansätze einzeln zu beschreiben, ohne jedoch aus der Verknüpfung beider eine Strategie zu entwickeln. Dafür gibt es drei Hauptgründe. Erstens fehlen, vor allem in militärischer Hinsicht, die Mittel zu einer eigenständigen Sicherheitspolitik und Deutschland besitzt auch nicht die Ambition, diese Fähigkeit zu erwerben. Zweitens betont die Bundesregierung dementsprechend das Erfordernis multilateraler Ansätze. Damit ist der Möglichkeit, eine nationale Strategie zu formulieren, von vornherein eine Grenze gezogen. Darin äußern sich aber auch Vorbehalte, den Einsatz von Machtinstrumenten unter dem Gesichtspunkt nationaler Interessen zu beurteilen. Die

---

<sup>35</sup> Weißbuch 2006, S. 23.

<sup>36</sup> Weißbuch 2006, S. 17.

<sup>37</sup> D. Göler, H. M. Sieg, *Europa versus Amerika? Divergierende Ansätze deutscher und französischer Sicherheitspolitik*, "Dokumente" 2005, Nr. 6, S. 79-84, hier: S. 80f.

<sup>38</sup> European Council, European Strategy against the proliferation of WMD, 12 December 2003 (<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st15708.en03.pdf>), S. 5.

<sup>39</sup> EU-Sicherheitsstrategie (ESS), Mitteilung des Auswärtigen Amtes, Stand: Dezember 2003 ([http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu\\_politik/gasp/ess\\_html](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu_politik/gasp/ess_html)).

Folge ist eine Präferenz von Öffentlichkeit und Politik, die Verantwortung für die Sicherheitspolitik aus dem nationalen Rahmen zu lösen und in einen internationalen einzubetten. Bezeichnend dafür ist, dass Außenminister Kinkel ebenso unbefangen, wie später die Regierung Fischer/Schröder von einem Gewaltmonopol der UN sprach.

Drittens möchte die Bundesregierung Festlegungen vermeiden und ein gewisses Maß an Unverbindlichkeit wiederum vor allem bei der Frage militärischer Engagements wahren. Besonderes Gewicht wird auf die zivile Krisenbewältigung gelegt, wo eigene Stärken liegen. Doch das Verhältnis zu militärischen Instrumenten wird weniger komplementär bestimmt, um daraus abgestimmte Vorgehensweisen zu entwickeln, sondern vielmehr grundsätzlich abwägend. Der erweiterte oder umfassende Sicherheitsbegriff, der auch im Weißbuch zugrunde gelegt wird, suggeriert einen alternativen Politikansatz insbesondere gegenüber den USA, obwohl die Relevanz der zivilen Instrumente, auf die er besonders abhebt, auch im transatlantischen Verhältnis prinzipiell nicht umstritten ist. Vielmehr relativiert er umgekehrt die Relevanz militärischer Mittel, obwohl – oder weil – gerade darin das größte Defizit der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik liegt. Auch im neuen Weißbuch wird immer wieder betont, dass »neuartigen Risiken weder allein noch vorrangig mit militärischen Mitteln begegnet werden« kann<sup>40</sup>. Die außen- und sicherheitspolitische Identität Deutschlands lässt sich insofern trotz der im Laufe des vergangenen Jahrzehnts zunehmend ausgeweiteten Auslandseinsätze der Bundesregierung mit dem Begriff der »Zivilmacht« oder gar dem rot-grünen Schlagwort von der »Friedensmacht« nach wie vor treffend bezeichnen.

### **Orte sicherheitspolitischen Engagements: NATO und EU**

Christian Hacke hat geschrieben, dass die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik – was auch auf die übrigen Europäer zutreffen wird – sich in drei verschiedenen Zonen bewegen muss: Einer postmodernen, die durch zunehmende Integration vor allem in der EU gekennzeichnet wird, einer modernen, die weiterhin von der klassischen Machtpolitik zwischen Staaten mit ihren nationalen Interessen bestimmt wird (gegenüber Russland und dem Iran beispielsweise) und einer vormodernen, mit der dritten Welt weitgehend identischen, die durch schwache oder fehlende staatliche Strukturen gekennzeichnet ist<sup>41</sup>. Vor dem Hintergrund zweier Weltkriege hat sich Deutschland bislang auf die West- bzw. die europäische Integration konzentriert, aufgrund des doppelten Motivs, dadurch sowohl einer möglichen Isolierung, als auch nationalen Sonderwegen vorzubeugen. Die neuen Bedrohungen für Deutschland, die NATO oder die EU werden jedoch in den anderen beiden Räumen entstehen. Dafür ist, wie auch Hacke darlegt, ein größeres machtpolitisches Engagement einschließlich der Bereitschaft zur militärischen Absicherung vitaler Interessen geboten.

<sup>40</sup> Weißbuch 2006, S. 19.

<sup>41</sup> Ch. Hacke, *Mehr Bismarck, weniger Habermas...*, S. 68ff.

Nicht nur die außen- und sicherheitspolitische Identität Deutschlands begünstigt ein verstärktes sicherheitspolitisches Engagement jedoch kaum. Die offenkundigen Schwierigkeiten nicht nur der Amerikaner im Irak, sondern auch der Deutschen in Afghanistan, werden die Bereitschaft dazu weiter einschränken. Hinzu gekommen sind jedoch auch materielle Restriktionen. Die Vergrößerung des Landes infolge der Wiedervereinigung kann darüber hinwegtäuschen, dass das Gewicht des heutigen Deutschland gegenüber der alten Bundesrepublik in vielerlei Hinsicht gesunken ist. Geopolitisch schien das Land wieder eine Position als »Zentralmacht Europas«<sup>42</sup> eingenommen zu haben, doch die Bedeutung der strategischen Lage hatte sich relativiert. Das ökonomische Zurückfallen des Landes schadet seiner Anziehungskraft und die wirtschaftlichen Probleme der Vereinigung absorbieren seine Ressourcen.

Vor allem die inzwischen fehlenden finanziellen Spielräume beschneiden Deutschlands Gestaltungsfähigkeit innerhalb und außerhalb Europas, behindern die Formulierung und Durchführung einer konsequenten Strategie. Mit den größten Einschränkungen hat das sicherheitspolitische Engagement erfahren. Deutschlands Streitkräfte, einst zur Bündnisverteidigung kaum verzichtbar, sind auf neue Gefahren nur sehr bedingt eingestellt. Innerhalb der NATO weist Deutschland eine der niedrigsten Ausgabenquoten für das Militär aus. Der Personalkostenanteil des Verteidigungshaushaltes liegt zudem bei über 60 Prozent – im Vergleich zu Werten zwischen 30 und 40 Prozent in den USA und Großbritannien. Die Bundeswehr ist bei Auslandseinsätzen von kaum 10.000 Mann bereits an ihre Belastbarkeitsgrenze gestoßen. Auch das Weißbuch von 2006 sieht dafür lediglich 14.000 Mann bei einer projektierten Gesamtstärke von 250.000 Soldaten vor<sup>43</sup>. Angesichts gewaltiger innenpolitischer Ausgaben dürfte die Sicherheits- und Verteidigungspolitik in den kommenden Jahren keine Priorität, zumindest kein Feld besonderer finanzieller Anstrengungen der Bundesregierung werden.

Schon deshalb dürfte Deutschland auf absehbare Zeit seine Sicherheit vor allem durch seine Einbindung in der NATO und EU zu gewährleisten suchen, ohne darüber hinaus in umfassenderem Maße initiativ zu werden. Die bedeutsamste Frage, die sich in diesem Zusammenhang stellt, ist die, welche Priorität Deutschland hier setzen wird. Wird sie eher der NATO oder eher der EU zukommen, wird sein Engagement in beiden Organisationen eher komplementär oder alternativ angelegt sein? Dabei liegt auf der Hand, dass Entfremdungsprozesse innerhalb des transatlantischen Bündnisses auf eine klare Bevorzugung der europäischen Option hindeuten. Den Transatlantic Trends zufolge ist zwar eine deutliche Mehrheit der Deutschen nach wie vor der Überzeugung, dass die NATO für die Sicherheit der Bundesrepublik von Bedeutung ist. Zugleich aber spricht sich ebenfalls eine Mehrheit für eine unabhängigere Haltung von den USA und gegen eine Führungsrolle der USA aus, während über 80 Prozent befürworten, dass die EU eine starke Führung in der internationalen Politik wahrnimmt<sup>44</sup>. Tatsächlich rief die Positionierung der Bundes-

---

<sup>42</sup> H.-P. Schwarz, *Die Zentralmacht Europas. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*, Berlin 1994.

<sup>43</sup> Weißbuch 2006, S. 85.

<sup>44</sup> Transatlantic Trends, Umfragedaten 2006 ([http://www.transatlantictrends.org/doc/TTS2006\\_GP\\_ToplinesDE\\_final.pdf](http://www.transatlantictrends.org/doc/TTS2006_GP_ToplinesDE_final.pdf)), S. 3f, S. 6.

regierung vor und während des Irak-Krieges entsprechende Befürchtungen bei entschieden atlantisch orientierten Staaten hervor. Vor allem der auf dem Höhepunkt des Konfliktes auf dem »Pralinengipfel« von Tervuren gemeinsam mit Frankreich, Belgien und Luxemburg eingebrachte Vorschlag, die EU mit einem eigenen militärischen Hauptquartier auszustatten, schien darauf abzuzielen, die EU von der NATO zu entkoppeln.

Allerdings waren diese Vorgänge von deutscher Seite anders, als von Seiten Frankreichs aus, das ja nicht an den militärischen Strukturen der NATO partizipiert, nicht das Produkt einer strategischen Orientierung, die ein derartiges Ziel verfolgt hätte. Dass Deutschland seine Haltung während der Irak-Krise ohne Konsultation der EU-Gremien festlegte und schließlich gemeinsam nicht nur mit Frankreich, sondern auch mit Russland formulierte, musste auch die Rolle der EU relativieren. Dies waren Inkonsequenzen einer Regierung, die sich aus Konflikten zwischen innen- und außenpolitischen Präferenzen ergaben. Zweifellos entstand ein erheblicher Vertrauensschaden bei wichtigen Partnern sowohl in der NATO, wie auch in der EU. Doch dieser Eindruck, von dem die Regierung hätte wissen müssen, dass sie ihn hervorrufen musste, entsprach nicht den Motiven. Ernsthaft wurde die Bedeutung des Bündnisses auch von der rot-grünen Koalition nicht in Frage gestellt und auch die negativen Umfragewerte insbesondere den USA gegenüber besagen in dieser Hinsicht weniger, als es den Anschein hat. Sie weichen der Tendenz nach von den Ergebnissen, die in Ländern mit einer stärker atlantisch ausgerichteten Regierung - wie beispielsweise Polen - ermittelt wurden, nicht ab. In ihnen kommt, wie auch im Verhalten der deutschen Regierungen, jedenfalls in dieser Eindeutigkeit weniger eine prinzipielle Haltung, als vielmehr eine Reaktion auf die unpopuläre Politik der Bush-Administration zum Ausdruck.

Eine ernsthafte Alternative zum transatlantischen Bündnis besteht auch aus deutscher Sicht nicht. Die - insbesondere militärischen - Fähigkeiten Deutschlands oder der EU insgesamt entsprechen nicht annähernd der Globalisierung der Bedrohungslagen, die allseits konstatiert wird. Demnach bezeichnet der Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD die NATO als den »stärksten Anker unserer Sicherheits- und Verteidigungspolitik«<sup>45</sup> und erteilt allen Bestrebungen, nach denen die ESVP in Konkurrenz zum Bündnis entwickelt werden sollte, eine klare Absage. Damit bleibt jedoch noch die Frage offen, welche Funktion die NATO und EU erfüllen können, welche Rolle sie spielen werden. In beiden Fällen sind den Handlungsspielräumen der Organisationen materielle Restriktionen gesetzt. In der EU ist es die Begrenztheit, im Falle der NATO ist die Ungleichheit der Fähigkeiten zwischen den Beteiligten, vor allem gegenüber den USA.

Die damit verbundenen Probleme hat der Kosovo-Krieg sichtbar gemacht: Die Schwierigkeiten der Entscheidungsfindung, mangelnde Interoperabilität, begrenzte Fähigkeiten der Europäer. Das strategische Konzept der NATO von 1999 sieht zwar out-of-Area Einsätze vor<sup>46</sup>, diese sind jedoch ohne Beteiligung der USA nur in be-

---

<sup>45</sup> Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 11.11.2005 ([http://www.cdu.de/doc/pdf/05\\_11\\_11\\_Koalitionsvertrag.pdf](http://www.cdu.de/doc/pdf/05_11_11_Koalitionsvertrag.pdf)).

<sup>46</sup> North Atlantic Council, The Alliance's Strategic Concept, Washington D.C., Press Release NAC-S(99)65, 24

grenztem Maß möglich. Während die Europäer sich in der NATO und EU gemeinsame Handlungsspielräume erschießen können, über die deren Einzelstaaten sonst nicht verfügen, haben die USA nicht nur die Möglichkeit, alleine zu handeln, unter operativen Gesichtspunkten ist dies meist auch effektiver. Deshalb stellt sich für die USA jeweils die Frage, ob die politische Unterstützung der Europäer durch die Konzessionen aufgewogen wird, die sie bei der militärischen Entscheidungsfindung im Falle einer Aktivierung der NATO machen müssen. Nach dem 11. September 2001 hat diese Abwägung dazu geführt, der NATO nur eine nachgeordnete Rolle zuzuweisen. Hinzu kommt, dass ein Rückgriff auf die Führungsstrukturen der NATO trotz der funktionalen Gliederung, die sie infolge der Beschlüsse des Prager Gipfels von 2002 erfahren haben und trotz der Fähigkeit, einen Einsatz, wie den der ISAF in Afghanistan zu führen, bei Einsätzen außerhalb Europas weniger opportun erscheint, als ein Rückgriff auf die Kommandostrukturen des US-Militärs. Dies lässt erwarten, dass die NATO auch in Zukunft keine stärker aktive Rolle spielen dürfte.

Was kann also und soll die NATO sein? Grundsätzlich wünscht die Bundesregierung, die frühere ebenso, wie die jetzige, dass sie eine bedeutendere Rolle bei der politischen Abstimmung im transatlantischen Verhältnis spielt – dies vor allem deshalb, weil das Bündnis das wichtigste Instrument zur Einbindung der USA und damit auch zur Einflussnahme auf sie darstellt. Dass diese Abstimmung innerhalb der NATO in den vergangenen Jahren so nicht zustande kam, lag wesentlich auch an der US-Administration. Aus demselben Grund soll auch das Spektrum der in der NATO zu behandelnden Themen stärker auf zivile Politikansätze ausgedehnt werden. Im aktuellen Weißbuch heißt es dazu: »Die veränderten Aufgaben innerhalb und außerhalb Europas und das daraus folgende Einsatzspektrum der NATO erfordern einen breit angelegten Konsultationsprozess im Nordatlantikrat«<sup>47</sup>. Ob die NATO jedoch eine größere politische wie militärische Funktion erhalten wird, ist fraglich. Die USA sind nach wie vor in erster Linie an einem stärkeren burden-sharing im Bündnis interessiert und orientieren sich zunehmend auf außereuropäische Konflikte und Regionen. Ob und inwieweit sich die USA auch künftig in Europa engagieren werden, mag zwar nicht hinsichtlich ihrer Funktion als Sicherheitsgarant zweifelhaft sein. Ungewissheiten verbinden sich jedoch mit ihrer längerfristigen Bereitschaft zu Einsätzen der Krisenbewältigung in und um Europa. Diese Überlegung veranlasste Tony Blair nach den Erfahrungen des Kosovo-Krieges zusammen mit Frankreich durch das Abkommen von St. Malo den Impuls für eine verstärkte militärische Zusammenarbeit in der EU zu geben. Gänzlich unverzichtbar wird die NATO zur Absicherung der existenziellen Interessen ihrer europäischen Mitgliedsstaaten bleiben. Sie dürfte künftig weniger eine Entscheidungs- als vielmehr – in stärkerem oder geringerem Maße – eine Konsultationsinstanz sein. Sie wird auch weiterhin Einsätze vornehmlich begrenzten Umfangs und begrenzter Intensität durchführen, wird dabei jedoch an die Vorbedingung einer Übereinstimmung zwischen europäischen und amerikanischen Interessen gebunden sein.

---

Apr. 1999 (<http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm>).

<sup>47</sup> Weißbuch 2006, S. 30.

Das grundsätzliche Bestreben deutscher Bundesregierungen, durch den Ausbau militärischer Strukturen neue Handlungsspielräume auch für die EU zu erschließen, macht daher durchaus Sinn, soweit dies komplementär zur NATO erfolgt. Sorgen, daraus könne eine Alternative zur NATO erwachsen, steht der Umstand entgegen, dass GASP und ESVP dafür auf absehbare Zeit die notwendigen Voraussetzungen fehlen. Beschlüsse zum Ausbau der militärischen Fähigkeiten, wie beispielsweise das »Helsinki Headline Goal«, sind über die Form von Absichtserklärungen bislang nicht entscheidend hinausgekommen. Das Konzept der NATO Response Force dürfte realistischer sein, als das der EU Rapid Reaction Force. Auch die zivil-militärische Zelle, die im Militärstab der EU als Keimzelle eines Hauptquartiers eingerichtet wurde, wird den Europäern auf absehbare Zeit keine neuen Kräfte erschließen. Zu gering ist nach dem mit Großbritannien erzielten Kompromiss ihre Ausstattung, zu subsidiär ihre Rolle gegenüber den nationalen Hauptquartieren, von denen bislang alle EU-Missionen geführt wurden, die nicht ohnehin unter dem Kommando des D-SACEUR des Bündnisses standen. Auch künftig wird jede größere Mission der EU, die von einem gemeinsamen Hauptquartier geleitet werden soll, auf die Fähigkeiten des Bündnisses im Rahmen der Berlin plus-Abkommen zwischen der EU und NATO zurückgreifen. Ohnehin werden die Perspektiven der Zusammenarbeit in der NATO und EU weniger von der Entwicklung von Führungsstrukturen und Entscheidungsprozessen abhängen, sondern vom Ausbau der Instrumente.

Diese Realitäten sollten das künftige deutsche Regierungshandeln bestimmen. Die Haltung der Bundesregierung während der Irak-Krise war weniger ein Paradigma deutscher Sicherheitspolitik, als vielmehr ihrer konzeptionellen Defizite. Man kann hoffen, dass es auch als Lehre verstanden wird. Für die Perspektiven von GASP und ESVP hat dieses Beispiel jedenfalls demonstriert, dass jeder Versuch, die europäische Außen- und Sicherheitspolitik eigenständig oder gegen die USA zu definieren, nur zur Spaltung und Selbstblockade der EU führen wird. Dies ist aufgrund begrenzter Fähigkeiten und der »atlantischen Fraktion« innerhalb der Union auch künftig in ähnlichen Situationen zu erwarten. Wer die sicherheitspolitische Integration will, der kann nicht auf Großbritannien verzichten, das heute die leistungsfähigste europäische Militärmacht ist. Ebenso wenig kann er auf die Zustimmung der ostmitteleuropäischen Mitgliedstaaten verzichten, die ihre Sicherheit in erster Linie durch die NATO gewährleistet sehen – aus guten Gründen. In dieser Hinsicht ist nur zu bedauern, dass das Weimarer Dreieck inzwischen in der Bedeutungslosigkeit versunken ist und das Verhältnis zwischen deutschen und polnischen Regierungen jedenfalls für die Gegenwart von Differenzen geprägt wird; denn Maßnahmen, auf die sich Paris, Warschau und Berlin einigen können, dürften rein sachlich gute Aussichten auf Akzeptanz in der gesamten EU haben. All dies würde jedoch Kompromisse erfordern: Eine atlantischere Politik von Paris, eine integrationsfreundlichere Haltung in Warschau, mehr außen- und sicherheitspolitischen Realismus in Deutschland. Vor allem aber bleibt für Deutschland die Erkenntnis, dass es langfristig eigenen (und europäischen) Interessen am besten Geltung zu verschaffen vermag, wenn es sowohl in der EU wie auch im transatlantischen Bündnis eine Mittlerrolle einnimmt.

### Niemiecka polityka bezpieczeństwa i obronna na początku XXI wieku Streszczenie

Od końca zimnej wojny polityka bezpieczeństwa i obronna Niemiec wynika z procesu konsekwentnego dostosowywania się do zmieniającej się sytuacji w dziedzinie bezpieczeństwa. Fakt, że pomiędzy rokiem 1994 a 2006 rząd federalny nie opublikował Białej Księgi, dotyczącej sytuacji w polityce bezpieczeństwa, świadczy zarówno o trudnościach takiej reorientacji, jak i o różnych punktach ciężkości, wyznaczanych przez oba dokumenty. Interesy bezpieczeństwa sformułowane w roku 1994 ograniczają się jeszcze w znacznym stopniu do obszaru euroatlantyckiego, natomiast Biała Księga z roku 2006 zakłada już globalne scenariusze zagrożeń. Mimo że w tym względzie istnieje daleko idące porozumienie najważniejszych partnerów wraz z USA, brak jest jak i poprzednio, strategii ogólnej. Niemiecka polityka bezpieczeństwa i obronna uwarunkowana jest przede wszystkim sytuacyjnie i wychodzi od konkretnych uwarunkowań w polityce wewnętrznej i zagranicznej. Z tego względu można ją naszkicować jedynie na podstawie nikłych założeń.

Tradycyjnie rządy niemieckie opowiadają się za wymogiem działań multilateralnych. Związane z tym preferowanie legitymacji międzynarodowej lub supranacjonalnej, w szczególności misji wojskowych, polega jednak tylko na motywacji do uwolnienia tego niepopularnego i obciążonego obszaru odpowiedzialności z ram polityki narodowej i narodowych interesów. Problematiczne jest to, że tendencja ta może prowadzić nie tylko do uznania instytucji międzynarodowych, lecz wręcz przeciwnie do unilateralizmu abstynencji, jak można było stwierdzić w związku z wojną w Iraku, zarówno wobec UE, jak i USA. Tym mocniej podkreślają wcześniejsi czerwono-zieloni, jak i też obecna Wielka Koalicja wagę prewencji antykrzysowej. Dobrym określeniem stało się hasło „rozszerzonego pojęcia bezpieczeństwa”. Związana z tym jest może nie tyle różnica w ocenie działań niemilitarnych wobec partnerów z sojuszu, szczególnie oczywiście wobec USA, lecz charakterystyczna relatywizacja instrumentów militarnych, których rozwój stanowi jednocześnie największy deficyt niemieckiej polityki bezpieczeństwa i obronnej. Mimo znacznie rozpowszechnionych, przede wszystkim wśród czerwono-zielonego rządu misji zagranicznych Bundeswehry, tożsamość w polityce bezpieczeństwa i w społeczeństwie opisywana będzie na ogół za pomocą pojęcia „władzy cywilnej”.

Ponadto niemieckie zaangażowanie zostanie zahamowane wskutek trudności wewnątrzpolitycznych i restrykcji finansowych. Nawet jeśli obecne i przyszłe scenariusze zagrożeń obejmują obszar pozaeuroatlantycki, Niemcy powinny nadal realizować swe interesy bezpieczeństwa poprzez integrację i współpracę w ramach NATO i UE. Skłaniałaby do tego także wątpliwa trwała gotowość USA do zwalczania kryzysów regionalnych w Europie i wokół niej i konieczność budowy własnych sił europejskich. Przy czym niemieckie zaangażowanie nie tyle ukierunkowane jest na rozwój środków militarnych, ile umotywowane zostało bardziej zasadniczo w sposób przyjazny dla procesu integracji. Jednakże mimo zróżnicowanych wrażeń, jakie wywołała niemiecka polityka szczególnie w kontekście kryzysu irackiego, niemiecka polityka wobec NATO i UE ukierunkowana jest zdecydowanie komplementarnie. Impulsy amerykańskie uzasadniają co prawda w niemieckiej opinii publicznej wzrastające uprzywilejowanie współpracy w dziedzinie polityki bezpieczeństwa w UE, jednakże na drugim biegunie znajduje się nie tylko konieczność sojuszu transatlantyckiego jako gwaranta bezpieczeństwa, lecz także przede wszystkim wywołane przez konflikt iracki zrozumienie, że próby kształtowania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obronnej w konkurencji do NATO doprowadzi w przewidywalnej przyszłości jedynie do samoblokady UE. Doświadczenie to uzasadnia oczekiwanie, że Niemcy zajmą ponownie mocniejsze stanowisko pośrednie pomiędzy Paryżem i Waszyngtonem, jak również wobec partnerów z Europy Środkowej i Wschodniej.