

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Dieter S. Lutz

Zum äußeren und inneren Frieden

Kann die heutige Demokratie den Gefahren der Zukunft standhalten?

Walter Schilling

Die Zukunft der deutschen Streitkräfte

Bernhard Fleckenstein

Warum wir die Wehrpflicht (noch) brauchen

Carsten Giersch

Der Jugoslawien-Konflikt als Testfall europäischer Sicherheit

B 29/97
11. Juli 1997

Dieter S. Lutz, Dr. rer. soc., Dr. rer. adm., geb. 1949; Direktor und Stiftungsvorstand des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); Begründer und Herausgeber der wissenschaftlichen Buchreihe „Demokratie, Sicherheit, Frieden“ (DSF), der „Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden“ (S + F) und des OSZE-Jahrbuches.

Veröffentlichungen u. a.: Deutschland und die Kollektive Sicherheit, Opladen 1993; (Hrsg.) Deutsche Soldaten weltweit?, Reinbek 1993; (Mitverf.) Die Europäische Sicherheitsgemeinschaft, Bonn 1995; (Mitverf.) The European Security Community (ESC), Baden-Baden 1996.

Walter Schilling, Dr. phil., geb. 1938; Studium der Politikwissenschaft, Neueren und Neuesten Geschichte und Slawistik an der Ludwig-Maximilians-Universität München; 1973–1988 Referent im Bundesministerium der Verteidigung (Rüstungskontrolle und Militärstrategie) sowie Dozent an der Führungsakademie der Bundeswehr (Internationale Beziehungen); 1988–1991 Militärattaché in Moskau; seit 1993 freier Publizist.

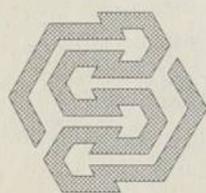
Zahlreiche Veröffentlichungen zu Fragen der Internationalen Politik

Bernhard Fleckenstein, Direktor und Professor, geb. 1940; Studium der Sozialwissenschaften an der Universität Frankfurt/M., der Harvard University und am Massachusetts Institute of Technology; 1969–1972 wiss. Mitarbeiter im Amt des Wehrbeauftragten; 1973–1981 Mitglied des Planungsstabes des Bundesministers der Verteidigung, 1982–1983 im Führungsstab Streitkräfte, 1984–1996 Leiter des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr; seit 1997 an der Universität der Bundeswehr, München.

Veröffentlichungen: Beiträge zur Militärsoziologie und Sicherheitspolitik, zuletzt: Germany after Unification: Converging and Conflicting Views, SOWI Arbeitspapier Nr. 98, Strausberg 1996; Wind of Changes, in: German Comments, Nr. 45, Januar 1997.

Carsten Giersch, Dr. phil., geb. 1965; Studium der Politischen Wissenschaft, Neueren Geschichte und Geographie in Erlangen-Nürnberg und Bonn; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Seminar für Politische Wissenschaft der Universität Bonn.

Veröffentlichungen: (zus. mit Daniel Eisermann) Die westliche Politik und der Kroatienkrieg 1991–1992, in: Südosteuropa, 43 (1994) 3–4; in Vorbereitung: Konfliktregulierung in Jugoslawien, 1991–1995. Die Rolle von OSZE, EU, UNO und NATO, Baden-Baden 1997.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Zum äußeren und inneren Frieden

Kann die heutige Demokratie den Gefahren der Zukunft standhalten?

Zur aktuellen Friedens-Unordnung

Frieden ist ein existenzhaltender und existenzentfaltender Prozeß. Er soll im Zusammenleben der Menschen und Völker Krieg, Gewalt, Ausbeutung, Armut, Hunger und Unterdrückung verhüten oder beseitigen. Er soll ferner die natürlichen Lebensgrundlagen und ihre Entwicklungsmöglichkeiten sowohl nutzen als auch für kommende Generationen bewahren.

In den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg standen Ost-West-Konflikt und Kalter Krieg der Verwirklichung von Frieden im definierten Sinne entgegen. Die Hoffnung der Menschen, ja das Versprechen der Politik zu Zeiten des Ost-West-Gegensatzes aber war es, die großen existentiellen Probleme zu lösen, wenn nur erst einmal Abschreckungssystem und Nuklearkriegsgefahr überwunden wären. Entsprechend euphorisch waren die Begriffe, die das Ende des Ost-West-Konfliktes nach 1989 begleiteten: Gesprochen wurde von „Epochenbruch“, „Zeitenwende“, „Jahrhundertchance“ und „Neuer Weltordnung“. Endlich schien die Erfüllung aller Hoffnungen auf einen grundlegenden Friedensprozeß zum Greifen nahe.

Heute, nur wenige Jahre später, sieht die Realität in dramatischer Weise anders aus: Keine der hochgesteckten Erwartungen hat sich wirklich erfüllt. Vor allem kann von der endgültigen Beseitigung des Krieges nicht gesprochen werden. Im Gegenteil: Erstmals seit Jahrzehnten herrschte über Jahre hinweg auch mitten in Europa wieder Krieg. Spätestens seit August 1995 war auch die NATO – erstmals seit ihrer Gründung – quasi Kriegspartei.

Aber selbst wenn man zu Unrecht das Kriegsmorden im zerfallenden Jugoslawien als Nachwehen einer untergegangenen Ära abtut und ferner die Dutzende weiterer Konflikte, die auch nach 1989/90 noch immer blutig ausgetragen wurden und werden, als Betriebsunfälle ignoriert – von der Bildung einer stabilen Friedensordnung „auf Dauer“ oder von einem unumkehrbaren Prozeß in Rich-

tung auf Frieden kann gleichwohl nicht die Rede sein. Dazu Bundespräsident Roman Herzog im Rahmen des Neujahrsempfangs für das Diplomatische Korps am 10. Januar 1996: „Wir sind weit entfernt von einer friedlichen Weltgesellschaft . . . Im Jahr 2025 werden 8,5 Milliarden Menschen ernährt und mit Energie versorgt werden müssen. Dieser Bevölkerungszuwachs wird zu über 90 Prozent in den Entwicklungsländern stattfinden. Die Vernichtung unserer natürlichen Lebensgrundlagen hält an. Der Armutsgraben zwischen Nord und Süd droht breiter zu werden, wenn es nicht gelingt, das Erhardsche Prinzip des Wohlstands für alle durchzusetzen. Dabei stehen wir vor einer neuen Aufgabe. Wir können diesen Wohlstand nicht mehr nur durch die Wachstumsmuster des Nordens erreichen. Zur umweltverträglichen nachhaltigen Entwicklung gibt es heute keine Alternative mehr.“

Die globalen Armuts- und Umweltprobleme sind nicht mehr national, sondern nur noch multilateral zu lösen. Hunger und Unterernährung sind immer noch weit verbreitet. Das können wir ebenso wenig hinnehmen wie die Verletzung elementarer Menschenrechte. Wir werden die ökonomischen, ökologischen und sozialen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts nur durch die Stärkung der internationalen Zusammenarbeit meistern können.“

Gerade aber diese von Bundespräsident Herzog angemahnte „internationale Zusammenarbeit“ kommt nicht voran, sie läßt im Gegenteil seit Ende des Ost-West-Konfliktes eher noch nach. Im jüngsten Jahresbericht „Strategic Survey 1996/97“, den das Londoner Internationale Institut für Strategische Studien (IISS) im April 1997 vorgelegt hat, wird deshalb an prominenter Stelle die Neigung der Regierungen zur introvertierten innenpolitischen Nabelschau und ihre Unfähigkeit zu globalem Handeln angeprangert. Bereits der erste Satz des Berichtes lautet: „Überall auf der Welt wurde 1996 die Außen- und Sicherheitspolitik mit einer alles durchdringenden und hartnäckigen Spießigkeit betrieben.“

Die Auswirkungen für Frieden und Sicherheit, Umwelt und Nachwelt sind verheerend. Nach

einer Untersuchung des Worldwatch-Instituts, die Ende Mai 1997 in Washington vorgelegt wurde, hat z. B. der weltweite Ausstoß von Treibhausgasen 1996 abermals einen Rekordwert erreicht. Zur Erinnerung: Auf dem sogenannten Erdgipfel von Rio de Janeiro 1992 hatten 178 Staatsoberhäupter und Regierungsvertreter öffentlichkeitswirksam den „Frieden mit der Natur“ deklamiert. Im fünften Jahr nach Rio stiegen gleichwohl die Kohlenstoff-Emissionen bei der Verbrennung von Öl, Kohle und Gas auf die gewaltige Menge von schätzungsweise 6,25 Milliarden Tonnen.

Verpassen wir die Jahrhundertchance von 1989/90? Ist sie zu spät gekommen? Leben wir bereits am Vorabend von Selbstzerstörung und Vernichtung? Auch das jüngste Friedensgutachten 1997 der drei führenden deutschen Friedensforschungsinstitute, das Mitte Juni 1997 erschien, gibt in weiten Teilen eine eher „düstere“ Antwort: „Die Politiker aller Länder scheuen es noch immer, sich den langfristig drohenden Trends entgegenzustellen. Substantiell hat sich deshalb seit der Konferenz von Rio nichts geändert. Niemand spricht mehr von der Versöhnung zwischen Ökonomie und Ökologie. Eingezwängt zwischen wirtschaftlicher Globalisierung und weltweiter Arbeitslosigkeit, zerstört die Menschheit weiterhin ihre eigenen Überlebensgrundlagen. Das globale Klima verändert sich signifikant mit jedem weiteren Jahr. Mit sinnlosen Ertragssteigerungen werden immer größere Teile des fruchtbaren Bodens degradiert und die Genressourcen der Natur weiter vernichtet. Die Weltmeere sind nahezu leergefischt; wegen des knapp gewordenen Trinkwassers drohen bereits bewaffnete Konflikte. Auch die Kluft zwischen Arm und Reich wächst unverändert. Während Teile Afrikas in Unregierbarkeit und Chaos versinken, erleben eine Anzahl ostasiatischer Länder einen beispiellosen wirtschaftlichen Boom, freilich zu Lasten eines Ausmaßes an Naturzerstörung, das selbst die wachstumsorientierte Weltbank besorgt macht.“

Zur gordischen Komplexität

Nochmals: Die Hoffnungen und hochgesteckten Erwartungen aus der Zeit des Ost-West-Konfliktes haben sich nicht erfüllt; die Versprechen, die mit der Überwindung des Kalten Krieges und des Abschreckungssystems verbunden wurden, sind von der Politik nicht eingehalten worden. Von der endgültigen Beseitigung von Krieg sowie anderer-

seits der Bildung einer stabilen Friedensordnung „auf Dauer“ oder doch wenigstens von einem unumkehrbaren Prozeß in Richtung Frieden kann auch heute keine Rede sein. Zu viele existentielle politische, militärische, ökonomische, ökologische, technologische und selbst auch ethische und anthropologische Fragen und Probleme, Entwicklungen und Trends, Gefahren und Risiken, Fakten und Daten belegen das Gegenteil. Nicht zu vergessen auch ihre „gordische Komplexität“: Kommt es zum *worst case*, so zerbricht die Erde nicht unter dem Gewicht der Überbevölkerung allein. Die Menschheit verhungert, verdurstet oder erfriert ferner nicht nur am Mangel an Anbauflächen, Nahrung, Wasser und sonstigen Ressourcen. Die kommenden Generationen ersticken auch nicht allein an Abfall- und Schadstoffen oder ertrinken in den Sintfluten der Klimakatastrophen. Die Staaten zerbrechen nicht nur an Korruption, organisierter Kriminalität oder Massenarmut. Die Gesellschaften verfallen nicht lediglich durch die Wucht terroristischer Anschläge. Der Weltuntergang schließlich ist nicht das befürchtete nukleare Inferno. Es ist vielmehr die Menge und Vielschichtigkeit der Belastungen, das gordische Problemknäuel, das in der Gegenwart immer rascher immer größer wird und der Menschheit endgültig eine friedliche Zukunft versperren könnte. Vielleicht wäre es möglich, jedes einzelne Problem in der Gegenwart noch zu lösen. Schon hier bin ich skeptisch! Lassen wir es aber zu, daß existentielle Probleme und Risiken auch weiterhin exponentiell zunehmen, und treten künftig mehrere gleichzeitig auf, so ist nicht nur die Grenze der Belastbarkeit des politisch-ökonomisch-ökologischen Systems erreicht, sondern vermutlich auch die Grenze der Problemlösungs- und Handlungsfähigkeit und damit auch der Friedensfähigkeit der Menschen überschritten.

Zu Recht hat deshalb Bundespräsident Roman Herzog in seiner „Berliner Rede“ am 26. April 1997 im Hotel Adlon unter dem Motto „Aufbruch ins 21. Jahrhundert“ gemahnt: „Uns fehlt der Schwung zur Erneuerung, die Bereitschaft, Risiken einzugehen, eingefahrene Wege zu verlassen, Neues zu wagen . . . Unsere Eliten dürfen den notwendigen Reformen nicht hinterherlaufen, sie müssen an ihrer Spitze stehen.“ Fraglich allerdings ist, ob angesichts der angeführten gordischen Komplexität die Schlußfolgerung des Bundespräsidenten auch künftig und in jedem Fall noch Gültigkeit besitzt: „Ich behaupte: Wir haben kein Erkenntnisproblem, sondern ein Umsetzungsproblem.“ Meines Erachtens haben wir schon heute – und um so mehr künftig – beides.

Ist es denn ein Zufall, daß selbst auf Europa bezogen die „Jahrhundertchance“ des „Epochenbruchs“ von 1989/90 ungenutzt bleibt? In der Pariser Charta von 1990 haben die OSZE-Staaten noch euphorisch den Willen ihrer Völker verkündet, eine Friedensordnung auf der Basis ungeteilter Sicherheit in und für Europa zu bauen. Nur wenige Jahre später plant die NATO in einem einzigartigen historischen Rückschritt die Ausdehnung des Militärpaktes nach Osten. Obendrein tut sie es in überaus erstaunlicher Weise dilettantisch.

Scheitert die gegenwärtige Politik bereits an und in Europa? Welche Berechtigung hat dann eigentlich noch die Hoffnung auf eine friedliche Lösung der existentiellen Menschheitsprobleme der Zukunft? Tiefe Skepsis ist angebracht. Schon heute gibt es keine befriedigenden Antworten auf eine Vielzahl von Fragen. Mehr noch: Schon heute sind Zweifel berechtigt, ob von Wissenschaft und Politik auch alle Probleme gesehen, ob auch wirklich alle Fragen – und überdies richtig – gestellt werden. In seiner Rede vor der Stiftung Wissenschaft und Politik am 13. März 1996 in Ebenhausen hat Bundespräsident Herzog für diese Situation das Bild des Rastelli gebraucht: „Die Zukunft ist unübersichtlicher als je zuvor. Eine neue Weltordnung ist nicht in Sicht. Manche nennen das Multipolarität. Ich selber habe immer gesagt, bis 1989 war es Ping-Pong: Westen gegen Osten. Heute ist es Rastelli: Man arbeitet mit vielen Bällen gleichzeitig und weiß nicht, was herauskommt und wie lange man es durchhält. Niemand weiß beispielsweise, wie nukleare Abschreckung in einem multipolaren System funktionieren soll ... im übrigen sind die drohenden Instabilitäten ja heute nicht mehr nur strategischer Natur. Soziale, ökologische, kulturelle Ungleichgewichte schaffen zusätzliche Sicherheitsrisiken, die den militärischen langfristig kaum nachstehen. Nie waren Politik und Wissenschaft stärker herausgefordert als heute.“

In der Realität freilich gibt es Politiker, darunter Bundesminister, die entgegen der Mahnung des Bundespräsidenten zur engeren Zusammenarbeit öffentlich die Studien und Ergebnisse wissenschaftlicher Institute und Stiftungen als irrelevant bezeichnen, sich damit brüsten, sie nicht zur Kenntnis zu nehmen, und – das ist neu für die politische Kultur der Bundesrepublik – auch jeden Diskurs zu ihnen nicht genehmen Themen oder Positionen verweigern.

Aber selbst wenn man das Problem der „Ignoranz der Macht“ als zeitenunabhängig beiseite läßt: Wer eigentlich hat angesichts der Fülle der im ausgehenden 20. Jahrhundert zu bewältigenden und

im friedensgefährdenden Sinne existentiellen und grenzüberschreitenden Probleme noch den Überblick über ihre Gesamtheit und Komplexität? Von der Überbevölkerung bis zum Waldsterben? Von der Globalisierung bis zur Massenarbeitslosigkeit? Vom Welthunger bis zur Armutsmigration? Von der Klimaveränderung bis zum Ozonloch? Von der Desertifikation bis zum Artensterben? Vom kalkulierten Super-GAU bis zum Terrorismus mit Massenvernichtungsmitteln? Vom Krieg um Wasser bis zur ethnischen Säuberung? Vom Rüstungsexport bis zum Fundamentalismus? Von der Veränderung des Menschenbildes durch zivile Technologien bis hin zur Mißachtung der Menschenwürde durch sogenannte „exotische“ Waffen?

Wer kennt die Vielschichtigkeit und Vernetztheit dieser und einer Vielzahl weiterer Gefahren und Probleme, ihrer Ursachen und ihrer Wechselwirkungen? Wer hat die Kraft, exponentielle Entwicklungen rechtzeitig zu stoppen? Wer kann gigantische Risiken und latente Katastrophen mit ihren voraussehbaren Folgen in ein rationales Kalkül für eine friedliche Gegenwart und Zukunft zusammenführen? Wer kann unter drastischem Zeitdruck die richtige Entscheidung fällen? Wer besitzt die Legitimation, über Grenzen hinweg zu entscheiden und zu handeln? Läßt sich das Knäuel der in- und miteinander verwobenen Probleme überhaupt noch gewaltlos entwirren, ohne noch größere Gefahren und Risiken heraufzubeschwören?

Das gesamte Wissen der Menschheit soll sich mittlerweile alle fünf bis sieben Jahre verdoppeln. In den letzten dreißig Jahren wurden mehr Informationen neu produziert als in den fünftausend Jahren zuvor. Jeden Tag werden weltweit eintausend Bücher publiziert und zwanzigtausend wissenschaftliche Aufsätze veröffentlicht. Eine Ausgabe der „New York Times“ enthält heute mehr Informationen als sie jemand, der im siebzehnten Jahrhundert in England lebte, während seines gesamten Lebens zur Verfügung hatte. – Warum gleichwohl so viele offene Fragen? Warum so wenige oder keine Antworten?

Gegenwärtig fühlt oder weiß (fast) jeder – von den Bürgerinnen und Bürgern über die Entscheidungsträger bis zum Bundespräsidenten –, daß große existentielle Probleme bestehen; (fast) keiner aus der politischen Klasse aber weiß, wie sie zu lösen sind, oder ist willens oder fähig, es zu tun. Eine ausweglose Situation? Oder typisch für eine vorrevolutionäre Zeit?

Der deutsche Physiker und Philosoph Carl Friedrich von Weizsäcker empfindet die gegenwärtige Zeit als prä-revolutionär; das amerikanische Mitglied des „Club of Rome“ Dennis Meadows sieht die Menschheit in „einer geradezu revolutionären Situation“; der Schweizer Unternehmensberater Gottlieb Guntern hat den Eindruck, „es braucht in Deutschland nicht mehr viel, dann könnte es explodieren“. Die Gefahr – so Guntern – „ist, daß sich Sekten wie Scientology dies zunutze machen“. Und was ist mit den Le Pens und den Schirnowskis unserer Welt?

Stehen wir am Vorabend von Destruktion und Vernichtung? Leben wir am Vorabend von Umbruch und Revolution? Was wird die nächste Zeit bringen? Die Apokalypse? Den friedlichen Bruch und Umbruch? Oder bleibt angesichts von Dilettantismus, Komplexität und Zeitknappheit nur noch das Durchschlagen des gordischen Knäuels, also das Schwert des Alexander?

Zum Anti-Effizienz-Effekt von Demokratie

Die ausstehenden Antworten fallen nicht einfach vom Himmel, die dringend notwendigen Entscheidungen und Handlungen finden nicht im luftleeren Raum statt, vielmehr werden sie im Rahmen gesellschaftlicher Strukturen, staatlicher Einheiten, politischer Herrschafts- und Regierungsformen gegeben, gefällt, vollzogen – oder aber eben verweigert, werden Zeit und Chancen vertan. Wer nach den „Grenzen der Handlungs- und Friedensfähigkeit der Menschen in einer vor-revolutionären Zeit“ fragt, kommt deshalb an einer Kritik des politischen Systems selbst nicht vorbei. Dies gilt auch für die Demokratie. Sie ist aus meiner Sicht gegenwärtig keineswegs so selbstverständlich die Zwillingsschwester des Friedens, wie gemeinhin dargestellt.

Bereits 1762 hatte Jean-Jacques Rousseau im „Gesellschaftsvertrag“ festgehalten: „Wenn es ein Volk von Göttern gäbe, würde es sich demokratisch regieren. Eine so vollkommene Regierungsform paßt für Menschen nicht.“ Und Immanuel Kant bestätigte 1795 in seiner Schrift „Zum ewigen Frieden“: „Nun ist die republikanische Verfassung die einzige, welche dem Recht der Menschen vollkommen angemessen, aber auch die schwerste zu stiften, vielmehr noch zu erhalten ist, dermaßen, daß viele behaupten, es müsse ein Staat von Engeln sein, weil Menschen mit ihren selbstsüchti-

gen Neigungen einer Verfassung von so sublimen Form nicht fähig wären.“ Knapp zwei Jahrhunderte später hat Winston Churchill diese Kritik in seiner Weise vom Kopf auf die Füße gestellt: Demokratie ist das schlechteste Regierungssystem auf der Welt – mit Ausnahme aller anderen.

Zweifel an der Demokratie sind also nicht neu; Kritik scheint berechtigt und notwendig. Die Arbeiten von Experten wie Wilfried Röhrich, Hans Herbert von Arnim, Erwin K. Scheuch, Fritz W. Scharpf und anderen sind hierfür Beleg und Bestätigung. Themen wie die „Kanzlerdemokratie“, die „Parteiendemokratie“, die „Verbändedemokratie“, die „Marktdemokratie“ und ähnliche mehr müssen offensichtlich immer wieder aufgegriffen und kritisch beleuchtet werden. Die Alternative wäre – auch in der Demokratie – die Gefahr des ungezügelter Machtmißbrauchs und daraus folgend die zunehmende Staats- und Politikverdrossenheit der Bürger und Bürgerinnen.

Recht verstanden, sind die genannten Gefahren allerdings keine substantiellen Schwächen der Demokratie, sondern systeminhärende Defizite und Unzulänglichkeiten, also bloße In-Effektivitäten. Sie sind insofern „nur“ Begleiterscheinungen – wenn auch zu bekämpfende – des Anti-Effizienz-Effektes von Demokratie.

Was heißt das? Rechtsstaatliche Demokratie ist anti-effizient in dem Sinne, daß sie Macht und Freiräume organisieren, sie aber auch zugleich beschränken muß. Gerade in der gleichzeitigen Optimierung der miteinander konkurrierenden Aufgaben liegt mit Blick auf die Existenzhaltung und -entfaltung der Menschen auch die eigentliche (Garantie-)Funktion von Demokratie. Der Anti-Effizienz-Effekt ist also keineswegs ein Minus. Im Gegenteil: Will Demokratie ihren Namen verdienen, so muß dieser Effekt erhalten bzw. berücksichtigt werden. Gelegentliche Ineffizienz muß in Kauf genommen werden.

Zur Kunst des Politischen allerdings gehört es, Anti-Effizienz-Effekt und Garantiefunktion von Demokratie zu optimieren, zumindest aber im Lot zu halten. Laufen die „Begleiterscheinungen“ aus dem Ruder, so ist die Demokratie und sind mit ihr Staat und Gesellschaft in Gefahr. Nicht zuletzt auch deshalb muß Demokratie sich als solidarisch und wehrhaft zugleich verstehen. Solidarität und soziale Gerechtigkeit sind der Kitt eines demokratischen Gemeinwesens. Aber nur wenn die Demokratie auch wehrhaft ist, kann sie Macht organisieren und materielle Freiräume und Rechte auf Dauer garantieren. Nicht zuletzt deshalb ist Demokratie auch und vor allem ein Ordnungsrah-

men mit Werte-Orientierung – allerdings ohne zum Obrigkeitsstaat zu deformieren. Erst Ordnung macht Vielfalt in gesellschaftlichem Rahmen möglich. Und nur auf der Basis von Werte-Verbindlichkeit, ja Werte-Konsens ist ein pluralistisches Gemeinwesen dauerhaft zu innerem Frieden fähig. Deshalb müssen einfache, wenn auch unbequeme Wahrheiten ausgesprochen und befolgt werden. Einige Beispiele zur Illustration:

- Einwanderung und Zuzug müssen im Interesse sowohl der Alt- als auch der Neubürger „rational gesteuert werden“ können (Oskar Lafontaine/Rudolf Scharping), ohne durch den Vorwurf von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit denunziert zu werden;
- demokratische Integration und kulturelle Assimilation sind zweierlei, ebenso wie auch kulturelle Vielfalt und Multikultur zweierlei sind (Bassam Tibi). Quelle eines friedlichen Miteinanders und eines demokratischen pluralistischen Interessenausgleichs ist eine anerkannte, verbindliche Werte-Orientierung;
- es muß eine Antwort gefunden werden auf die Frage, welcher Verzicht dem einzelnen in der Demokratie abverlangt werden muß und darf, um Freiheit und materielle Lebensgrundlagen für alle zu erhalten;
- es kann nicht sein, daß ein Teil der Menschen immer mehr Überstunden macht, ein zweiter Teil die täglichen Stunden der Erwerbsarbeit als Störfaktor in der Freizeitwoche ansieht, ein dritter, immer größer werdender Teil (in Deutschland derzeit über vier Millionen Menschen) händeringend Arbeit sucht;
- eine funktionierende Gesellschaft hängt davon ab, ob die Last der Solidarität für die Erfolgreichen tragbar bleibt, aber auch, ob die Erfolgreichen begreifen, daß ihr Wohlergehen unlösbar – politisch wie wirtschaftlich – mit den Schwächeren verknüpft ist (Roman Herzog);
- zur Unternehmenskultur gehört auch das Bekenntnis zu Verantwortung, zu Arbeits-, Steuer- und Sozialpatriotismus. Unternehmen haben Pflichten gegenüber Anteilseignern *und* Arbeitnehmern *und* gegenüber der Gemeinschaft. Wenn in den westlichen Industriestaaten die Menschen keine angemessenen Beschäftigungsmöglichkeiten mehr finden und sozial abrutschen, gerät das *gesamte gesellschaftliche* Fundament ins Wanken (Henning Voscherau);
- es ist zu fragen, ob die Wirtschaft dem Menschen dient oder der Mensch der Wirtschaft;

- es ist kein Naturgesetz, daß in einer Demokratie bis zu 19 Behörden gefragt werden müssen, wenn man einen Produktionsbetrieb errichten will, obwohl er neue Arbeitsplätze schafft (Roman Herzog);
- was unserer Gesellschaft am meisten fehlt, sind zwei Dinge: Kreativität und Führung – in allen Bereichen (Gottlieb Guntern);
- die Verhütung organisierter Kriminalität verlangt einen starken Rechtsstaat. Eine Demokratie ohne Führung ist eine Einladung für das organisierte Verbrechen, für Rauschgift- und Waffenhandel, Falschgeldherstellung und -vertrieb, Schutzgelderpressung, illegales Glücksspiel, Prostitution, Zuhältereie, Menschenhandel und ähnliches mehr;
- das normale Rechtsempfinden, das Gefühl für das, was man tut und nicht tut, ist gegenwärtig durch das Fehlen ethischer Grundsätze und moralischer Barrieren so verkümmert, daß man sich fragen muß: Kann eine Gesellschaft unter solchen Umständen überhaupt leben? (Marion Gräfin Dönhoff).

Diese und ähnliche Beispiele sind bislang die Ausnahmen: Noch fehlt der Wille, die Entschlossenheit der Gesellschaft bzw. des Staates, öffentlich und deutlich zu sagen, was man will und was man nicht will – also das Gegenteil von gleichgültiger Beliebigkeit, von „anything goes“.

Was aber, wenn die Folgen der Freiräume – sei es als Fehlen der angesprochenen ethischen Grundsätze, sei es als „Raubtierkapitalismus“, sei es als organisierte Kriminalität und ähnliches mehr – existentiell bedrohlich und grenzüberschreitend sind? Was, wenn die Macht, diese Folgen zu bewältigen, diktatorische Züge tragen müßte? Wäre Demokratie dann nicht nur ineffizient, sondern auch defizient? Nochmals: Gelegentliche Ineffizienz muß in Kauf genommen werden. Defizienz hingegen wäre in Wahrheit das Ende der Demokratie.

Zur Defizienz der Demokratie

Künftig – oder besser: derzeit schon – geht es aber nicht länger allein um systeminhärente Defizite und Unzulänglichkeiten, also um bloße In-Effektivitäten. Gefordert ist vielmehr die friedliche Problembewältigungsfähigkeit des politischen Systems als solche, d. h. die Überlebensfähigkeit der Demokratie im Grundsatz: Ist die pluralistische

und nationalstaatlich verfaßte Demokratie nicht zu schwach (zu ineffizient), ja in ihrer Anlage sogar zu unvollständig (zu defizient), um mit den Problemen der nahen Zukunft fertig zu werden? Skepsis jedenfalls ist zum wiederholten Male mehr als angebracht:

– Demokratie in der modernen Industriegesellschaft heißt „halbierte Demokratie“ (Ulrich Beck): Nur ein Teil der gesellschaftsgestaltenden Entscheidungskompetenzen ist im politischen System verankert und den Prinzipien der parlamentarischen Demokratie unterworfen. Ein anderer Teil ist den Regeln öffentlicher Kontrolle und Rechtfertigung entzogen und der Investitionsfreiheit der Unternehmen und der Forschungsfreiheit der Wissenschaft ausgeliefert. Bundeskanzler a. D. Helmut Schmidt hierzu resignativ: „Die Einwirkungsmöglichkeiten einer Regierung . . . in einer modernen industriellen Massendemokratie sind unendlich viel kleiner, als es im Schullehrbuch verzeichnet ist.“ Gesellschaftsveränderung und Zukunftsgestaltung werden auf diese Weise zu Nebenfolgen ökonomischer und wissenschaftlich-technischer Entscheidungen, betriebswirtschaftlicher Kosten-Nutzen-Rechnungen, Investitionsbindungen, Rationalisierungsprozessen und ähnlichem mehr. Die Politik vollzieht lediglich nach, was sie weder geplant hat noch entscheiden durfte, was sie nur begrenzt gestalten und beeinflussen kann, aber spätestens bei der Schadensbeseitigung doch voll verantwortlich muß. Die Massenarbeitslosigkeit in Deutschland ist hierfür ein illustratives Beispiel unter vielen.

– Demokratie bedeutet *Herrschaft auf Zeit*. Gerade der Versuch, über die Verknappung der Zeit die Gefahr des Machtmißbrauches zu beschneiden, führt in der Realität aber zu einem Typus von Politiker und Politikerin, der geneigt ist, eher gegenwartsorientiert und machterhaltungsfixiert zu entscheiden und zu handeln als zukunftsorientiert und/oder gar unpopulär. Wer mit Blick auf die Wiederwahl plant und entscheidet, kann – oder will – exponentielle Zeitrissen weder erkennen noch einfangen. Läuft aber auch nur eine der Entwicklungen, die ein System destabilisieren können, exponentiell und nicht geradlinig ab, so verfällt das Gesamtsystem nicht gleichmäßig langsam; der Zusammenbruch erfolgt vielmehr überfallartig.

– Demokratie erhält ihre formale Legitimation aus der „Herrschaft des Volkes“ durch gewählte Vertreter. Die Wahl erfolgt in der Gegenwart. Wähler und Gewählte leben und handeln in der Gegenwart. Demokratie bezieht ihre formale

Legitimation also aus der Gegenwart für die Gegenwart. „Die Notwendigkeit zu entscheiden“, so Immanuel Kant, „reicht aber weiter, als die Möglichkeit zu erkennen.“ Eine formale Legitimation „aus der Zukunft“ ist gleichwohl ausgeschlossen. An ihre Stelle muß eine materielle Legitimation aus der Gegenwart „für die Zukunft“ treten. Deren formale Repräsentanten sind aber zugleich jene Gewählten, welche ihre auf Zeit verliehene Macht nutzen müssen, die aktuellen Bedürfnisse und Forderungen einer Wählermehrheit zu befriedigen, die sie wiederum brauchen, um sich kurz- und mittelfristig an der Macht zu halten – ungeachtet der langfristigen Folgen für Umwelt, Nachwelt und Frieden.

– Demokratie lebt aus der *Reversibilität*, von der Veränderbarkeit von Mehrheitsentscheidungen. Aus unterlegenen Minderheiten sollen Mehrheiten werden können. Gefällte Entscheidungen sollen veränderbar sein. Zu den militärischen, ökonomischen, ökologischen und technologischen Risiken neuen Typs gehört aber ihre Unkalkulierbarkeit in dem Sinne, daß ihre Folgen unter Umständen eben nicht offen, sondern latent wirksam sind (Latenz der schleichenden Katastrophen); daß sie eben nicht in überschaubaren Zeiträumen, sondern möglicherweise erst über viele Generationen hinweg erkennbar sind (hyperfristige Langzeitwirkungen) oder eben nicht „geheilt“ werden können, weil der Schaden überdimensional groß (Schadensgigantismus) oder die Folgen nach Eintritt des Schadensfalles nicht mehr reversibel sind (Irreversibilität der Folgen). Stichwörter sind Hiroshima und Nagasaki, die Giftgas-Katastrophe von Bhopal, die Reaktor-Katastrophe von Tschernobyl, das geklonte Schaf Dolly und vieles mehr.

– Demokratie ist *pluralistisch* verfaßt, d. h., sie muß die empirisch feststellbare Meinungs-, Interessen- und Organisationsvielfalt der modernen Gesellschaft berücksichtigen und organisieren. Das Menschenbild des Pluralismus-Konzeptes ist das von freien und mündigen Bürgern, die (über Gruppen und Verbände) ihre Interessen in Konkurrenz mit den Interessen der anderen Bürger und Bürgerinnen vertreten. Ziele des „Konkurrenzkampfes“ sind dabei nicht – oder nicht a priori – Unterdrückung und Unterwerfung, sondern Ausgleich und Kompromiß. Entscheidungsbindungen, Lösungen auf Zeit und der Verlust längerfristiger Perspektiven sind allerdings die Nebenfolgen mit künftig dramatischen Auswirkungen. Erforderlich wäre eine „grand strategy“. An ihrer Stelle herrscht jedoch eine Politik des „Sich-Durchwurstelns“ (muddling through). Peter Glotz, Rita Süßmuth und Konrad Seitz schreiben

hierzu in ihrem Buch „Die planlosen Eliten“: „Unsere Eliten arbeiten hoch kompetent und mit vorzüglichen Einzelergebnissen vor sich hin; aber sie sind isoliert, gehen nicht aufeinander ein und finden so zwar gelegentlich zu kippligen Kompromissen, kaum jemals aber zu dem, was auf dem alten, halb vergifteten, blutdurchtränkten Boden Europas unerlässlich wäre, um die Atmosphäre für entschlossenes Handeln zu schaffen: zu einer ethischen Debatte, zu vernünftigem, konsensorientiertem Argumentieren jenseits von klugem Egoismus, zu einer Langzeitstrategie“.

– Demokratie ist (*national-*)*staatlich* ausgerichtet. Das bedeutet, daß die Legitimation ihrer politischen Entscheidungsträger und Akteure formal an den Staatsgrenzen endet, unabhängig von Sachfragen und deren Folgen und Wirkungen. Die Wirkungen der neuartigen Technologien sind aber zeiten- und grenzüberschreitend, die Tag für Tag lokal produzierten Schad- und Giftstoffe befinden sich mittlerweile im weltweiten Austausch, die nur noch scheinbar individuellen Gesundheitsgefährdungen und regionalen Naturzerstörungen besitzen längst universellen Charakter. Wer z. B. Anfang der achtziger Jahre aus Angst vor der nuklearen „Nachrüstung“ in Europa auswanderte, tauschte möglicherweise die Nuklearkriegsfurcht gegen die hautkrebsverursachenden Folgen des Ozonlochs in Australien ein. Sind Demokratie und Nationalstaat mithin defizient, wenn nicht sogar obsolet?

Zur Unkalkulierbarkeit des Zeitfaktors

Wieviel Zeit bleibt, um diese und all die vorangegangenen Fragen zu beantworten, die angeführten Risiken und Gefahren zu analysieren, die genannten Probleme friedlich zu lösen? Stehen wir wirklich bereits am Vorabend von (Selbst-)Zerstörung und Vernichtung? Leben wir tatsächlich in einer vor-revolutionären Zeit? Die Antwort liegt u. a. in der Mathematik des exponentiellen Wachstums. Seit vielen Jahrtausenden sind die Menschen gewohnt, linear zu denken. In der Realität des zu Ende gehenden 20. Jahrhunderts verlaufen Entwicklungen aber zunehmend exponentiell. Das Bevölkerungswachstum ist hierfür ein brisantes Beispiel: Um das Jahr 1650 gab es ca. 500 Millionen Menschen auf der Erde mit einer jährlichen Wachstumsrate von etwa 0,3 Prozent. Die Verdoppelungszeit betrug entsprechend ca. 250 Jahre. Bis

1900 stieg die Weltbevölkerung auf 1,6 Milliarden an mit einer Wachstumsrate von 0,5 Prozent. Die Verdoppelungszeit betrug jetzt nur noch 140 Jahre. 1970 erreichte die Bevölkerungszahl 3,6 Milliarden Menschen bei einer Wachstumsrate von 2,1 Prozent. Nur 20 Jahre später war bereits die Grenze von 5 Milliarden überschritten. „Das war“ – so Donella und Dennis L. Meadows, von denen diese Angaben stammen – „nun kein exponentielles Wachstum mehr, es war superexponentiell geworden, denn die Wachstumsrate selbst wuchs exponentiell.“

Doch nicht nur das Bevölkerungswachstum nimmt exponentiell zu. Zu den weiteren exponentiellen Entwicklungen gehören vermutlich die Konzentration der sogenannten Treibhausgase und die Gefährdung der Ozonschicht, die Luftverschmutzung und die Klimaveränderung, das Artensterben und die Vernichtungswirkung (Letalität) von Waffen etc. Läuft aber auch nur eine der Entwicklungen, die ein System – gleichgültig, ob ein politisches, militärisches, technisches oder biologisches – destabilisieren (können), exponentiell und nicht gradlinig ab, so verfällt das Gesamtsystem nicht gleichmäßig langsam, sondern zunehmend schneller.

Zur Illustration ein einfaches Beispiel¹: Setzen wir die Grenze für den Zusammenbruch eines Systems einmal willkürlich bei einer Punktzahl von 1 000 fest und nehmen wir die Ausgangszahl 2 und als Veränderungsrate ebenfalls die Zahl 2 pro Zeiteinheit, z. B. einem Jahr. Dann wird bei einer geradlinigen (linearen) Entwicklung, d. h. bei einer Zuwachsrate von jährlich plus 2, das System erst nach 500 Jahren zusammenbrechen. Gehen wir aber von einer Veränderungsrate mit dem Faktor 2, also einer jährlichen Verdoppelung aus, so liegt die Punktzahl im fünften Jahr zwar noch immer bei 32 und hat im neunten Jahr mit 512 erst die Hälfte der Grenze erreicht. Und doch wird bereits im folgenden zehnten Jahr mit 1 024 Punkten die Gefahrenzone von 1 000 überschritten.

Einschränkend ist zwar zu betonen, daß Analogiebildungen auf der Basis mathematischer Logik nicht mit der politischen Realität verwechselt werden dürfen. Und doch können Zahlenbeispiele – wie das angeführte – als Belege für eine Reihe von

¹ Bekanntere Beispiele sind die Legende aus Ägypten bzw. Persien, in der eine Schuld mit – pro Schachbrettfeld sich exponentiell vermehrenden – Reiskörnern beglichen werden sollte (das nötige Quantum nach 64 Feldern aber unerreichbar ist), oder die Denksportaufgabe aus Frankreich, in der berechnet werden soll, in welchem Zeitraum eine – exponentiell wachsende – Seerose einen Gartenteich bedeckt.

Aussagen zur Unkalkulierbarkeit des Zeitfaktors unter Bedingungen exponentiellen Wachstums herangezogen werden, z. B.:

- Lange Phasen relativer Stabilität – im angeführten Zahlenbeispiel handelt es sich um neun Zehntel der gesamten Zeitperiode – lassen weder Rückschlüsse auf eine grundsätzliche Überlebensfähigkeit des Systems zu, noch dürfen sie im Sinne einer Extrapolation der Zeitachse in die Zukunft hinein kalkuliert werden.
- Die Dauer der relativen Stabilitätsphase entzieht sich der seriösen Kalkulation. Sie hängt von der Verträglichkeitsgrenze (dem Zusammenbruchslimit) und dem Maß der jeweiligen Grenzüberziehung ab. Im Beispiel sind beide willkürlich gewählt; in der Realität sind beide zumeist unbekannt, oft fehlt sogar die Sensibilität für das Problem als solches.
- Das Ende kommt nach einer Phase relativer Stabilität scheinbar überfallartig. Es trifft die Menschen, die es gewöhnt sind, nur in linearen Entwicklungen zu denken, unerwartet und unvorbereitet.
- Die Zeitknappheit wird in der Endphase drastisch größer, die Handlungsfähigkeit nimmt dagegen rapide ab.

Im Extremfall, z. B. bei einem Nuklearangriff mit Raketen hoher Letalität oder bei einer katastrophalen Entwicklung in Kernkraftwerken, fallen Vorwarnzeit und Entscheidungszeitpunkt nahezu zusammen, sind alternative Wege heraus aus der Apokalypse versperrt. Absoluter als durch den in der Gegenwart auf den Weg gebrachten alternativen Kollaps von morgen kann aber die Vor-Zukunft über die Zukunft – oder präziser ausgedrückt: kann die Menschheit von heute über die Nachwelt von morgen – nicht herrschen.

**Gibt es eine Demokratie jenseits
der Demokratie, wie wir sie kennen?
Gibt es eine Friedensordnung jenseits
der internationalen Unordnung,
wie wir sie haben?**

Die Zeit drängt! Ist die Demokratie also nicht nur unmodern? Steckt sie auch nicht lediglich nur in der Krise? Ist sie vielmehr defizient in dem Sinne, daß sie am Ende ist? Müssen wir also statt von einer „bloßen“ Demokratie-Defizienz von einer Defizienz-Demokratie ausgehen? Einer Demokra-

tie, die unter anderem auch den Keim des Unfriedens in sich trägt? Schon diese Fragen muten uns, die wir in der Demokratie aufgewachsen sind, wie der revolutionäre Bruch eines Tabus, ja wie ein Sakrileg an. Vielleicht aber können Demokratie und Frieden doch gerettet werden? Vielleicht ist die Demokratie eben doch nur defizient in dem Sinne, daß sie „lediglich“ unvollendet ist, d. h., daß sie vervollständigt oder gar neu erfunden werden kann? Gibt es eine Demokratie jenseits der Demokratie, wie wir sie kennen? Gibt es eine Friedensordnung jenseits der internationalen Unordnung, wie wir sie haben?

Die Zeit drängt! Gleichwohl wäre es vermessen, die angeführten Fragen bei dem heutigen Stand des Wissens und der Diskussionen mit dem notwendigen Nachdruck beantworten zu wollen. Allerdings lassen sich Elemente und Überlegungen anführen, die eine Lösung des Defizienz-Problems bzw. eine Vollendung der Projekte Demokratie und Frieden wenn schon nicht in der Praxis, so doch zumindest in der Theorie erwarten lassen. Zu ihnen zähle ich u. a.:

- eine neue Ethik für die technologische Zivilisation, wie sie Hans Jonas unter dem „Prinzip Verantwortung“ diskutiert hat;
- die Aufnahme expliziter Staatsziele (Umweltschutz, Artenschutz etc.) in die Verfassungen sowie die Ausweitung öffentlicher Bindungen und Selbstbindungen;
- die globale Neuorientierung von Politik im Sinne einer „Weltinnenpolitik“, wie sie von Carl Friedrich von Weizsäcker und anderen gefordert wird und die neben übernationalen Institutionen auch eine Globalisierung der Demokratie mit einschließt;
- die Schaffung regionaler Einrichtungen und Ordnungsrahmen, die unter dem Leitmotiv „Vom Recht des Stärkeren zur Stärke des Rechts“ stehen;
- die Stärkung staatlicher und gesellschaftlicher Ordnungen auf der Basis von Werte-Verbindlichkeit und Werte-Konsens;
- die öffentliche Diskussion und Neubewertung der Qualitäten von Politikern und Politikerinnen inklusive deren Auswahlverfahren, wie es z. B. der Club of Rome fordert;
- ein „zweites Zeitmandat“ für Politiker und Politikerinnen, wie es Carl Böhrer fordert, das Langzeitverantwortung und damit Nachweltverantwortung einbezieht;

– und schließlich und vor allem die Überwindung des Prinzips der politischen Allzuständigkeit und des Generalistentums, ferner die Schaffung eigenständiger ordnungspolitischer Institutionen, die dem Druck der kurzfristigen Interessen entzogen sind, sowie die Gründung einer „vielspurigen Demokratie“ inklusive neuer sachbezogener Expertenparlamente.

Was ist die Alternative zu diesen – aus der Sicht von Teilen der gelähmten politischen Klasse gewiß verteufelnswerten – Vorschlägen und Überlegungen? Bestenfalls eine Demokratie, die sich künftig lediglich aus den Selbstbestimmungs- und Partizipationsansprüchen der Bürger und Bürgerinnen definiert, aber vernünftige und friedliche Problemlösungen oder rationale Politikergebnisse nicht garantieren kann. Schlimmstenfalls eine Diktatur, welche die Vorzüge der Demokratie nicht kennt, aber ebenfalls keine Garantie gegen die „schlei-

chenden Katastrophen“ (Carl Böhret) oder die Gefahr von Kriegen bietet. Begreifen wir aber, daß es sich bei den aufgezeigten Bedrohungen und Risiken für Gegenwart, Nachwelt und Frieden nicht um die Ineffizienz eines vollendeten „Projektes Demokratie“ handelt, sondern um die Defizienz eines in der Anlage noch unvollständigen Vorhabens, so gewinnt die Demokratie zumindest theoretisch ihre ursprüngliche Zukunftsoffenheit zurück – möglicherweise auch mit besseren Chancen für eine nachweltorientierte und friedliche Praxis.

Versteht man Zukunft als Nach-Gegenwart, andererseits Gegenwart als Vor-Zukunft, so wird eine Zukunft in Frieden nicht nur beherrschbar, sondern auch steuerbar. Ist die Zukunft der Menschheit also – weil steuerbar – doch auf Dauer friedlich und sicher? Noch müssen Politik und Wissenschaft die Antworten finden.

Die Zukunft der deutschen Streitkräfte

Als Präsident Jacques Chirac am 23. Februar 1996 seine Entscheidung bekanntgab, die französischen Streitkräfte erheblich zu verkleinern und im Laufe der kommenden sechs Jahre in eine Berufsmarine umzuwandeln¹, fachte dies auch in Deutschland eine sicherheitspolitische Debatte neu an, die – anders als bei früheren Gelegenheiten – nicht wieder zu verstummen scheint. Während die meisten Repräsentanten der ‚alten‘ politischen Parteien weiterhin dafür plädieren, die Wehrpflichtarmee beizubehalten, ist doch die Zahl derer gewachsen, die eine Nachahmung des französischen Beispiels empfehlen. Daher konnte es nicht ausbleiben, daß sich der innenpolitische Streit um diese für das Selbstverständnis der Bundesrepublik Deutschland so wichtige Frage seither deutlich verschärfte, und kaum eine Woche vergeht, in der nicht eine mehr oder weniger neue Idee dieses facettenreichen Themas kontrovers diskutiert wird. Hinzu kommen neuerdings – angesichts der desaströsen Haushaltslage – auch finanzpolitische Überlegungen.

In der Tat verdienen die im Rahmen der aktuellen Debatte vorgebrachten Argumente eine genaue Überprüfung. Darauf weist uns nicht nur die Tatsache hin, daß die weltpolitische Epoche, in der die Legitimation der deutschen Streitkräfte vornehmlich darin bestand, dafür zu sorgen, nicht zum Einsatz kommen zu müssen, hinter uns liegt. Es wird nunmehr notwendig sein, einen gesellschaftlichen Konsens darüber zu finden, welche Aufgaben die Bundeswehr zu Beginn des 21. Jahrhunderts übernehmen soll und welche Armee am besten geeignet ist, diese Aufgaben zu erfüllen. Nahezu sieben Jahre nach der Einheit und wiedererlangten vollen Souveränität Deutschlands gilt es zudem, der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik endlich eine realitätsbezogene Orientierung zu geben.

Veränderung der politischen Rahmenbedingungen

Mit dem Zerfall des Sowjetimperiums und dem Ende des Ost-West-Konflikts hat sich der Bedin-

gungshorizont europäischer und globaler Sicherheitspolitik fundamental verändert. So erledigte sich auf absehbare Zeit die Notwendigkeit, die Bundesrepublik Deutschland im herkömmlichen Sinne mit umfangreichen Streitkräften verteidigen zu müssen. Dabei konnte die Bundesrepublik Deutschland der früheren Sowjetunion sogar zugestehen, die Stärke der Bundeswehr ohne nachteilige machtpolitische Folgen auf 370 000 Soldaten zu verringern. Das Ende der jahrzehntelangen Bedrohung brachte allerdings auch die traditionelle Begründung für unsere Streitkräfte ins Wanken und löste eine Sinnkrise aus, deren Folgen bis heute spürbar sind.

Dennoch ist in den vergangenen Jahren deutlich geworden, daß die Sicherheit Europas nicht frei von Gefährdungen blieb und neuartige Bedrohungen sich bereits ankündigen. Wie schwierig es sein kann, die nach dem historischen Umbruch in Osteuropa einsetzenden nationalen und ethnisch-religiösen Konflikte zu beenden oder wenigstens einzuhegen, belegt das Geschehen auf dem Balkan und im Kaukasus. Zudem haben wir spätestens mit dem Golfkrieg 1990/91 erfahren müssen, daß die Sicherheit Europas nicht nur von Stabilität und Frieden auf unserem Kontinent selbst abhängt. Die konflikträchtigen Entwicklungen im Mittelmeerraum und im Nahen Osten dürften angesichts der Proliferation von Massenvernichtungswaffen und weitreichenden Trägermitteln in den Händen diktatorischer Regime neue Gefahren mit sich bringen, denen sich die Europäer nicht mehr durch die räumliche Distanz entziehen können.

So erfordert eine realitätsbezogene Außen- und Sicherheitspolitik, den in anderen Regionen der Welt aufkommenden Konflikten und Spannungen in erster Linie mit politischen, wirtschaftlichen und diplomatischen Mitteln entgegenzuwirken, aber auch das militärische Instrument als ‚Ultima ratio‘ den grundlegend veränderten Verhältnissen anzupassen. Folgerichtig haben sich die Sicherheitsbedürfnisse Europas inzwischen von der kollektiven Selbstverteidigung zum Krisenmanagement und zur Intervention hin verlagert. Während unsere wichtigsten Bündnispartner die veränderte Wirklichkeit annehmen und ihre Politik konsequent darauf zuschneiden, wird in Deutschland

1 Vgl. Figaro vom 23. Februar 1996.

noch vielfach die realitätsferne Auffassung vertreten, daß die Deutschen weiterhin einen Sonderweg beschreiten könnten, der sie von den globalen politischen Entwicklungen unberührt läßt. Dabei nützt es in diesem Zusammenhang wenig, wenn die meisten Deutschen die klassische Landesverteidigung bejahen. Diese steht in der derzeitigen Epoche nicht im Vordergrund und wird sich künftig in völlig anderen Formen vollziehen.

Zwar beginnen unter dem Realitätsschock in jüngster Zeit die überkommenen ideologischen Positionen allmählich aufzuweichen, doch hinken selbst die stärker an der Wirklichkeit orientierten Politiker unseres Landes den Ereignissen hinterher. So wird die bereits eingeleitete Spaltung der Armee in einen Hauptteil („Hauptverteidigungskräfte“), der eher mangelhaft ausgebildet und schlechter ausgerüstet die Landesverteidigung wahrnehmen soll, und in einen kleineren Teil, der unter der Bezeichnung „Krisenreaktionskräfte“ auf den tatsächlichen sicherheitspolitischen Bedarf zugeschnitten ist, das Problem nicht lösen können. Diese Handlungsweise wird – erst recht bei weiter sinkenden Verteidigungsetats – zu einer „Zwei-Klassen-Armee“ führen. Im übrigen dürfte die in der täglichen Praxis nicht mehr zu vermeidende Verschiebung der Aufgaben der Bundeswehr zur Teilnahme an internationalen Einsätzen die Legitimation dieser strukturellen Aufteilung weiter in Zweifel ziehen. Es sollte in diesem Zusammenhang niemand erwarten, daß unsere Bündnispartner die deutsche Beteiligung an solchen Einsätzen hauptsächlich mit Sanitätssoldaten und Pionieren künftig noch hinnehmen werden. So läuft auch die von hochrangigen Repräsentanten der Regierungsparteien vorgetragene Argumentation, eine Wehrpflichtarmee sei nicht so leicht einsetzbar, in jüngster Zeit zunehmend ins Leere. Vielmehr zeigt das aktuelle Geschehen, daß die Bundesrepublik Deutschland in der Außen- und Sicherheitspolitik immer größerem Druck ausgesetzt wird, wenn es darum geht, an der Lösung internationaler Krisen verantwortungsvoll mitzuwirken und die daraus entspringenden Pflichten wahrzunehmen.

Das in manchen gesellschaftlichen Gruppen und politischen Parteien gelegentlich anzutreffende Bestreben, die Wehrpflicht beizubehalten, um eine gewisse Selbstbeschränkung der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik zu bewahren, nachdem das Grundgesetz nicht mehr als Instrument hierfür zur Verfügung steht, wird den Trend zur Änderung der deutschen Wehrverfassung nicht aufhalten können. Auch hilft zur Verteidigung der Wehrpflicht die äußerst fragwürdige Behauptung nicht, eine „Berufsmarine dränge zu auswärtigen Einsätzen“

und zu Streitkräften dieser Art kämen nur „gewisse Leute“². In jüngster Zeit sind es gerade die Soldaten, welche die Politiker immer wieder an die Grenzen militärischen Handelns erinnern und eher zur Vorsicht raten. Zudem hat das System der demokratischen Kontrolle der Bundeswehr und des Primats der Politik bisher funktioniert – und es ist nicht einzusehen, warum das bei einer Berufsmarine nicht der Fall sein sollte.

Zu den veränderten politischen Rahmenbedingungen, welche die Zukunft der deutschen Streitkräfte bestimmen, gehört unbestritten auch die innere Befindlichkeit der Bundesrepublik Deutschland, für die der Wertewandel vom Gemeinwohl zur nahezu grenzenlosen Selbstverwirklichung sowie die Ablehnung unbequemer Pflichten ebenso charakteristisch ist wie die Weigerung vieler Menschen, sich mit der vielschichtigen Wirklichkeit unserer Welt, ihren Herausforderungen und ihren Sachzwängen auseinanderzusetzen. Es wäre sicher zu einfach, den hierdurch entstandenen Schaden allein dem destruktiven Wirken und der Überheblichkeit der Achtundsechziger-Generation anzulasten, die nun wichtige Machtpositionen in der Bundesrepublik – zumal in den Medien wie im pädagogischen Bereich – innehat und rigoros nutzt. Hier haben auch andere versagt.

Es reicht eben nicht, wenn die Bundesregierung und die großen politischen Parteien immer wieder verkünden, daß sie an der Wehrpflicht festhalten wollen – aber die Entscheidung darüber, ob der Wehrpflicht nachgekommen wird, letztlich dem Argumentationsgeschick des einzelnen überlassen. In Wirklichkeit hat der Staat seit 1983 den Anspruch aufgegeben, die Erfüllung der Wehrpflicht durchzusetzen, und so war es nur folgerichtig, daß die Bundeswehr vor dem Hintergrund der veränderten Grundeinstellungen in unserer Gesellschaft und der sinkenden Motivation der jungen Staatsbürger de facto eine Freiwilligenarmee geworden ist. Inzwischen hat der massenhafte Mißbrauch des Rechts auf Wehrdienstverweigerung den kritischen Punkt erreicht, da der Personalbedarf der ohnehin schon auf weniger als 340 000 Soldaten verkleinerten Truppe kaum noch gedeckt werden kann. Die demographische Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland wird dieses Problem noch mehr verschärfen. Zu dem wohlbegründeten Zweifel an der Fähigkeit, die „Wehrpflicht“ auch nur dem Namen nach aufrechterhalten zu können, haben auch die wieder-

² So der Vorsitzende des Verteidigungsausschusses des Deutschen Bundestages, Klaus Rose, in einem Artikel in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 30. Juni 1996.

holten Kürzungen des Verteidigungshaushalts und die Verminderung der Wehrdienstzeit auf zehn Monate wesentlich beigetragen.

Das Gesamtbild dieser auf die Zukunft der deutschen Streitkräfte Einfluß nehmenden Faktoren legt bereits die Schlußfolgerung nahe, daß die Tage der Bundeswehr als Wehrpflichtarmee gezählt sind. Über die dramatische Veränderung der politischen Rahmenbedingungen hinaus gibt es aber noch einen weiteren Trend, der die Position jener Gruppen in Frage stellt, die an der Wehrpflichtarmee festhalten wollen.

Fundamentaler Wandel des Militärwesens

Die politischen und militärischen Planer in der Bundesrepublik Deutschland werden nicht umhin können, bei ihren nunmehr zu treffenden Entscheidungen die Tatsache zu berücksichtigen, daß in der Kriegführung und im gesamten Militärwesen ein fundamentaler Wandel im Gange ist, der dem des Eintritts in das Nuklearzeitalter keineswegs nachsteht³. Der Golfkrieg im Frühjahr 1991 hat hierzu die Richtung angedeutet und in einigen Bereichen gezeigt, daß vor allem die modernen Informationstechnologien, die in den fortgeschrittensten Wirtschafts- und Gesellschaftssystemen für rasanten Wandel gesorgt haben und weiterhin sorgen werden, auch neue Dimensionen der Kriegführung eröffnen und die Streitkräfte grundlegend verändern werden.

Schon angesichts der Neigung vieler Militärs, an dem Kriegsbild vergangener Jahrzehnte festzuhalten, wird der fundamentale Wandel des Militärwesens in den einzelnen Staaten nicht mit der gleichen Geschwindigkeit ablaufen. Dabei ist die Orientierung der meisten Militärs an Bekanntem und Vertrautem, an den Erfahrungen, die andere vor ihnen gemacht haben, durchaus verständlich – vermittelt sie doch ein Gefühl der Sicherheit bei der Beurteilung der jeweiligen aktuellen Situation. Zudem legen es die vorherrschenden Karrieremuster nahe, eher vorsichtig zu sein und sich an die Prämissen des „Systems“ zu halten, in das man hineingewachsen ist. Aus historischer Perspektive erscheint dies nicht ungewöhnlich. So zeigt das

³ Vgl. Norman C. Davis, *An Information-Based Revolution in Military Affairs*, in: *Strategic Review*, Vol. XXIV, Nr. 2, Frühjahr 1996, S. 43–53; Joseph S. Nye Jr./William A. Owens, *America's Information Edge*, in: *Foreign Affairs*, Vol. 75, Nr. 2, März/April 1996, S. 20–36.

Verhalten mancher Militärführer Preußens und Österreichs gegenüber den französischen Massenarmeen Ende des 18. Jahrhunderts, wie schwierig es gewesen sein muß, zum Beispiel die neuartige Motivation der französischen Soldaten richtig einzuschätzen, während man bis dahin gelernt hatte, fast ausschließlich auf die rein militärischen Fähigkeiten zu blicken. Auch mochten die relativ langen Wirkungszeiten bestimmter militärischer Technologien, wie zum Beispiel die Art der Kriegsschiffe im 18. und 19. Jahrhundert, die Erwartung nähren, daß man nicht so rasch umdenken müsse und der militärische Wandel sich nur langsam vollziehe. Dabei genügen manchmal auf den ersten Blick geringfügig erscheinende Veränderungen, um entscheidende Wirkungen zu erzielen. Das Festhalten britischer und französischer Militärführer in der Anfangsphase des Zweiten Weltkriegs an Panzerdivisionen traditioneller Art gegenüber deutschen Panzerverbänden mit modernen Führungsmitteln, Infanteriebegleitung und neuartigen Führungsprinzipien demonstriert besonders anschaulich, welche Folgen eine eher rückwärtsgewandte Orientierung haben kann.

Von dem Bild, das seinerzeit vom Golfkrieg vermittelt wurde, sollte sich jedoch niemand täuschen lassen, wenngleich die Faszination der Journalisten im Hinblick auf die damals angewandten modernen Technologien verständlich ist. Gewiß beruht der fundamentale Wandel der Kriegführung auch auf den enormen technologischen Fortschritten, die unsere Fähigkeit verbessert haben, große Mengen von genauen Daten zu sammeln, diese Daten in nutzbare Informationen zu verwandeln, sie schnell und präzise zu übermitteln, aus ihnen eine detaillierte und umfassende Vorstellung von der ‚Lage‘ zu erhalten und die Folgen von Entscheidungen oder Handlungen sehr viel sicherer vorherzusagen, als dies früher möglich war.

Die im Golfkrieg gelegentlich sichtbaren entscheidenden Neuerungen reichten jedoch weit über die technologischen Aspekte hinaus. Der fundamentale Wandel liegt nämlich darin, die militärischen Organisationen und Strukturen den neuen Technologien anzupassen und die operationellen Konzepte darauf zuzuschneiden. Erst die neuartige Verknüpfung modernster Technologien, dynamisch veränderter Organisationen mit flexiblen Strukturen und neuer operationeller Konzepte führt zu jenem synergetischen Effekt, der die Kriegführung grundlegend verändert⁴.

⁴ Vgl. Edward N. Luttwak, *A Post-Heroic Military Policy*, in: *Foreign Affairs*, Vol. 75, Nr. 4, Juli/August 1996, S. 33–44.

Dieser entscheidende Zusammenhang ist seit 1991 immer deutlicher geworden. Damals wurde nicht nur klar, daß künftig alle ‚sichtbaren militärischen Ziele‘ extrem gefährdet sind. Die vor einem halben Jahrzehnt demonstrierten Fähigkeiten ließen auch schon erkennen, daß militärische Ziele mit enormer Schnelligkeit über große Entfernungen wirksam bekämpft und gleichzeitig die Verluste eigener Kräfte sehr gering gehalten werden können. Zudem zeichnet sich die Tendenz ab, daß es zunehmend schwierig wird, militärische Ziele oder die Ergebnisse militärischer Aktionen zu verdecken. Diese Fähigkeiten sind nicht allein neuen Flugzeugen, Flugkörpern, Panzern oder Schiffen zu verdanken. Die entscheidende Wirkung geht vielmehr davon aus, was diese ‚Plattformen‘ an Elektronik, Sensoren und spezieller Munition tragen. Wie weit die damit verknüpften Fähigkeiten reichen, läßt sich an der Ausschaltung der irakischen Luftverteidigung innerhalb weniger Stunden zu Beginn des Golfkrieges 1991 und an der Niederringung des Widerstands der bosnischen Serben im Spätsommer 1995 deutlich ablesen.

In diesen Konflikten ist außerdem klargeworden, daß die Fähigkeit, den gesamten Einsatzraum der Streitkräfte mit vielfältiger und miteinander verbundener Sensortechnik zu überziehen, die Art und Weise völlig verändern wird, wie militärische Organisationen künftig strukturiert und geführt werden müssen. Zusammen mit der ständig und rasant verbesserten Computer-Software sowie der fortschreitenden Kapazität der Datenverarbeitung und -übermittlung erlaubt die moderne Sensortechnik – vor allem auch dank der weltraumgestützten Technologien –, in kürzester Zeit Informationen und Befehle zu koordinieren und ein völlig neuartiges ‚Battle-Management‘ weltweit zu praktizieren.

Die enorme Beschleunigung des Tempos militärischer Operationen macht eher statische Fronten im klassischen Sinne, wie wir sie von früheren militärischen Konflikten her kennen, außerordentlich verwundbar. Kleinere, schnellere und unabhängiger operierende Verbände werden vielmehr das Bild künftiger Kriege prägen und im Rahmen ‚nicht-linearer‘ Einsätze größere Räume beherrschen. Luft-, boden- und seegestützte Verbände sowie Spezialtruppen werden in neuartigen Formen und wesentlich intensiver zusammenwirken als je zuvor. Dabei dürften traditionelle Hierarchien eher stören und in zunehmendem Maße durch ‚Netzwerk-Strukturen‘ nach dem Muster moderner Organisationen in der ‚post-industriellen‘ Wirtschaft ersetzt werden.

In dieser Hinsicht haben uns die herausragenden militärischen Konflikte in jüngster Zeit bereits gelehrt, daß relativ kleine ‚Elemente‘ von Streitkräften verschiedener Art ad hoc über große Distanzen ‚verbunden‘ werden und die militärische Wirksamkeit erheblich steigern können. Wo früher komplizierte und schwerfällige hierarchische Strukturen den Informations- und Entscheidungsprozeß sehr langwierig gestalteten, kann der Befehlshaber vor Ort heute schon die für seine Entscheidungen erforderliche Expertise direkt abrufen und ohne Zeitverlust in Befehle umsetzen. So ist es folgerichtig, nicht mehr notwendige Führungsebenen einzusparen und die Zahl der Führungskräfte drastisch zu verringern.

Die Massierung von Streitkräften wird dagegen immer gefahrvoller werden. Angesichts der Feuerkraft, die in kürzester Zeit über große Entfernungen mit zunehmender Präzision ins Ziel gebracht werden kann, dürfte der Einsatz von Massenarmeen bald nicht mehr sinnvoll sein. Vor dem Hintergrund dieser fundamentalen Veränderungen ist es für jene Länder, die über moderne Technologien verfügen und den fundamentalen Wandel der Kriegführung erkannt haben, nicht länger zweckmäßig, umfangreiche Streitkräfte zu unterhalten. Es kommt vielmehr darauf an, die begrenzten finanziellen Ressourcen in Waffensysteme und Ausrüstungen zu investieren, die der neuartigen Kriegstechnik entsprechen, sowie die Strukturen und Operationskonzepte entschlossen zu modernisieren.

Der fundamentale Wandel der Kriegführung bringt es mit sich, daß auch die einzelnen Soldaten im Hinblick auf ihre individuellen Fähigkeiten, Ausbildungserfordernisse, Einsatzmöglichkeiten und Funktionen entscheidende Veränderungen erfahren werden. Schon von den sehr viel höheren Ansprüchen her, die eine ‚post-moderne‘ Kriegführung an den einzelnen Soldaten stellt, dürfte eine Wehrpflichtarmee bald obsolet sein. Nicht nur die rasch zunehmende Komplexität der Waffensysteme und der übrigen Kriegstechnik zwingt dazu, auf länger dienende, sich dem schnellen Wandel ständig anpassende ‚Professionals‘ zurückzugreifen. Auch der neue Führungsstil und die erheblich beschleunigten Entscheidungsprozesse erfordern den Berufssoldaten, der wesentlich häufiger als in der Vergangenheit technische Qualifikationen mitbringen muß. Die meisten von ihnen werden keine ‚Kämpfer‘ im überkommenen Sinne sein. Wenngleich auch künftig der Typus des Kämpfers gebraucht wird, der seine Waffen unmittelbar anwendet, wird die Anzahl dieser Soldaten in Relation zu anderen Militärs weiter abnehmen.

Und schließlich dürften sich im Rahmen dieser Veränderungen neue Eliten herausbilden, die sich an ganz anderen Karrieremustern orientieren, als dies bislang der Fall war.

Die Eigenart des fundamentalen Wandels der Kriegführung und des Militärwesens führt dazu, daß die enormen Fortschritte auf dem Gebiet der Informationstechnologie zusammen mit der Fähigkeit, diese Fortschritte durch konsequente Veränderung der Organisation, Struktur und operationellen Konzepte zu nutzen, zu einer bedeutenden Quelle der Macht werden⁵. Jene Akteure im internationalen System, die den Wandel am schnellsten und konsequentesten vollziehen, werden einen klaren Vorteil gewinnen, zumal diese neuartige Form militärischer Macht – anders als die Nuklearwaffen in der Vergangenheit – als unmittelbar nutzbares Instrument zur Verfügung steht.

Die außerordentlich schnelle weltweite Verbreitung der Informationstechnologie und des Wissens um die Konsequenzen ihrer entschlossenen Nutzung im militärischen Bereich dürfte die Machtbeziehungen im internationalen System deutlich verändern und selbst kleine Staaten oder nicht-staatliche Organisationen emporsteigen lassen. Wer sich aber an altem Denken orientiert und sich gegen die bereits stattfindende Transformation im militärischen Bereich sperrt, wird relativ schnell an Macht verlieren und seine Fähigkeit einbüßen, die eigenen Interessen erfolgreich wahrzunehmen.

Angesichts des Vorsprungs der USA auf dem Gebiet der ‚post-modernen‘ Kriegführung und des sichtbaren machtpolitischen Vorteils durch die damit verknüpften Fähigkeiten dürften sich die Amerikaner die Chance kaum entgehen lassen, den schon begonnenen Prozeß der Innovation zielstrebig weiterzuführen. Dies muß nicht bedeuten, daß die Ausgaben für die Streitkräfte steigen werden. Der jetzt vorhandene und konsequent genutzte Vorsprung kann sogar die Kosten für die Streitkräfte reduzieren helfen, wenn im Hinblick auf die Forschung, Entwicklung und Beschaffung von Waffensystemen und Ausrüstungen die Prioritäten richtig gesetzt werden⁶.

Ein bedeutsamer und weit in die Zukunft wirkender Vorteil einer zur ‚post-modernen‘ Kriegführung fähigen Berufarmee besteht für die USA

darin, daß die Projektion von Macht über große Distanzen und in kurzer Zeit erheblich erleichtert wird, weniger kostspielig und mit geringeren eigenen Verlusten verbunden ist, als dies früher hingenommen werden mußte. Für das hierdurch veränderte Verhältnis von Mitteln und Zielen der Kriegführung hat das Vorgehen gegen den Irak im Frühjahr 1991 wichtige Hinweise gegeben. Dort deutete sich bereits die Möglichkeit an, den Machtadressaten daran zu hindern, seine Streitkräfte – und sogar die Gesellschaft überhaupt – noch zu führen. Die fast lückenlose Kontrolle über die Kriegführung und die rigoros genutzte Informations-Dominanz erlaubten es, den durchaus mit umfangreichen militärischen Mitteln ausgestatteten Irak recht schnell nahezu kampfunfähig zu machen und zur Hinnahme eines strengen Kontroll-Regimes zu zwingen.

Die 1991 im Nahen Osten erstmals sichtbar gewordenen neuartigen Charakteristika des ‚post-modernen‘ Krieges haben uns überdies gelehrt, daß ein Konflikt künftig sehr viel schneller entschieden werden kann, wenn eine Seite über Dominanz verfügt. Für einen Akteur, der in den Kategorien der ‚post-modernen‘ Kriegführung unterlegen ist oder nicht mithalten kann, wird es im Grunde sinnlos werden, überhaupt noch einen Konflikt zu wagen. Es ist nicht zuletzt diese Erkenntnis, die bei der Militärführung der früheren Sowjetunion den nachhaltigsten Eindruck hinterlassen hat und heute die russischen Militärs mit großer Sorge erfüllt⁷. Was die Amerikaner im Golfkrieg in wenigen Ansätzen vorführten, war vom ehemaligen sowjetischen Generalstabschef Marschall Nikolaj Ogarkow bereits in den achtziger Jahren befürchtet worden. Er argumentierte durchaus zu Recht, daß die sowjetische Strategie – die darauf beruhte, mit großen Massen von Panzerverbänden in geordneter Weise nach Westeuropa vorzudringen und den Krieg dort schnell zu entscheiden – angesichts der damals schon heranreifenden neuen Technologien und der entsprechend geänderten operationellen Konzepte der USA nicht mehr durchführbar sein würde. Dennoch hatte selbst Ogarkow den bevorstehenden Wandel nur unzulänglich erkannt. Sein Denken bezog sich lediglich auf eine bestimmte Art der Kriegführung auf einem einzigen Kriegsschauplatz und konzentrierte sich zu sehr auf technologische Aspekte, während die organisatorischen, strukturellen und

5 Vgl. Eliot A. Cohen, A Revolution in Warfare, in: Foreign Affairs, Vol. 75, Nr. 2, März/April 1996, S. 37–54; Stephen J. Blank, Preparing for the Next War: Reflection on the Revolution in Military Affairs, in: Strategic Review, Vol. XXIV, Nr. 2, Frühjahr 1996, S. 17–25.

6 Vgl. E. N. Luttwak (Anm. 4).

7 So z.B. der Oberbefehlshaber der russischen Luftstreitkräfte, Generaloberst Petr Dejnekin, in: Voennyj parad, Juli–August 1996, S. 16; ebenso S. A. Komov, Der Kampf um die Informations-Dominanz im modernen Krieg. Fragen der Theorie, in: Voennaja mysl, (1996) 3, S. 76–80.

konzeptionellen Dimensionen der Kriegführung weniger in seinen Blick gerieten. Erst das Vorgehen der USA im Golfkrieg 1991 machte deutlich, daß der Wandel umfassender ist.

Notwendige Veränderung der Bundeswehr

Während die wichtigsten Bündnispartner Deutschlands nicht nur über die politischen und strategischen Konsequenzen der rasanten Veränderungen sachlich diskutieren, sondern sich bereits konkret auf die neuen Herausforderungen einstellen, wird die sicherheitspolitische Debatte hierzulande immer noch nicht ehrlich geführt. Sie orientiert sich an veralteten Prämissen und ideologischen Positionen, die jedoch für die Planungen im Blick auf das 21. Jahrhundert nicht weiterhelfen. Dies berührt nicht zuletzt auch die politische Legitimation der Bundeswehr.

So plädieren viele Politiker und Militärs in Deutschland immer noch dafür, eine umfangreiche Wehrpflichtarmee aufrechtzuerhalten, obwohl die historische und soziokulturelle Situation, die vor vier Jahrzehnten richtigerweise zum Aufbau der Bundeswehr führte, heute nicht mehr gegeben ist:

Zum einen besteht die Gefahr einer großangelegten und umfassenden sowjetischen Aggression gegen das Kerngebiet der NATO nicht mehr, die eine so hohe Zahl von Soldaten rechtfertigen könnte. Selbst wenn die Aufnahme einiger osteuropäischer Staaten in die NATO nicht anstünde, ließe sich der gegenwärtige Umfang der Bundeswehr in einem sicherheitspolitischen Umfeld, in dem sich nur Länder befinden, mit denen die NATO-Staaten im Rahmen des Kooperationsrats und der ‚Partnerschaft für Frieden‘ zusammenarbeiten, nicht ehrlich begründen⁸. Zum anderen fehlt heute neben der – vor vierzig Jahren zwingenden – Notwendigkeit, eine zahlenmäßig starke Armee aufzustellen, auch der frühere soziokulturelle Hintergrund für die Begründung der Wehrpflicht. Ging es während der Aufbauphase der Bundeswehr auch darum, die Streitkräfte in das noch junge demokratische Gemeinwesen einzuordnen und das abschreckende Beispiel der Weimarer Republik zu vermeiden, so ist die Integration der deutschen Streitkräfte in Staat und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland

⁸ Dies gilt im übrigen auch für Streitkräfte der anderen NATO-Staaten.

gelingen. Zudem steht der Primat der Politik außer Frage. Um so erstaunlicher ist es, daß die heutigen Befürworter einer umfangreichen Wehrpflichtarmee gar nicht zu bemerken scheinen, daß sie mit ihrem realitätsfernen Plädoyer und ebenso realitätsfernen Befürchtungen der Legitimation der Streitkräfte insgesamt die Grundlage entziehen.

Die neue Begründung für die Bundeswehr muß vielmehr wirklichkeitsgerecht aus den entscheidend veränderten politischen und strategischen Rahmenbedingungen abgeleitet werden. Folgerichtig stehen hierbei die Fähigkeit zur Durchsetzung der eigenen Interessen und die Erwartung an die Bundesrepublik Deutschland im Vordergrund, wie die anderen Staaten Frieden und Sicherheit mitzugestalten. In diesem Kontext ist es längst offensichtlich, daß die Bundeswehr künftig ein breites, vielfältiges und auf die jeweilige Situation zugeschnittenes Aufgabenspektrum wahrnehmen muß, das von der Landes- und Bündnisverteidigung bis hin zu Einsätzen im Rahmen der Friedenssicherung und Krisenbewältigung – auch außerhalb des NATO-Gebietes – reicht.

Diese Aufgaben erfordern unmittelbar verfügbare Truppen, die bestens ausgebildet und ausgerüstet sind. Selbst wenn die ‚Landes- und Bündnisverteidigung‘ weiterhin als Kernauftrag der Bundeswehr betrachtet werden sollte, wird diese Aufgabe kaum mit einer großen Zahl unzulänglich ausgebildeter und schlecht ausgerüsteter Soldaten zu lösen sein. Die völlig veränderte Art der Bedrohung verlangt eine andere Antwort, als wir sie noch vor einem Jahrzehnt zu geben bereit waren. Die militärischen Konflikte von heute und morgen werden vielmehr durch zahlenmäßig kleine Armeen mit Hochtechnologie, hoher Qualifikation ihrer Soldaten und modernen operationellen Konzepten entschieden. Im übrigen wäre es leichtsinnig und verantwortungslos, Soldaten mit unzulänglicher Ausrüstung und Ausbildung in die unübersichtlichen Konflikte unserer Epoche zu beordern.

Neben der Veränderung der politischen und strategischen Rahmenbedingungen wird daher auch der fundamentale Wandel der Kriegführung eine grundsätzliche Neuordnung der Streitkräfte unseres Landes erzwingen. Was die USA, Großbritannien und Frankreich bereits geschaffen oder pragmatisch eingeleitet haben und konsequent weiterführen werden, ist für Deutschland ebenso unausweichlich: eine deutliche Verkleinerung der Streitkräfte, die Einführung flexibler Strukturen und operationeller Konzepte sowie die Umwandlung der Streitkräfte in eine mit ‚post-modernen‘

Waffensystemen und Kriegstechniken ausgerüstete Berufsarmee, zu der auch Frauen vermehrt Zugang erhalten.

Dabei geht es nicht darum, die erforderlichen Veränderungen von heute auf morgen vorzunehmen. Doch wird man sich von ideologischen Positionen verabschieden und die grundlegenden Entschei-

dungen *bald* treffen müssen, wenn die Bundeswehr auch künftig ein wirksames Instrument der Außen- und Sicherheitspolitik bleiben und die notwendige ‚Anpassungsleistung‘ in einer Weise gelingen soll, welche die deutschen Streitkräfte harmonisch in die Nordatlantische Allianz und in die zunehmende Verflechtung der europäischen Verteidigungsstruktur einfügt.

Warum wir die Wehrpflicht (noch) brauchen

I. Ein Faktum zur Einleitung: Mehrheit für die Wehrpflicht

Ist die Wehrpflicht am Ende? Noch ist es nicht so weit, jedenfalls nicht bei uns. International geht der Trend offenbar zu ihrer Abschaffung. Ihre Begründung ist schwieriger geworden, seit Belgien und die Niederlande – wie zuvor schon Großbritannien und die USA – ihre Streitkräfte auf ein Freiwilligensystem umgestellt und weitere Länder – insbesondere Frankreich – diesen Schritt angekündigt haben. Im Deutschen Bundestag sind 1996 parlamentarische Anträge zur Abschaffung der Wehrpflicht von Bündnis 90/Die Grünen und von der PDS eingebracht worden. Eine große überparteiliche Mehrheit der Abgeordneten plädiert indessen nach wie vor für die Beibehaltung der Wehrpflicht. Politische Initiativen zu ihrer Abschaffung haben deshalb bislang keine Chance. Die Aufrechterhaltung der allgemeinen Wehrpflicht ist die wiederholt bekräftigte Politik der Bundesregierung. Und dafür gibt es eine Reihe guter Gründe.

Die Bevölkerung trägt die sicherheitspolitische Grundentscheidung zur Beibehaltung der allgemeinen Wehrpflicht mehrheitlich mit oder toleriert sie doch. Es ist nicht zutreffend, daß die Wehrpflicht von den Bürgern als zunehmend illegitimer Eingriff des Staates in die Lebensplanung und Lebensgestaltung der jungen Männer empfunden wird. Im Gegenteil: Die Wehrpflicht hat in neuerer Zeit an gesellschaftlicher Unterstützung gewonnen, und zwar auch unter den davon unmittelbar betroffenen Jugendlichen. Repräsentative Bevölkerungsumfragen des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr aus den Jahren 1995 und 1996 belegen den Stimmungswandel: Die Befürworter der Wehrpflicht haben aufgeholt, die Mehrheit ist gegen eine Freiwilligenarmee (ausgenommen allerdings die Jugendlichen und jungen Erwachsenen zwischen 16 und 29 Jahren). Für die meisten Befragten ist die gegenwärtige Personalstruktur der deutschen Streitkräfte auch das Modell für die Zukunft: eine Mischung aus Wehrpflichtigen sowie Zeit- und Berufssoldaten. Nur 4,7 Prozent der Bürger wünschten in der Umfrage

vom Spätherbst 1996 die völlige Abschaffung der Bundeswehr; lediglich 1,9 Prozent der 2 500 Befragten hielten den Dienst in der Bundeswehr und den zivilen Ersatzdienst gleichermaßen für „unwichtig“.

Wehrdienst und Zivildienst sind Leistungen, die von den Bürgern geschätzt werden und auf die sie offenbar nicht verzichten wollen, wobei der Zivildienst seit vielen Jahren höher bewertet wird als der Wehrdienst. Beide ‚Leistungspakete‘ sind aber nur mit der allgemeinen Wehrpflicht zu haben. Dieser Zusammenhang ist vielen heute stärker bewußt als früher.

II. Das deutsche Wehrsystem: Ein weltweites Unikat

Die allgemeine Wehrpflicht ist in der Praxis zu einer allgemeinen Dienstpflicht für Männer geworden. Sie sichert auf diese Weise nicht nur den Personalbedarf bei den Streitkräften, sondern darüber hinaus ein breites Spektrum gesellschaftspolitisch wertvoller und wichtiger sozialer Dienste. Während die friedensbewegten Gegner der Wehrpflicht (und der Bundeswehr) diese Entwicklung nicht gerne sehen, werden wir vom Ausland um unser ausgebautes System von Diensten für die Gemeinschaft beneidet. Der Zivildienst stabilisiert indirekt die allgemeine Wehrpflicht. Deshalb gibt es in der Öffentlichkeit gegen die Wehrpflicht kaum eine spürbare Opposition.

Angebliche Wehrungerechtigkeit ist kein Grund mehr, gegen die Wehrpflicht anzugehen. Mit der Einführung des Verwendungsgrads T 7 im Juli 1995 konnte die Zahl der nichtwehrdienstfähigen jungen Männer um ein Drittel verringert werden. Das heutige System sorgt damit für eine Wehr- bzw. Dienstgerechtigkeit „wie im Bilderbuch“ (Dieter Hackler, Bundesbeauftragter für den Zivildienst): 45,4 Prozent eines männlichen Geburtsjahrgangs dienen in der Bundeswehr, und rund 30 Prozent leisten Zivildienst in den 35 000 anerkannten Beschäftigungsdienststellen; 3,6 Prozent leisten Dienst im sogenannten externen Bedarf (Bundesgrenzschutz, Polizei, Feuerwehr,

Katastrophenschutz); 15 Prozent sind nicht wehrdienstfähig, weitere 5 Prozent sind Wehrdienstausnahmen (Dritte-Söhne-Regelung, Theologiestudenten, Erhaltung des eigenen Betriebs), und 1 Prozent können weder erfaßt noch gemustert werden¹. Alles in allem summiert sich das zu einer Heranziehungsquote (auch der Zivildienst gilt als Erfüllung der Wehrpflicht), wie es sie in dieser Höhe in Deutschland noch nie gegeben hat. Das ist jedenfalls die offizielle Argumentationslinie. Wehrgerechtigkeit ist im übrigen heute leichter erreichbar als früher: Der Geburtsjahrgang 1966 (West) zählte noch fast 490 000 junge Männer bei einem Streitkräftebedarf von jährlich rund 200 000 Grundwehrdienstleistenden. Heute beträgt die Jahrgangsstärke *gesamtdeutsch* um die 370 000 Mann bei einem Bedarf von 135 000 grundwehrdienstleistenden Soldaten².

Festzuhalten bleibt, daß sich die allgemeine Wehrpflicht in Deutschland gerade wegen der Möglichkeit, den Dienst in der Bundeswehr zu verweigern, in den 40 Jahren seit ihrer Wiedereinführung 1956/57 zu einem System entwickelt hat, das in dieser spezifischen Ausprägung nirgendwo sonst zu finden ist. Niemand hat das allerdings so geplant und gesteuert. Es ist unbeabsichtigtes Resultat einer Entwicklung, die im Jahr 1949 ihren Anfang nahm, als die Bundesrepublik Deutschland als erster Staat der Welt dem Recht auf Kriegsdienstverweigerung verfassungsrechtlichen Rang verlieh.

III. Wehrdienst oder Zivildienst: Die Kraft des Faktischen

Ein Blick zurück auf die Entwicklung der Kriegsdienstverweigerungszahlen zeigt folgendes Bild³: Bis Ende der sechziger Jahre (in den Geburtsjahrgängen 1938 bis 1947) war die Kriegsdienstverweigerung eher ein Muster sozialer Abweichung. Die Zahl der KDV-Anträge war gering, Verweigerer waren sozialtypische Ausnahmeerscheinungen. Ein ziviler Ersatzdienst wurde erst 1961 – vier

Jahre nach Einberufung der ersten Wehrpflichtigen zur Bundeswehr – eingerichtet.

In einer vergleichsweise kurzen Zeitspanne um 1968 herum verdoppelte sich die Zahl der Anträge, obschon in der Bevölkerung die Ableistung des Grundwehrdienstes nach wie vor als Bestandteil der Normalbiographie eines männlichen Jugendlichen begriffen wurde. Der KDV-Antrag galt auch als eine politisch motivierte Absage an den Staat. Zugleich wuchs die Konfrontation zwischen Kriegsdienstverweigerern und Soldaten. Die „Postkartennovelle“ von 1977 brachte einen weiteren sprunghaften Anstieg von Kriegsdienstverweigerern. Es genügte die bloße schriftliche Erklärung des ungedienten Wehrpflichtigen, vom Recht auf Kriegsdienstverweigerung Gebrauch zu machen. Das Gesetz wurde zwar vom Bundesverfassungsgericht noch im Dezember 1977 außer Anwendung gesetzt und im April 1978 für verfassungswidrig erklärt. Seither hat sich aber die Vorstellung eines individuellen Wahlrechts zwischen Wehrdienst und Zivildienst breitgemacht. Daran hat auch die Regelung von 1983/84 nichts geändert. Nach dieser bis heute gültigen Gesetzeslage reicht die Glaubhaftmachung der Gewissensentscheidung sowie die Bereitschaft zur Ableistung des drei Monate längeren Zivildienstes (da Reservisten noch später mit Einberufungen zu Wehrübungen rechnen müssen) für die Anerkennung als Kriegsdienstverweigerer aus.

Der massenhafte Gebrauch des Kriegsdienstverweigerungsrechts hat das ursprüngliche Regel-/Ausnahme-Verhältnis im allgemeinen Bewußtsein verwischt. Der Deutsche Bundestag und das Bundesverfassungsgericht haben den Vorrang der Regel vor der Ausnahme nicht geschützt (letzteres hat mit seinem „Soldaten-sind-Mörder“-Urteil eher das Gegenteil bewirkt) und damit wesentlich zur heutigen Situation beigetragen. Wehrdienst und Zivildienst werden daher in der Öffentlichkeit pragmatisch als gleichwertige Alternativen begriffen. Welcher Dienst gewählt wird, liegt faktisch im Belieben des einzelnen. Wer will, geht zur Bundeswehr, wer nicht will, bleibt ihr fern. Das ist jedenfalls die gesellschaftliche Realität, auch wenn die Verfassung etwas anderes vorsieht. Dabei ist der qualitative Unterschied so einfach wie einschneidend: Der wehrpflichtige Soldat muß gegebenenfalls sein Leben einsetzen, vom Zivildienstler verlangt das niemand.

Dennoch hat sich die Neuregelung des Kriegsdienstverweigerungsrechts im großen und ganzen bewährt. Sie hat zu einem Zustand geführt, mit dem eigentlich alle zufrieden sein können: Die

1 Vgl. hierzu Deutscher Bundeswehr-Verband/Verband der Reservisten der Deutschen Bundeswehr (Hrsg.), *Die Zukunft der allgemeinen Wehrpflicht in Deutschland*, Bonn 1997, S. 63.

2 Vgl. ebd., S. 81.

3 Zur sozio-historischen Entwicklung der Kriegsdienstverweigerung vgl. insbesondere Hans-Georg Räder, *Kriegsdienstverweigerung im neuen Deutschland. Eine empirische Bestandsaufnahme*, SOWI-Arbeitspapier Nr. 92, München 1994.

personelle Bedarfsdeckung der Bundeswehr ist gesichert. Mehr Wehrpflichtige könnte sie bei einer Gesamtpersonalstärke von 340 000 Soldaten ohnehin nicht aufnehmen. Wer heute als wehrpflichtiger Soldat zur Bundeswehr geht, ist quasi ein Freiwilliger. „Wehrunwillige“ junge Männer kommen in die Streitkräfte erst gar nicht hinein, sondern wandern schon bei der Musterung in den Zivildienst ab. Dort tragen sie als willkommene Helfer dazu bei, das Versorgungsniveau des zunehmend strapazierten Sozialsystems aufrechtzuerhalten. Für die Trägerorganisationen der freien Wohlfahrtspflege sind die Zivildienstleistenden unentbehrlich. Die von ihnen wahrgenommenen Aufgaben würden nicht oder nur unzureichend erfüllt, blieben sie allein marktwirtschaftlichem Wettbewerb oder völliger staatlicher Subventionierung überlassen. Der Zivildienst ist ‚preiswerter‘ Bestandteil des Sozialsystems. Schließlich sorgt die Wehrpflicht auch noch für Nachwuchs bei Polizei, Grenzschutz, THW und Feuerwehr. Und der Anteil derjenigen, die wegen dauernder oder vorübergehender Wehrdienstunfähigkeit keinerlei Dienst leisten, ist von 22 Prozent auf 15 Prozent eines Geburtsjahrgangs zurückgegangen. Dieser optimale Zustand ist seit etwa zwei Jahren erreicht. Es ist deshalb verständlich, daß die Neigung zu erneuten Veränderungen nicht groß ist, zumal dafür aus sicherheitspolitischer Perspektive keinerlei Notwendigkeit besteht.

IV. Die sicherheitspolitische Begründung der Wehrpflicht und der Umfang der Bundeswehr

Die Kernaufgabe der Bundeswehr ist nach wie vor die Landes- und Bündnisverteidigung. Deutschland trägt die Hauptlast der konventionellen Verteidigungsfähigkeit Mitteleuropas. Auch die *Krisenreaktionskräfte* sind Bestandteil der Landes- und Bündnisverteidigung. Sie sind deren präsenteste Teile. Die Krisenreaktionskräfte sichern Aufwuchs und Aufmarsch der *Hauptverteidigungskräfte*. Darüber hinaus ermöglichen sie einen rasch verfügbaren Beitrag für Einsätze von NATO und WEU. Und schließlich bilden sie das Kräftepotential, aus dem zahlenmäßig begrenzte Kontingente für UN-Einsätze kurzfristig bereitgestellt werden können. Das ist eine militär- und sicherheitspolitisch gänzlich andere Situation als beispielsweise in Frankreich.

Um die konventionelle militärische Risikovor-sorge in Zentraleuropa glaubwürdig gestalten zu können, bedarf es einer auch zahlenmäßig beachtlichen Truppenstärke und ebenso beträchtlicher Reserven. Wie groß die Bundeswehr sein muß, ist heute allerdings schwieriger begründbar als früher. Mathematisch ermitteln läßt sich die erforderliche Truppenstärke nicht, und neben sicherheitspolitischen Argumenten spielen auch bevölkerungs-, wirtschafts- und finanzpolitische Zwänge eine Rolle. Solche Überlegungen hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung von 1978 neben der sicherheitspolitischen Begründung der Wehrpflicht ausdrücklich zugelassen.

Unter Experten besteht weithin Einigkeit, daß die für Deutschland erforderliche Größenordnung aktiver Streitkräfte zwischen 330 000 und 370 000 Soldaten liegt⁴. Die Bundesregierung hat sich auch aus finanziellen Gründen für eine Truppe von 340 000 Mann entschieden. Damit befinden wir uns „schon am unteren Ende dieser Bandbreite“ (Vizeadmiral Hans Frank, Stellvertreter des Generalinspektors der Bundeswehr). Auch der amtierende Verteidigungsminister Volker Rühle hat eine Truppenstärke von 340 000 Soldaten als „unterste Grenze“ bezeichnet⁵. Tatsächlich hat Deutschland, bezogen auf seine Bevölkerungszahl, eine der kleinsten Armeen in Europa. Beim Streitkräfteumfang und beim Verteidigungshaushalt haben wir uns weit von den Verbündeten entfernt. Wenn es beispielweise weiterhin politisches Bestreben ist, amerikanische Truppen dauerhaft in Europa zu halten – und davon 65 000 amerikanische Soldaten in Deutschland –, kann der personelle Umfang der Bundeswehr nicht weiter verringert werden.

Eine aktive Bundeswehr von 340 000 Soldaten (mit den zugehörigen Reserven) ist nur mit der allgemeinen Wehrpflicht machbar. Nur die Wehrpflicht ermöglicht große Streitkräfteumfänge einschließlich einer hohen Zahl ausgebildeter Reservisten zu erträglichen Kosten. Diesen eindeutigen Vorteil erreicht kein anderes Wehrsystem. Was hinzukommt, sind angenehme Nebenefekte: die kostenlose militärische Nutzung zivil erworbener Kenntnisse und Fertigkeiten, die bessere Verankerung der Wehrpflichtarmee in Politik und Gesellschaft, die höhere Akzeptanz der Streitkräfte in der Bevölkerung, die ständige geistige Herausforderung des Kaderpersonals und schließlich die breite Rekrutierungsbasis für den Dienst

4 Zur Diskussion um die Personalstärke der Bundeswehr vgl. Deutscher Bundeswehr-Verband (Anm. 1), S. 122, sowie insbes. S. 126 f.

5 Vgl. Der Spiegel Nr. 16/1996, S. 27.

als Zeit- und Berufssoldat aus dem Bestand der grundwehrdienstleistenden Soldaten.

V. Die Rekrutierungsprobleme einer Freiwilligenarmee

Bleibt es bei der politischen Entscheidung, zumindest mittelfristig eine Bundeswehr von 340 000 Soldaten beizubehalten, braucht über Aufrechterhaltung oder Abschaffung der allgemeinen Wehrpflicht nicht gestritten zu werden. Eine Freiwilligenarmee dieser Größe ist weder rekrutierbar noch bezahlbar. Trotz hoher Arbeitslosigkeit und eines freundlichen Meinungsklimas in der Bevölkerung gelingt es der Bundeswehr derzeit nur mit viel Mühe, den in der gegenwärtigen Personalstruktur vorgesehenen Bestand von rund 200 000 Zeit- und Berufssoldaten zu halten. Fast 90 Prozent der zur Bestandserhaltung jährlich anzuwerbenden 23 000 Freiwilligen haben in der heutigen Struktur die Chance, Unteroffizier oder Offizier zu werden. In einer reinen Freiwilligenarmee wäre das anders. Dort werden nicht nur ‚Häuptlinge‘ gebraucht, sondern auch ‚Indianer‘, d. h. Mannschaften in großer Zahl. Etwa die Hälfte der Freiwilligen hätte keinerlei Aufstiegsmöglichkeiten. Damit entfielen ein wesentlicher Verpflichtungsanreiz.

Hinzu kommt, daß eine Freiwilligenarmee auf die Bildung von Reserven nicht gänzlich verzichten können. Das bedeutet in Verbindung mit fehlenden Aufstiegsmöglichkeiten, daß ein beträchtlicher Teil der einzuwerbenden Freiwilligen nur als kurzdienende Zeitsoldaten für zwei bis sechs Jahre (SaZ 2–6) engagiert werden könnte. Kurze Dienstzeiten erhöhen wiederum den jährlichen Ergänzungsbedarf zur Bestandserhaltung. Eine Freiwilligenarmee von 350 000 Mann müßte jährlich rund 70 000 Neueinstellungen vornehmen; für eine von 250 000 würden jährlich etwa 50 000 Freiwillige gebraucht⁶. Anders ausgedrückt: Bei einer Freiwilligenarmee von 350 000 Mann müßte sich jeder vierte, bei 250 000 Mann jeder sechste junge Mann bei der Bundeswehr bewerben. Solche Bewerberquoten für den freiwilligen militärischen Dienst sind angesichts der beschriebenen Karriereaussichten völlig unrealistisch, selbst wenn die

finanziellen Anreize noch erheblich verbessert würden. Schließlich sorgt die ungünstige Altersstruktur der deutschen Bevölkerung dafür, daß sich die Rekrutierungschancen einer Freiwilligenarmee mittel- und langfristig weiter verschlechtern.

Schätzungen gehen dahin, daß eine reine Freiwilligenarmee in der Größenordnung von etwa 150 000 bis höchstens 200 000 Soldaten machbar und finanzierbar wäre. Das setzt unter anderem voraus, daß Frauen, wenn schon nicht unbeschränkt, so doch in erheblich größerem Umfang als bisher zum freiwilligen militärischen Dienst zugelassen werden. In der Tat gibt es in einer gänzlich freiwilligen Bundeswehr keinen stichhaltigen Grund mehr, dem weiblichen Bevölkerungsanteil den Zugang zum militärischen Berufsfeld zu verweigern. Die Auffassungen „von der Natur und der Bestimmung der Frau“ (MdB Elisabeth Schwarzkopf), die 1956 bei der Einfügung des Artikels 12a in das Grundgesetz zu einem militärischen Berufsverbot für Frauen führten, sind heute kaum mehr nachvollziehbar. In der jungen Generation stößt der weitgehende Ausschluß der Frauen eher auf Unverständnis. Auch das ist ein Resultat sozialen Wandels. Eine Freiwilligenarmee mit ihren zusätzlichen Berufschancen kann nicht nur dem männlichen Teil der Bevölkerung vorbehalten bleiben. Wer also die Wehrpflicht abschaffen will und auf Freiwilligkeit setzt, müßte konsequenterweise auch die Öffnung des Soldatenberufs für Frauen fordern. Das ist aber im aktuellen politischen Geschäft keineswegs so, und diese Inkonsequenz läßt die Vermutung zu, daß es den Kritikern der Wehrpflicht keineswegs immer nur um das beste Wehrsystem geht, sondern daß hier auch andere Motive eine Rolle spielen. Auch deshalb muß man die Argumente der Wehrpflicht-Gegner sorgsam sortieren.

Bei gleichbleibendem Auftrag sind die Personaleinsparungen beim Übergang von der Wehrpflicht zu Freiwilligenstreitkräften weit geringer, als von Laien gewöhnlich erwartet. Die Personalbetriebskosten der Freiwilligenarmee sind erheblich höher, die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Aufrechterhaltung einer Wehrpflichtarmee gegenüber einer Freiwilligenarmee gleicher Leistung dagegen geringer, als üblicherweise angenommen⁷.

Schließlich wäre eine Bundeswehr von 150 000 bis 200 000 Männern und Frauen sichtbarer Ausdruck

6 Vgl. hierzu Friedrich-Naumann-Stiftung (Hrsg.), Wehrpflicht oder Berufsarmee? Die Zukunft der Bundeswehr. Dokumentation der Tagung in der Theodor-Heuss-Akademie Gummersbach vom 19. bis 21. Februar 1993, S. 11.

7 Vgl. hierzu den immer noch lesenswerten Bericht der Wehrstrukturkommission der Bundesregierung (Hrsg.), Die Wehrstruktur in der Bundesrepublik Deutschland. Analyse und Optionen, Bonn, 28. November 1972.

einer veränderten Sicherheitspolitik. Ob die Völkergemeinschaft, insbesondere die NATO-Verbündeten, eine deutsche Wendung hin zu Interventionsstreitkräften nach englischem und französischem Muster billigen würde, ist kaum anzunehmen, und selbst die grünen Gegner der Wehrpflicht können eine solche Entwicklung nicht wollen. Die Wehrpflicht ist deshalb auch ein Garant dafür, daß es sicherheitspolitisch bei der Schwerpunktaufgabe der Landes- und Bündnisverteidigung bleibt.

VI. Die „Attraktivität“ des Wehrdienstes: Maßnahmen zur Stabilisierung der Wehrpflicht

Bundesregierung und Bundeswehr haben auf die wachsende Kritik an der Wehrpflicht reagiert und ein Maßnahmenbündel zu ihrer Stabilisierung beschlossen. Dabei geht es vor allem darum, den Grundwehrdienst so auszugestalten, daß die Streitkräfte mit dem Zivildienst konkurrieren können. Das ist eine absolut einmalige Ausgangssituation, wie sie so in keinem anderen Staat der Welt anzutreffen ist.

Die Streitkräfte müssen heute um den Wehrpflichtigen wie um einen Freiwilligen werben. Der tauglich gemusterte Wehrpflichtige trifft seine Wahl zwischen Wehrdienst oder Zivildienst auf der Grundlage einer persönlichen Nutzen-/Kosten-Analyse. Das ist die heutige gesellschaftliche Normalität. Die Kriegsdienstverweigerung ist meist nicht Ausdruck einer prononcierten Ablehnung der Bundeswehr, sondern Resultat einer persönlichen Güterabwägung. Dahinter steht ein machtvoller sozialer Prozeß. In der postmodernen Gesellschaft gibt es einen rasanten Verlust von bisher gültigen Koordinaten und Kontexten für den Lebensentwurf. Tradierte Normen und Muster verlieren an Bedeutung. Der Soziologe Ulrich Beck spricht in diesem Zusammenhang von einem „kategorialen Wandel im Verhältnis von Individuum und Gesellschaft“. Verlangt werden nunmehr individuelle Bewältigungsstrategien. Entscheidungen werden getroffen in einem Prozeß des Aushandelns mit sich selbst. Der einzelne ist sein eigenes „Planungsbüro“ (Ulrich Beck). Der Prozeß der „Individualisierung“ hat massiven Einfluß auf alle normativ geregelten Institutionen wie Ehe, Schule, Kirche, Parteien, Gewerkschaften – und natürlich auch auf die Bundeswehr. Bindun-

gen und Beziehungen werden daraufhin überprüft, ob sie nützlich und vorteilhaft sind. Läßt sich die Frage nicht eindeutig positiv beantworten, werden sie aufgekündigt.

Deshalb muß es Anreize zur Ableistung des Grundwehrdienstes geben, und die Beweggründe müssen im Kalkül des jungen Wehrpflichtigen so positiv bewertet werden, daß er sich für den Dienst in der Bundeswehr entscheidet. Dazu Verteidigungsminister Volker Rühle: „Wir müssen uns daran gewöhnen, daß die für den Wehrdienst heranstehenden Jugendlichen für den Dienst in den Streitkräften geworben und gewonnen werden müssen.“⁸

Diesem Zweck dient die „Leitlinie zur Verbesserung der Rahmenbedingungen und Steigerung der Attraktivität des Wehrdienstes“ vom 11. Mai 1996. Das Programm enthält mehr als ein halbes Hundert Einzelmaßnahmen, die vor, während und nach der Dienstzeit eingesetzt werden sollen, um den Grundwehrdienst attraktiver zu gestalten. Hinzu kommen zwei Dutzend „Maßnahmen zur Informationsarbeit“. Damit soll der Dialog mit den Schulen, den Jugendorganisationen und der Öffentlichkeit intensiviert, über die Dienst- und Lebensbedingungen der Soldaten informiert und die Notwendigkeit des Wehrdienstes herausgestellt werden. Ob die überwiegend ideellen und damit schwer quantifizierbaren Maßnahmen des „Attraktivitätsprogramms“ die erhoffte Wirkung entfalten, läßt sich nicht zuverlässig beurteilen. Fundierte militärsoziologische Untersuchungen innerhalb der Bundeswehr gibt es seit Jahren nicht mehr. Was an Erkenntnissen vorliegt, wird nicht veröffentlicht.

Die materielle Lage der wehrpflichtigen Soldaten hat das Wehrrechtsänderungsgesetz vom 22. Dezember 1995 deutlich verbessert. Heimatfern stationierte Wehrdienstleistende erhalten einen Mobilitätzuschlag von monatlich 90 DM (bei mehr als 50 bis unter 100 km) bzw. 180 DM (bei über 100 km). Die Beförderung zum Gefreiten erfolgt heute bereits nach drei Monaten und bringt 40 DM mehr Wehrsold. Für Mannschaften ist der neue Spitzendienstgrad Oberstabsgefreiter (Besoldungsgruppe A 5 mit Amtszulage) geschaffen worden⁹. Vor allem aber ist der Grundwehrdienst

8 Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.), Statement des Bundesministers der Verteidigung, Volker Rühle, gelegentlich der Vorstellung des Berichts zur Verbesserung der Rahmenbedingungen und Steigerung der Attraktivität des Wehrdienstes am 11. März 1996 in Bonn, S. 4.

9 Die genannten Verbesserungen kommen auch den Zivildienstleistenden zugute, sofern sie die erforderlichen Voraussetzungen erfüllen.

seit dem 1. Januar 1996 auf zehn Monate verkürzt worden (Zivildienst: 13 Monate). Zusätzlich gibt es das Angebot, im Anschluß an den Grundwehrdienst einen freiwilligen zusätzlichen Wehrdienst von mindestens zwei bis maximal 13 Monaten zu leisten. Dafür werden zusätzlich zum Wehrsold für jeden vollen Monat 1 200 DM netto gezahlt. Weihnachts- und Entlassungsgeld erhöhen sich für jeden Monat zusätzlichen Wehrdienst um 37,50 DM bzw. 150 DM. Die Auszahlung des doppelten Verpflegungsgeldes für dienstfreie Tage (monatlich 117 DM) und die Gewährung kostenloser wöchentlicher Heimfahrten zwischen Dienstort und Wohnort bleiben beim freiwilligen zusätzlichen Wehrdienst ebenso erhalten wie die Unterhaltssicherungsleistungen und der Schutz des zivilen Arbeitsplatzes.

Das Angebot „W 10 plus“, wie es der Kürze halber genannt wird, hat sich als Erfolg erwiesen. Es ist finanziell attraktiv, und es ist ein außerordentlich flexibles Modell, das den Interessen und Bedürfnissen beider Seiten Rechnung trägt. Die Krisenreaktionsverbände des Heeres haben beispielsweise einen erheblichen Bedarf an längerdienenden Mannschaften, den sie nunmehr zu gleichen Teilen aus Soldaten auf Zeit (SaZ) und aus „Freiwillig zusätzlichen Wehrdienst Leistenden“ (FWDL) decken können. Haushaltsseitig sind den Krisenreaktionsverbänden des Heeres 14 800 FWDL zugestanden worden, und es gibt genug wehrpflichtige Interessenten, die im Wege des differenzierten Wehrdienstes dort länger dienen wollen. So tragen die freiwillig längerdienenden Wehrpflichtigen – ganz im Gegensatz zu anderslautenden Befürchtungen – zu mehr Professionalität in den Streitkräften bei. Wie leistungsfähig die Wehrpflicht-Bundeswehr ist, hat sie bei internationalen Übungen und Vergleichswettkämpfen zur Genüge unter Beweis gestellt.

Schließlich ist das Bundesministerium der Verteidigung insofern auch noch eine Selbstbindung eingegangen, als Grundwehrdienstleistende nicht gegen ihren Willen zu Auslandseinsätzen im Rahmen friedenserhaltender und friedensschaffender Einsätze herangezogen werden. Der Dienstherr sieht davon ab, die Pflicht zum treuen Dienen, der nach § 7 Soldatengesetz alle militärischen Statusgruppen unterliegen, im Falle der wehrpflichtigen Soldaten (und der Angehörigen der Reserve) auf dem Befehlswege durchzusetzen. Grundwehrdienstleistende werden für die sogenannten besonderen Auslandsverwendungen nur dann herangezogen, wenn sie sich nach vorheriger Belehrung dazu freiwillig in schriftlicher Form bereit erklärt

haben¹⁰. Diese Maßnahme, die im Rahmen dienstlicher Erfordernisse im Ermessen des Dienstherrn liegt, wird dem Selbstverständnis der Betroffenen gerecht: Der wehrpflichtige Soldat begreift sich als Heimatverteidiger. Er schützt sein Land, vielleicht noch den nächsten Nachbarn. Was darüber hinausgeht, ist in den Augen der wehrpflichtigen jungen Männer eine Sache für „Profis“. Für solche Aufgaben wollen sie Berufs- bzw. Zeitsoldaten oder aber eine Freiwilligenarmee.

Unter den Verweigerungsgründen spielen die Auslandseinsätze der Bundeswehr eine zentrale Rolle¹¹. Die Bundeswehr ist deshalb mit der skizzierten Auswahlmaßnahme gut beraten, auch wenn sie der reinen Lehre von der allen Soldaten gemeinsamen Pflichtenbindung widerspricht. Sie befindet sich in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Inneren Führung, sie ist Ausdruck besonderer Fürsorge und sie begrenzt die auch von Ängstlichkeit gespeisten Verweigerungszahlen. Damit wirkt sie als zusätzlicher Stabilitätsanker zur Aufrechterhaltung der allgemeinen Wehrpflicht.

VII. Ein Resümee und eine Empfehlung: Wehrpflicht (vorerst) beibehalten

Das deutsche Wehrpflichtsystem funktioniert. Die personelle Bedarfsdeckung der Bundeswehr ist zumindest bis zur Jahrtausendwende sichergestellt. Die 1995 und 1996 eingeleiteten Maßnahmen und Modifikationen beginnen sich positiv auszuwirken. Die Leistungen der Wehrpflichtigen zur militärischen und zur sozialen Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland werden von den Bürgern anerkannt. Ein Grundwehrdienst von zehn Monaten oder ein Zivildienst von 13 Monaten sind den jungen Männern durchaus zuzumuten. Der Leidensdruck ist nicht so groß, daß eine baldige Änderung geboten wäre.

Mag sein, daß die fernere Zukunft der Freiwilligenarmee gehört. Bis dahin hat es aber noch Zeit. Der mit einer so grundlegenden Umstellung verbundene organisatorische Aufwand ist enorm

¹⁰ Vgl. hierzu etwa die Weisung für die Luftwaffe Nr. 1109 des Inspektors der Luftwaffe, Bonn, 1. Dezember 1995.

¹¹ Vgl. die KDV-Statistik 1996 in: 4/3.Fachzeitschrift zu Kriegsdienstverweigerung, Wehrdienst und Zivildienst, 15 (1997) 1, S. 21–23.

und wird von Außenstehenden leicht unterschätzt. Er träfe eine Bundeswehr, die seit 1990 immer neue Phasen der Reduzierung, der Restrukturierung und der Re-Stationierung hat über sich ergehen lassen müssen. Der Umbau der Bundeswehr zu einer Freiwilligenarmee von etwa 200 000 Männern und Frauen würde die Halbierung des gegenwärtigen Bestands an Offizieren und Unteroffizieren erfordern. Seit 1990 sind die Streitkräfte bereits von 580 000 auf heute 340 000 Soldaten geschrumpft. Die Bundeswehr hat über 330 Dienststellen aufgelöst, mehr als 200 Stützpunkte geschlossen und fast 12 000 Hektar Militärgelände zurückgegeben. Gleichzeitig sank der Anteil der Verteidigungsausgaben am Bruttosozialprodukt von 2,82 Prozent in 1990 auf 1,7 Prozent in 1995.

Mit den Folgen dieser einschneidenden Veränderungen haben die Streitkräfte noch heute zu tun. Strukturerechte Personalverhältnisse sind erst im

nächsten Jahrtausend erreichbar. Die bundesdeutsche Gesellschaft hat in den vergangenen Jahren jeweils kräftige Friedensdividenden kassiert. Auch die Verkürzung von Wehrdienst und Zivildienst ist Resultat einer verbesserten sicherheitspolitischen Lage. Weitere Modifikationen der Wehrpflicht sind denkbar. Ein abrupter Übergang zur Freiwilligenarmee würde die Bundeswehr – die bereits Jahre der Instabilität hinter sich hat – jedoch erneut einem Jahrzehnt der inneren Belastung durch Umstrukturierungen, Umgliederungen und Umstationierungen aussetzen. Das ist den Soldaten (und auch den 140 000 zivilen Mitarbeitern, von denen bei den Strukturüberlegungen selten die Rede ist) kaum mehr zuzumuten. Warum also nicht dem Ratschlag folgen und in den nächsten Jahren ruhig abwarten, welche Erfahrungen Belgier, Holländer und Franzosen beim Übergang zur Freiwilligenarmee machen werden? Über das Thema ließe sich dann nach der Jahrtausendwende – auch an diesem Ort – erneut debattieren.

Der Jugoslawien-Konflikt als Testfall europäischer Sicherheit

Am 14. Dezember 1995 wurde in Paris der Friedensvertrag für Bosnien und Herzegowina unterzeichnet. Damit endete vorläufig der langjährige und opferreiche Krieg in Jugoslawien, der im Juni 1991 mit der gewaltsamen Intervention der Jugoslawischen Volksarmee (JVA) gegen die Unabhängigkeitserklärungen der Teilrepubliken Slowenien und Kroatien begonnen hatte. Zuvor waren Verhandlungen über eine Reform der föderalen Staatsstruktur gescheitert. Die Führung Serbiens unter Präsident Milošević hatte dabei erfolglos den Standpunkt vertreten, daß bei einer Auflösung der jugoslawischen Föderation die außerhalb der Mutterrepublik lebenden Serben das Recht auf Selbstbestimmung hätten. In Kroatien und ab April 1992 auch in Bosnien-Herzegowina wurde daraufhin der Anschluß serbisch besiedelter Gebiete mit militärischen Mitteln verfolgt. Die Regierung in Zagreb unter Präsident Tudjman erhob ihrerseits Ansprüche auf die mehrheitlich kroatische Herzegowina, so daß bei der drohenden Teilung Bosnien-Herzegowinas lediglich ein muslimischer Rumpfstaat verblieben wäre.

In Kroatien und Bosnien-Herzegowina war der schlimmste anzunehmende Fall einer Eskalation ethnisch-territorialer Konflikte eingetreten. Die Rückkehr des Krieges nach Europa und planmäßige „ethnische Säuberungen“ zur exklusiven nationalen Kontrolle von Territorium stellten eine außerordentliche Herausforderung an die Staatengemeinschaft dar¹. Die schier endlose Verzögerung eines entschlossenen Eingreifens hat nicht nur zu einer unnötig langen Dauer des Krieges, sondern auch zu höchst unbefriedigenden Ergebnissen geführt. Die internationale Jugoslawien-Politik war gekennzeichnet von einer Kette von Fehl-

wahrnehmungen der Konfliktstrukturen, von unzureichenden politischen Konzepten der Konfliktlösung sowie vom unangemessenen Einsatz der zur Verfügung stehenden Instrumente der Konfliktintervention². Der Jugoslawien- und Militärexperte James Gow hat hierfür in seiner jüngst erschienenen Untersuchung vor allem den fehlenden politischen Willen der Regierungen der maßgeblichen Großmächte verantwortlich gemacht³.

Den Rahmen für die internationale Jugoslawien-Politik gaben die Institutionen europäischer Sicherheit ab. Im Namen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), der Europäischen Union (EU), der Vereinten Nationen (UNO) und der Nordatlantischen Vertragsorganisation (NATO) ist zwar ein beachtlich breites Spektrum von Interventionsformen zur Anwendung gekommen. Offenbar hat jedoch die multilaterale Zusammenarbeit in und zwischen den Institutionen nicht dazu geführt, *gemeinsam* eine wirksame Strategie zur Konfliktregulierung zu entwickeln, mit der eine rasche Beendigung der Gewalt und konstruktive politische Lösungen hätten durchgesetzt werden können. Für diese internationalen Organisationen, die sich nach dem Ende des Ost-West-Konflikts allesamt auf der Suche nach ihrer neuen sicherheitspolitischen Rolle befanden, galt der Jugoslawien-Konflikt als Testfall ihrer Leistungsfähigkeit. Es ist ein kaum zu übersehendes Paradoxon, daß ausgerechnet während der Diskussion über die Gestalt der künftigen europäischen Sicherheitsarchitektur militäri-

2 Vgl. Marie-Janine Calic, *Krieg und Frieden in Bosnien-Herzegowina*, Frankfurt/M. 1996², S. 217 ff.

3 Vgl. James Gow, *Triumph of the Lack of Will. International Diplomacy and the Yugoslav War*, London 1997. Zu den wichtigsten Monographien über den Jugoslawien-Konflikt und die internationalen Reaktionen gehören Lenard J. Cohen, *Broken Bonds. The Disintegration of Yugoslavia*, Boulder u. a. 1993; Mark Almond, *Europe's Backyard War. The War in the Balkans*, London 1994; Susan L. Woodward, *Balkan Tragedy. Chaos and Dissolution after the Cold War*, Washington D.C. 1995; Laura Silber/Allan Little, *Bruderkrieg. Der Kampf um Titos Erbe*, Graz u. a. 1995; Norman Cigar, *Genocide in Bosnia. The Policy of „Ethnic Cleansing“*, Texas A & M University Press 1995. Siehe ferner den Sammelband Richard H. Ullman (Hrsg.), *The World and Yugoslavia's Wars*, New York 1996.

1 Der folgende Aufsatz basiert auf der Studie „Konfliktregulierung in Jugoslawien, 1991–1995. Die Rolle von OSZE, EU, UNO und NATO“, Baden-Baden 1997 (i. E.), die im Rahmen eines von der Fritz Thyssen Stiftung geförderten Forschungsprojekts unter der Leitung von Prof. Dr. Hans-Peter Schwarz am Seminar für Politische Wissenschaft der Universität Bonn entstanden ist. Daniel Eisermann, der die entwicklungsgeschichtlich angelegte Untersuchung „Der lange Weg nach Dayton. Die westliche Politik und der Krieg im ehemaligen Jugoslawien, 1991–1995“, Baden-Baden 1997 (i. E.) verfaßt hat, sei für seine Anmerkungen gedankt.

sche Gewalt auf dem Balkan so ungehemmt entfesselt werden konnte.

Nachstehend soll daher ein Überblick zur Rolle der OSZE, der EU, der UNO und der NATO im Jugoslawien-Konflikt gegeben werden, wobei der Kontext wichtiger institutioneller Reformprobleme zu beachten ist⁴. Nach einer knappen Charakterisierung der begrenzten Rolle der OSZE folgt eine Bewertung der erfolglosen Vermittlungsbemühungen der EU. In diesem Zusammenhang ist anschließend die außerinstitutionell agierende Großmächte-Kontaktgruppe zu betrachten. UNO und NATO werden wegen ihrer engen Verbindung bei der Anwendung militärischer Sanktionen zusammen behandelt. Abschließend wird noch kurz auf die veränderten Konstellationen einzugehen sein, die zum Friedensschluß von Dayton führten⁵.

Die begrenzte Rolle der OSZE

Die KSZE mit ihrem den atlantischen und eurasischen Raum umfassenden Kreis von Teilnehmerstaaten durchlief von der Verabschiedung der „Charta von Paris für ein neues Europa“ im November 1990, der die Institutionalisierung der „Konferenz“ einleitete, bis zum Budapester Gipfeltreffen im Dezember 1994, auf dem die Umbenennung in „Organisation“ (OSZE) erfolgte, einen erstaunlichen Entwicklungsprozeß⁶. Am rechtlichen Status änderte sich wegen des weiterhin fehlenden Gründungsvertrags dadurch nichts, und die im Rahmen von KSZE/OSZE eingegangenen Verpflichtungen sind mit Ausnahme des Vergleichs- und Schiedsverfahrens völkerrechtlich unverbindlich⁷. Insbesondere im Bereich der Menschenrechte wurden aber eine Reihe von Innovationen eingeführt, welche die OSZE zur präventiven Diplomatie auch in ethnischen Konflikten befähigen. Neben der Entsendung von Beobachtermissionen in Teilnehmerstaaten ist als beachtli-

4 Vgl. u. a. Ingo Peters (Hrsg.), *New Security Challenges: The Adaption of International Institutions. Reforming the UN, NATO, EU and CSCE since 1989*, Münster – New York 1996.

5 Wegen des zusammenfassenden Charakters der Ausführungen wurden die Literaturhinweise in den Anmerkungen auf einige grundlegende Titel beschränkt.

6 Vgl. Peter Schlotter/Norbert Ropers/Berthold Meyer, *Die neue KSZE. Zukunftsperspektiven einer regionalen Friedensstrategie*, Opladen 1994.

7 Vgl. Jens Bortloff, *Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Eine völkerrechtliche Bestandsaufnahme*, Berlin 1996, S. 398 ff.

cher Fortschritt zur Frühwarnung die Einrichtung des Amtes des „Hohen Kommissars für nationale Minderheiten“ zu werten, der auf eigene Veranlassung rechtzeitig mit vermittelnden „Guten Diensten“ aktiv werden kann⁸. Auch die Verwirklichung des sogenannten Stabilitätspakts – das von der Europäischen Union initiierte Netzwerk bilateraler Nachbarschaftsverträge zwischen den osteuropäischen Staaten zur Garantie bestehender Grenzen und zur Regelung von Minderheitenrechten – ist der OSZE übertragen worden.

Als Institution kooperativer Sicherheit fehlen der OSZE jedoch weiter gehende Sanktionsmittel, um nach dem Ausbruch bewaffneter Konflikte ihre Vermittlungsbemühungen durch effektiven Druck auf die Konfliktparteien verstärken zu können. So hat die OSZE bei der internationalen Regulierung des Jugoslawien-Konflikts nur eine marginale Rolle gespielt. Nach Ausbruch des Krieges in Slowenien und Kroatien übernahm die EG die Vermittlungsinitiative, wobei die damalige KSZE quasi als Legitimationsrahmen diente. Auch nahm eine Reihe von Vertretern aus KSZE-Ländern an der Beobachtermission der EG zur Überwachung von Waffenstillstandsvereinbarungen in Kroatien teil. Eigene Beobachtermissionen der KSZE, die zur Erkundung der Lage in die sechs jugoslawischen Republiken im Dezember/Januar 1991/92 entsandt wurden, haben die internationale Gemeinschaft offenbar nicht veranlaßt, gegenüber dem eskalierenden Konflikt in Bosnien-Herzegowina gewaltabschreckende Maßnahmen zu entwickeln. Die Verantwortung für den Krieg in Bosnien-Herzegowina seit April 1992 wurde im KSZE-Rahmen aber eindeutig Belgrad und der Jugoslawischen Volksarmee angelastet, mit der Folge, daß Restjugoslawien (Serbien und Montenegro) schließlich am 8. Juli 1992 vom KSZE-Gipfeltreffen in Helsinki ausgeschlossen wurde.

Zugleich liefen Vorbereitungen zur Entsendung von Langzeitmissionen in die ethnischen Spannungsgebiete in Serbien, in den mehrheitlich von Albanern besiedelten Kosovo, in die Vojvodina mit einer ungarischen Minderheit und in den Sandjak mit einer muslimischen Minderheit⁹. Im Hinblick auf die dazu erforderliche Kooperation mit Belgrad bahnte sich allerdings ein Widerspruch zu

8 Über die Vielfalt der Tätigkeitsbereiche informiert das vom Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg herausgegebene „OSZE-Jahrbuch 1996“, Bd. 2, Baden-Baden 1996.

9 Vgl. u. a. Marcus Wenig, *Möglichkeiten und Grenzen der Streitbeilegung ethnischer Konflikte durch die OSZE*, dargestellt am Konflikt im ehemaligen Jugoslawien, Berlin 1996, S. 245 ff.

den diplomatischen Sanktionen der KSZE an. Zwar konnten die Missionen ihre Tätigkeit ab September 1992 in den betreffenden Gebieten zunächst aufnehmen, doch nachdem die Suspendierung Restjugoslawiens von der KSZE aufrechterhalten wurde, weigerte sich die serbische Regierung Ende Juni 1993, einer Verlängerung der Beobachtertätigkeit zuzustimmen. Präventive Diplomatie ist ohne Zustimmung des Ziellandes nicht möglich, und damit war die KSZE-Haltung gegenüber Serbien, zumindest was die Beobachtung der Lage der Minderheiten in dieser Republik anging, kontraproduktiv.

Vor diesem Hintergrund erschien es auch nicht unbedenklich, daß mit den Langzeitmissionen zugleich die Beteiligung der KSZE an der Durchsetzung der von den Vereinten Nationen verhängten Wirtschaftssanktionen gegen Restjugoslawien begann. In Zusammenarbeit mit der EG entsandte die KSZE „Sanctions Assistance Missions“ in die Nachbarstaaten Albanien, Bulgarien, Ungarn und Rumänien, nach Kroatien und Mazedonien sowie in die Ukraine. Die Sanktionsbeobachter sollten die lokalen Behörden bei der Überwachung der Einhaltung des Embargos beraten. Den KSZE-Missionen ist zu bescheinigen, daß ihre Präsenz die internationale Isolation Serbiens verdeutlichte und zur insgesamt doch beachtlichen Wirksamkeit der Sanktionen beigetragen hat.

Dennoch bleibt die Mitwirkung an der Durchführung konfrontativer Maßnahmen der Konfliktregulierung aus grundsätzlicher Sicht problematisch. Die Stärke der OSZE liegt letztlich in einem kooperativen Politikansatz. Ihren „Guten Diensten“ wird sich ein Zielland eher öffnen, wenn keine ernsthaften Repressalien zu erwarten sind. Es wäre daher zu bedenken, ob angesichts der Möglichkeiten der OSZE hauptsächlich im Bereich der präventiven Diplomatie die Anwendung schärferer Sanktionsmaßnahmen nicht grundsätzlich den internationalen Organisationen vorbehalten bleiben sollte, die auch über das entsprechende Potential verfügen – also der EU, der UNO und der NATO. Dies gilt insbesondere für die Frage eines Einsatzes von Friedenstruppen im Rahmen der OSZE.

Gegen eine mögliche Ausweitung des Jugoslawien-Konflikts auf Mazedonien mit seiner albanischen Minderheit, die schlimmstenfalls einen großen Balkankrieg durch die Involvierung der Nachbarstaaten hätte bedeuten können, entsandte die KSZE auf der Grundlage einer Vereinbarung mit der Regierung in Skopje im November 1992 eine sogenannte „Spillover-Mission“. Zusammen mit

den an die Grenze zu Serbien und Albanien Anfang 1993 entsandten UN-Friedenstruppen und der amerikanischen Interventionsdrohung für den Fall einer Konfliktausdehnung hat die Beobachtermission sicherlich zur Stabilisierung Mazedoniens beigetragen. Bemerkenswert ist, daß die Republik wegen einer griechischen Blockade ihrer Anerkennung noch nicht der KSZE angehörte.

Ausgerechnet der Budapester OSZE-Gipfel im Dezember 1994, der vorläufige Höhepunkt des Institutionalisierungsprozesses, zeigte, wie störanfällig die Kooperation in der einzigen gesamteuropäischen Organisation weiterhin war. Bei der Diskussion über unterschiedliche Modelle europäischer Sicherheit stießen russische Vorstellungen einer Aufwertung der OSZE zur zentralen Sicherheitsorganisation auf der Grundlage eines völkerrechtlichen Vertrags mit dem Vorhaben der NATO-Erweiterung zusammen, wobei die Allianz mit ihrer im Januar 1994 aufgelegten „Partnerschaft für den Frieden“ zugleich ein eigenes Programm sicherheitspolitischer Zusammenarbeit mit den Staaten des OSZE-Raumes initiiert hatte. Vor dem Hintergrund gegenseitigen Mißtrauens kam keine entschiedene Erklärung zum Bosnien-Krieg mehr zustande. Der rücksichtslose Militäreinsatz Rußlands gegen die abtrünnige Republik Tschechien seit dem 11. Dezember 1994 machte den in Budapest verabschiedeten „Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit“ innerhalb weniger Tage zu Makulatur.

Das Scheitern der Vermittlungsbemühungen der Europäischen Union

Die EG/EU hat im Verlauf des Jugoslawien-Konflikts nicht den Beweis ihrer Fähigkeit zu einer geschlossenen und effektiven Außen- und Sicherheitspolitik erbracht. Die traditionellen Schwächen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) waren bekannt, als die Mitgliedstaaten 1991 neben der Bildung einer Wirtschafts- und Währungsunion auch die Konturen einer Politischen Union berieten¹⁰. Zwar bestand mit dem Politischen Komitee der Politischen Direktoren der Außenministerien, den Arbeitsgruppen und den europäischen Korrespondenten ein dichtes Netzwerk von Arbeitsbeziehungen. Die EPZ hatte jedoch ihren intergouvernementalen Charakter behalten. Die nationale Strukturierung der Wil-

10 Vgl. zur Entwicklung der EPZ: Simon J. Nuttall, *European Political Cooperation*, Oxford 1992.

lensbildung erschwerte aber die vorausschauende konzeptionelle Entwicklung gemeinsamer Positionen gegenüber Krisensituationen. Die Optionen einer operativen europäischen Außenpolitik wurden wiederum zum einen durch die Widerstände begrenzt, die einige Mitgliedstaaten der Zusammenführung der bereits durch den EWG-Vertrag vergemeinschafteten Außenwirtschaftspolitik mit der EPZ entgegensetzten, so daß die geschlossene Anwendung von Handelssanktionen die Ausnahme blieb. Zum anderen verfügte die EG über kein militärisches Instrumentarium, weil die Westeuropäische Union (WEU) in der Zeit des Kalten Krieges gegenüber der NATO ein Schattendasein führte.

Auch der im Dezember 1991 in Maastricht verabschiedete Vertrag über die Europäische Union hat ungeachtet der Umbenennung der EPZ in Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) an den bestehenden Strukturen kaum etwas geändert. Und das, obwohl der 1991 von der Krise zum Krieg eskalierende Jugoslawien-Konflikt die Dringlichkeit einer machtgestützten europäischen Ordnungspolitik praktisch vor Augen führte. Die GASP wurde nicht vergemeinschaftet und stand als eigene Säule – wie auch die Zusammenarbeit in der Justizpolitik – neben der Wirtschaftsgemeinschaft. Die WEU blieb institutionell getrennt und sollte nicht zum militärischen Arm der Europäischen Union werden. Weniger erstaunlich als die starke Beschränkung möglicher Mehrheitsentscheidungen bei der GASP auf Ausführungsbestimmungen – selbst da versehen mit Ausstiegsklauseln – war der Verzicht auf weiter reichende organisatorische Verbesserungen zur außenpolitischen Planung und zur Entwicklung von Handlungsoptionen.

Das hätte keineswegs bedeuten müssen, der Europäischen Kommission, die im Bereich des EG-Vertrags über das Initiativrecht verfügt, auch die Kompetenz für die Vorbereitung der GASP zuzuerkennen. Naheliegender wäre es gewesen, das EPZ-Sekretariat, das bis dahin der administrativen Unterstützung der halbjährlich wechselnden EG-Präsidentschaft diente, in eine zentrale Analyseinrichtung umzuformen. Unter der Leitung eines Generalsekretärs wäre es so möglich geworden, die unterschiedlichen nationalen Sichtweisen durch eine sachkundige, eigenständige und europäische Perspektive gegenüber außenpolitischen Herausforderungen zu ergänzen. Leider haben nicht die Anforderungen einer strategischen Konfliktregulierung im ehemaligen Jugoslawien, sondern erst die außerordentlichen Fehlschläge der Europäischen Union bei ihrer kraftlosen Vermitt-

lungspolitik dazu geführt, daß die Staats- und Regierungschefs bei ihrem Amsterdamer Gipfeltreffen zur EU-Vertragsreform am 16./17. Juni 1997 nunmehr die Einrichtung einer „Strategieplanungs- und Frühwarnheit“ beschlossen.

Die EG wirkte im Frühjahr 1991 mit ihrem dogmatischen Festhalten an der Einheit der jugoslawischen Föderation nicht gerade abschreckend gegen eine drohende Intervention der Jugoslawischen Volksarmee in den nach Unabhängigkeit strebenden Republiken Slowenien und Kroatien. Als die Krise Ende Juni tatsächlich gewaltsam eskalierte, beanspruchte die Gemeinschaft den Vorrang in der internationalen Jugoslawien-Politik und erzielte zunächst hinsichtlich des Rückzugs der JVA aus Slowenien und einer dreimonatigen Aussetzung der Unabhängigkeitserklärungen auch einen vermeintlichen Vermittlungserfolg. Gegenüber dem von serbischen Milizen mit Unterstützung der JVA geführten Krieg in Kroatien zeigte sich die EG allerdings ohnmächtig. Noch war eine gesamtjugoslawische Konfliktlösung das vorherrschende Ziel, obschon Deutschland und einige andere Mitgliedstaaten zunehmend das Selbstbestimmungsrecht Sloweniens und Kroatiens betonten.

Ratlosigkeit über das weitere Vorgehen und der Versuch, einen gemeinsamen Nenner unter den Mitgliedstaaten zu bewahren, führten dazu, daß die operative Jugoslawien-Politik nun in die Anfang September 1991 beginnende Haager Friedenskonferenz ausgelagert wurde¹¹. Mit der Suche nach einer Konfliktlösung wurde als EG-Vermittler der ehemalige britische Außenminister Lord Carrington beauftragt. Die EG erklärte zwar, gewaltsame Gebietseroberungen und Grenzänderungen nicht anerkennen zu wollen. Doch der europäische Ansatz der *Verhandlungsdiplomatie*, der auch künftig bestimmend bleiben sollte, war der Wirklichkeit des Konflikts nicht angemessen.

Als Voraussetzung für eine politische Verhandlungslösung fehlte ein wirksamer Waffenstillstand. Die von der EG nach Kroatien entsandten Beobachter konnten die Einhaltung entsprechender Vereinbarungen nicht sicherstellen. Für eine friedenserhaltende WEU-Operation gab es unter den EG-Mitgliedstaaten jedoch keinen Konsens. Eine entschiedene Forderung der EG, einer Militärmision zur Trennung der Konfliktparteien zuzustimmen, hätte den Friedenswillen Präsident Milošević auf eine untrügliche Probe gestellt. So aber gewannen die Serben durch die Haager Konferenz

11 Vgl. Carsten Giersch/Daniel Eisermann, Die westliche Politik und der Kroatien-Krieg, 1991–1992, in: Südosteuropa, 43 (1994) 3–4, S. 91–125.

Zeit für ihren Vormarsch. Die internationale Jugoslawien-Politik erfuhr Anfang Oktober 1991 eine institutionelle Spaltung, als die Vereinten Nationen die Initiative zur Herbeiführung eines Waffenstillstandes und hinsichtlich des geplanten Einsatzes von UN-Blauhelmen übernahmen.

Die Ernennung des Sonderbeauftragten Carrington erschien auf den ersten Blick als eine Innovation für die Durchführung einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik. Doch besaß der EG-Vermittler nicht die Autorität wie die regionalen US-Sonderbeauftragten, die in der Regel auf der Grundlage eines politischen Konzepts, einer geschlossenen Position sowie der Fähigkeit zur Machtprojektion agieren. So fehlte dem im Oktober 1991 vorgelegten Carrington-Friedensplan, der unter völkerrechtlichen Gesichtspunkten eine vernünftige Lösung darstellte, der nötige politische und militärische Nachdruck. Nachdem er selber unverändert militärische Tatsachen schaffen konnte, sah der serbische Präsident keine Veranlassung, einem Friedenskonzept zuzustimmen, das die Möglichkeit zur Unabhängigkeit der Republiken vorsah und der serbischen Bevölkerung in den Republiken Kroatien und Bosnien-Herzegowina Minderheitenrechte und in mehrheitlich besiedelten Gebieten einen autonomen Status einräumte. Auch die schließlich von der EG Anfang November 1991 faktisch Serbien angedrohten Wirtschaftssanktionen konnten keine Überzeugungskraft mehr entfalten.

Der kurz nach Abschluß des Maastrichter Gipfels am 16. Dezember 1991 von Deutschland insbesondere gegen Frankreich und Großbritannien durchgesetzte Beschluß zur Anerkennung der Republiken, die ihren Unabhängigkeitswillen bekundet hatten, strapazierte den Zusammenhalt in der EG in erheblichem Maße. Die Anerkennung war jedoch unter den gegebenen Umständen die einzige verbleibende Alternative. Denn sie erhob die territoriale Integrität Kroatiens, wo die Krajina-Serben die Kontrolle über die von ihnen eroberten Gebiete unter der Präsenz der UN-Blauhelmmission „United Nations Protection Force“ (UNPROFOR) in der Folgezeit aufrechterhalten konnten, zum verbindlichen Prinzip.

Während Kroatien und Slowenien im Januar 1992 die Anerkennung durch die EG-Staaten erfuhren, wurde dies Mazedonien und Bosnien-Herzegowina verwehrt. Im ersteren Fall blockierte Griechenland einen entsprechenden Beschluß, und im zweiten Fall sollte zunächst ein Referendum über die Unabhängigkeit abgehalten werden. Statt Bosnien-Herzegowina in einem völkerrechtlichen

Schwebezustand zu belassen, wäre es besser gewesen, die Republik sofort anzuerkennen, um serbischen Gebietsansprüchen eine entschiedene Absage zu erteilen. Die Behauptung, das deutsche Dringen auf eine Anerkennung Kroatiens und Sloweniens, die zugleich den Zerfall der jugoslawischen Föderation bestätigte, habe den Bosnien-Krieg ausgelöst, entspricht nicht den Tatsachen. Es ist erwiesen, daß die JVA bereits im Herbst 1991 die militärischen Vorbereitungen traf und die bosnischen Serben durch die Bildung autonomer Gebiete auf eine ethnische Teilung der Republik hinarbeiteten¹². Angesichts der akuten ethnischen Spannungen versäumten es die Regierungen der EG, aus den Erfahrungen des Kroatien-Kriegs Lehren zu ziehen und den unverhohlenen serbischen Kriegsdrohungen für den Fall der Unabhängigkeit Bosnien-Herzegowinas abschreckend entgegenzutreten.

Statt dessen wurde die EG-Friedenskonferenz im Februar 1992 fortgesetzt. Fatal war es, daß der Vermittler Carrington und der portugiesische Sonderbeauftragte Cutilheiro mit den Führern der drei bosnischen Parteien – mit dem muslimischen Präsidenten Izetbegović, dem Kroaten Boban und dem Serben Karadžić – über die Bildung sogenannter ethnischer Kantone verhandelten. Trotz der weitgehend gemischten Besiedlung wurde ausgerechnet ein Konfliktlösungsansatz verfolgt, der den Ansprüchen der bosnischen Serben, aber auch der bosnischen Kroaten auf exklusive Kontrolle von Territorium Vorschub leistete. Nicht die ethnische Teilung von Gebieten, sondern allein die Teilung der Regierungsmacht im gesamtbosnischen Staat und kulturelle Autonomie für die drei Volksgruppen konnten die Aussicht auf ein friedliches Zusammenleben eröffnen.

Die Verhandlungen scheiterten, und die Katastrophe nahm ihren Lauf, als die bosnischen Serben – ausgestattet mit den Ressourcen der JVA und gelenkt von der Führung in Belgrad – Anfang April 1992 ihren militärischen Feldzug begannen. Die jetzt vorgenommene internationale Anerkennung Bosnien-Herzegowinas verlieh dem Krieg den Charakter zwischenstaatlicher Aggression. Dennoch hat die internationale Gemeinschaft auf die Konfliktausweitung im ehemaligen Jugoslawien und die von brutalen „ethnischen Säuberungen“ begleitete Kriegsführung der Serben, durch die sie die Kontrolle über 70 Prozent des Territoriums Bosnien-Herzegowina erlangten, keine angemessene Antwort gefunden. Zwar verhängte der UN-Sicherheitsrat Ende Mai 1992 Wirtschafts-

¹² Vgl. J. Gow (Anm. 3), S. 34 f.

sanktionen gegen Serbien und Montenegro, und die von diesen Republiken proklamierte „Bundesrepublik Jugoslawien“ wurde bis auf weiteres nicht anerkannt. Statt militärische Gegenmaßnahmen zur Eindämmung der serbischen Gewaltpolitik in Bosnien-Herzegowina zu ergreifen, erfolgte jedoch nur eine humanitäre Intervention von UN-Friedenstruppen (UNPROFOR II) zur Versorgung der notleidenden Zivilbevölkerung mit Hilfsgütern, worauf noch eingegangen wird.

Trotz ihres bisherigen Mißerfolgs hielt die EG am Ansatz der Konferenzdiplomatie fest, wenngleich in einem veränderten Rahmen. Mit der Londoner Konferenz Ende August 1992 wurde die „Internationale Konferenz über das ehemalige Jugoslawien“ in Genf eingerichtet¹³. Im Lenkungsausschuß waren verschiedene internationale Organisationen vertreten. Als dessen Vorsitzende fungierten der neue EG-Beauftragte und frühere britische Außenminister Lord Owen und der Beauftragte des UN-Generalsekretärs Vance¹⁴. Die beiden Vermittler leiteten die Verhandlungen mit den bosnischen Konfliktparteien auf der Grundlage der Londoner Prinzipien, gewaltsame Gebietseroberungen nicht anerkennen und die territoriale Integrität Bosnien-Herzegowinas bewahren zu wollen. Zur fortgesetzten Delegierung der Verantwortung der EG für eine Friedenslösung in Bosnien-Herzegowina trat nun ihre Umverteilung im Rahmen der Internationalen Jugoslawien-Konferenz. Es wäre für die führenden EG-Regierungen längst an der Zeit gewesen, sich in enger Abstimmung mit den USA unmittelbar für ein Ende der Kämpfe einzusetzen.

Stattdessen unterhöhlten Spannungen zwischen den Europäern und der neuen US-Administration Präsident Clintons seit Jahresbeginn 1993 die Genfer Friedensverhandlungen, die von Owen und Vance erneut ohne die Voraussetzung eines Waffenstillstandes geführt wurden. Die relative Autonomie der beiden Vermittler bedeutete zugleich, daß sie nicht nur die Konfliktparteien, sondern auch die internationale Gemeinschaft von ihrem Lösungskonzept überzeugen mußten. Der Vance-Owen-Plan, über den zwischen Januar und Mai 1993 verhandelt wurde und der eine Regionalisie-

rung Bosnien-Herzegowinas in zehn Provinzen vorsah, wies sicher schwerwiegende Mängel auf. Er war aber zweifellos „gerechter“ als alle nachfolgenden Pläne. Die EG-Staaten, die den Vance-Owen-Plan guthießen, waren schließlich nicht bereit, die bosnischen Serben durch die von Owen geforderten begrenzten militärischen Interventionsmaßnahmen zur Zustimmung zu zwingen – nicht zuletzt, weil die britische und die französische Regierung Vergeltung an den von ihnen entsandten Blauhelmen fürchteten. Die US-Regierung lehnte den Plan wegen zu großer Zugeständnisse an die serbische Seite ab und wollte außerdem keine eigenen Bodentruppen für eine notfalls gewaltsame Implementierung der Provinzgrenzen entsenden. Im euro-atlantischen Streit über die nicht mit einem alternativen Friedenskonzept verbundene US-Initiative zu „Lift and strike“, also Aufhebung des Waffenembargos gegen die bosnische Regierung und Luftschläge gegen die militärische Infrastruktur der bosnischen Serben, wurde der Vance-Owen-Plan begraben¹⁵.

Welche Folgen nicht ausreichend machtpolitisch, d. h. letztlich militärisch, abgestützte Vermittlungsbemühungen haben können, zeigte sich ein Jahr nach dem verhängnisvollen EG-Kantonisierungsplan erneut, als nun die bosnischen Kroaten im Zuge des Scheiterns des Vance-Owen-Plans ebenfalls dazu übergingen, ihre Gebietsansprüche systematisch mit militärischen Mitteln zu verfolgen, und heftige Kämpfe mit der bosnischen Regierungsarmee in Teilen Zentralbosniens ausbrachen. Die EG, der Kroatien die Anerkennung seiner Unabhängigkeit verdankte, brachte Zagreb nicht von der Teilungspolitik in bezug auf Bosnien-Herzegowina ab. Die Gemeinschaft vollzog die neue militärische Entwicklung praktisch nur nach. So wurde hingenommen, daß die Vermittler der Jugoslawien-Konferenz, Owen und der Vance-Nachfolger Stoltenberg, nunmehr im Juni 1993 neue Friedensverhandlungen auf der Basis eines Plans der Präsidenten Tudjman und Milošević zur Konföderalisierung Bosnien-Herzegowinas begannen. Das Konzept einer Union aus drei faktisch unabhängigen ethnischen Teilstaaten der Kroaten, Serben und Muslime, das von den Prinzipien der Londoner Konferenz des Vorjahres abrückte, wurde aber im September 1993 seitens der bosnischen Muslime abgelehnt.

Zeitgleich zum Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages engagierten sich die Regierungen der Europäischen Union im November 1993 nun un-

13 Vgl. zur Struktur der Konferenz: Graham Messervy-Whiting, *Peace Conference on Former Yugoslavia: The Politico-Military Interface* (= Centre for Defence Studies, Nr. 21), London 1994.

14 Vgl. die Erinnerungen an seine Vermittlertätigkeit: David Owen, *Balkan-Odyssee*, München – Wien 1996. Zur wissenschaftlichen Ausgabe gehört eine CD-ROM mit Dokumenten, die einen aufschlußreichen Einblick in den Verlauf der Verhandlungen gewähren.

15 Vgl. dazu Thomas Paulsen, *Die Jugoslawien-Politik der USA 1989–1994*, Baden-Baden 1995, S. 118 ff.

mittelbar selbst, um die Teilung Bosniens zu konkretisieren. Der auf einer Initiative der Außenminister Deutschlands und Frankreichs, Kinkel und Juppé, beruhende sogenannte EU-Aktionsplan zielte auf eine stufenweise globale Lösung des Jugoslawien-Konflikts, sprach etwa im Hinblick auf die serbisch kontrollierten UN-Schutzzonen in Kroatien zunächst nur von einem „Modus vivendi“ und forderte drei Prozent mehr Land für die muslimische Republik. Den Kroaten wurden jetzt für den Fall weiterer militärischer Aktionen Zwangsmaßnahmen angedroht, Serbien die schrittweise Aufhebung der Sanktionen bei einer Verwirklichung von Friedenslösungen in Kroatien und Bosnien-Herzegowina in Aussicht gestellt und der bosnischen Regierung verdeutlicht, daß es zu einer staatlichen Teilung keine Alternative gebe. Auf zwei gemeinsamen Sitzungen mit den Konfliktparteien am 29. November und am 22. Dezember 1993 boten die EU-Außenminister den lokalen serbischen und kroatischen Kriegstreibern noch ein Forum zur Präsentation ihrer nationalistischen Positionen.

Der Aktionsplan markierte zweifellos den Tiefpunkt der bisherigen Jugoslawien-Politik der EU; *erstens*, weil er die eigenen Prinzipien – Nichtanerkennung gewaltsamer Gebietseroberungen und territoriale Integrität Bosnien-Herzegowinas – aufgab; *zweitens* exponierten sich die Außenminister, ohne über die Machtmittel zur Durchsetzung ihrer Vorstellungen zu verfügen; *drittens* war der Plan unrealistisch, weil die bosnische Regierungsarmee inzwischen gegen die Milizen der bosnischen Kroaten Terrain gutgemacht hatte. Die Bereitschaft der Serben, sich mit 49 Prozent Bosniens ‚zu begnügen‘, erscheint unter diesen Umständen als eher fragwürdige Errungenschaft des EU-Aktionsplans.

Die Bildung der Kontaktgruppe

Die US-Regierung erkannte die veränderte Situation und setzte im Februar/März 1994 mit massivem Druck auf Präsident Tudjman die Bildung einer muslimisch-kroatischen Föderation durch. Die Föderationsverfassung und eine vorläufige Vereinbarung über eine Konföderation der bosnischen Föderation mit Kroatien wurden am 18. März 1994 in Washington unterzeichnet. Wenigstens endeten so an einer Front des Bosnien-Krieges die Kämpfe, und Kroatien war auf eine Abkehr von seinen Teilungsplänen festgelegt. Daß

es in der Folgezeit nicht gelang, die Föderation mit Leben zu füllen, zeigte wiederum, wie wenig es die EU verstand, ihren Einfluß auf Zagreb geltend zu machen. Nicht einmal das Prestigeprojekt der vom ehemaligen Bremer Bürgermeister Koschnick seit Juli 1994 geleiteten Administration von Mostar, die als sogenannte Gemeinsame Aktion im Rahmen der GASP figurierte, erhielt den erforderlichen politischen Nachdruck der EU.

Deutschland hatte die Initiative der US-Regierung zur Bildung der Föderation unterstützt und sich damit teilweise vom EU-Aktionsplan abgesetzt. Im Hinblick auf eine umfassende Konfliktregulierung in Bosnien-Herzegowina entschlossen sich die Großmächte nun zur direkten Zusammenarbeit. Die Bildung der sogenannten Kontaktgruppe im April 1994 aus Vertretern der USA, Großbritanniens, Frankreichs, Rußlands und Deutschlands folgte aus der Unfähigkeit der EU als Organisation, die Führungsrolle in der internationalen Jugoslawien-Politik zu übernehmen. Daß nun die drei wichtigsten EU-Mitgliedstaaten mit den USA und Rußland ein Großmächte-Konzert eingingen, war umgekehrt mit der GASP nur schwer vereinbar, auch wenn die EU-Partner konsultativ in den Beratungsprozeß einbezogen wurden¹⁶.

Allzu hohe Erwartungen an die „Rückkehr der Großen Mächte“¹⁷ als Ordnungskraft in Europa, analog etwa zur Pentarchie des 19. Jahrhunderts, waren jedoch kaum angebracht. Rußland einzubinden schien sinnvoll, um so größeren Einfluß auf die Serben zu gewinnen; entsprechendes galt für die größere Nähe der USA und Deutschlands zur Sache der Kroaten und bosnischen Muslime. Großbritannien und Frankreich stellten die meisten UN-Blauhelme in Bosnien, so daß es durchaus sachliche Gründe für die Zusammensetzung der Kontaktgruppe gab. Zugleich kamen dort die ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats zusammen – mit Ausnahme Chinas, das sich im übrigen aus der europäischen Angelegenheit heraushielt –, und Deutschland konnte so in den prominenten Kreis aufgenommen werden. Im UN-Sicherheitsrat hatten sich vor allem Großbritannien und Rußland, aber auch Frankreich bisher gegen eine militärische Intervention in Bosnien-Herzegowina ausgesprochen, so daß von Anfang an fraglich war, ob die Kontaktgruppe militärischen Zwang zur Durchsetzung eines Friedenspla-

16 Vgl. zur Kontaktgruppe die Studie von Francine Boidevaix, *Une diplomatie informelle pour l'Europe. Le Groupe de Contact Bosnie*, Paris 1997.

17 Daniel Vernet, *Le Groupe de contact: le retour des grandes puissances en Europe?*, in: *Relations internationales et stratégique*, Nr. 19, Herbst 1995, S. 132–138.

nes ausüben würde. Bei der Vorlage des Kontaktgruppenplans im Juli 1994 wurde deutlich, daß dies nicht der Fall war. Erneut lehnten daher die bosnischen Serben den Vermittlungsvorschlag – sogar gegen den Willen Miloševićs – ab.

Trotz aller späteren Zugeständnisse, die Serbien im Gegenzug für eine Anerkennung Bosnien-Herzegowinas die Aufhebung der Sanktionen in Aussicht stellten und den bosnischen Serben die Möglichkeit besonderer Beziehungen mit Serbien anboten, traten die Vermittlungsbemühungen bis zum Sommer 1995 auf der Stelle. Als Führungsgremium der internationalen Jugoslawien-Politik hat sich daher auch die Kontaktgruppe nicht bewährt; ihr größter Nutzen dürfte darin bestanden haben, die zunehmenden Spannungen zwischen ihren Mitgliedstaaten in Grenzen zu halten. Im Hintergrund belastete vor allem die geplante Erweiterung der NATO die Beziehungen zu Rußland. In bezug auf Bosnien gab es Meinungsverschiedenheiten über die vom US-Kongreß erhobene Forderung nach Aufhebung des Waffenembargos gegen die bosnische Regierung, während Rußland für Serbien eine schnellere Aufhebung des Wirtschaftsembargos erreichen wollte. Dauerhaften Anlaß für Ärger zwischen den USA auf der einen Seite und Frankreich und Großbritannien auf der anderen Seite gab die Durchführung des UN-Blauhelm-einsatzes in Bosnien-Herzegowina, den die NATO unterstützte, der aber zunehmend ihre Glaubwürdigkeit in Frage stellte.

Das problematische Zusammenwirken von UNO und NATO

Der infolge der Handlungsschwäche der EU jahrelang dominierende Ansatz der Verhandlungsdiplomatie blieb nicht ohne Auswirkungen auf die Rollen, die UNO und NATO im Jugoslawien-Konflikt spielten. Der UN-Sicherheitsrat war gefordert, der Autorität des Völkerrechts Geltung zu verschaffen und gegen die nach der internationalen Anerkennung Bosnien-Herzegowinas von Serbien ausgehende zwischenstaatliche Aggression vorzugehen. Auch die Tatbestände schwerster Verletzungen des humanitären Völkerrechts – vor allem die ethnischen Säuberungen, welche die bosnischen Serben in den Ruch des geplanten Völkermords brachten – boten wegen der grenzüberschreitenden Auswirkungen hinreichend Anlaß für den Sicherheitsrat, gemäß Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen Gefährdungen der internationalen Si-

cherheit festzustellen und wirtschaftliche und militärische Sanktionen zu verhängen.

Tatsächlich wurden etliche gegen Serbien und die serbische Kriegsführung gerichtete kollektive Zwangsmaßnahmen beschlossen¹⁸. Dazu gehörten insbesondere die Wirtschaftssanktionen gegen Serbien/Montenegro vom 30. Mai 1992 (Res. 757), die in zwei Schritten am 16. November 1992 (Res. 787) und am 17. April 1993 (Res. 820) ausgeweitet wurden und mit der Ermächtigung zur gewaltsamen Durchsetzung in der Adria versehen waren. Auch das Verbot militärischer Flüge über Bosnien-Herzegowina vom 9. Oktober 1992 (Res. 781) stellte der Sicherheitsrat am 31. März 1993 (Res. 816) unter Gewaltandrohung. Als Novum erklärte sich in beiden Fällen die NATO mit See- und Luftstreitkräften zur Umsetzung der UN-Mandate bereit.

Zur Autorisierung einer direkten militärischen Intervention gegen die bosnischen Serben fehlte im UN-Sicherheitsrat jedoch der Konsens. Im Sinne einer strategischen Konfliktregulierung hätten begrenzte militärische Maßnahmen zur Herstellung eines Kräftegleichgewichts zwischen den Konfliktparteien die internationalen Vermittlungsbemühungen gestärkt und die Friedensaussichten verbessert. Die bosnische Regierung selbst hatte im Sommer 1992 nicht etwa eine umfassende Intervention von Bodentruppen gefordert, sondern lediglich gezielte Luftschläge gegen die militärische Infrastruktur der Serben¹⁹. Doch am 13. August 1992, im Vorfeld der Londoner Konferenz, wurden die Weichen in eine andere Richtung gestellt. Der Sicherheitsrat beschloß mit der Resolution 770 nur eine humanitäre Intervention, die schließlich als Begleitschutz für Hilfslieferungen des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) an die Zivilbevölkerung durch UN-Blauhelme Gestalt annahm (Res. 776 v. 14. 9. 1992).

18 Es sei an dieser Stelle auf den Internationalen Strafgerichtshof hingewiesen, der zur Ahndung schwerwiegender Verletzungen des humanitären Völkerrechts auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien eingesetzt wurde. Das Statut ist enthalten in UN-Dok S/25704 vom 3. 5. 1993. Die Einrichtung des Kriegsverbrecher-Tribunals hat freilich keine abschreckende Wirkung erzielt. Es ist zweifelhaft, ob die Drahtzieher der Kriege in Kroatien und Bosnien-Herzegowina zur Verantwortung gezogen werden. Vgl. dazu „A Prima Facie Case for the Indictment of Slobodan Milošević“, prepared by Paul Williams and Norman Cigar (= Alliance to Defend Bosnia-Herzegovina), London 1996.

19 Vgl. den Brief des bosnischen Präsidenten Izetbegović an den Sicherheitsrat vom 22. Juni 1992, abgedruckt bei Snezana Trifunovska (Hrsg.), *Yugoslavia through Documents. From its creation to its dissolution*, Dordrecht 1993, S. 622 f.

Die Beschränkung auf eine humanitäre Intervention war Ausdruck des Unwillens im Sicherheitsrat, gegen den Krieg selbst einzuschreiten; sie entsprach der im Rahmen der Internationalen Jugoslawien-Konferenz institutionalisierten Suche nach einer politischen Verhandlungslösung. In diesem Zusammenhang ist auch das Waffenembargo zu sehen, das bereits im September 1991 vom UN-Sicherheitsrat gegen Gesamtjugoslawien verhängt und dann auf die Nachfolgestaaten übertragen worden war (Res. 713). Die Aufrechterhaltung des Waffenembargos auch gegen Bosnien-Herzegowina sollte eine weitere Eskalation der Kämpfe verhindern, begünstigte jedoch einseitig die an militärischer Ausrüstung weit überlegenen bosnischen Serben. Dies führte dazu, daß der bosnischen Regierung das legitime Recht auf Hilfe zur Selbstverteidigung genommen wurde²⁰.

Es stellt sich nun die Frage, warum nicht im Rahmen der NATO die Einsicht entstand, daß Konflikteindämmung und Konferenzdiplomatie allein nicht genügten, sondern vielmehr eine entschiedene westliche Machtprojektion auf dem Balkan erforderlich war, um dem serbischen Krieg und den ethnischen Säuberungen in Bosnien-Herzegowina Einhalt zu gebieten. Hätte Rußland durch ein Veto gegen eine militärische Intervention den UN-Sicherheitsrat lahmgelegt, dann wäre auf der Basis von Art. 51 der UN-Charta notfalls das einseitige Vorgehen einer Koalition von NATO-Staaten zu rechtfertigen gewesen. Die Zurückhaltung der NATO hatte – abgesehen von der Furcht ihrer führenden Mitgliedstaaten vor militärischen Verwicklungen – offenbar auch Gründe, die mit der mühsamen Bestimmung der Rolle der Allianz nach dem Ende des Kalten Krieges zusammenhängen²¹.

Gegründet zur kollektiven Verteidigung gegen eine sowjetische Bedrohung, sah die NATO ihre neue Aufgabe keineswegs darin, außerhalb ihres Bündnisgebiets ethnische Konflikte zu regulieren, obwohl das veränderte Strategische Konzept vom November 1991 die neuen Gefährdungen der Stabilität in Europa durch solche Konflikte durchaus identifizierte. Von übergeordneter Bedeutung war vielmehr die sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit den ehemaligen Warschauer-Pakt-Staaten sowie mit Rußland und den anderen Nachfolgestaaten der zerfallenen Sowjetunion im neuen

NATO-Kooperationsrat, der im Dezember 1991 erstmals zusammentrat. Rasch aufkommende Beitrittswünsche ostmittel- und südosteuropäischer Staaten sowie die dann auch innerhalb der Atlantischen Allianz lange kontrovers geführte Erweiterungsdebatte brachten neue Spannungen im Verhältnis zu Rußland mit sich. Im Rahmen ihres im Januar 1994 initiierten Programms „Partnerschaft für den Frieden“ räumte die NATO Rußland zwar Sonderbeziehungen im Vergleich zu den anderen Teilnehmerstaaten ein. Insgesamt dürfte jedoch der Streit über die Stellung der NATO in der künftigen europäischen Sicherheitsarchitektur die Neigung verstärkt haben, im Jugoslawien-Konflikt keine einseitigen Maßnahmen zu ergreifen, sondern Moskau an einem praktischen Beispiel die Ernsthaftigkeit des Willens zur konstruktiven Zusammenarbeit zu demonstrieren. Daß Rußland die Einbeziehung in die Vermittlungsbemühungen, die schließlich in der Bildung der Kontaktgruppe gipfelte, dazu nutzte, seinen außenpolitischen Einfluß zu erweitern, wurde in Kauf genommen. Bei der Ablehnung schärferer militärischer Maßnahmen gegen die Serben bestand schließlich Übereinstimmung mit Großbritannien und weitgehend auch mit Frankreich.

Im übrigen war aber auch innerhalb der NATO deren künftige sicherheitspolitische Rolle umstritten. Frankreich, das seit 1966 der militärischen Integration nicht mehr angehörte, suchte der Dominanz der USA in Fragen der europäischen Sicherheit das Projekt einer eigenständig handlungsfähigen WEU entgegenzusetzen. Nach der Petersberger Erklärung vom Juni 1992, in der die WEU-Staaten den Willen zur Übernahme militärischer Aufgaben bekundeten, setzte sich jedoch die Auffassung durch, daß es wenig Sinn ergab, die NATO-Strukturen zu duplizieren. So wurde schließlich im Januar 1994 zur Stärkung des „europäischen Pfeilers“ der NATO die Entwicklung „trennbarer, jedoch nicht getrennter Fähigkeiten“ und das Konzept der „Combined Joint Task Forces“ beschlossen. Dadurch sollte es möglich werden, kollektive Ressourcen des Bündnisses für militärische WEU-Operationen zur Verfügung zu stellen. Die theoretischen Meinungsverschiedenheiten vor allem zwischen den USA und Frankreich über die künftigen Beziehungen von NATO und WEU haben zweifellos dazu beigetragen, den Blick auf die praktischen Erfordernisse einer gemeinsamen Machtprojektion auf dem Balkan zu verstellen und die autonome Handlungsfähigkeit der Allianz zu begrenzen.

Das zurückhaltende Engagement der NATO im Jugoslawien-Konflikt basierte auf den Beschlüssen

20 Vgl. Norman Cigar, *The Right to Defence. Thoughts on the Bosnian Arms Embargo*, London 1995.

21 Vgl. Matthias Z. Karádi, *Die Reform der Atlantischen Allianz. Bündnispolitik als Beitrag zur kooperativen Sicherheit in Europa?*, Münster 1994.

von Oslo im Juni 1992 und Brüssel im Dezember 1992, von Fall zu Fall friedenserhaltende Maßnahmen der KSZE bzw. der UNO und die Umsetzung von Resolutionen des UN-Sicherheitsrats unterstützen zu wollen. Zur Durchführung der Adria-Blockade zusammen mit WEU-Schiffen und der Überwachung des Flugverbots über Bosnien-Herzegowina trat im Juni 1993 die Bereitschaft zur sogenannten Luftnahunterstützung für die in Bosnien operierenden UN-Blauhelme. Anfang Mai 1993 hatte der UN-Sicherheitsrat die von der bosnischen Regierungsarmee gehaltenen muslimischen Enklaven in Ostbosnien – Srebrenica, Žepa und Goražde –, die Hauptstadt Sarajewo sowie das nordbosnische Tuzla und das westbosnische Bihać zu sogenannten Sicherheitszonen erklärt (Res. 824). Der UN-Sicherheitsrat erweckte durch eine Erweiterung des Mandats von UNPROFOR am 4. Juni 1993 (Res. 836) den Anschein, als sei es die künftige Aufgabe der Friedenstruppen, von serbischen Angriffen auf diese Sicherheitszonen abzuschrecken. Luftstreitkräfte sollten die Blauhelme bei der Ausführung ihres Mandats unterstützen, und diese Aufgabe übernahm die NATO²².

Im Zuge weiterer Beratungen wurde vereinbart, die Anforderung von NATO-Kampfflugzeugen unter den Entscheidungsvorbehalt des UN-Generalsekretärs Boutros-Ghali zu stellen. Die Einsatzregeln waren jedoch so gehalten, daß nur bei einer akuten Bedrohung von Blauhelmen Luftnahunterstützung geflogen werden konnte. Eine wirksame Abschreckung von Angriffen auf die Sicherheitszonen wurde dadurch nicht erzielt. Die beiden Ultimaten im Februar und April 1994, mit denen die Atlantische Allianz unter Androhung von Luftschlägen gegen serbische Stellungen die Einrichtung von militärischen Ausschlußzonen um Sarajewo bzw. Goražde erwirkte, blieben die Ausnahme.

Das neuartige Zusammenwirken von UNO und NATO litt unter der ungeklärten Frage, welchen Beitrag UN-Friedenstruppen zur Regulierung ethnischer Konflikte zu leisten vermögen. Seit der Entspannung des Ost-West-Konflikts in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre war der Bedarf an Blauhelm-Missionen erheblich gestiegen, und auch eine Erweiterung des möglichen Aufgabenspektrums war damit einhergegangen²³. Tradition-

nell waren sogenannte Peacekeeping-Operationen zur Überwachung von Waffenstillständen unparteiisch durchgeführt worden, und das Mandat zur Anwendung von Gewalt beschränkte sich auf Selbstverteidigung. In seiner „Agenda for Peace“ vom Juli 1992 wies der UN-Generalsekretär darüber hinaus, indem er insbesondere Optionen zur gewaltsamen Friedensdurchsetzung (*peace-enforcement*) erörterte. In der Wissenschaft und Publizistik wurde die Variante des „robusten“ Peacekeeping diskutiert²⁴. Als „militarisierter internationaler Polizeieinsatz“ sollten UN-Operationen so ausgestattet werden, daß sie gegen den gewaltsamen Widerstand einer Konfliktpartei zur Mandatsverteidigung in der Lage wären.

Die Vereinten Nationen sind aber bekanntlich darauf angewiesen, daß die Mitgliedstaaten für Friedensmissionen eigene Kontingente zur Verfügung stellen. Anregungen, eine ständige UN-Eingreiftruppe zu schaffen, sind bislang nicht aufgegriffen worden. Die organisatorischen Voraussetzungen zur Führung multinationaler Militäroperationen, wie sie etwa bei der NATO bestehen, sind bei der UNO unzureichend entwickelt. Die fehlende einheitliche Struktur in bezug auf Kontrolle, Kommando, Kommunikation und Logistik erhöht jedoch das mit Enforcement-Aktionen verbundene Risiko für die UN-Soldaten. Auch eine Reihe von Reformen im UN-Sekretariat zur besseren Koordinierung der Einsätze konnten das Dilemma nicht aufheben²⁵. Wenn jedoch in Kroatien und in Bosnien-Herzegowina die Bereitschaft der Serben zur Kooperation von vornherein fehlte, dann war es höchst fragwürdig, Friedenseinsätze nach den Regeln des unparteiischen Peacekeeping durchzuführen.

Während die erste präventive Stationierung von UN-Truppen in Mazedonien seit Anfang 1993 als Erfolg gewertet werden kann, endeten die UNPROFOR-Operationen in Kroatien und in Bosnien-Herzegowina wegen der mangelnden Fähigkeit zur Durchsetzung der Mandate in einem Debakel²⁶. Ungehindert von den Blauhelmen konnten die Serben in den kroatischen UN-

22 Vgl. Dick A. Leurdijk, *The United Nations and NATO in Former Yugoslavia. Partners in International Cooperation* (= Netherlands Institute of International Relations „Clingendael“), Den Haag 1994.

23 Vgl. Hans-Georg Ehrhart/Konrad Klingenburg, *UN-Friedenssicherung 1985–1995*, Baden-Baden 1996 (mit einer umfassenden Bibliographie).

24 Vgl. Winrich Kühne, *Völkerrecht und Friedenssicherung in einer turbulenten Welt: Eine analytische Zusammenfassung der Grundprobleme und Entwicklungsperspektiven*, in: ders. (Hrsg.), *Blauhelme in einer turbulenten Welt*, Baden-Baden 1993, S. 17–100 (S. 53 ff.).

25 Vgl. Mats Berdal, *Whither UN Peacekeeping? An Analysis of the Changing Military Requirements of UN Peacekeeping with Proposals for its Enhancement* (= Adelphi Paper, Nr. 281), London 1993.

26 Vgl. Age Eknes, *Blue Helmets in a Blown Mission? UNPROFOR in Former Yugoslavia* (= Norwegian Institute of International Affairs, Research Report, Nr. 174), Oslo

Schutzzonen ihre unbeschränkte Kontrolle über die besetzten Gebiete aufrechterhalten. Es gelang weder eine Entmilitarisierung, noch konnten die kroatischen Flüchtlinge zurückkehren oder gemischte Polizeikräfte gebildet werden. Daß die kroatische Regierung die Existenz einer durch die UN-Präsenz abgeschirmten illegalen „Serbischen Republik Krajina“ in ihrem Hoheitsgebiet auf die Dauer nicht hinnehmen würde, war zu erwarten. Für die Krajina-Serben endete ihre Weigerung, sich mit einem Autonomiestatus zufriedenzugeben, in der Flucht vor der Rückeroberung aller Schutzzonen mit Ausnahme Ostslawoniens durch die kroatische Regierungsarmee im Mai und August 1995. Wäre die UNO zuvor entschiedener vorgegangen, hätte ein solch tragischer Ausgang vermutlich vermieden werden können.

Nicht weniger problematisch war die Anlage der humanitären Intervention in Bosnien-Herzegowina seit dem Herbst 1992. Das Ziel der Versorgung der Zivilbevölkerung vor Ort stand im Gegensatz zum Kriegsziel der bosnischen Serben, die muslimische Bevölkerung aus den eroberten Gebieten zu vertreiben. Mit serbischer Kooperation konnte daher nicht gerechnet werden. Doch schreckten die Blauhelme beim Begleitschutz für die Hilfslieferungen vor der Anwendung von Gewalt zurück und suchten statt dessen die Genehmigung von humanitären Transporten entsprechend den Peacekeeping-Grundsätzen durch Vereinbarungen zu erreichen. Vor allem die Serben nutzten dies für ihre militärischen Zwecke, indem sie nach Belieben Hilfslieferungen verhinderten oder Abgaben verlangten. Die kooperative humanitäre Intervention geriet zugleich in Widerspruch zum Schutz der UN-Sicherheitszonen: Hier war das Mandat mit dem Enforcement-Element des möglichen Einsatzes von NATO-Luftstreitkräften versehen. Von effektiven Luftangriffen auf die Serben wurde aber abgesehen, um die Peacekeeping-Mission am Boden und die Sicherheit der Blauhelme nicht zu gefährden²⁷.

Ob nicht die Friedenstruppen durch militärische Vorkehrungen und Vergeltungsdrohungen besser vor Geiselnahmen hätten geschützt werden können, sei dahingestellt. So war es außerordentlich leichtsinnig, Blauhelme an Sammellagern für

1993; Ben Cohen/George Stamkoski (Hrsg.), *With no Peace to Keep . . . United Nations and the War in the former Yugoslavia*, London 1995.

27 Vgl. zu Anspruch und Wirklichkeit des Sicherheitszonen-Konzepts: Marc Weller, *Peace-Keeping and Peace-Enforcement in the Republic of Bosnia and Herzegovina*, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 56 (1996) 1–2, S. 70–177 (S. 100 ff.).

schwere Waffen ohne ausreichenden militärischen Eigenschutz zu exponieren. Auch kam die Entscheidung zur Entsendung einer schwerbewaffneten Schnellen Eingreiftruppe der Briten, Franzosen und Niederländer im Juni 1995 viel zu spät. So wird es für immer ein Schandmal der UNO wie der Europäer bleiben, daß die bosnischen Serben am 11. Juli 1995 ungehindert die Sicherheitszone Srebrenica erobern und anschließend bis zu 8 000 männliche Einwohner massakrieren konnten²⁸. Nachdem auch die Sicherheitszone Žepa aufgegeben worden war, sprach die NATO schließlich Ende Juli/Anfang August 1995 entschiedene Sicherheitsgarantien für die verbliebenen Sicherheitszonen aus. Mit der UNO wurden neue Einsatzregeln vereinbart, die den Handlungsspielraum der NATO erweiterten. Im letzten Moment fand die Atlantische Allianz einen konsequenten Ausweg aus der Dauerkrise der UN-Operationen in Bosnien-Herzegowina.

Militärische Diplomatie und der Friedensschluß von Dayton

Wie fragwürdig der seit 1991 von der EG/EU verfolgte Ansatz einer politischen Verhandlungslösung gewesen war, zeigte sich daran, daß die Konflikte in Kroatien und Bosnien-Herzegowina am Ende doch militärisch entschieden wurden. Hatten zunächst die bosnischen Serben mit der Eroberung Srebrenicas und Žepas im Juli 1995 nochmals Gebietsgewinne in Ostbosnien erzielen können, so begannen nach der Rückeroberung der Krajina Anfang August kroatische Einheiten und die bosnische Regierungsarmee einen gemeinsamen Vormarsch in Westbosnien, der erst Mitte September 1995 vor Banja Luka zum Stillstand kam. Neue, diesmal serbische Flüchtlingsströme waren die Folge, doch dürfte die gewaltsame „Vereinfachung“ der Landkarte nicht unwillkommen gewesen sein. Denn so ergab sich eine Annäherung an die im Friedensplan für Bosnien-Herzegowina vorgesehene Gebietsaufteilung zwischen der bosnisch-kroatischen Föderation und dem serbisch kontrollierten Territorium im Verhältnis von 51 zu 49 Prozent²⁹.

28 Vgl. die detaillierte Rekonstruktion der Vorgänge bei Jan Willem Honig/Norbert Both, *Srebrenica. Record of a War Crime*, London 1996.

29 Vgl. dazu Marie-Janine Calic, *Das Abkommen von Dayton. Chancen und Risiken des Friedensprozesses im ehemaligen Jugoslawien* (SWP – AP 2948), Ebenhausen 1996.

Ein wesentlicher Gegenstand künftiger historischer Forschungen zum Jugoslawien-Konflikt wird zweifellos die Frage nach dem jeweiligen Anteil der EU und der USA an der Erfolglosigkeit der internationalen Vermittlungsbemühungen bis zum Sommer 1995 bleiben. Die Anzeichen sprechen jedenfalls dafür, daß die USA nun die Früchte ihres Ansatzes einer militärischen Diplomatie als Alternative zur europäischen Jugoslawien-Politik ernteten. Zunächst hatten die USA erfolglos „Lift and strike“ gefordert, um die bosnische Regierungsarmee zur Selbstverteidigung zu befähigen. Im Winter 1994 drängten sie auf die Wiederherstellung der muslimisch-kroatischen Kooperation durch die Bildung der Föderation und stärkten Kroatien als Gegengewicht zu Serbien. Außerdem gelangten mit Wissen und Billigung der Clinton-Administration Waffen aus islamischen Ländern, vor allem aus dem Iran, über Kroatien an die bosnische Regierungsarmee. Aber erst als sich durch die kroatisch-muslimische Offensive Anfang August 1995 die Kräfteverhältnisse zwischen den Konfliktparteien anglichen und durch die sich abzeichnende Pattsituation der „reife Moment“³⁰ für eine neue Friedensinitiative gekommen war, übernahmen die USA in der Kontaktgruppe die Führung der Vermittlungsbemühungen.

Ob die Verhandlungen, die der Unterstaatssekretär für Europaangelegenheiten im State Department, Holbrooke, nun direkt mit dem serbischen Präsidenten Milošević führte, Erfolg haben würden, war freilich ungewiß. Insofern ist kaum zu bestreiten, daß die nach einem erneuten Beschuß Sarajewos Anfang September 1995 durchgeführten mehrtägigen Luftangriffe der NATO auf die militärische Infrastruktur der bosnischen Serben die diplomatischen Aktivitäten unterstützten. Nach der Einigung auf Grundprinzipien einer Friedenslösung für Bosnien-Herzegowina am 8. September, der Rahmenvereinbarung über die künftige politische Ordnung am 26. September und dem Abschluß eines Waffenstillstandes am 5. Oktober begannen schließlich am 1. November die Gespräche auf dem amerikanischen Luftwaffenstützpunkt Wright-Patterson bei Dayton (Ohio), bei denen auch der exakte Gebietsumfang der sogenannten Entitäten, also der Föderation und der „Serbischen Republik“, festgelegt wurde.

Die umfassende Friedensvereinbarung für Bosnien und Herzegowina vom 21. November 1995³¹ und

30 William I. Zartman, *Ripe for Resolution. Conflict and Intervention in Africa*, New York – Oxford 1985.

31 In Auszügen dokumentiert in: *Internationale Politik*, 51 (1996) 1, S. 80 ff.

die Probleme der Implementierung sind hier nicht im einzelnen zu erläutern. Insgesamt ist festzustellen, daß zwar die territoriale Integrität Bosnien-Herzegowinas gewahrt wurde. Die beiden Teilstaaten erhielten jedoch nicht nur umfassende Kompetenzen, sondern auch das Recht, Sonderbeziehungen mit Kroatien bzw. Serbien einzugehen. Die Zentralinstitutionen können gemäß den Bestimmungen der neuen Verfassung nur funktionieren, wenn die früheren Kriegsgegner zusammenarbeiten. Im Rahmen der internationalen Organisationen wird nun versucht, die vielfältigen militärischen und zivilen Bestimmungen des Friedensvertrags umzusetzen. Die NATO übernahm die militärische Entflechtung, die OSZE ist zuständig für die Durchführung freier Wahlen, die Beachtung der Menschenrechte und die Vereinbarung regionaler Rüstungsbeschränkungen, die UNO für die Rückkehr der Flüchtlinge und die Beobachtung der Tätigkeit der Sicherheitsbehörden, und die EU trägt erheblich zum Wiederaufbau bei. So sinnvoll diese institutionelle Arbeitsteilung erscheint, so wurde doch deutlich, daß die NATO-Friedenstruppe auch Polizeifunktionen zur Sicherung der Rückkehr der Flüchtlinge in ihre Heimatorte übernehmen muß. Ob die durch die ethnischen Säuberungen gewaltsam herbeigeführte Trennung der ursprünglich gemischt lebenden Bevölkerungsteile aufgehoben werden kann, bleibt abzuwarten. Es ist zu fragen, ob nicht ein vorübergehendes internationales Protektorat die geeignetste Methode zur Konflikttransformation dargestellt hätte. Für den damit verbundenen personellen und materiellen Aufwand fehlte auf seiten der Großmächte die Bereitschaft.

Schlußbetrachtung

Die Erfahrungen des Jugoslawien-Konflikts haben gezeigt, daß OSZE, EU, UNO und NATO trotz einer Vielfalt von Interventionen und Formen der Zusammenarbeit keine kollektive Sicherheit in Europa boten. Aus dem Konzept des „interlocking of institutions“³² ergab sich kein gemeinsames Regime zur konsequenten multilateralen Konfliktregulierung. Die Bildung der Bosnien-Kontaktgruppe sollte helfen, die institutionelle Jugoslawien-Politik zu konzertieren. Doch abgesehen von

32 Vgl. Uwe Nerlich, *Das Zusammenwirken multinationaler Institutionen: Neue Optionen für kollektive Verteidigung und internationale Friedensmissionen?*, in: Bernard von Plate (Hrsg.), *Europa auf dem Wege zur kollektiven Sicherheit*, Baden-Baden 1994, S. 283–303 (S. 292).

der damit einhergehenden Diskriminierung kleinerer und mittlerer Staaten blieb ihre Führungsrolle begrenzt, weil vor allem die unterschiedlichen Interessen und Positionen der Großmächte auszutarieren waren. Auch wenn die Kontaktgruppe für Bosnien heute weiterbesteht, hat sie keinen Modellcharakter für die Etablierung eines ständigen und mit allen Fragen der europäischen Sicherheit befaßten Großmächte-Konzerts gewonnen. Die europäischen Großmächte haben im Jugoslawien-Konflikt die verschiedenen internationalen Organisationen als Plattformen zur Verfolgung einer ihren jeweiligen Interessen angepaßten, variablen Politik genutzt. Die Vorstellung, kollektive Sicherheit ließe sich durch eine ursprünglich auch von Rußland geforderte vertragliche Aufwertung der OSZE zur übergeordneten „Europäischen Sicherheitsgemeinschaft“³³ verwirklichen, hat sich folglich als unrealistisch erwiesen.

Um so wichtiger ist es, das Sicherheitsmodell der regionalen Integration in Europa zügig auszubauen³⁴. Die Osterweiterung der EU und der NATO erhält ihre Bedeutung insbesondere durch die damit verbundene Ausdehnung der westeuro-

33 Vgl. Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), Die europäische Sicherheitsgemeinschaft. Das Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert, Bonn 1995.

34 Vgl. zum Konzept integrativer Sicherheit: Heinrich Schneider, Europäische Sicherheitsarchitektur. Konzeptionen und Realitäten, Frankfurt/M. 1996, S. 52 ff.

päischen Stabilitätszone und stellt die sicherste Methode der Konfliktprävention dar. Die Vielzahl der mittlerweile unter Mitwirkung der OSZE und des Europarates abgeschlossenen Grundlagenverträge zwischen den osteuropäischen Staaten ist zweifellos darauf zurückzuführen, daß EU und NATO die Beilegung von Grenzstreitigkeiten und die friedliche Regelung von Minderheitenproblemen zur Beitrittsbedingung erklärt haben. Der Prozeß der regionalen Integration wird freilich – vor allem was die EU angeht – noch Jahre in Anspruch nehmen und räumlich begrenzt sein.

Damit sich keine abgeschlossenen Zonen unterschiedlicher Sicherheit bilden, ist der Ausbau der militärpolitischen Zusammenarbeit unter dem Dach des am 30. Mai 1997 geschaffenen „Euroatlantischen Partnerschaftsrates“ der NATO als Nachfolgeeinrichtung des Kooperationsrats von entscheidender Bedeutung. Er dient nicht nur der Vertrauensbildung, sondern auch der Vorbereitung von multinationalen, aber unter integriertem Kommando durchgeführten Friedenseinsätzen. Ob allerdings in diesem erweiterten Rahmen eindeutige Mechanismen für eine Intervention in möglicherweise eskalierende ethnische Konflikte vereinbart werden können, hängt davon ab, wie sich die in der Grundakte vom 27. Mai 1997 geregelten Sonderbeziehungen zwischen der NATO und Rußland im neuen „Ständigen Gemeinsamen Rat“ in bezug auf Fragen der gesamteuropäischen Sicherheit entwickeln.

Dieter S. Lutz: Zum äußeren und inneren Frieden. Kann die heutige Demokratie den Gefahren der Zukunft standhalten?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29/97, S. 3–11

Sind Anzahl und Ausmaß der existentiellen Probleme der Menschheit zu groß, sind die Probleme ferner zu vielschichtig und überdies noch in komplizierter Weise miteinander verwoben und vernetzt, so geraten die Menschen an den Rand ihrer Problemlösungs- und Friedensfähigkeit. Wer nach den „Grenzen der Handlungs- und Friedensfähigkeit der Menschen“ fragt, kommt an einer Kritik des politischen Systems selbst nicht vorbei. Dies gilt auch für die Demokratie. Sie ist gegenwärtig keineswegs so selbstverständlich die Zwillingschwester des Friedens, wie gemeinhin dargestellt.

Rechtsstaatliche Demokratie muß Macht und Freiräume organisieren, sie aber auch zugleich beschränken. Gerade in der gleichzeitigen Optimierung beider miteinander konkurrierenden Aufgaben und Elemente liegt mit Blick auf die Existenzhaltung und -entfaltung der Menschen aber auch die eigentliche (Garantie-)Funktion von Demokratie. Was aber, wenn die Folgen der Freiräume – sei es als Fehlen ethischer Grundsätze, sei es als „Raubtierkapitalismus“, sei es als organisierte Kriminalität und ähnliches mehr – existentiell bedrohlich und grenzüberschreitend sind? Was, wenn die Macht, sie zu bewältigen, diktatorische Züge tragen müßte? Wäre Demokratie dann nicht nur ineffizient, sondern auch defizient, d. h. am Ende?

Schon diese Frage mutet uns, die wir in der Demokratie aufgewachsen sind, wie der revolutionäre Bruch eines Tabus, ja wie ein Sakrileg an. Vielleicht aber können Demokratie und Frieden doch gerettet werden? Vielleicht ist die Demokratie eben doch nur defizient in dem Sinne, daß sie „lediglich“ unvollendet ist, daß sie also vervollständigt werden kann? Gibt es eine Demokratie jenseits der Demokratie, wie wir sie kennen? Gibt es eine Friedensordnung jenseits der internationalen Unordnung, wie wir sie haben? Zumindest lassen sich Elemente und Überlegungen anführen, die eine Lösung des Defizienz-Problems bzw. eine Vollendung der Projekte Demokratie und Frieden erwarten lassen. Zu ihnen zählen u. a. eine neue Ethik, ferner die globale Neuorientierung von Politik im Sinne einer „Weltinnenpolitik“, die Schaffung regionaler Einrichtungen und Ordnungsrahmen unter dem Leitmotiv „Vom Recht des Stärkeren zur Stärke des Rechts“ sowie die Stärkung staatlicher und gesellschaftlicher Ordnungen auf der Basis von Werte-Verbindlichkeit und Werte-Konsens.

Walter Schilling: Die Zukunft der deutschen Streitkräfte

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29/97, S. 12–18

Mit dem Zerfall des Sowjetimperiums und den neuen, weltweiten Herausforderungen und Risiken hat sich der Bedingungshorizont europäischer und globaler Sicherheit fundamental verändert. Damit stellt sich auch die Aufgabe, im Rahmen einer realitätsbezogenen deutschen Außen- und Sicherheitspolitik die Zukunft der deutschen Streitkräfte neu zu bestimmen. Während die meisten Repräsentanten der ‚alten‘ politischen Parteien in Deutschland weiterhin dafür plädieren, die Wehrpflichtarmee beizubehalten, gibt es allein schon vor dem Hintergrund der Veränderung der außen- und innenpolitischen Rahmenbedingungen gute Gründe, die eine Umwandlung der Bundeswehr in eine – erheblich kleinere – Berufsarmee nahelegen.

Darüber hinaus dürfte der bereits im Gang befindliche fundamentale Wandel der hochtechnologischen Kriegführung und des Militärwesens die politischen und militärischen Planer der Bundesrepublik Deutschland bald dazu zwingen, ähnliche Entscheidungen zu treffen, wie sie bei unseren wichtigsten Bündnispartnern mit Blick auf das 21. Jahrhundert schon gefällt worden sind.

Bernhard Fleckenstein: Warum wir die Wehrpflicht (noch) brauchen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29/97, S. 19–25

Bundestag und Bundesregierung wollen die allgemeine Wehrpflicht beibehalten, und die Bevölkerung ist damit mehrheitlich einverstanden. Gerade wegen der Möglichkeit, zwischen Wehrdienst und Zivildienst zu wählen, hat sich das auf der Wehrpflicht beruhende deutsche Wehrsystem zu einem weltweit einmaligen Gebilde vielfältiger Dienstleistungen für das Gemeinwohl entwickelt. Dabei ist das Maß an Wehr- bzw. Dienstgerechtigkeit in neuerer Zeit so hoch wie nie. Die Neigung zu Veränderungen ist deshalb gering, weil dafür insbesondere sicherheitspolitisch keinerlei Notwendigkeit besteht. Im Gegenteil: Die zur Landes- und Bündnisverteidigung erforderliche Bundeswehr von 340 000 Soldaten (zuzüglich Reserven) kann nur mit der Wehrpflicht rekrutiert und bezahlt werden. Bleibt es beim gegenwärtigen Auftrag, ist die Freiwilligenarmee wegen ihrer Rekrutierungsprobleme keine ernsthafte Option. Wichtig ist, den Wehrdienst so auszugestalten, daß er im Wettbewerb mit dem Zivildienst bestehen kann. Diesem Ziel dienen die 1995 und 1996 eingeleiteten Maßnahmen und Modifikationen. Sie sind zugleich Stabilitätsanker zur Aufrechterhaltung der Wehrpflicht über die Jahrtausendwende hinaus. Der seit 1990 mit grundlegenden Strukturveränderungen belasteten Bundeswehr ist eine neuerliche personalstrukturelle Robkur derzeit ohnehin nicht zuzumuten.

Carsten Giersch: Der Jugoslawien-Konflikt als Testfall europäischer Sicherheit

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29/97, S. 26–38

Mit den Kriegen in Kroatien und Bosnien-Herzegowina war zwischen 1991 und 1995 der schlimmste anzunehmende Fall ethnisch-territorialer Konflikte in Europa eingetreten. Die militärische Expansionspolitik Serbiens stellte eine außerordentliche Herausforderung für die multilateralen Institutionen dar, die nach dem Ende des Ost-West-Konflikts eine Neubestimmung ihrer künftigen sicherheitspolitischen Rolle vornahmen. OSZE, EU, UNO und NATO bildeten den Rahmen für die internationale Jugoslawien-Politik. In ihrem Namen ist zwar ein breites Spektrum von Interventionsformen zur Anwendung gekommen. Die multilaterale Zusammenarbeit in und zwischen den Institutionen führte jedoch nicht zur gemeinsamen Entwicklung einer wirksamen Strategie zur Konfliktregulierung, mit der eine rasche Beendigung der Gewalt sowie konstruktive politische Lösungen hätten durchgesetzt werden können.

Die OSZE vollzog bis 1994 einen umfassenden Prozeß der Institutionalisierung und führte innovative Mechanismen zur Konfliktprävention ein. Als Organisation kooperativer Sicherheit spielte sie jedoch im Jugoslawien-Konflikt nur eine begrenzte Rolle. Die EU hat bei ihren Vermittlungsbemühungen nicht den Beweis der Fähigkeit zu einer konzeptionellen und konsequenten Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) erbracht. Der UN-Sicherheitsrat, verantwortlich für die Wahrung des Weltfriedens, beschloß zwar eine Reihe von wirtschaftlichen und militärischen Sanktionen, verweigerte der bosnischen Regierung aber die Hilfe zur Selbstverteidigung. Die unparteiisch durchgeführten UN-Blauhelmsoperationen in Kroatien und Bosnien-Herzegowina leisteten keinen Beitrag zur Konfliktregulierung. Die NATO übernahm unter der Ägide der UNO militärische Aufgaben bei der Umsetzung von Resolutionen des Sicherheitsrats, stellte damit jedoch ihre eigene Handlungsfähigkeit in Frage.

Am Ende wurden die Konflikte in Kroatien und in Bosnien-Herzegowina militärisch entschieden, und die Friedenslösungen sind unbefriedigend ausgefallen. Nachdem der Jugoslawien-Konflikt gezeigt hatte, daß ein System kollektiver Sicherheit in Gesamteuropa kaum zu erreichen ist, bleibt das Sicherheitsmodell regionaler Integration durch die Erweiterung von NATO und EU die einzige realistische Alternative.