

Lutz Schrader

Deutschland und die europäische Sicherheitsagenda

Die Neubestimmung der Sicherheitspolitik des vereinigten Deutschlands setzt die Verständigung zwischen Wissenschaftlern und Politikern sowie in der Öffentlichkeit darüber voraus, was Frieden und Sicherheit nach dem Zerfall des realen Sozialismus und dem Ende des Ost-West-Konfliktes bedeuten. Der Sicherheitsbegriff ist gleichsam die Optik, durch die die veränderte Sicherheitslage in Europa und der Welt, durch die Bedrohungen, Gefährdungen und Risiken wahrgenommen werden. So entsteht der Rahmen für die Bestimmung der Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik und mithin für die Anpassung des multinationalen und nationalen sicherheitspolitischen Instrumentariums an die neuen Herausforderungen.

Ein neuer Sicherheitsbegriff?

Auffallend ist das beinahe programmatisch anmutende weitgefaßte Verständnis von Sicherheit - und zwar in seiner Breite, normativen Reichweite und seinem politikleitenden Anspruch. Trotz der um sich greifenden Desillusionierung hält eine Mehrheit der deutschen Friedensforscher an der Auffassung fest, daß sich mit dem Ende des kalten Krieges zumindest in der nördlichen Hemisphäre ein "window of opportunity" für die Verwirklichung des seit Kant als Utopie verstandenen "ewigen Frieden" geöffnet hat. Folglich wird Frieden nicht mehr nur "negativ" als Abwesenheit von Krieg definiert, "sondern als ein Zusammenleben der Staaten auf der Grundlage eines gemeinsamen Werteverständnisses, gutnachbarschaftlicher Zusammenarbeit und kooperativer Sicherheit".¹ Der Hamburger Friedensforscher Lutz geht noch einen Schritt weiter. Für ihn ist Frieden "der Prozeß, der im Zusammenleben der Völker und Menschen Gewalt, Ausbeutung, Hunger und Unterdrückung beseitigt und die natürlichen Lebensgrundlagen bewahrt bzw. wiederherstellt."²

In dieser Perspektive verschmelzen der Friedens- und der Sicherheitsbegriff. An

* Dr. Lutz Schrader, Akademie für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Berlin.

1 Genscher, H.-D., Friedenspolitik für eine Neue Weltordnung, in: S+F, 1/1992, S. 3.

2 Lutz, D. S., Endet die Zukunft in der Gegenwart? In: S+F, Hamburg 2/1992, S. 69.

die Stelle des Sicherheitsbegriffs der Konfrontationsära rückt ein explizit normatives Verständnis von Sicherheit. Verstand man unter Sicherheit eben noch die Rahmenbedingungen, unter denen durch Abschreckung und Verteidigung Gefährdungen von Werten abgewehrt sowie Ungewißheiten in bezug auf derartige Gefährdungen gebändigt oder beseitigt werden können³ - so wird sie nun zu einem Zustand, in dem "jegliche externe Bedrohung auf Dauer³ und verlässlich eliminiert worden ist".⁴ Zwischen Vancouver und Wladiwostok wird eine mit dem zwischen den EG- bzw. OECD-Staaten bestehenden Verhältnis vergleichbare Qualität der Staatenbeziehungen angestrebt. Ziel ist es, die organisierte militärische Gewalt aus den zwischenstaatlichen Beziehungen zu eliminieren, da diese nicht geeignet sei, Sicherheit zu erzeugen.⁵

An dieser Perspektive habe sich künftig die Sicherheitspolitik der Staaten des euro-atlantischen Raumes zu orientieren. Ihre Realisierbarkeit werde durch die pazifizierende Wirkung der Entwicklungen in der OECD-Welt (Interdependenz, Demokratie und Wohlfahrt, Organisation und Verregelung) empirisch bestätigt. Die notwendigen Veränderungen im Westen und im Osten würden sich jedoch nicht mit quasi historischer Gesetzmäßigkeit einstellen. "In diesen Jahren steht die Welt insgesamt und insbesondere auch Europa vor einer grundlegenden Alternative: Entweder wird es aufgrund bewußter und gezielter Anstrengungen zu einer Weiterentwicklung internationaler Politik im Sinne ihrer Zivilisierung kommen oder aber wir werden einen Zerfall schon erreichter Kooperationsgefüge der internationalen Politik insgesamt und auch in Europa erleben."⁶

Die Frage, ob nach dem Ende des kalten Krieges das Ideal eines sicheren, weil kooperativen Friedens zum Gegenstand der Realpolitik werden kann, ist noch nicht beantwortet. Zweifel scheinen angebracht. Symptomatisch für den im Zusammenhang mit dem Golfkrieg und dem Jugoslawien-Konflikt eingetretenen Stimmungsumschwung ist, daß in der deutschen sicherheitspolitischen Diskussion die Vertreter der idealistischen/institutionellen Schule(n) in die Defensive geraten sind. Die "Realisten" fühlen sich in ihren Annahmen und ihren Vorgaben an die praktische Politik bestätigt: Für sie bleiben die Anarchie der Staatenwelt und der Nationalstaat als Hauptakteur der internationalen Beziehungen die zentralen konzeptuellen Bezugsgrößen.⁷ Sie sehen keine Veranlassung, militärische Macht und Strategie als vitale

3 Vgl. Frei, D., Was ist unter Frieden und Sicherheit zu verstehen?, in: Wolfgang Heisenberg/Dieter S. Lutz (Hrsg.), Sicherheitspolitik kontrovers. Bonn 1987, S. 50.

4 Czempiel, E.-O., Gewalt in der Gesellschaftswelt, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 1/1994, S. 36.

5 Vgl. ebenda, S. 41.

6 Senghaas, D., Frieden und Krieg in dieser Zeit, in: S+F, 3/1993, S. 164.

7 Vgl. z.B. Stürmer, M., Die Grenzen der Macht. Begegnung der Deutschen mit der Geschichte. Berlin 1992; Schwarz, J., Deutschlands Außenpolitik im Strukturwandel Europas, in: Politische Studien, März/April 1991, No. 316; Krieger, W., Die deutsche Integrationspolitik im postsowjetischen Europa, in: Europa-Archiv, 18/1992).

Elemente einer effektiven Sicherheitspolitik zu relativieren.

Die Realisten und ihre Widersacher treffen sich jedoch auf der analytisch-operationellen Ebene der Definition des Sicherheitsbegriffs. Mit dem Begriff der "erweiterten Sicherheit" scheint sich zumindest ein vorläufiger Konsens eingestellt zu haben. Die Schlußfolgerungen aus dem weitgehend konsensualen Gebrauch des "erweiterten Sicherheitsbegriffs" für die in Anschlag zu bringende Strategie und Politik sind allerdings durchaus unterschiedlich. Bereits in den 80er Jahren hatten Wissenschaftler⁸ auf die Ambivalenz des erweiterten Sicherheitsbegriffs hingewiesen, über den sich "friedenspolitische Tauben und sicherheitspolitische Falken...die Hände reichen" können.⁹ Er erweist sich endgültig als kontraproduktiv, wenn er sowohl in der sicherheitspolitischen Forschung als auch in der praktischen Außenpolitik den sich abzeichnenden Paradigmenwechsel (von der nationalen zur regionalen bzw. globalen Sicherheit) ignoriert. Am Beispiel der jüngeren amerikanischen Sicherheitspolitik hat Daase nachgewiesen, daß unter dem Vorwand des erweiterten Sicherheitsbegriffs neue Politikbereiche alten Paradigmen unterworfen werden. "Dabei führt die Applikation dieser (empirisch) "neuen" Sicherheitsprobleme auf das (theoretisch) traditionelle Sicherheitsparadigma zu Fehlperzeptionen und zur Anwendung ungeeigneter, d.h. militärischer Mittel."¹⁰ Militärische Gewalt und Intervention werden als geeignete und gerechtfertigte Mittel der Ressourcenpolitik, des Kampfes gegen Terrorismus, organisierte Kriminalität und Drogenhandel, ja zur Bestrafung von Umweltsündern angesehen. Wenn diese "Herausforderungen" verkürzt als Bedrohungen für die nationale, genauer für die staatliche Sicherheit definiert werden, gehen "die Differenzierungen und komplizierten sozialökonomischen bis strategischen Implikationen" verloren. Die "Appellqualität" des Sicherheitsbegriffs, der sofort nach staatlichen Maßnahmen verlangt, favorisiert ein autoritatives Herangehen. Eine Erweiterung des Sicherheitsbegriffs führt deswegen "nicht zu einer "Entmilitarisierung der Sicherheit", sondern langfristig eher zu einer Militarisierung neuer Politikbereiche".¹¹

In der politischen Umsetzung führt das erweiterte Verständnis von Sicherheit demnach zu zwei grundsätzlich verschiedenen sicherheitspolitischen Ansätzen, zwischen denen wiederum verschiedene Differenzierungen und Mischformen möglich sind. Entweder: zu einer primär nichtmilitärischen Politik der Bewältigung der tiefgreifenden Umstrukturierungs- und Differenzierungsprozesse der nach-konfrontativen Welt unter zunehmender Einbeziehung der transnationalen und der gesellschaftlichen Ebene; oder: zur Remilitarisierung und Renationalisierung von Sicherheitspolitik. Im ersten Fall wird Sicherheitspolitik "zu einer thematisch und

8 Vgl. Frei, D., a.a.O., S. 52.

9 Daase, Ch., Der erweiterte Sicherheitsbegriff und die Diversifizierung amerikanischer Sicherheitsinteressen. Anmerkungen zu aktuellen Tendenzen in der sicherheitspolitischen Forschung, in: Politische Vierteljahresschrift, Opladen 3/1991, S. 425.

10 ebenda

11 ebenda, S. 444

instrumentell weitaus umfassenderen Aufgabe als zur Zeit des Ost-West-Konflikts. Konfliktvorbeugung umfaßt ein ganzes Spektrum von notwendigen Maßnahmen, wobei das Verteidigungsministerium nur eine begrenzte Zuständigkeit hat. Sicherheitspolitik wird in diesem Sinne zu einer gesamtgesellschaftlichen Aufgabe, die darin besteht, Regeln für eine europäische Friedensordnung aufzustellen und nicht-militärische Instrumente für ihre Umsetzung bereitzuhalten."¹² Im zweiten Fall kommt es statt eines koordinierten "Zusammenwirkens aller Politikfelder" zu einer Überwucherung der anderen Politikbereiche durch Denkmuster, Perzeptionen, Konzepte, Strukturen und Instrumente einer "engen", vorrangig militärischen Kategorien des Schutzes, der Abschreckung, der Abgrenzung, des Gleichgewichts verhafteten Sicherheitspolitik.

Die weite oder auch komplexe Sicherheitspolitik setzt am Wesen der Umstrukturierungs- und Differenzierungsprozesse auf innerstaatlicher, regionaler und globaler Eben an. Sie akzeptiert die sich bietenden Gestaltungschancen produktiv. Die traditionelle Sicherheitspolitik reflektiert lediglich auf die Oberflächenerscheinungen vermeintlich ungezügelt ausbrechender irrationaler Krisen und Konflikte; sie nimmt die Veränderungen in erster Linie als Bedrohungen, Gefahren, Risiken wahr. Nach dem Prinzip der "self-fulfilling-prophecy" verzögert oder blockiert sie durch eigene Fehl- und Überreaktionen die rechtzeitige, konsequente und adäquate "Bearbeitung" von Krisen. Das "positive" Transformationspotential von Krisen wird nicht freigesetzt, und die Suche nach neuer Stabilität und Gleichgewicht bricht sich nun eruptiv, d.h. gewaltsam und mithin kaum noch kontrollierbar Bahn. In der Konsequenz scheint das Festhalten an einer "engen" Sicherheitspolitik auf makabre Weise gerechtfertigt.

Die traditionelle Sicherheitsperzeption und -politik, die den erweiterten Sicherheitsbegriff lediglich zur Legitimationsbeschaffung in einer tiefgreifend veränderten Welt mißbraucht, wirkt in mehrerer Hinsicht kontraproduktiv:

- 1) Sie hemmt den Lernprozeß der Akteure.
- 2) Sie bremst den notwendigen Umbau und die Differenzierung der eigenen Strukturen.
- 3) Sie blockiert v.a. die sozialen Energien zur Bewältigung der Herausforderungen und führt zu einer verfehlten, da an Kriterien traditioneller Sicherheitspolitik orientierten Ressourcenallokation.

Diese Politik ist grundsätzlich strukturkonservativ. Sicherheit wird vorrangig als Behauptung der eigenen Identität und Werte aufgefaßt; das Andere und Fremde wird abgewehrt. Es findet keine wirkliche Kommunikation zwischen den Akteuren statt. Sie werden folglich nicht zu Partnern bei der Lösung eines Problems, sondern begreifen sich als Konkurrenten oder sogar als Gegner in einem Konflikt um ein Gut (Wohlstand, Territorium, Macht etc.), an dem jeweils beide Seiten ein

12 Heydrich, W./Krause, J. u.a. (Hrsg.), Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente. Baden-Baden 1992, S. 802.

Interesse haben. Die Alternative dazu ist eine präventive Strategie, die die Akzeptanz der eigenen Verantwortung für die Gestaltung von Sicherheit, Stabilität und Prosperität im regionalen und internationalen Umfeld des jeweiligen Staates zur Voraussetzung hat. Traditionelle Sicherheitspolitik externalisiert dagegen die Krisenursachen und stellt den Erhalt der eigenen Integrität und Identität in den Mittelpunkt. Folglich gibt sie der primär reaktiven, meist militärischen bzw. repressiven Abwehr von Gefährdungen den Vorrang.

Die Rahmenbedingungen der Sicherheitspolitik

Die Zukunft ist ungewiß

Das bestimmende Merkmal der Rahmenbedingungen für die Formulierung der sicherheitspolitischen Strategie des vereinigten Deutschlands besteht in ihrer Unvorhersehbarkeit sowohl im Hinblick auf die innere als auch auf die äußere Entwicklung. Im Innern verlangt der Einigungsprozeß eine bisher nicht gekannte Anspannung der wirtschaftlichen Leistungskraft. Die makroökonomischen Parameter verraten, daß die Bundesrepublik bereits ihr wirtschaftliches Gleichgewicht verloren hat; die Gefahr der Überdehnung der Ressourcen ist real.¹³ Die Entscheidungsträger haben zu spät wahrgenommen, daß das Ende der DDR einen tiefgreifenden Umbruch der alten Bundesrepublik einläutete. Die von den inneren und internationalen Erschütterungen ausgehenden Schockwellen drohen, sich gegenseitig zu verstärken. Die Frage ist noch nicht beantwortet, wie belastbar der innere Frieden und der soziale Konsensus in einem Land sind, dessen demokratische Stabilität sich in der Vergangenheit auf einen hohen Standard gesamtgesellschaftlichen Reichtums gründete. Das Streben einer Mehrheit der Ostdeutschen nach Teilhabe an diesem Reichtum war letztlich der Hauptauslöser für den Zusammenbruch der DDR. Von mehreren Autoren wird eine krisenhafte innenpolitische Destabilisierung der Bundesrepublik nicht mehr ausgeschlossen.¹⁴

Das politische, wirtschaftliche, soziale, kulturelle "Puzzle" Deutschland setzt sich neu zusammen. Wie und in welche Richtung dieser Prozeß verläuft, wird nicht nur für die Zukunft der Bundesrepublik, sondern auch für Sicherheit und Struktur Europas von fundamentaler Bedeutung sein. Die Konzentration auf die internen Herausforderungen beschränkt unweigerlich die internationalen Lern-, Reaktions-

13 Vgl. Welzk, S., Zur Schiefelage der Nation. Marktpurismus, konzeptionelle Askese und neunzehn Wahlen, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 2/1994, S. 160 - 170.

14 Vgl. z.B. Hacke, Ch., Deutschland und die neue Weltordnung. Zwischen innenpolitischer Überforderung und außenpolitischen Krisen, und Funke, M., Aktuelle Aspekte deutscher Sicherheitspolitik, beide in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B46/1992.

und Handlungsmöglichkeiten Deutschlands. Das wird zumindest mittelfristig nicht ohne Auswirkungen auf die Formierung der Außen- und Sicherheitspolitik des vereinigten Deutschlands bleiben können, zumal absehbar ist, daß sich die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit noch stärker auf innenpolitische Fragen verlagern wird.

Was das internationale Umfeld angeht, so ist die weitere Entwicklung nicht minder offen. Der Gewißheit oder zumindest der Hoffnung, daß sich die Tendenz zur Milderung der internationalen Anarchie durch Kooperation, Organisation und Integration fortsetzt, stehen worst-case-Szenarien von der "Welt als Schrecken"¹⁵ gegenüber, die folgende Entwicklungen voraussagen bzw. im Falle des Versagens gestaltender Politik beschwören: die Renaissance traditioneller Machtkonflikte, die Auflösung des Integrationsniveaus der Europäischen Union, die Renationalisierung von Sicherheitspolitik, die Agonie Osteuropas, die Zuspitzung der globalen Probleme usw. Zwischen beiden Extremen hüten sich die Pragmatiker vor allzu weit vorausschauenden Prognosen und beschränken sich darauf, die bestehenden Konstellationen weiter zu denken.

Nerlich geht von drei möglichen Szenarien künftiger internationaler Sicherheitsentwicklung aus:

- 1) "weitgehende Stagnation internationaler Strukturentwicklung mit einer Praxis des "muddling through"";
- 2) Zunahme desintegrativer und regressiver Tendenzen, begleitet und verstärkt durch Renationalisierung von Sicherheitspolitik und Restauration nationalstaatlich orientierter Politik der wichtigen Mächte oder
- 3) "Fortgang politischer Evolution auf einigen oder allen Ebenen: Reform der VN und des Völkerrechts, Ausbau des funktionalen Zusammenwirkens internationaler Sicherheitsorganisationen in Europa, entsprechender Ausbau der KSZE, weitergehende Umstrukturierung der NATO usw."¹⁶ Für einen längeren (Übergangs-)Zeitraum wird es zweifellos ein Nebeneinander und eine komplizierte Verquickung "alter" und "neuer" Prozeß- und Strukturen geben.

Eine veränderte Sicherheitslage

Weitgehend einheitlich ist auch die Bewertung der residualen "klassischen Bedrohung". Danach bleibt Rußland trotz der Beseitigung seiner Fähigkeit zu Überraschungsangriffen und weitreichenden Offensiven die bedeutendste Militär- und Nuklearmacht in Europa mit einem Spektrum globaler und regionaler Optionen. Für die künftige Sicherheitslage der Bundesrepublik ist die weitere Entwicklung der GUS im allgemeinen und Rußlands im besonderen von zentraler Bedeutung. Ein Rückfall Rußlands "in eine auf Konfrontation gerichtete Politik" wird nach

15 Vgl. Senghaas, D., Die Welt als Schrecken. Internationale Politik zwischen Zivilisierung und Regression, in: S+F, 2/1992.

16 Heydrich, W./Krause, J., a.a.O., S. 815.

dem Wahlerfolg Schirinowskis im Dezember 1993 jedoch auch regierungsseitig nicht mehr ausgeschlossen. Einem solchen Wandel der russischen Politik sind jedoch Grenzen gesetzt. Immerhin würde dies "den völligen Rückzug aus dem irreversiblen politisch-rechtlich-ökonomischen "System Europa" voraussetzen bzw. nach sich ziehen, auf dessen Leistungskraft aber gerade Rußland auf lange Sicht angewiesen bleibt".¹⁷ Rußland fehlen zudem "für eine großangelegte Aggression gegen die NATO" für einen überschaubaren Zeitraum Sinn und Gesamtpotential. Daraus leitet sich die Schlußfolgerung ab: "Eine Gefährdung Deutschlands oder seiner Verbündeten durch Rußland ist daher auf absehbare Zeit auszuschließen, sofern im Bündnis die Fähigkeit zum flexiblen Aufwuchs und zur strategischen Balance erhalten wird. Dabei kann zunächst von einer militärisch nutzbaren Warnzeit von mindestens einem Jahr ausgegangen werden."¹⁸ Zum Mißvergnügen der ostmitteleuropäischen Reformländer wird zudem eingeschätzt, daß die geopolitischen Veränderungen in Europa einen "cordon sanitaire" aus kleineren Staaten entstehen ließen, der für Westeuropa eine völlig veränderte Sicherheitslage begründet habe.¹⁹

Was die "neuen Bedrohungen, Risiken und Herausforderungen" angeht, werden im wesentlichen zwei große Komplexe genannt: jene Tendenzen und Entwicklungen, "welche die Menschheit in ihrer Gesamtheit existentiell betreffen, konkret: bedrohen"²⁰ sowie die Folgen des "realen Sozialismus" und seines Zusammenbruchs in Mittel- und Osteuropa für Stabilität und Prosperität des Westens. Unter dem ersten Komplex faßt Lutz folgende "fünf Problemdimensionen" zusammen:

- die militärische Dimension, darunter Fragen der Rüstung und Abrüstung ebenso wie die Probleme drohender und/oder aktueller Kriege;
- die ökonomische Dimension, darunter insbesondere das Massenelend und die Massenarmut der sog. Dritten Welt;
- die ökologische Dimension, darunter der Raubbau an den Ressourcen ebenso wie die Vernichtung von Umwelt und Nachwelt;
- die technologische Dimension, darunter die selbstreflexiven Kosten für Reparaturmaßnahmen oder Effizienzsteigerungen ebenso wie die zivilen Risiken und der militärische Mißbrauch innovativer Technologien;
- die anthropologische Dimension, darunter die Folgen und Einwirkungen von Umwelt und Technologie auf den Menschen als "Person", insbesondere aber die (schleichenden) Veränderungen des Menschen(bildes).²¹

17 Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung, Bonn, 26. 11. 1992, S. 12.

18 ebenda, S. 13.

19 Vgl. Diehl, O., Postsowjetische Risiken. Neue Herausforderungen an die deutsche Sicherheitspolitik. Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., Bonn 1992, S. 54.

20 Lutz, D. S., Endet die Zukunft, a.a.O., S. 68.

21 ebenda.

Als globale Herausforderungen für die Sicherheit des Westens, wenngleich nicht von einer die Menschheit gefährdenden Dimension, werden ebenfalls Terrorismus, internationale Kriminalität und Drogenhandel hervorgehoben.²²

Der zweite Komplex "neuer Gefährdungen" für den Westen und die Bundesrepublik resultiert aus der Umwandlung der Sowjetunion bzw. Rußlands von der Ordnungsmacht im Ost-West-Konflikt zur "Chaosmacht"²³ der Nach-Konfrontations-Ära. "Gerade einige jener Entwicklungen, die die von der Sowjetunion als einzelnen Akteur ausgegangenen Bedrohungen beseitigt haben, schaffen jedoch tendenziell für den Westen neue Sicherheitsprobleme auf anderen Ebenen"²⁴:

- die Problematik der Kontrolle, Sicherheit, Weiterverbreitung der ehemaligen sowjetischen Kernwaffen und anderer Massenvernichtungswaffen mit den absehbaren verheerenden Konsequenzen im Hinblick auf die westlichen Bemühungen um die Stärkung der Regimes zur Nichtweiterverbreitung;
- die politische, wirtschaftliche und soziale Destabilisierung Mittel- und Osteuropas und der GUS mit für den Westen nachteiligen Begleit- und Folgeerscheinungen, wie dem Entstehen von Autokratien und Diktaturen, der Auslösung von Wanderungsbewegungen, dem Überschwappen von Konflikten und Kriegen, der Verursachung von Katastrophen mit überregionalen Auswirkungen (z.B. Havarien in Kernkraftwerken).

"Deutschland ist aufgrund seiner internationalen Verflechtung und globalen Interessen vom gesamten Risikospektrum betroffen."²⁵ Die Bewertung der Schlußfolgerungen für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik bedarf jedoch einer eingehenderen Bilanz von Vor- und Nachteilen. Entscheidend ist dabei weniger die objektive Veränderung der sicherheitsrelevanten Aspekte des internationalen Umfeldes als deren Perzeption durch die politikbestimmenden Eliten.

Der Bundesminister für Verteidigung, Volker Rühle, konstatiert für Europa und die Bundesrepublik einen "dramatischen Gewinn an Sicherheit":

- "Deutschland befindet sich nicht mehr in der Reichweite eines zur strategischen Offensive und zur Eroberung fähigen Staates...
- Das deutsche Sicherheitsdilemma der Nachkriegszeit - der Widerspruch zwischen der schützenden nuklearen Abschreckung und dem Risiko, zu einem nuklearen Schlachtfeld zu werden - hat sich aufgelöst.
- Deutschland ist nicht mehr länger ein Frontstaat und befindet sich nicht mehr

22 Vgl. Die Sicherheitsinteressen Deutschlands. Rede des Bundeskanzlers Dr. Helmut Kohl anlässlich der 30. Konferenz für Sicherheitspolitik am 6. Februar 1993 in München. In: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 13, Bonn, den 10. Februar 1993, S. 104.

23 Siehe zum Begriff Chaosmacht: von Bredow, W./Jäger, Th., Neue deutsche Außenpolitik. Nationale Interessen in internationale Beziehungen. Leske+Budrich, Opladen 1993, S. 56.

24 Kaiser, K., a.a.O., S. 8.

25 Verteidigungspolitische Richtlinien, a.a.O., S. 17.

in einer durch die Geschichte belasteten zentralen geopolitischen Lage...

- Deutschland - das europäische Land mit der größten Zahl von Grenzen - ist heute von Verbündeten und befreundeten Partnern umgeben..."²⁶

Das bedeute jedoch nicht, daß "Deutschland, ebensowenig wie Europa, zu einem Hafen des Friedens und der Prosperität in einer bewegten und konfliktreichen Welt" geworden wären, vielmehr ist das "Risiko von regionalen Krisen und Konflikten in der gleichen Zeit gewachsen".²⁷ Kein anderes Land wird so tiefgreifend von Entwicklungen in Mittel- und Osteuropa tangiert wie Deutschland. "Deutschland ist von den osteuropäischen Modernisierungsprozessen stärker betroffen als die anderen westeuropäischen Staaten: gelingt der Prozeß, wird die deutsche Gesellschaft in Europa an Einfluß gewinnen und das Niveau der zu verteilenden Werte erhöhen können; mißlingt er, wird der äußere Problemdruck auf Deutschland drastisch zunehmen".²⁸

Die Hauptsorge der Bundesregierung gilt der Gefährdung der "Sicherheit in ganz Europa" durch "nationale, ethnische und gesellschaftliche Konflikte in Teilen Europas und in benachbarten Regionen"²⁹ sowie den "größten Flucht- und Wanderungsbewegungen seit dem Zweiten Weltkrieg, die vor allem für Deutschland eine der schwierigsten Herausforderungen darstellen".³⁰ Befürchtet werden die Eskalation von Konflikten und die folgenschwere Untergrabung der europäischen Sicherheitskultur durch die dauerhafte Rückkehr von Kriegen auf den Kontinent. Gerade für Deutschland hätte die Destabilisierung Mittel- und Osteuropas, sein Rückfall in autoritäre Strukturen und - damit einhergehend - die abermalige Spaltung des Kontinents über den engen Sicherheitsaspekt hinausreichende Konsequenzen: "Der Verlust der Gesamtheit oder zumindest der meisten früheren sozialistischen Staaten oder ihrer Nachfolger als Partner, die politisch fähig sind, genug Ressourcen besitzen oder bei der Auseinandersetzung mit weltweiten Problemen zu verantwortlicher Zusammenarbeit bereit sind, wird möglicherweise die schwersten langfristigen Auswirkungen auf die Weltpolitik haben."³¹

Mit der Berichterstattung über den Jugoslawien-Krieg bekommen die Konflikte zusätzlich eine unmittelbare innenpolitische Relevanz. Die westlichen Regierungen geraten angesichts der "täglichen Bilder von Tod, Mißhandlungen, von unsäglichem menschlichen Leid und sinnlosen Zerstörungen"³² aus den Medien unter erheblichen Handlungsdruck. Läßt die Medienberichterstattung die Hintergründe

26 Rühle, V., Ministre fédéral de la Défense de la république fédérale d'Allemagne, De nouveaux contenus de la politique de sécurité et de la stratégie, in: Un nouveau débat stratégique. Actes du colloque de Paris, 29 - 30 septembre 1992, S. 19 u. 20.

27 ebenda, S. 3.

28 Kaiser, K., a.a.O., S. 14.

29 Die Sicherheitsinteressen Deutschlands, a.a.O., S. 104.

30 ebenda, S. 105.

31 Kaiser, K., a.a.O., S. 11.

32 Die Sicherheitsinteressen Deutschlands, a.a.O., S. 105.

und Ursachen der Konflikte weitgehend im Dunkeln, so sind einschlägige offizielle Verlautbarungen ebenfalls wenig geeignet, dieses Defizit auszugleichen. Konflikte erscheinen nachgerade als Naturerscheinungen, "die über Jahrzehnte gewaltsam unterdrückt wurden und jetzt mit zerstörerischer Kraft aufbrechen".³³ Diese undifferenzierte Wahrnehmung macht die Konflikte zu bedrohlichen Ereignissen voller Irrationalität und Unberechenbarkeit, die in der deutschen und westeuropäischen Öffentlichkeit Gefühle der Hilflosigkeit, der Abwehr und der Entfremdung gegenüber den Geschehnissen in Mittel- und Osteuropa hervorrufen.

Von der Zuspitzung der Widersprüche und Konflikte im Süden wird Deutschland - wenngleich geographisch weniger stark exponiert als Frankreich und Spanien - immer unmittelbar betroffen. Ob nun die Verarmung und Bevölkerungsexplosion im nördlichen und subsaharischen Afrika, die Auswirkungen destabilisierender Entwicklungen im "islamischen Krisenbogen" oder globale Folgen regionaler Umweltkatastrophen, all diese Entwicklungen tangieren den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Komfort Europas und der Bundesrepublik. Mit der Errichtung des Binnenmarktes und der projizierten weiteren politischen, monetären und sozialen Vernetzung wird Westeuropa mehr und mehr zu einer "einheitlichen Gefahrenlandschaft". Daraus wird die Schlußfolgerung abgeleitet, daß Westeuropa auf seine Umwelt mit einer zunehmend einheitlich formulierten Politik reagieren müsse.

Die von der europäischen Peripherie ausgehende konventionelle Bedrohung der NATO wird als "sehr begrenzt" eingeschätzt.³⁴ Befürchtet werden eher regionale Krisen und Konflikte (fragile staatliche und regionale Strukturen; umfangreiche und modern ausgestattete militärische Kräfte, einschließlich der Verfügung über Massenvernichtungswaffen und ballistische Einsatzmittel). Besonderes Augenmerk gilt der "Konfliktschlepe von Afghanistan bis Algier".³⁵ Auch wenn auf Sicht von dort für Deutschland keine unmittelbaren Sicherheitsgefährdungen ausgehen, würden die Re-Islamisierung der zentral-asiatischen Republiken der ehemaligen Sowjetunion, die sich anbahnende machtpolitische Rivalität zwischen der Türkei und dem Iran sowie das Nebeneinander von religiösem Fundamentalismus und nuklearen Aspirationen in unmittelbarer Nachbarschaft des europäischen Kontinents zu einer instabilen, konfliktträchtigen und durch den Westen nur bedingt beeinflussbaren Konstellation führen. Gerade der islamische Fundamentalismus wird in diesem Zusammenhang in der deutschen Öffentlichkeit zum Stichwort für eine latente Feindbildverschiebung von der Ost-West- auf die Nord-Süd-Achse. Es wird sich zeigen, ob Politik, Wissenschaft und Medien in Deutschland in der Lage sein werden, der Versuchung nach Abschottung zu widerstehen und eine differenzierte Wahrnehmung des Islamismus zur Grundlage einer gestaltenden Politik gegenüber dem Orient zu machen.

33 ebenda, S. 104.

34 Vgl. Verteidigungspolitische Richtlinien, a.a.O., S. 14.

35 Funke, M., a.a.O., S. 20.

Deutschland - ein Staat wie jeder andere?

Ein altes europäisches Problem tritt wieder in den Vordergrund: das Gleichgewicht zwischen den Mächten.³⁶ Wiederum scheinen "Größe und Gewicht, Lage und Geschichte Deutschlands in nationalstaatlicher Form" die Deutschen und ihre Nachbarn zu überfordern.³⁷ Allein schon die Tatsache, daß die Bundesrepublik infolge der Vereinigung durch die Wirkung der "politischen Physik" zu einer "bedeutenden Mittelmacht mit ganz eigenem Gewicht" (Dahrendorf)³⁸ geworden ist, scheint bei anderen Regierungen und in der jeweiligen Öffentlichkeit geeignet, Vorurteile, Befürchtungen und Mißtrauen zu erzeugen bzw. wieder zu beleben. Dabei tut sich eine eigentümliche Ambivalenz auf: Einerseits werden Stimmen laut, die vor einer künftigen deutschen Hegemonie in Europa warnen. Andererseits bezieht Deutschland Schelte, weil es seiner nun gewachsenen Verantwortung in den Weltangelegenheiten nicht im erforderlichen Maße nachkomme.³⁹ Diese Vorwürfe und Befürchtungen haben ihre Ursache nicht nur in der vermeintlichen Machtfülle des vereinigten Deutschlands, sondern vor allem auch in der Hypothek deutscher Macht- und Eroberungspolitik in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts und vor allem der nationalsozialistischen Verbrechen. Ob rational oder irrational, deutsche Außen- und Sicherheitspolitik wird dieser Befindlichkeit der Verbündeten, Partner und Nachbarn sehr sensibel Rechnung tragen müssen. Diese Größe wird in allen von Deutschland anzustellenden außen- und sicherheitspolitischen Gleichungen mit zu berücksichtigen sein.

Die Last der deutschen Vergangenheit und das sich neu ausprägenden Machtprofil der Bundesrepublik in der symbolträchtigen europäischen Mittellage sorgen dafür, daß Deutschland - etwa analog zu Frankreich oder Großbritannien - der Weg zu einer "normalen" Macht verwehrt ist. Die internationale Gemeinschaft wird umgehend auf "Rollenunsicherheiten und Rückfälle in alte Verhaltensmuster" reagieren.⁴⁰ Daraus folgt eine besondere Verantwortung der Bundesrepublik für Frieden und Stabilität in Europa und in der Welt. Es wäre wenig produktiv, wenn diese Konstellation als Einschränkung außen- und sicherheitspolitischer Optionen wahrgenommen würde. Fragwürdig erscheint ebenfalls die aus der realistischen Ecke an "Europa" ergehende Aufforderung, sich auf Dauer auf eine "problembeladene deutsche Großmacht" einzurichten.⁴¹ Hier liegt vielmehr eine Chance, den Deutschland eingeräumten Machtkredit und seine Sonderrolle in Handlungs- und Gestaltungs-

36 Vgl. Glotz, P., Europa am Scheideweg, in: Europa-Archiv, 18/1992, S. 507.

37 Stürmer, M., a.a.O., S. 121.

38 Der Spiegel, Hamburg (1993)3, S. 21.

39 Vgl. z.B. David Germroth/Rebecca J. Hudson, Die USA und Deutschland nach dem kalten Krieg. In: Außenpolitik, Hamburg (1992)1 S. 33 ff.

40 Maull, H. W., Großmacht Deutschland? Anmerkungen und Thesen, in: Kaiser, K./Maull, H. W. (Hrsg.), Die Zukunft der deutschen Außenpolitik. Arbeitspapiere zur Internationalen Politik 72, Forschungsinstitut der DGAP, Europa Union Verlag, Bonn 1993, S. 57.

41 Schwarz, H.-P., Rolle und Identität der zukünftigen deutschen Außenpolitik, in: Kaiser,

kompetenz umzusetzen. Somit wird die bestandserhaltende Austarierung der westlichen Bündnis-, Integrations- und Kooperationszusammenhänge sowie die zügige Ausgestaltung einer gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur zur entscheidenden Vorbedingung für die außenpolitische Emanzipation der Bundesrepublik. Auf der anderen Seite ist die Selbsteinbindung der Bundesrepublik in das multilaterale Gefüge der europäischen und internationalen Politik das entscheidende Unterpfand für dessen Bestand und Weiterentwicklung und damit für die Bewahrung und Erhöhung der ordnungspolitischen Kompetenz der westlichen Demokratien in den internationalen Beziehungen.

Die euro-atlantischen Institutionen - die deutsche Sicht

Die Parameter für die Definition der deutschen Sicherheitspolitik nach der Erlangung der staatlichen Einheit stellen hohe Anforderungen an die politische Vernunft und den Sachverstand der politikbestimmenden Eliten. In der neuen Lage besitzt die Bundesrepublik eine bislang nicht gekannte Handlungsfreiheit. Diese erwächst nicht nur aus der neu gewonnenen "vollen Souveränität", sondern hauptsächlich aus der "Unfertigkeit" des europäischen Integrationsrahmens, dem Zusammenbruch der Sowjetunion und dem vorwiegend informellen Charakter der Beziehungen zu den Vereinigten Staaten.⁴² Die europäische Einigung ist nicht - wie im Grundgesetz postuliert - der Vereinigung der beiden deutschen Staaten vorausgegangen. Die Bundesrepublik steht folglich unter dem Handlungszwang, in der Frage der gesamteuropäischen Strukturbildung zu agieren, "die von Dritten auch als stabilisierende Einbindung des vereinigten Deutschland verstanden werden kann".⁴³

Die Bundesrepublik hat aufgrund ihrer historischen Erfahrungen, ihres Machtprofils und ihrer geographischen Lage ein besonderes Interesse an der Etablierung einer kohärenten und handlungsfähigen euro-atlantischen Sicherheitsarchitektur, deren Funktion als "globale und regionale Normen- und Risikogemeinschaft zur Lösung der großen Zukunftsaufgaben" beschrieben wird.⁴⁴ Die Bundesregierung versucht dem gegenwärtigen Trend zur Renationalisierung durch Internationalisierung und durch wechselseitigen Souveränitätsverzicht der Staaten gegenzusteuern. Zugleich bereitet sie sich auf die Möglichkeit vor, "daß die Verweigerung der Partner nur den Weg in die eigene Nationalisierung lassen könnte".⁴⁵ Sie verfügt dabei jedoch nicht über den gleichen Spielraum wie die traditionellen Groß- und Mittelmächte. Bei Vorrang der kooperativen und integrativen Ziele bereitet sie den Boden für einen "rechtzeitigen und dosierbaren Nationalisierungsprozeß", indem sie mit

K./Maull, H. W. (Hrsg.), Die Zukunft der deutschen Außenpolitik. a.a.O., S. 85.

42 Heydrich, W./Krause, J., a.a.O., S. 792/93.

43 ebenda, S. 793.

44 Verteidigungspolitische Richtlinien, a.a.O., S. 18.

45 Heydrich, W./Krause, J., a.a.O., S. 11.

der Definition der nationalen Interessen "Orientierungsklarheit" sichert, mit der Anpassung der politisch-rechtlichen Basis die erforderliche Legitimation beschafft sowie mit der Umorientierung der Rüstungsproduktion und der Restrukturierung der Streitkräfte die Handlungskapazitäten auf die neuen Erfordernisse einstellt.⁴⁶

Wie anderswo wurde das Ziel der Schaffung einer "gesamteuropäischen kooperativen Friedensordnung" (Genscher) zugunsten des Konzeptes der "interlocking institutions" aufgegeben, die schrittweise zu einem "funktionierenden System kooperativer Sicherheit"⁴⁷ vernetzt werden sollen. Für die Bundesrepublik gehört es inzwischen zum sicherheitspolitischen Grundverständnis, von einem euro-atlantischen Sicherheitsraum von Vancouver bis Wladiwostok auszugehen. Es fehlt aber noch weitgehend an schlüssigen Antworten auf die Frage, wie das aus der Konfrontationsära überkommene Instrumentarium der nationalen, bündnispolitischen und blockübergreifenden Sicherheitspolitik zügig umgestaltet, entwickelt und zu einem System multinationaler Ordnungspolitik vernetzt werden soll. Auffällig ist vielmehr die Neigung der offiziellen Außen- und Sicherheitspolitik, die Bestimmung der Aufgaben und Instrumente einer solchen Struktur auf die Dimension traditioneller Sicherheit zu verengen. Spürbar ist zudem der insgesamt abnehmende reformerische Impetus der Bundesregierung, was sich u.a. im Übergang zu einer überwiegend pragmatischen Politik ausdrückt.

Aus der Sicht der Bundesregierung soll die multiinstitutionelle euro-atlantische Sicherheitsarchitektur folgende Besitzstände sichern und Leistungen erbringen:

- die Bewahrung und Weiterentwicklung der transatlantischen und westeuropäischen Sicherheitsgemeinschaft;
- die Behauptung und der Ausbau der sich aus ihrer traditionellen Einbindung ergebenden Status- und Gestaltungsvorteile bei gleichzeitiger Erweiterung ihres nationalstaatlichen Handlungsraumes;
- die Sicherung eines verlässlichen Beitrags der Vereinigten Staaten zur europäischen Stabilität und Machtbalance sowie die Ausgestaltung der deutsch-amerikanischen "Führungspartnerschaft" zur Beförderung deutscher Interessen und Ordnungsvorstellungen;
- die Ausweitung der westeuropäischen Stabilitätszone auf Mitteleuropa und die GUS und die Bündelung der verfügbaren westlichen Ressourcen;
- die "Europäisierung" Rußlands im Interesse der politischen Steuerung der Zerfalls- und Neuordnungsprozesse und der stabilen Kanalisierung eines künftigen Machtaufwuchses.

Die Hoffnung auf die schnelle Realisierung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft ist im Feuer des Krieges in Sarajewo zerstoßen. Die Folge ist die wieder stärkere Orientierung der Bundes-

46 Vgl. ebenda, S. 13.

47 Vgl. Stärkung der Sicherheit in Europa. Erklärung von Bundesminister Dr. Kinkel in Brüssel, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 111, Bonn, den 13. 12. 1993, S. 1221.

republik auf das Nordatlantische Bündnis "als Eckpfeiler der Sicherheit und Stabilität nicht nur für die eigenen Mitglieder, sondern darüber hinaus für ganz Europa".⁴⁸ Aus deutscher Sicht bleibt der Schutz und die Verteidigung des Bündnisgebietes im Sinne von Art. 5 und 6 des Washingtoner Vertrages die unverzichtbare Kernaufgabe des Bündnisses. Die wichtigste politische Funktion der NATO ist dabei nach wie vor die institutionelle Verklammerung Nordamerikas und Westeuropas.

In Reaktion auf die Konflikträchtigkeit der mittel- und osteuropäischen Situation sowie der europäischen Südflanke wird die NATO zum Instrument einer modifizierten Abschreckungsstrategie. Die Anwendung militärischer Mittel zur Durchsetzung politischer Ziele soll nach den Vorstellungen des Vorsitzenden der CDU-Fraktion im Bundestag, Wolfgang Schäuble, "auf den entschiedenen und überlegenen Widerstand der zivilisierten Völkergemeinschaft stoßen"; das ist "eine Abschreckungsstrategie oder eine Strategie der "dissuasion" - der französische Begriff der Entmutigung beschreibt eigentlich besser, was wir wollen und meinen -, und diese Strategie ist bezogen auf unsere nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes so multipolar gewordenen Friedensgefährdungen".⁴⁹ Friedenssicherung wird "heute vielleicht mehr denn je" mit Bündnisfähigkeit gleichgesetzt.

Zugleich drängt die Bundesregierung auf die Erneuerung der NATO in Strategie und Struktur, wie sie auf den Gipfeln in London, Rom, Oslo und Brüssel beschlossen wurde. Sie sucht nach einem Konzept, das geeignet ist, die Kernfunktion des Bündnisses, d.h. die kollektive Verteidigungsfunktion mit einer nach Osteuropa ausgreifenden Funktion der kollektiven Sicherheit, in Einklang zu bringen.⁵⁰ Im Mittelpunkt stehen die primär politisch-symbolische "Ausdehnung der Stabilitätszone des Westens" nach Osteuropa sowie die Schaffung von Voraussetzungen für den Einsatz der NATO zur Krisen- und Konfliktbeherrschung in ihrem erweiterten geographischen Umfeld. In der NATO und in den Hauptstädten ihrer Mitgliedsstaaten hat sich die Einschätzung durchgesetzt, daß unter der Voraussetzung der Mandatsgewährung durch die UNO bzw. die KSZE für out-of-area-Operationen keine Revision des Washingtoner Vertrages erforderlich ist. In diesem Kontext wird "die Unterstützung internationaler Friedensmissionen der Vereinten Nationen oder der KSZE eine zunehmend wichtige Aufgabe der Allianz." Zu diesem Zweck sollen "enge Kontakte und geregelte Arbeitsbeziehungen" zu den Vereinten Nationen bzw. zur KSZE gefördert werden.⁵¹ Auf dem Brüsseler NATO-Gipfel wurde zudem verein-

48 Erklärung der Bundesregierung zum NATO-Gipfel in Brüssel, abgegeben von Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl vor dem Deutschen Bundestag, in: Bulletin des Presse und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 3, Bonn, den 17. 1. 1994, S. 17.

49 Schäuble, W., Fraktionsvorsitzender der CDU/CSU, Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, 132. Sitzung, Bonn, Freitag, den 15. Januar 1993, S. 11463.

50 Vgl. dazu Nerlich, U., Neue Sicherheitsfunktionen der NATO, in: Europa-Archiv, 23/1993, S. 663 - 672.

51 Stärkung der Sicherheit in Europa. a.a.O., S. 1221.

bart, die Zusammenarbeit zwischen Atlantischer Allianz und Europäischer Union wesentlich auszubauen.⁵²

Wie der Wandlungsprozeß der NATO vom transatlantischen Verteidigungsbündnis zu einer mehr und mehr gesamteuropäische Aufgaben wahrnehmenden Sicherheitsgemeinschaft im Detail zu konzipieren und zu realisieren ist, darüber herrscht in der Bundesregierung allerdings eine nur mühsam hinter allgemeinen Zielvorgaben verborgene Ratlosigkeit. Hier rächt sich die kurzatmige, allein auf den Streit um die Verfassungskonformität möglicher Einsatzoptionen der Bundeswehr verengte sicherheitspolitische Debatte.⁵³ In einer tiefgreifenden Orientierungskrise befangen, vergibt die Bundesregierung damit wertvolle Gestaltungschancen.

Nicht zuletzt von Deutschland wird eine Antwort auf die Frage erwartet, wie die Neustrukturierung der westeuropäisch-amerikanischen Verteidigungskooperation mit einem substantiellen Beitrag des Bündnisses zur Stabilisierung des mittelosteuropäischen Sicherheitsraumes in Einklang gebracht werden könnte, ohne daß die Sicherheit und Stabilität des Westens beeinträchtigt wird. Das von der Clinton-Administration unterbreitete Angebot einer "Partnerschaft für den Frieden" stellt einen Kompromiß zwischen den Verfechtern einer schnellen Aufnahme der reformfreudigsten mittelosteuropäischen Staaten in die Allianz und den Kräften dar, die in jeglicher Öffnung nach Osten eine Schwächung der Kernfunktion der NATO erblicken. Die Bundesregierung gehört eher zu der ersten Gruppe. Deshalb ist es nur folgerichtig, daß aus ihrer Sicht die NATO-Mitgliedschaft - zumindest der ostmitteleuropäischen Staaten - eine Option ihrer Politik bleibt.⁵⁴

Wie sich die bilateral (zwischen der NATO und dem jeweiligen mittelosteuropäischen Land) angelegten "Partnerschaften" mit dem multilateralen Rahmen des Nordatlantischen Kooperationsrates (NACC) vertragen werden, wird sich noch erweisen. Anzunehmen ist, daß dies zu einem Bedeutungs- und Perspektivverlust für den NACC führen wird. Er wird noch mehr zu dem werden, was er von Anfang an gewesen ist: Ein nachrangiges Forum, dessen Funktion in erster Linie darin besteht, die östlichen Partner über die NATO-Beschlüsse zu informieren, anstatt ihnen die Chance für eine wirkliche Teilhabe zu bieten.⁵⁵ Die gerade auch von Deutschland betriebene sicherheitspolitische Aufladung des Nordatlantischen Kooperationsrates (Diskussion von Grundsatzfragen der Sicherheitspolitik, Behandlung von Krisenherden und gemeinsame Vorbereitung von Friedensmissionen)⁵⁶ wird sich künftig stärker auf die Ausgestaltung der "Friedenspartnerschaften" verlagern.

Obleich die Europäische Union nach dem Stimmungsumschwung im Zusam-

52 Vgl. Erklärung der Bundesregierung zum NATO-Gipfel, a.a.O., S. 17.; Die Welt v. 25. 1. 1993.

53 Vgl. Nerlich, U., Neue Sicherheitsfunktionen der NATO, a.a.O, S. 666.

54 Vgl. Erklärung der Bundesregierung zum NATO-Gipfel in Brüssel, a.a.O., S. 17 u. 19.

55 Vgl. Meyer, B., Das Hamburger Modell und die Realität gesamteuropäischer Sicherheitskooperation, in: S+F, 3/1993, S. 150/151.

56 Vgl. Die Welt v. 25. 1. 1993; Die Sicherheitsinteressen Deutschlands, a.a.O., S. 103.

menhang mit der Ratifizierung des Maastricht-Vertrages in eine Legitimations- und Orientierungskrise geraten ist, hält die Bundesregierung an dem Ziel der Politischen Union fest. Sie ist entschlossen, der befürchteten Desintegration Westeuropas durch die Entwicklung gemeinsamer Politikelemente auf den Feldern Außenpolitik, Sicherheit und Verteidigung entgegenzusteuern. Die Europäische Union wird als "Grundvoraussetzung für eine tragfähige europäische Sicherheitsarchitektur" apostrophiert.⁵⁷ Sie soll drei Hauptaufgaben erfüllen: die Gewährleistung der inneren Kohäsion der Mitgliedsstaaten, die Projektion von Stabilität nach Mittel- und Osteuropa sowie die Profilierung (West-)Europas als internationaler Akteur zur Wahrnehmung eigener Interessen. In dieser Perspektive sollen die Entscheidungs- und Handlungsinstrumente für eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik geschaffen werden.

Wie weit der Weg dahin noch ist, haben die schwerfälligen und bislang erfolglosen Bemühungen der Gemeinschaft zur Beilegung des Jugoslawien-Konfliktes offenbart. Dies wird jedoch in Bonn eher als Ansporn, denn als Entmutigung aufgefaßt. In einer Gemeinsamen Botschaft haben der französische Präsident und der deutsche Bundeskanzler den Europäischen Rat der Außenminister aufgefordert, "unverzüglich damit zu beginnen, eine gemeinsame Politik zu erarbeiten" und zwar zu den vier Schwerpunkten: "Stabilitätspakt für Europa", Nahost, ehemaliges Jugoslawien und Rußland.⁵⁸ Über das Ziel einer gemeinsamen Außenpolitik hinaus werden die Weichen in Richtung auf eine eigenständige (west-)europäische Verteidigungspolitik gestellt. Für eine Übergangsphase wurde diese Aufgabe der Westeuropäischen Union (WEU) übertragen. Schrittweise soll die WEU zum europäischen NATO-Pfeiler ausgebaut werden. Spätestens bis 1996 - so hofft die Bundesregierung - werden die äußeren Zwänge zu einer Verfestigung der noch rudimentären WEU-Strukturen führen. Wenn der Vertrag über die Union 1998 ausläuft, könnte ihre volle Eingliederung in die Europäische Union erfolgen.⁵⁹

Die Bundesrepublik sieht in der WEU die Brücke zwischen der Europäischen Union und der NATO, einen Rahmen zur Anbindung Frankreichs an die westlichen Bündnisstrukturen sowie das Instrument der (West-)Europäer zur Übernahme von mehr Verantwortung für ihre Sicherheit. Sie soll ihnen die Möglichkeit einräumen, "besonders in solchen Krisensituationen handlungsfähig zu sein, in denen die NATO nicht in der Lage oder nicht willens ist einzugreifen"⁶⁰ Im Unterschied zur NATO wolle die WEU gegebenenfalls auch ohne Zustimmung des UNO-Sicherheitsrates

57 Verteidigungspolitische Richtlinien, a.a.O., S. 19.

58 Gemeinsame Botschaft von Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl und dem Präsidenten der Französischen Republik, Francois Mitterrand, an den Premierminister des Königreichs Belgien und amtierenden Präsidenten des Europäischen Rates, Jean-Luc Dehaene, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 94, Bonn, den 30. 10. 1993, S. 1050.

59 Generalanzeiger v. 13. 10. 1992.

60 Verteidigungspolitische Richtlinien, a.a.O., S. 20.

handeln.⁶¹

Ein Schritt zur Klärung des Verhältnisses zwischen der NATO und der WEU wurde mit der Vereinbarung zwischen den militärischen Führungen Deutschlands, Frankreichs und der NATO getan, wonach "deutsche und französische Soldaten im EUROKORPS schon bald für die gemeinsame Verteidigung der Allianz, für Einsätze zur Friedenssicherung und für humanitäre Aufgaben zur Verfügung stehen".⁶² Daß hier von deutscher Seite ein Scheck unterschrieben wurde, der bislang (durch das Grundgesetz) nicht gedeckt ist, gehört zu den Eigentümlichkeiten der politischen und Rechtskultur der Bundesregierung.⁶³

Inzwischen wurde erreicht, daß alle europäischen NATO-Mitglieder in der einen oder anderen Form in der WEU mitwirken. Grundsätzlich soll die Mitgliedschaft in der EG bzw. Europäischen Union auch den Beitritt zur WEU nach sich ziehen. Im Hinblick auf den langfristig ins Auge gefaßten Beitritt der mittelosteuropäischen Staaten zur EU "können Staaten, die noch nicht den ökonomischen Standard der Union erreichen, wohl aber die Kriterien für eine Sicherheitspartnerschaft erfüllen, durch neue Formen der WEU-Assoziierung an der Verantwortung für die europäische Integration teilhaben und ihren nationalen Anpassungsprozeß stabilisieren".⁶⁴ Eine zentrale Rolle spielt dabei das Konsultativforum. Gegenüber Rußland und den anderen Staaten der GUS wird eine breit angelegte Kooperation angestrebt, um diese "strategisch einzubinden und ihre legitimen Sicherheitsinteressen zu befriedigen". Kooperative Beziehungen als "eine wichtige Vorstufe zum präventiven Krisenmanagement" sollen ebenfalls mit den südlichen Mittelmeeranrainern angebahnt werden.⁶⁵

Die KSZE bindet als einzige Struktur im euro-atlantischen Raum nicht nur alle Staaten der Region sondern auch die für die Stabilität in diesen Raum entscheidenden Machtpole gleichberechtigt ein: die USA, die EG und Rußland. Diese Dimension macht die KSZE auch aus der Sicht der deutschen Sicherheitsinteressen und -politik unverzichtbar. In scharfem Kontrast dazu steht, daß sich immer mehr Vertreter der sicherheitspolitischen scientific community Deutschlands enttäuscht von der KSZE als Gestaltungsrahmen für eine europäische Sicherheitsstruktur abwenden.⁶⁶ Vor dem Hintergrund der Rückkehr zu einem eher traditionellen Verständnis von Sicherheit und Sicherheitspolitik ist diese Geringschätzung einerseits das Ergebnis einer Überforderung der derzeitigen Leistungsfähigkeit der Helsinki-Konfe-

61 Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 13. 11. 1992.

62 Bündnis- und Einsatzfähigkeit der Bundeswehr bleiben gewährleistet. Rede des Bundeskanzlers in Hamburg, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 58, Bonn, den 2. 7. 1993, S. 610.

63 Vgl. Bahr, E., Die Verfassung steht über dem Bündnis. Berliner Zeitung v. 28. 1. 1993.

64 Verteidigungspolitische Richtlinien, a.a.O., S. 20.

65 ebenda, S. 21.

66 Vgl. z.B. v. Bredow, W./Jäger, Th., a.a.O., S. 154, Arnold, H., KSZE: Rohbau oder Ruine, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 2/1994, S. 210 - 217.

renz und andererseits der Unterschätzung ihrer künftigen Entwicklungspotenzen.

Das Festhalten an der KSZE erklärt sich unter anderem aus der Tatsache, daß sich die Bundesrepublik als ordnungspolitische Führungsmacht innerhalb des gesamteuropäischen Prozesses versteht.⁶⁷ Ihre Politik zielt auf die weitere Institutionalisierung bzw. Verrechtlichung sowie auf die Erhöhung der Autorität der KSZE. Dies soll auf dem Wege der Stärkung ihrer Mechanismen und operativen Fähigkeiten, einer größeren Verbindlichkeit ihrer Prinzipien und Beschlüsse geschehen. Unausgesprochen liegt diesem Ansatz das Bestreben zugrunde, den mangelnden politischen Willen der Teilnehmerstaaten durch die Übertragung von mehr Entscheidungs- und Durchsetzungsfähigkeit auf die KSZE-Institutionen zu kompensieren.

Als "Dach" oder "Pool" für die anderen euro-atlantischen Institutionen bildet die KSZE den Rahmen für die Weiterentwicklung und Durchsetzung der gemeinsamen Werte und Normen, für Weichenstellungen in bezug auf eine alle Bereiche umfassende gesamteuropäische Kooperation, für die Harmonisierung und Vertiefung von Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle in Europa sowie für die Vorbeugung, Verhinderung und Regelung von Krisen und Konflikten in eigener Verantwortung bzw. durch die Übertragung eines Mandats an andere Institutionen.⁶⁸ Ein essentieller Schritt zur Entlastung der UNO wurde mit der Etablierung der KSZE als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der UNO-Charta getan. Damit bestehen aber noch längst nicht alle Voraussetzungen für ein wirksames Konfliktmanagement im euro-atlantischen Raum. Die Stärkung der "Möglichkeiten zur präventiven Diplomatie" gehört zu den Prioritäten deutscher KSZE-Politik.⁶⁹

Auch die Bundesregierung mißt nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes den Vereinten Nationen für die Regelung der internationalen Probleme und für die Verwirklichung spezifischer Interessen eine deutlich höhere Bedeutung bei. Um die Vereinten Nationen zum "zentralen Friedenshüter der Menschheit" zu machen, hat Außenminister Kinkel mit Blick auf eine Effektivierung friedenserhaltender Maßnahmen ein Bündel von Vorschlägen unterbreitet: eine verbesserte Ausstattung der Abteilung für friedenserhaltende Maßnahmen des UN-Sekretariats; die Schaffung von stand-by forces unter Einschluß zivilen Personals; die Herstellung von Vernetzungen im militärischen Bereich zur NATO und zur WEU; die Koordinierung der nationalen Ausbildung und Vorbereitung von Blauhelmen durch die UNO sowie die Sicherstellung einer verlässlichen Finanzierung der Maßnahmen.⁷⁰

Beim Lesen der Erklärung des deutschen Außenministers vor der UN-Vollversammlung im September 1993 entsteht durchaus der Eindruck, als lasse sich die Politik der Bundesrepublik "in, für und mit den Vereinten Nationen" von einem

67 Vgl. Heydrich, W./Krause, J. a.a.O., S. 283.

68 Verteidigungspolitische Richtlinien, a.a.O., S. 22/23.

69 Die Sicherheitsinteressen Deutschlands, a.a.O., S. 104.

70 Vgl. Rede des Bundesaußenministers vor den Vereinten Nationen, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 79, Bonn, den 30. 9. 1993, S. 913 u. 916.

weiten, kooperativen Verständnis internationaler Sicherheit leiten.⁷¹ Der Vergleich einzelner Aspekte dieser programmatischen Stellungnahme mit der realen Politik der Bundesrepublik ergibt indes ein eher ambivalentes Bild. Ein instruktives Beispiel hierfür ist die Art und Weise, wie der Anspruch Deutschlands auf einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat betrieben wird. Ganz abgesehen davon, daß dazu bislang keine öffentliche Debatte geführt wurde, und die wissenschaftliche Diskussion gerade erst beginnt,⁷² wurde damit pragmatisch eine Entscheidung gesetzt, deren Folgewirkungen für die deutsche Politik und für die Wirksamkeit der UNO noch kaum bedacht worden sind. Offenbar will man sich auch in dieser Frage alle Optionen offenhalten. Kurzfristig wird der mit Hoffnung auf Akzeptanz in der deutschen Öffentlichkeit erhobene Anspruch zum Legitimationsrahmen für internationale Einsätze der Bundeswehr. Hauptsächlich scheinen jedoch machtpolitische Erwägungen im Spiel zu sein: Die Mitgliedschaft im Sicherheitsrat wird zum Attribut der Gleichstellung mit den anderen europäischen Großmächten und damit zur Eintrittskarte in den "inner circle" der Weltpolitik. Angesichts der nicht mehr völlig auszuschließenden Möglichkeit eines sich wieder zunehmend autoritär und imperial gebärdenden Rußlands, wird zugleich empfohlen, "Alternativen einer angemessenen Sicherheitspolitik für den Fall zur Verfügung zu halten, daß die Kooperation unter den ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates zusammenbricht und vitale Interessen in angemessener Weise geschützt werden müssen".⁷³ Hier würde sich der Kreis zur NATO und zur WEU schließen.

Eingeklemmt zwischen den durch die verfehlte Einigungspolitik zusätzlich answellenden wirtschaftlichen und politischen Belastungen im Innern und den durch Unwägbarkeiten in Mittel- und Osteuropa und mangelnde Gestaltungskraft der westlichen Verbündeten gekennzeichneten internationalen Situation sind der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik die konzeptionelle Perspektive und das Stehvermögen für deren Durchsetzung abhanden gekommen. Eine noch weitgehend von traditionellen Denk- und Wahrnehmungsmustern geprägte Sicht auf das tiefgreifend veränderte strategische Umfeld der Bundesrepublik führt zu einer halbherzigen und widersprüchlichen Mischung konservativer und innovativer Konzept- und Politikelemente, zu einem Schwanken zwischen Abschottung und Öffnung. Sollte sich dieses "muddling through" fortsetzen, riskiert Deutschland, die sich in den gegenwärtigen europäischen und internationalen Umbruchprozessen bietenden Gestaltungschancen zu verspielen. Mehr noch: Es steht zu befürchten, daß sich auch aufgrund heutiger Entscheidungen der Bundesregierung die Rahmenbedingungen für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik in den kommenden Jahren und Jahrzehnten drastisch verschlechtern werden.

71 Vgl. ebenda, S. 913 - 917.

72 Vgl. Wagner, W., Der ständige Sitz im Sicherheitsrat, in: Europa-Archiv, 19/1993, S. 533 - 540; Kaiser, K., Die ständige Mitgliedschaft im Sicherheitsrat, in: Europa-Archiv, 19/1993, S. 541 - 552.

73 Kaiser, K., Außenpolitik in einer neuen Welt: Der Wandel der internationalen Rahmenbedingungen, Arbeitspapiere zur Internationalen Politik 72, a.a.O., S. 23.