

Sicherheitspolitik

Michael Rühle

Entwicklungslinien des Atlantischen Bündnisses

Victor Mauer

Die Sicherheitspolitik der Europäischen Union

Oliver Thränert

Die nukleare Nichtverbreitungspolitik in der Krise

Jochen Hippler

„Counterinsurgency“ – Neue Einsatzformen für die NATO?

Christian Hacke

Deutsche Außenpolitik unter Bundeskanzlerin Angela Merkel

Editorial

Die Sicherheitspolitik eines Staates umfasst alle Maßnahmen, die zur Gefahrenabwehr von außen nötig sind. Bis zum Ende des Kalten Krieges war das Sicherheitsdenken stark durch die gegenseitige atomare Abschreckung zwischen den antagonistischen Systemblöcken geprägt. Nach dem Ende dieser Epoche setzte sich peu à peu ein erweiterter Sicherheitsbegriff durch. Die Bedrohungsvorstellungen waren nun nicht mehr ausschließlich militärischer Natur, sondern andere reale Gefahren bestimmten zunehmend das Sicherheits- und damit auch das außenpolitische Denken.

Nach den Terroranschlägen des 11. September 2001 trat die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus schlagartig ins Zentrum des sicherheitspolitischen Denkens. Daneben gibt es weitere Bedrohungsszenarien wie die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und deren Trägertechnologien, Organisierte Kriminalität (Geldwäsche, Drogen- und Menschenhandel), Ressourcenknappheit, Illegale Migration, Epidemien und Pandemien wie z. B. Aids, Umweltkatastrophen, die Gefahren, die durch die neuen Informationstechnologien entstanden sind, sowie Instabilitäten durch so genannte „failed states“.

Mit den genannten Bedrohungen kann kein Staat alleine fertig werden. Deutschland hat als exportabhängiges Land ein vitales Interesse daran, dass die internationale Ordnung mit ihren Organisationen und deren Regeln funktionsfähig ist. Dass im Zweifel auch militärische Mittel eingesetzt werden müssen, um die Aufrechterhaltung des internationalen Ordnungssystems sicherzustellen, ist die Konsequenz dieses Interesses. Folglich engagiert sich Deutschland in Afghanistan, auf dem Balkan, dem Horn von Afrika, im Kongo und seit kurzem im Nahen Osten.

Ludwig Watzal

Entwicklungslinien des Atlantischen Bündnisses

Am 28. und 29. November 2006 treffen sich die Staats- und Regierungschefs der NATO zu einem Gipfel in der lettischen Hauptstadt Riga. Nach den Gipfeln von Prag (2002) und Istanbul (2004) ist dies das dritte Treffen seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001. Es ist damit der dritte Gipfel auf dem Weg der Allianz von einem „eurozentrischen“ Bündnis zu einem Handlungs-

Michael Rühle

Geb. 1959; Leiter des Referats für Politische Planung und Reden in der Abteilung für Politische Fragen und Sicherheitspolitik der NATO, Brüssel.
ruehle.michael@hq.nato.int

instrument im Rahmen einer zunehmend globalen transatlantischen Sicherheitsagenda. Die Themenpalette des Gipfels ist breit gefächert. Sie reicht von der weiteren Ausdehnung der militärischen Präsenz in Afghanistan bis zur Aufnahme partnerschaftlicher Beziehungen zu Staaten aus der asiatisch-pazifischen Region. Die NATO Response Force soll ihre volle Einsatzbereitschaft erreichen. Die Mitgliedschaftsanwärter auf dem westlichen Balkan, aber auch die Ukraine und Georgien erwarten zumindest ein politisches Signal über den Fortgang des NATO-Erweiterungsprozesses. Die Reform der Planung und Finanzierung von NATO-geführten Einsätzen soll neue Impulse erhalten. Und schließlich dürfte auch die Frage diskutiert werden, wie die Allianz vor dem Hintergrund neuer Unruhen im Nahen Osten ihr Projekt einer Trainingsinitiative für diese Region in die Tat umsetzen kann.

Angesichts dieser breiten Agenda ohne eindeutige Höhepunkte wird es nicht leicht fallen, das öffentliche Interesse an diesem Treffen sicherzustellen. Doch die „introvertierte“ Agenda von Riga – mit dem Schwerpunkt auf militärisch-operativen Fragen und ohne die sonst übliche Teilnahme der Partnerstaaten – hat durchaus ihre Berechtigung. Denn die

jüngere Entwicklung der NATO ist gekennzeichnet von einer rapiden Zunahme operativer Aufgaben. So reicht das Spektrum heute von Kampfeinsätzen in Afghanistan und „peacekeeping“ im Kosovo über maritime Antiterror-Operationen im Mittelmeer bis zu humanitären Hilfsflügen für Erdbebenopfer in Pakistan. Natürlich bleiben auch genuin europäische Ordnungsaufgaben – wie der Fortgang des NATO-Erweiterungsprozesses – auf der Agenda. Doch angesichts der schwierigen Sicherheitslage in Afghanistan, der noch immer ungewissen Zukunft des Kosovo sowie neuer Anforderungen an die NATO als humanitärer Dienstleister stehen operative Themen im Vordergrund.

Ohnedies ist Riga nicht als isoliertes Ereignis konzipiert. Der nächste Gipfel ist bereits für das Frühjahr 2008, gegen Ende der Amtszeit von US-Präsident George W. Bush, vereinbart und wird sich vermutlich mit öffentlichkeitswirksameren Fragen wie etwa neuen Einladungen zum NATO-Beitritt befassen. Und schon ein weiteres Jahr später bietet der sechzigste Geburtstag des Bündnisses eine erneute Gelegenheit für ein Treffen auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs. Auch diesem Jubiläumsgipfel im Jahre 2009 dürfte die öffentliche Aufmerksamkeit sicher sein. So hat Bundeskanzlerin Angela Merkel für diesen Zeitpunkt bereits ein neues Strategisches Konzept angemahnt, um das noch immer gültige Dokument von 1999 zu ersetzen.¹

Diese Serie von NATO-Gipfeln macht deutlich, wie weit der Weg ist, den die Allianz bereits zurückgelegt hat – und noch zurücklegen will. Denn was sich vordergründig als bloße Abfolge von Treffen hochrangiger Politiker und Militärs darstellt, bedeutet nichts weniger als die größte Umgestaltung des Atlantischen Bündnisses seit seiner Gründung im April 1949. Aus einem Bündnis, das ursprünglich zur territorialen Verteidigung Westeuropas entstanden war, ist ein Handlungsinstrument zur Verfolgung gemeinsamer transatlantischer Sicherheitsinteressen ohne geografische Beschränkungen geworden.

Der Verfasser gibt ausschließlich seine persönliche Meinung wieder.

¹ Rede auf der 42. Münchener Sicherheitskonferenz, 4. 2. 2006, in: www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?id=170&sprache=de&print=& (24. 8. 2006).

Drei Phasen der NATO

Historischen Kategorisierungen mag der Makel des Willkürlichen anhaften; es ist gleichwohl hilfreich, sich die Entwicklung der NATO als einen Prozess zu vergegenwärtigen, der sich in drei Phasen vollzog. Die erste Phase, der Ost-West Konflikt, war mit rund 40 Jahren Dauer die bei weitem längste und dominiert noch heute in weiten Teilen der Öffentlichkeit das Bild der Allianz. In dieser Phase war die NATO in erster Linie ein Instrument westlicher Selbstbehauptung gegen eine politisch-militärische Herausforderung durch die Sowjetunion und ihrer Verbündeten. Militärische Aufgabe der NATO war die Verteidigung des Bündnisterritoriums gegen eine Invasion – eine Aufgabe, die unter den spezifischen Bedingungen des Ost-West Konfliktes ausschließlich durch Abschreckung, d.h. durch die bloße Androhung von Gewalt, wahrgenommen werden konnte. Im Rückblick erwies sich Abschreckung als eine Strategie des Zeitgewinns, welche die militärische Option zur Veränderung des politischen Status quo ausschloss, bis der politische Wandel in Osteuropa und der UdSSR schließlich den Ost-West-Gegensatz auflöste.

Die zweite Phase der NATO, vom Fall der Berliner Mauer 1989 bis zu den Terrorangriffen auf die USA im September 2001, war geprägt von einer zunehmenden gesamteuropäischen Verantwortung des Bündnisses. Politisch äußerte sich diese Verantwortung im Aufbau partnerschaftlicher Beziehungen mit den ehemaligen Gegnern in Mittel- und Osteuropa. Militärisch manifestierte sich die gesamteuropäische Rolle der NATO in ihren „peacekeeping“-Operationen auf dem westlichen Balkan. Diese Einsätze waren bereits Ausdruck der Tatsache, dass ein passiver, allein auf Abschreckung gegründeter Ansatz in den neuen Konflikten keine Wirkung mehr haben würde. Ebenso machten sie deutlich, dass Bündnisinteressen und Bündnisraum nicht mehr deckungsgleich waren und die NATO in die Lage versetzt werden musste, auch jenseits des eigenen Bündnisterritoriums handeln zu können. Diese zweite Phase der NATO endete, ebenso wie die erste, mit einer positiven Bilanz. Das Bündnis hatte sich nicht nur als Rahmen für politische und militärische Transformationsprozesse in Europa bewährt, es konnte auch einen erheblichen

Anteil an der Befriedung des westlichen Balkans für sich reklamieren.

Die Terroranschläge vom 11. September 2001 markierten den Beginn der dritten Phase der NATO. Nun war endgültig deutlich geworden, dass die größten Bedrohungen transatlantischer Sicherheit nicht mehr – wie im Kalten Krieg und in seiner unmittelbaren Folgezeit – aus Europa kommen würden, sondern von jenseits des Kontinents. Das traditionelle Selbstverständnis der NATO als eines rein „eurozentrischen“ Bündnisses war damit obsolet. Zwar würde die weitere Konsolidierung Europas als eines gemeinsamen Sicherheitsraumes ein wichtiger Teil der NATO-Agenda bleiben, doch angesichts des globalen Charakters der neuen Bedrohungen konnte ein ausschließlich regionaler Ansatz nicht mehr genügen. Die Feststellung des Bündnisfalles nur einen Tag nach den Terroranschlägen war vor diesem Hintergrund mehr als eine bloße Solidaritätsbekundung mit den Vereinigten Staaten. Durch die Anwendung der kollektiven Beistandsverpflichtung auf den Terrorangriff eines „non-state actor“ wurde die NATO selbst zum Teil einer globalen Auseinandersetzung.

Neue Dimensionen der Bedrohung

Dass sich diese dritte Phase der NATO als die schwierigste herausstellen würde, war schon früh abzusehen. Für die transatlantische Sicherheitsgemeinschaft, die nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges zwischen Westeuropa und Nordamerika entstanden war, hatte Stalin Pate gestanden. Die Bedrohung durch eine hochgerüstete Sowjetunion mit expansiver totalitärer Ideologie war für jeden sichtbar – und einsichtig. Entsprechend hoch war der transatlantische Konsens über die Strategien, die es zu verfolgen galt. Eindämmung, gestützt auf militärische Abschreckung, wurde die Politik, über die im Grundsatz weitgehend Einigkeit bestand.

Mit den neuen Bedrohungen verhält es sich hingegen gänzlich anders. Bereits das zentrale Merkmal des Ost-West Konflikts – eine stets sichtbare, territorial fixierte und daher quantitativ wie qualitativ einschätzbare Bedrohung – ist verschwunden. Damit gilt auch die Logik, den militärischen Fähigkeiten des Gegners nahezu spiegelbildliche eigene Fähigkeiten entgegenzuhalten, nicht mehr. Und

auch die im Ost-West Konflikt kultivierte Annahme, eine lange Vorwarnzeit würde der NATO den rechtzeitigen Aufwuchs der eigenen Kräfte ermöglichen, ist gegenüber terroristischen Bedrohungen ohne Bedeutung. Mehr noch: Ein Angriff des Warschauer Paktes hätte für die NATO-Verbündeten politische und militärische Zwänge geschaffen, die nationale Alleingänge ausgeschlossen hätten. Die Entscheidung über Art und Umfang einer Antwort auf einen Terrorangriff bleibt dagegen zunächst dem unmittelbar betroffenen Staat vorbehalten. Und die kollektive Betroffenheit ist letztlich ebenso abgestuft wie die anschließend praktizierte kollektive Solidarität. Gleiches gilt für den Versuch, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen durch einen kollektiven Ansatz einzudämmen. Auch hier ist die Bedrohung nicht mehr für alle Bündnispartner dieselbe; die nationalen Spielräume sind größer geworden.¹²

Dass die NATO angesichts dieses weitreichenden sicherheitspolitischen Epochenwandels zunächst in eine Krise geriet, kann daher kaum überraschen. So führte bereits die Feststellung des Bündnisfalles nicht zu der von manchen Beobachtern erhofften NATO-geführten Operation in Afghanistan. Stattdessen gab Washington zunächst einer weitaus größeren „coalition of the willing“ den Vorzug. Und nur ein Jahr später führte die Irak-Kontroverse die Allianz an den Rand des offenen Bruchs. Die in Washington vor dem Hintergrund der spezifischen „9/11“-Erfahrung getroffene Entscheidung, durch den Einsatz überlegener militärischer Macht politische Veränderungen im Nahen Osten zu erzwingen, um so gleichermaßen gegen den Terrorismus wie auch die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen vorzugehen, ging für viele Europäer zu weit. Die Folge war eine der schwersten Krisen im Bündnis, deren Nachwirkungen noch lange spürbar sein werden.

gewiesen, ist ebenso an der rauen Wirklichkeit gescheitert wie die Hoffnung mancher Europäer, die EU als „Gegenmacht“ zu den USA positionieren zu können. Weder verlieren die USA das Interesse an Europa oder der NATO, noch gibt es in Europa ernstzunehmende Stimmen, die einer Abkehr vom Bündnis mit Amerika das Wort reden. Inzwischen setzt sich auch die Auffassung durch, dass die Dissonanzen in den transatlantischen Sicherheitsbeziehungen der vergangenen Jahre nicht allein Resultat der kontroversen Politik der Bush-Administration sind, sondern in erster Linie das Ergebnis struktureller Veränderungen der internationalen Sicherheitslandschaft. Und ebenso reift die Erkenntnis, dass dieser sicherheitspolitische Paradigmenwandel neue Formen der transatlantischen Zusammenarbeit erfordert. Der transatlantische Schulterschluss bei dem Versuch, die nuklearen Ambitionen des Iran einzulegen, ist nur ein Indiz für dieses Umdenken.

Für die NATO markierten „9/11“ und der Irak folglich nicht den Anfang vom Ende der Allianz, sondern sind vielmehr Ausgangspunkte für ihre umfassende Reform. Denn ungeachtet der Weiterentwicklung der EU wird sich ein Großteil des transatlantischen Anpassungsprozesses der kommenden Jahre im Rahmen der NATO vollziehen. Gelingt der Allianz diese Modernisierung, so kann sie sich künftig amerikanischen und europäischen Interesses gleichermaßen sicher sein. Denn am Ende dieses Prozesses stünde eine neue Qualität transatlantischer Sicherheitskooperation, die weit über die traditionelle Aufgabe der Friedenssicherung in Europa hinausreicht. Ein Blick auf die wesentlichen Aspekte der NATO-Reform zeigt, wie weit diese Umgestaltung bereits vorangeschritten ist. Zugleich wird jedoch deutlich, wie hoch die Anforderungen geworden sind, die das erweiterte Aufgabenspektrum an die Allianz stellt.

Kernelemente der NATO-Reform

Inzwischen hat sich die Lage zum Besseren gewendet. Die Extrempositionen in der Irak-Debatte sind längst diskreditiert. Die in manchen Washingtoner Kreisen kultivierte Auffassung, Amerika sei auf Verbündete letztlich nicht an-

¹² Vgl. Michael Rühle, Sicherheit in Zeiten des Terrors, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1. 2. 2006, S. 6.

Funktionale Sicherheit

Alle Verbündeten sind sich im Grundsatz einig, dass das sicherheitspolitische Szenario des Kalten Krieges für die transatlantische Sicherheitskooperation heute nicht mehr alleine maßgebend sein kann. Wie Henry Kissinger treffend formuliert hat, kann das Überleben eines Staates heute von Entwicklungen abhängen, die sich gänzlich innerhalb der Gren-

zen eines anderen Staates vollziehen.¹³ Dies gilt für den Terrorismus aus einem „failed state“ wie Afghanistan ebenso wie für die Proliferation von Massenvernichtungswaffen, aber auch für humanitäre Katastrophen. Hier reicht ein passiver Sicherheitsansatz nicht mehr aus. Diese Bedrohungen müssen dort angegangen werden, wo sie entstehen – auch und gerade außerhalb Europas.

Durch die Übernahme des Oberbefehls über die Internationale Schutztruppe in Afghanistan (ISAF) im August 2003 hat die NATO diesen Paradigmenwandel vollzogen und den geografischen Sicherheitsbegriff zugunsten eines funktionalen Ansatzes aufgegeben. Anders als in den Jahrzehnten zuvor, in denen die USA erfolglos eine geografische Entgrenzung der NATO propagiert hatten, wurde der Afghanistan-Einsatz von allen Verbündeten mitgetragen. Im Kontext von „9/11“ gelang den transatlantischen Partnern somit in der Praxis, was ihnen in der Theorie nie gelungen war: die NATO als Organisationsrahmen für militärisches Handeln auch außerhalb Europas zu etablieren. Die Gefahr einer Abkoppelung der NATO von der neuen Sicherheitsagenda – und damit der Reduzierung der transatlantischen Zusammenarbeit auf „coalitions of the willing“ – wurde damit gebannt.

Militärische Transformation

Ein funktionaler, nicht mehr auf Europa beschränkter Sicherheitsansatz erzwingt vor allem von den Europäern neue militärische Fähigkeiten. Unter den NATO-Verbündeten herrscht inzwischen Konsens darüber, dass es sich kein Staat mehr leisten kann, Streitkräfte allein zur Territorialverteidigung zu unterhalten. Die Notwendigkeit, Soldaten und Ausrüstung rasch in weit entfernte Krisenregionen verlegen zu können, ist heute ebenso unbestritten wie die Notwendigkeit, das gesamte Spektrum vom Kampfeinsatz bis zur Friedenserhaltung abdecken zu können. Die Einrichtung eines ausschließlich für die militärische Transformation verantwortlichen strategischen NATO-Oberkommandos, zahlreiche NATO-Initiativen zur Verbesserung militärischer Schlüsselfähigkeiten und nicht zuletzt

die Aufstellung der NATO Response Force sind deutliche Schritte in diese Richtung.

Ein weiterer wichtiger Schritt, um den wachsenden operativen Beanspruchungen besser gerecht zu werden, ist eine Reform des NATO-Streitkräfteplanungsprozesses. Hierfür wurde in einem Grundlagendokument, der so genannten „Comprehensive Political Guidance“ (CPG), die auf dem Gipfel in Riga veröffentlicht werden soll, ein Steuerungsmechanismus geschaffen, der die Prioritäten und Direktiven der einzelnen Planungsausschüsse regelmäßig auf ihre Übereinstimmung mit den übergeordneten politischen Leitlinien überprüft. Auch die Finanzierungsmechanismen bei gemeinsamen Einsätzen werden von manchen Nationen als reformbedürftig erachtet, da sie sich bereits als Hindernis bei gemeinsamen Operationen erwiesen haben.

Die Frage nach NATO-eigenen militärischen Fähigkeiten stellt sich ebenfalls neu. Ein bündniseigener „pool“ von Schlüsselkapazitäten, wie etwa strategischen Transportflugzeugen, versprache rasche Verfügbarkeit, finanzielle Einsparungen und vor allem ein geringeres Risiko nationaler Vorbehalte. Ähnlich verhält es sich mit Forderungen nach integrierter multinationaler Logistik. Sie versprache nicht nur geringere Kosten, sondern auch eine bessere Koordination der nationalen militärischen Beiträge bei gemeinsamen Operationen. Schließlich wird auch ein intensiver Austausch nachrichtendienstlicher Erkenntnisse angestrebt – eine Grundvoraussetzung für die Terrorismusbekämpfung.

Institutionelle Vernetzung

Die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen ist ein weiteres Merkmal der NATO-Reform. Durch ihr militärisches Eingreifen kann die NATO zwar Konflikte beenden und ein sicheres Umfeld für den politischen und wirtschaftlichen Neuanfang im Krisengebiet herstellen. Die Organisation dieses Neuanfangs – „nation-building“ im besten Sinne des Wortes – kann jedoch nur mit anderen Akteuren geleistet werden. Ein sich selbst tragender Frieden, der es der NATO gestattet, sich wieder zurückzuziehen, erfordert das Engagement der Vereinten Nationen, der Europäischen Union sowie zahlreicher nichtstaatlicher Organisationen. Ziel der NATO muss es

¹³ Vgl. Henry A. Kissinger, *America's Assignment*, 8. 11. 2004, www.msnbc.msn.com/id/6370244/site/newsweek/print/1/displaymode/1098 (24. 8. 2006).

daher sein, sich mit diesen Akteuren frühzeitig und umfassend abzustimmen.

Die Zusammenarbeit der NATO mit den Vereinten Nationen hat sich in jüngster Zeit intensiviert. In der UN ist die Erkenntnis gereift, dass die NATO über zahlreiche Fähigkeiten verfügt, die es nutzbar zu machen gilt. So kam die Unterstützung der Darfur-Mission der Afrikanischen Union durch die NATO auf ausdrücklichen Wunsch der Vereinten Nationen zustande. Allerdings kontrastiert die gute Zusammenarbeit in Krisengebieten noch immer mit einem Mangel an Konsultation auf der institutionellen strategischen Ebene. Eine gemeinsame Erklärung von NATO und UN soll schon bald die Grundlage für neue Formen des institutionellen Dialoges bilden.

Der Aufbau einer echten „strategischen Partnerschaft“ zwischen der NATO und der Europäischen Union gehört zu den vorrangigen institutionellen Gestaltungsaufgaben der kommenden Jahre. Eine zum eigenständigen politischen und militärischen Handeln fähige EU bedeutet die wohl größte institutionelle Veränderung innerhalb der transatlantischen Sicherheitsgemeinschaft seit ihrer Gründung vor fast sechs Jahrzehnten. Damit ist zugleich die traditionelle Arbeitsteilung, in der der europäische Integrationsprozess die militärische Sicherheit ausklammerte und faktisch der NATO überließ, hinfällig geworden. Gefragt sind neue Formen der Zusammenarbeit, die nicht nur der EU den Zugriff auf die militärischen Fähigkeiten der NATO gestatten, sondern die spezifischen zivilen Fähigkeiten der Union mit den militärischen Fähigkeiten der NATO zu einem schlüssigen Krisenmanagement zusammenführen.

Trotz der Bekenntnisse beider Institutionen zu einer strategischen Partnerschaft ist ein echter Durchbruch in diesen Beziehungen bislang ausgeblieben. Ein Grund hierfür sind prozedurale Probleme, die sich aus der Tatsache ergeben, dass die Mitgliedschaften beider Organisationen nicht deckungsgleich sind. Weitaus schwerer wiegt jedoch die Furcht mancher EU-Staaten, die Union könnte durch allzu enge Beziehungen zur militärisch dominanten NATO von letzterer faktisch vereinnahmt werden. Diese Sorge der EU um ihre Autonomie hat bisher eine umfassende Zusammenarbeit der beiden Organisationen

über den Balkan hinaus verhindert. Angesichts der operativen Realität moderner Kriseneinsätze, die einen holistischen Ansatz geradezu erzwingt, dürfte diese künstliche Begrenzung der NATO-EU-Agenda jedoch nicht von Dauer sein.

Globale Partnerschaften

Vor dem Hintergrund einer inzwischen de facto global operierenden NATO stellt sich auch die Frage nach neuen Ansätzen in der Partnerschaftspolitik. Über die Erfolge dieser Politik beim Aufbau einer euroatlantischen Sicherheitskultur nach dem Ende des Kalten Krieges besteht bei Verbündeten wie Partnern gleichermaßen Einigkeit. Auch ihr militärisch-strategischer Wert ist unbestritten. Die Tatsache, dass alle gegenwärtigen NATO-Operationen mit der Beteiligung von Partnerstaaten stattfinden, belegt dies eindrucksvoll. Inzwischen zeichnet sich jedoch ab, dass selbst weit entfernte Länder aus dem asiatisch-pazifischen Raum durch ihre bereits demonstrierten oder potenziellen militärischen Beiträge zu NATO-geführten Operationen einen neuen Stellenwert erlangen, der früher oder später durch engere formale Beziehungen mit der Allianz honoriert werden muss. So haben Australien und Neuseeland bereits in diesem Sommer eigene Streitkräfte der NATO-geführten ISAF unterstellt, und auch die Außenminister Japans und Südkoreas besuchten das NATO-Hauptquartier in Brüssel, um Möglichkeiten vertiefter Kooperation mit dem Bündnis auszuloten. In diesen Ländern geht man zu Recht davon aus, dass die NATO in einem Zeitalter globaler Herausforderungen künftig mehr und mehr als Kern größerer Koalitionen handeln wird. Für diese Staaten ebenso wie für die Allianz ist es daher nur folgerichtig, sich politisch und militärisch aufeinander zu bewegen.

Geopolitische Neuausrichtung

Ein weiteres Merkmal der Umgestaltung der NATO ist die verstärkte Konzentration auf den so genannten „Broader Middle East“ – eine Entwicklung, die nach „9/11“ und dem Irakkrieg unumgänglich geworden war. Erste Schritte in diese Richtung waren die 2004 beschlossene Aufwertung des NATO-Mittelmeerdialogs mit den Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens, die Zusammenarbeit der

NATO mit Staaten der Golfregion sowie die Ausbildung irakischer Sicherheitskräfte inner- und außerhalb des Landes. Als nächster Schritt ist die Einrichtung eines Ausbildungszentrums in einem Land des Nahen Ostens vorgesehen. Die vor allem in den USA immer wieder diskutierte Option einer NATO-Rolle bei der Implementierung eines nahöstlichen Friedensabkommens ist gegenwärtig zwar keine vorrangige Frage, sie ist jedoch ein weiteres Indiz dafür, dass das Potenzial an transatlantischer Zusammenarbeit noch lange nicht ausgeschöpft ist.

Die zunehmende militärische Präsenz der NATO in Afghanistan hat das Bündnis auch veranlasst, neue politische Kontakte in der Region zu knüpfen. Mit Afghanistan wurde ein spezifisches Kooperationsprogramm vereinbart, um die Reform der afghanischen Sicherheitsinstitutionen zu fördern. Die Aufnahme formalisierter Beziehungen zu Pakistan dürfte nur noch eine Frage der Zeit sein. Schließlich werden sich auch die Beziehungen zum afrikanischen Kontinent, die sich bislang ausschließlich auf die Mittelmeeranrainer beschränken, in den kommenden Jahren vertiefen. So könnte die NATO die Entwicklung der Afrikanischen Union zu einem wirksamen Krisenmanager durch Hilfe bei Ausbildung und Logistik befördern helfen.

Politischer Dialog

Die Veränderungen der internationalen Sicherheitslandschaft seit „9/11“ und die transatlantischen Dissonanzen über den Irak-Krieg haben den Verbündeten eindringlich vor Augen geführt, dass die Diskussion über die Zukunft der NATO nicht mehr ausschließlich unter dem Blickwinkel der Verbesserung der militärischen Fähigkeiten geführt werden kann. Die Irak-Krise hatte wenig mit den einschlägig bekannten transatlantischen militärischen Asymmetrien zu tun, umso mehr dagegen mit asymmetrischen Bedrohungswahrnehmungen. Anders formuliert: Die schwerste Krise in der jüngeren Geschichte der NATO war nicht das Ergebnis eines Mangels an kollektiver militärischer Macht, sondern entsprang dem fehlenden politischen Konsens über deren kollektive Anwendung. Auch wenn sich eine solche Kontroverse nicht wiederholen sollte, so bleiben gleichwohl zahlreiche andere sicherheitspoli-

tische Grundsatzfragen – von der Zukunft des nuklearen Nichtverbreitungsregimes bis zur Sicherung der Energieversorgung –, die keine quasi-automatischen Antworten mehr zulassen. Kontroverse Diskussionen über neue Herausforderungen und den richtigen Umgang mit ihnen werden daher nicht mehr die Ausnahme sein, sondern die Regel.

Vor diesem Hintergrund ist es ein unabdingbarer Bestandteil der NATO-Reform, den Verbündeten wieder ein Forum für eine echte Strategiedebatte zu bieten. Viele der regelmäßigen Außen- und Verteidigungsministertreffen sind inzwischen informeller Natur und ermöglichen so den Gedankenaustausch ohne diplomatisches Ritual. Auch die „brainstormings“, in denen sich die NATO-Botschafter mit zukunftsorientierten Themen auseinander setzen, haben sich bewährt. Dem Nordatlantikrat soll durch die Delegation bestimmter Aufgaben an untergeordnete Ausschüsse mehr Zeit zur Diskussion verschafft werden. Und schließlich ist auch eine stärkere Einbeziehung der politischen Direktoren vorgesehen.

Eine solche „Streitkultur“ (NATO-Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer) setzt aber noch weit mehr voraus. Wer wirklich vorausschauend diskutieren will, muss auch solche Fragen erörtern, die vielleicht keine unmittelbare militärische, wohl aber sicherheitspolitische Relevanz haben. Nur wenn sich dieses weiter gefasste Verständnis von Dialog durchsetzt, wird es möglich sein, aktuelle sicherheitspolitische Themen in einer angemessenen Weise zu diskutieren. Solange jede Diskussion in der NATO unter dem Generalverdacht steht, letztlich nur der Vorbereitung militärischer Operationen zu dienen, wird eine aufschlussreiche Debatte beispielsweise über den Iran oder die Zukunft der Energiesicherheit kaum führbar sein. Vor allem aber müssen die Regierungen die Bereitschaft aufbringen, die NATO als Forum aktiv zu nutzen – auch wenn man in manchen Fragen auch künftig vertrauliche Absprachen im kleineren Kreis vorziehen wird.

Die Zukunft der Allianz

Es liegt auf der Hand, dass die Feststellung, die NATO definiere sich heute in erster Linie durch ihre konkreten Operationen, nicht völlig befriedigen kann. Die Sorge, eine solche

Allianz werde zur bloßen Krisenfeuerwehr degenerieren, hat folglich immer wieder Forderungen nach der Formulierung einer politischen Zweckbestimmung des Bündnisses laut werden lassen. Häufig wird die Auffassung vertreten, ein neues politisches Grundsatzdokument könne, analog zum Harmel-Bericht von 1967, der NATO wieder die Orientierung geben, die ihr in einer unübersichtlichen Sicherheitslandschaft verloren gegangen sei.

Doch ein neues Grundsatzdokument dürfte nicht annähernd die Wirkung haben, die der Harmel-Bericht einst erzielen konnte. Vieles spricht vielmehr dafür, dass ein solches Dokument unter den gegenwärtigen Umständen kaum mehr sein könnte als eine Ansammlung von Beschwörungsformeln zur transatlantischen Freundschaft.¹⁴ Es überrascht daher nicht, dass sich die meisten Befürworter zum Inhalt eines solchen Dokuments ausschweigen oder sich mit der vagen Hoffnung begnügen, bereits der Erarbeitungsprozess selbst entfalte eine therapeutische Wirkung auf die Verbündeten. Diejenigen hingegen, die den Versuch einer Reduzierung der NATO auf eine griffig formulierte Kernfunktion nicht scheuen, enden mit der politisch wie militärisch unrealistischen Forderung, die NATO möge sich künftig als „Allianz für die Freiheit“ ganz dem Kampf gegen den internationalen Terrorismus verschreiben.¹⁵ Derartige Vorschläge sind Versuche am untauglichen Objekt. Die NATO ist längst zur multifunktionalen Sicherheitsorganisation geworden, die sich nicht mehr über „mission statements“ definiert, sondern über ihre Fähigkeit, auf eine Vielzahl unterschiedlicher Probleme Antworten geben zu können. Wie NATO-Generalsekretär de Hoop Scheffer

formulierte, werden Institutionen heute nicht mehr danach beurteilt, was sie zu sein vorgeben, sondern danach, was sie tatsächlich zu leisten instande sind.¹⁶

Die Weiterentwicklung der NATO wird also auch künftig nicht von Grundsatzdokumenten abhängen, sondern in erster Linie davon, wie sie die Herausforderungen einer Epoche der „globalisierten Unsicherheit“ (Christoph Bertram) bewältigt. Die jüngsten Einsätze der NATO haben bereits zahlreiche politische, militärische und finanzielle Probleme aufgeworfen, die eine Klärung erforderlich machen. So hat der Afghanistan-Einsatz ein Auseinanderklaffen von politischem und militärischem „commitment“ erkennen lassen, das sich als Unschlüssigkeit vieler Nationen über den sicherheitspolitischen Stellenwert dieser Operationen deuten lässt. In der NATO-Ausbildungsmission im Irak wiederum sind nach wie vor nicht alle Verbündeten durch eine militärische Präsenz vertreten. Und der Lufttransport für Truppen der Afrikanischen Union nach Darfur hat ebenso wie der Einsatz bei der Erdbebenhilfe in Pakistan die Frage aufgeworfen, welchen Stellenwert humanitäre Hilfsoperationen künftig im Aufgabenspektrum der Allianz einnehmen sollen.

Neben diesen wachsenden operativen Herausforderungen bleiben zahlreiche strukturelle Asymmetrien, die das transatlantische Verhältnis belasten. So ist das militärische Machtgefälle zwischen Europa und den Vereinigten Staaten inzwischen so ausgeprägt, dass es die Fähigkeit zu gemeinsamen militärischen Operationen der Verbündeten einschränkt. Die Folgen sind offenkundig. Die USA werden sich immer wieder vor die Frage gestellt sehen, ob die militärischen Beiträge der Verbündeten die Unterordnung Washingtons unter das Konsensprinzip der NATO rechtfertigen, oder ob man besser die unilaterale Option verfolgt und lediglich die politische Solidarität der Verbündeten einklagt. Weitaus bedeutsamer als der militärische Beitrag der Verbündeten wäre dann deren politische Bereitschaft, eine potenziell kontroverse und risikoreiche Politik mitzutragen.

Aber auch weltanschauliche Unterschiede, die die transatlantische Zusammenarbeit er-

¹⁴ Die zentrale Forderung des Harmel-Berichts, durch eine Kombination von Verteidigungsbereitschaft und Dialog eine gerechte Friedensordnung für Europa, einschließlich einer Überwindung der deutschen Teilung, herbeizuführen, war 1967 ein bedeutender Schritt, um einer krisengeschüttelten NATO eine Langzeit-Perspektive zu verschaffen. Heute jedoch mit ähnlichen Forderungen für andere Regionen, wie etwa für den Nahen Osten aufzuwarten, wäre sinnlos, weil die Erreichung eines solchen Zieles weit jenseits der Fähigkeiten der Allianz läge.

¹⁵ So der ehemalige spanische Ministerpräsident José María Aznar in der von ihm in Auftrag gegebenen Studie NATO: An Alliance For Freedom, FAES, Madrid 2005. Aznar fordert darin auch die Aufnahme Israels, Australiens und Japans in die NATO, eine Assoziierung Indiens und Kolumbiens sowie eine Rolle der NATO bei der Terrorbekämpfung im Inneren.

¹⁶ Vgl. Jaap de Hoop Scheffer, Speech at the OSCE Council, 3. 11. 2005, in: www.nato.int/docu/speech/2005/s051103a.htm (24. 8. 2006).

schweren könnten, bestehen fort. Eilte die amerikanische Strategiediskussion der europäischen schon immer voraus, so hat sie sich nach „9/11“ noch deutlicher auf Themen konzentriert, die in Europa nach wie vor nur unvollkommen rezipiert werden. Hierzu zählen Raketenabwehr, Proliferation oder „catastrophic terrorism“ ebenso wie die sicherheitspolitischen Konsequenzen eines erstarkenden China oder die Demokratisierung des Nahen Ostens. Der europäische Reflex, diesen Fragen durch die Warnung vor einem zu militärischen Blickwinkel oder die Beschwörung von „soft power“ auszuweichen, hat sich zwar abgeschwächt; es bleibt aber eine Tatsache, dass ein global orientiertes, aktivistisches Amerika die Anpassung an die neue sicherheitspolitische Lage schneller, radikaler und auch risikofreudiger vorantreibt als ein nach wie vor regional orientiertes, auf den eigenen Einigungsprozess konzentriertes Europa. Diese unterschiedlichen Geschwindigkeiten der Anpassung werden künftig hohe Anforderungen an die Gestaltung der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen stellen.

bleibt schließlich noch die gesellschaftspolitische Dimension. Der NATO-Einsatz in Afghanistan hat die engen Grenzen aufgezeigt, innerhalb derer ein demokratisch verfasstes Staatenbündnis operieren muss. So offenbaren sich in den Vorbehalten mancher Nationen über die Verwendung der eigenen Streitkräfte in Kampfeinsätzen deutliche Unterschiede in der Risikobereitschaft – ein Faktor, der sich für eine operativ mehr und mehr beanspruchte NATO als schwere Hypothek erweisen könnte. Vor allem aber hat dieser Einsatz die Schwierigkeiten bloßgelegt, den Rückhalt in Politik und Bevölkerung der Mitgliedstaaten zu garantieren. Die Tatsache, dass die westliche Öffentlichkeit noch immer Mühe hat, weit entfernte Einsätze als unmittelbar relevant für die eigene Sicherheit zu begreifen und bei Verlusten an Menschenleben den Sinn der Mission insgesamt infrage stellt, zeigt, dass die Zukunft der NATO nicht zuletzt von einem gesellschaftlichen Lernprozess abhängt. An dessen Ende muss die Erkenntnis stehen, dass Sicherheit im Zeitalter der Globalisierung nicht mehr durch Abschreckung, sondern nur noch durch aktives Handeln gewährleistet werden kann.

Victor Mauer

Die Sicherheitspolitik der Europäischen Union

Wenn die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union am 25. März 2007 unter deutscher Ratspräsidentschaft den 50. Jahrestag der Unterzeichnung der Römischen Verträge begehen, wird die Gemeinschaft der Sechs ihre Mitgliedschaft mehr als vervierfacht und ihre Politikfelder auf sämtliche Bereiche des täglichen Lebens ihrer mehr als 480 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner ausgeweitet haben. Ein Politikfeld, das in seiner klassischen Ausgestaltung in den Anfangsjahren scheiterte und doch in der Idee des Gründungsprozesses des organisierten Europa wie kein anderes angelegt und „von dem Rückgriff auf die Vergangenheit als einem Gegenbild zur Wirklichkeit der unmittelbaren Nachkriegszeit“¹ geprägt war, hat seit den mit dem Ende des Ost-West-Konflikts einhergehenden tektonischen Verschiebungen des internationalen Systems und verstärkt seit der Jahrtausendwende an Bedeutung und Dynamik gewonnen: die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union. Im außen- und sicherheitspolitischen Bereich hat die EU in den zurückliegenden Jahren in einem sich dramatisch wandelnden weltpolitischen Umfeld die größten Fortschritte erzielt. Gestützt auf die Beschlüsse der Gipfeltreffen von Köln, Helsinki und Feira² und

Victor Mauer

Geb. 1968; stellvertretender Leiter der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich, SEI, CH-8092 Zürich. mauer@sipo.gess.ethz.ch

¹ Dietmar Herz, *Die Europäische Union*, München 2002, S. 132. Vgl. auch Franz Knipping, *Rom*, 25. März 1957. *Die Einigung Europas*, München 2004, S. 59 ff.

² Vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat (Köln), 3. und 4. Juni 1999, in: www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00150.D9.htm (14. 9. 2006); Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat (Helsinki), 10. und 11. Dezember 1999, in: www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00300-r1.d9.htm (14. 9. 2006);

einem umfassenden Sicherheitsbegriff verpflichtet, der unter Berücksichtigung internationaler Friedensmissionen der vergangenen Jahre zivile und militärische Aspekte des Krisenmanagements säulenübergreifend miteinander in Beziehung setzt, hat sie ihren ehrgeizigen, institutionelle und operative Elemente verbindenden Stufenplan zur Verwirklichung einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik vorangetrieben, der es ihr in begrenztem Rahmen erlaubt, Aufgaben von der Konfliktverhütung bis zur Krisenbewältigung in politischer Eigenverantwortung zu übernehmen.

Dabei trifft die gemeinsame europäische Außenpolitik seit Jahren in der europäischen öffentlichen Meinung auf große Zustimmung und wird zunehmend mit dem Anspruch auf eine führende weltpolitische Rolle für die EU verknüpft. Noch aufgeschlossener zeigen sich die Bürger des organisierten Europas für Fragen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, während gleichzeitig – und das ist ein neuer Trend – die öffentliche Unterstützung für das Nordatlantische Bündnis vor allem in den traditionell pro-atlantisch ausgerichteten Ländern Deutschland, Italien und Polen schwindet, was wiederum ganz unmittelbar im Zusammenhang mit dem kontinuierlich und dramatisch nachlassenden Wunsch nach einer US-amerikanischen Führungsrolle in Verbindung steht.¹³ Während

Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat (Santa Maria da Feira), 19. und 20. Juni 2000, in: www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00200-r1.d0.htm (14. 9. 2006); vgl. dazu Victor Mauer, Eine Sicherheits- und Verteidigungspolitik für Europa, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (APuZ), (2000) 47, S. 22–30.

¹³ Mehr als zwei Drittel (68 Prozent) der europäischen Bürger sprechen sich seit vielen Jahren für eine gemeinsame Außenpolitik aus, während die Zustimmung zu einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit 77 Prozent auf einem sehr hohen Niveau verharrt. Vgl. Europäische Kommission, Standard Eurobarometer 64: Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, Juni 2006, S. 102–108, in: www.ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb64/eb64_de.pdf (14. 9. 2006); Europäische Kommission, Special Eurobarometer: Foreign and Security Policy, Mai 2003, S. 1–6, in: www.ec.europa.eu/public_opinion/archives/notes/csf_pesc_papr03_en.pdf (14. 9. 2006). Vgl. auch Wolfgang Wagner, The democratic legitimacy of European Security and Defence Policy. Occasional Paper No. 57, Paris 2005. Für die Angaben zum Wunsch nach einer europäischen Führungsrolle und zur schwindenden europäischen Unterstützung

die öffentliche Zustimmung mit dem Begehren nach einer vertieften Integration in dem traditionell zwischenstaatlich angelegten Politikbereich der Europäischen Sicherheitspolitik einhergeht und somit den jüngeren Entwicklungen auf EU-Ebene vorausleitet, bleiben die Vorstellungen der EU-Bürger über deren inhaltliche Ausgestaltung abgesehen von der wenig konkreten Befürwortung der Demokratieförderung, die sich mit der strategischen Prioritätensetzung des europäisch-amerikanischen Gipfels in Wien im Juni 2006 deckt, eher vage.¹⁴

Es gehört zur Geschichte der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik, dass die an sie gestellten Erwartungen mit den jeweils zur Verfügung stehenden Fähigkeiten, das heißt den Institutionen, Instrumenten und Ressourcen, nur selten zur Deckung gebracht werden konnten.¹⁵ In besonderer Weise galt das für die mit dem Vertrag von Maastricht (1993) verbundenen Erwartungen an eine gemeinsame europäische Außenpolitik, die in den von Belgrad initiierten vier blutigen Kriegen um politische Macht und ethnische Vorherrschaft in Europas Hinterhof in den neunziger Jahren ertränkt wurden. Während die Lücke zwischen Erwartungen und Fähigkeiten gegen Ende des vergangenen Jahrzehnts aufgrund sinkender Erwartungen verringert werden konnte, schienen Anspruch und Wirklichkeit mit dem erstmals in der britisch-französischen Erklärung von Saint-Malo vom 4. Dezember 1998¹⁶ definierten und dann in der Kölner Gipfelerklärung übernommenen ambitionierten Ziel einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik erneut

für die NATO vgl. The German Marshall Fund of the United States u. a., *Transatlantic Trends. Key Findings* 2006, o. O. 2006, S. 4 ff.

¹⁴ Vgl. Vienna Summit Declaration, EU-U.S. Summit, 21 June 2006: „We recognize that the advance of democracy is a strategic priority of our age.“

¹⁵ Vgl. dazu vor allem Christopher Hill, The capability-expectations gap, or conceptualizing Europe's international role, in: *Journal of Common Market Studies*, 31 (1993) 3, S. 305–328; ders., Closing the capabilities-expectations gap?, in: John Peterson/Helene Sjursen (Eds.), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, London 1998, S. 18–38; Roy H. Ginsberg, Conceptualizing the European Union as an international actor: narrowing the theoretical capability-expectations gap, in: *Journal of Common Market Studies*, 37 (1999) 3, S. 429–454.

¹⁶ In der deutschen Fassung in: *Internationale Politik* (IP), 54 (1999) 2–3, S. 127 f.

weit auseinanderzuklaffen. Den anfänglichen, durch institutionelle und operative Neuerungen zu verzeichnenden Fortschritten setzte jedoch erst das Verhalten der „Großen Drei“ – Deutschland und Frankreich auf der einen und Großbritannien, sekundiert von einer amerikanischen Politik des *divide et impera*, auf der anderen Seite – während der Irakkrise klare Grenzen: Die EU griff als eigenständige internationale Kraft zu keinem Zeitpunkt in das Krisengeschehen ein. Das Ausmaß der Krise erinnerte in mancher Hinsicht an die politischen Zerwürfnisse im Zusammenhang mit dem Zerfall Jugoslawiens, als die Führungsmächte Europas glaubten, ihr Beharren auf nationalen Souveränitäten sei gleichbedeutend mit einem Mehrwert an erfolgreicher Interessenvertretung.

Getreu dem Prinzip, dass Krisen ein wichtiger Teil des europäischen Integrationsprozesses sind und dass aus Scheitern und Versagen neue Ambitionen erwachsen, verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs der EU im Dezember 2003 eine gemeinsame Sicherheitsstrategie, in der die EU „zwangsläufig“ als „globaler Akteur“ beschrieben wird, der „bereit sein (sollte), Verantwortung für die globale Sicherheit und für eine bessere Welt mit zu tragen“¹⁷.

Parallel dazu tagte der Europäische Verfassungskonvent. Die Fortschreibung der Gründungsverträge ist seit der Einheitlichen Europäischen Akte (1987) ein machtvoll Instrument des Integrationsprozesses gewesen. Der von den Staats- und Regierungschefs verabschiedete, in den Referenden in Frankreich und den Niederlanden gescheiterte Vertragsentwurf¹⁸ hätte die der EU der 25 inhärenten politischen Spannungen ebenso wenig wie die komplizierte institutionelle Säulenstruktur beseitigt. Doch mit der Abschaffung der rotierenden Präsidentschaft und der Einführung des Amtes eines die außenpolitischen Funk-

tionen der Kommission und des Rates zusammenführenden europäischen Außenministers sowie eines europäischen diplomatischen Dienstes wäre ein wichtiger institutioneller Beitrag geleistet worden, um die unverändert vorhandene Lücke zwischen Erwartungen und Fähigkeiten zu schließen und somit das außen- und sicherheitspolitische Handeln der EU mit den ganz unterschiedlichen diplomatischen, sicherheits-, verteidigungs-, entwicklungs- und handelspolitischen Instrumenten zu optimieren.

Sicherheitspolitische Ansätze

Die Geschichte der europäischen Integration ist stets auch die Geschichte eines regional begrenzten sicherheitspolitischen Ordnungsprozesses gewesen; eines Ordnungsprozesses, der im Rahmen der europäischen Institutionen über mehr als drei Jahrzehnte auf militär- und verteidigungspolitische Aspekte der Sicherheitspolitik verzichtete.¹⁹ In diesem Sinne ist die EU als ein Subsystem des internationalen Systems, als einzig wirklich funktionierendes regionales Sicherheitsarrangement nach Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen, zu begreifen. Entscheidend befördert durch den grundlegenden Wandel des internationalen Systems hat sich der sicherheitspolitische Fokus der EU kontinuierlich erweitert. Sicherheit durch Integration galt als Maxime in der Epoche des Kalten Krieges, während die EU in den neunziger Jahren, ohne ihre Grundprinzipien in Frage zu stellen und ohne ihr sicherheitspolitisches Instrumentarium grundlegend anzupassen, auf eine auf die Nachbarschaft begrenzte Politik der Sicherheitsprojektion durch Stabilisierung und Assoziierung setzte. Aus dem Scheitern im Rahmen der Balkankriege erwuchs Ende der neunziger Jahre der Anspruch, gestützt auf ein umfangreiches ziviles und militärisches Arsenal an außen- und sicherheitspolitischen Instrumenten, als zwischenstaatlich organisierte „Supermacht“¹⁰ über den europäischen Kontinent hinaus ordnungspolitische Aufgaben wahrzunehmen, also das politische, wirtschaftliche und militärische Potenzial der

¹⁷ Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, 12. Dezember 2003, S. 1. Vgl. dazu Anne Deighton/Victor Mauer (Eds.), *Securing Europe? Implementing the European Security Strategy*, Zürich 2006; Sven Biscop, *The European Security Strategy: Implementing a distinctive approach to security*, in: *Sécurité & Stratégie*, Paper No. 82, Brüssel 2004.

¹⁸ Vgl. William Wallace, *A treaty too far*, in: *The World Today*, 61 (2005) 7, S. 3–7; Erik Jones, *Mis-selling Europe*, in: *The World Today*, 62 (2006) 1, S. 17–19.

¹⁹ Vgl. Simon Duke, *The Elusive Quest for European Security: From EDC to CFSP*, Basingstoke 2000.

¹⁰ Tony Blair, *Europe's Political Future*. Speech to the Polish Stock Exchange, 6. Oktober 2000, in: www.number-10.gov.uk/output/Page3384.asp (14. 9. 2006).

Mitgliedstaaten säulenübergreifend in welt-politische Gestaltungskraft umzusetzen und den in strategischer Hinsicht bisweilen insularen, wenn nicht gar isolationistischen Charakter der EU grundlegend zu verändern. Heute bestehen die drei ganz unterschiedlichen sicherheitspolitischen Ansätze nebeneinander fort beziehungsweise bauen aufeinander auf. Sicherheitspolitische Mentalität, Institutionen und Politik der EU werden dabei von der europäischen Geschichte geprägt, deren tiefste Abgründe an der Wiege des europäischen Integrationsprozesses Pate standen.¹¹

Sicherheit durch Integration

Nach dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft in der französischen Nationalversammlung im August 1954 stützte sich das sich organisierende Europa auf einen nach innen gerichteten Sicherheitsansatz, bei dem das an dem besiegten Deutschland orientierte Prinzip der Einbindung des anderen und der freiwilligen Selbsteinbindung in Gestalt der Verflechtung der nationalen Volkswirtschaften so weit ging, dass die Lösung politischer und wirtschaftlicher Streitfragen mittels Gewalt schlechthin unvorstellbar wurde. Unter der amerikanischen Sicherheitsglocke konnte das westliche Europa kräftig gedeihen, der transatlantischen Gemeinschaft durch den Wiederaufbau demokratischer Gesellschaften und die Vertiefung der internen Integration Substanz verleihen und sich auf diese Weise zu einer ernst zu nehmenden Zivilmacht auf der weltpolitischen Bühne entwickeln. Für die europäischen Verbündeten garantierte Amerika eine „pseudo-pazifistische Einhegung, die der aus zwei Weltkriegen verwundeten europäischen Seele gut tat“¹². Die Umsetzung der vertraglich vorgegebenen Zielvorstellungen – der enge Zusammenschluss der europäischen Völker, der wirtschaftliche und soziale Fortschritt der Staaten, die stetige Verbesserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen – trug dazu bei, dass das zentrale Anliegen der Gründergeneration im europäischen Revolutionsjahr 1989 zur erlebten Realität

wurde: die Wahrung von Frieden und Freiheit auf dem europäischen Kontinent.

Während das Prinzip der Sicherheit durch Integration in gewisser Weise die Aufgabe der sicherheitspolitischen Rückversicherung nach innen zur Folge hatte, übte die so entstandene Zone des Friedens, der Stabilität, des Rechts und des Wohlstands eine enorme Anziehungskraft auf die Nachbarschaft aus. Für die EU stellte sich nach den drei Erweiterungen während des Kalten Krieges¹³ und der Erweiterung im Jahre 1995¹⁴ die Frage, wie bei gleichzeitigem Handeln in der Welt die Solidarität innerhalb der Union erhalten und die Sicherheit gestärkt werden könne. Dabei richtete sich der sicherheitspolitische Fokus in erster Linie auf die unmittelbare Nachbarschaft im Osten.

Sicherheitsprojektion durch Stabilisierung und Assoziierung

Die Erweiterung der EU im Mai 2004 um acht Staaten Mittel- und Osteuropas und um Malta und Zypern ist letztlich als sicherheitspolitische Antwort auf die tief greifenden Veränderungen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und dem Zerfall des Sowjetimperiums zu sehen.¹⁵ Auf diese Weise konnte *erstens* dem doppelten Sicherheitsbedenken der Mehrzahl der Staaten Mittel- und Osteuropas gegenüber Deutschland *und* Russland Rechnung getragen werden. *Zweitens* konnte der politische, wirtschaftliche und kulturelle Transformationsprozess unterstützt werden, so dass aus autoritären, planwirtschaftlichen und zentral gelenkten Systemen ungeachtet bisweilen labiler Parteiensysteme vitale Demokratien, offene Gesellschaften und dynamische Volkswirtschaften geworden sind, die mit ihrer hohen Leistungsbereitschaft, Flexibilität und Mobilität zum wirtschaftlichen Fortschritt ganz Europas beitragen.¹⁶ Auf diese Weise werden

¹³ 1973 (Großbritannien, Irland, Dänemark), 1981 (Griechenland), 1986 (Spanien und Portugal).

¹⁴ 1995 traten Schweden, Finnland und Österreich der EU bei.

¹⁵ Vgl. Frank Schimmelfennig, *The EU, NATO and the Integration of Europe: rules and rhetoric*, Cambridge 2003.

¹⁶ Vgl. Günter Verheugen, *Europas neue Identität. Zwei Jahre nach der Erweiterung: Resultate und Lektionen*, in: IP, 61 (2006) 5, S. 6–16; Reinhold Vetter, *Große Dynamik im Osten. Die neuen EU-Staaten*

¹¹ Vgl. Anne Deighton, *Foreign Policy and the European Union's Security Strategy*, in: A. Deighton/V. Mauer (Anm. 7), S. 17–29.

¹² Werner Weidenfeld, *Neue Ordnung, neue Mächte*, in: *Die Welt* vom 6. April 2003.

ehemalige Nachbarn zu integrierten Partnern, die sich gemeinsam mit den alten Mitgliedern als regionale Friedensmacht EU um eine Stabilisierung der neuen Nachbarschaft bemühen. Nach dem Vorbild der neunziger Jahre wird den neuen Nachbarn als Gegenleistung für politische und wirtschaftliche Reformen eine enge Kooperation angeboten, damit auch jenseits der Grenzen der EU eine Zone der Stabilität und des Wohlstands entstehen kann.

Das Prinzip Sicherheit durch Erweiterung verfolgt die EU gegenüber Rumänien und Bulgarien, die der EU zum 1. Januar 2007 unter Auflagen beitreten werden, ebenso wie gegenüber Kroatien, den Staaten des westlichen Balkans und der Türkei. Das erfolgreichste Instrument der EU zur Herstellung von Stabilität in der unmittelbaren Nachbarschaft – die Aussicht auf Mitgliedschaft in den europäischen Institutionen – trifft aber nicht nur in Teilen der europäischen Bevölkerung auf wachsende Kritik,¹⁷ sondern stößt ganz offensichtlich an seine Grenzen. Mit der erstmals im März 2003 umrissenen und im Mai 2004 konkretisierten Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) steht die Frage im Mittelpunkt, wie man mit den künftigen Nachbarstaaten verfahren soll, die in einer besonderen Beziehung zu der Union stehen, die jedoch auf absehbare Zeit keine Möglichkeit auf Mitgliedschaft sehen oder eine Mitgliedschaft nicht anstreben. Dabei entspricht das von der EU verfolgte Prinzip dem Grundsatz der Erweiterungsstrategie: Um die EU soll ein Ring der Stabilität entstehen. Es geht also um eine Erweiterung ohne institutionelle Erweiterung, mit anderen Worten: um eine „hegemoniale Strategie der EU“ mit dem Ziel, durch die enge und individuell abgestimmte und differenzierte Anbindung der ENP-Länder „a) Einfluss auf deren innere Entwicklung zu nehmen und b) einen Ring der Gefolgschaft zu kreieren“¹⁸. Ganz abge-

sehen davon, dass damit der multilaterale Ansatz des Barcelona-Prozesses gegenüber den Mittelmeeranrainerstaaten in Frage gestellt wird, stellt die Europäische Nachbarschaftspolitik für die EU eine doppelte Herausforderung dar: Einerseits werden eine ganze Reihe von im Mai 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten auf eine langfristige Einbindung – und nicht nur Anbindung – ihrer Nachbarstaaten Moldawien, Ukraine und Weißrussland drängen. Andererseits wird sich zeigen müssen, ob das Angebot der EU für die ENP-Länder ohne Beitrittsperspektive eine ausreichend hohe Anziehungskraft hat.

Autonome Sicherheit

Der dritte zentrale sicherheitspolitische Ansatz der EU, der einer autonomen Sicherheitspolitik, stellt die größte Herausforderung für die EU dar. Die Europäische Sicherheitsstrategie, welche die zentralen globalen Herausforderungen und Hauptbedrohungen erstmals gemeinschaftlich definiert – Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Regionale Konflikte, Scheitern von Staaten und Organisierte Kriminalität –, verlangt ein aktiveres Vorgehen, mehr Handlungsfähigkeit, mehr Kohärenz, eine stärkere Zusammenarbeit mit Partnern sowie die Herausbildung einer „strategischen Kultur“¹⁹, die das frühe, schnelle und, wenn nötig, robuste Eingreifen fördert. Anhand der seit dem Jahr 2003 durchgeführten 15 zivilen, militärischen und zivil-militärischen Missionen lassen sich einige Charakteristika des europäischen Krisenmanagements erkennen: *Erstens* ist stets eine Mehrheit von EU-Staaten an EU-geführten Missionen beteiligt. *Zweitens* hat die überwiegende Mehrzahl der Missionen ein ziviles Mandat, orientiert sich also in erster Linie an dem Wesen der EU als Normen setzender Institution. *Drittens* weisen die meisten Missionen vor dem Hintergrund des jungen Politikfeldes ein gewisses Maß an Risikoaversion auf. *Viertens* handelt es sich mit Ausnahme der Operation ALTHEA in

wollen zum Westen aufschließen, in: IP, 61 (2006) 5, S. 32–40.

¹⁷ Vgl. Europäische Kommission, Special Eurobarometer: Attitudes towards European Union Enlargement, Juli 2006, in: www.ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_255_en.pdf (14. 9. 2006).

¹⁸ Carlo Masala, Die Europäische Nachbarschaftspolitik im Mittelmeerraum und die USA, in: Martin Koopmann/Christian Lequesne, Die Europäische Union und ihre Nachbarn, Baden-Baden 2005, S. 129–145; vgl. Karen Smith, The outsiders: the European neighbourhood policy, in: International Affairs, 81

(2005) 4, S. 757–773. Zu den 16 ENP-Ländern gehören Aserbaidschan, Armenien, Algerien, Ägypten, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, Moldawien, Syrien, Tunesien, Ukraine, Weißrussland und die Palästinensischen Autonomiegebiete.

¹⁹ Paul Cornish/Geoffrey Edwards, Beyond the EU/NATO dichotomy: the beginnings of a European strategic culture, in: International Affairs, 77 (2001) 3, S. 587–603.

Bosnien-Herzegowina, welche die SFOR-Mission der NATO im Dezember 2004 ablöste, um Missionen mit relativ kleinem Personalaufwand. *Fünftens* hat sich der Fokus der europäischen Sicherheitspolitik über den Balkan in den Südkaukasus, nach Asien und vor allem nach Afrika ausgeweitet. Und *sechstens* setzt die EU auf die enge Zusammenarbeit mit internationalen Partnern, vor allem mit der NATO und der UNO.

Die Herausforderungen, denen sich die EU als sicherheitspolitischer Akteur im Werden gegenübersteht, bleiben gewaltig. Sie wird die außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsabläufe neu überdenken müssen, um ein Maximum an Synergien zwischen den beteiligten Institutionen – Kommission, Rat, Präsidentschaft – herzustellen, so dass die säulenübergreifende Struktur kein Hindernis für ein effizientes Krisenmanagement darstellt. Das gilt sowohl für Aufgaben des internationalen Krisenmanagements als auch für den europaweiten Kampf gegen den internationalen Terrorismus.¹²⁰

In der EU-25 muss ein neues integratives Gleichgewicht geschaffen werden, das sich nicht mehr auf den deutsch-französischen Motor stützen kann, sondern, um der europäischen Sicherheitspolitik wie in dem Streit um das iranische Atomprogramm Gewicht und Stimme zu geben, zumindest aus einem Triumvirat London-Paris-Berlin besteht. Das schließt nicht aus, dass bisweilen auch Initiativen von anderen Mitgliedstaaten ausgehen werden wie zur Zeit der „orangenen Revolution“ in der Ukraine. Ohne die enge Abstimmung der „Großen Drei“ wird eine gemeinsame europäische Sicherheitspolitik langfristig aber nicht funktionieren.

Darüber hinaus müssen die beträchtlichen Lücken im Rahmen der zivilen und vor allem militärischen Fähigkeiten geschlossen werden. Orientiert an dem Zielkatalog von Helsinki wurde im Jahre 2001 ein „European Capabilities Action Plan (ECAP)“ aufgestellt. Projektgruppen unter Federführung eines Mitgliedstaates konzentrieren sich auf er-

kannte Defizite. Dadurch, dass jede EU-Präsidentschaft einen Fortschrittsbericht des ECAP vorlegt, hatte man sich das Entstehen einer gewissen Eigendynamik erhofft. Am Beispiel der jüngsten Fortschrittsberichte wird aber deutlich, dass die Mitgliedstaaten hinter den selbst gesteckten Zielen weit zurückbleiben. Von insgesamt 64 identifizierten Defiziten waren im Mai 2006 52 weiterhin vorhanden.¹²¹

Dabei kann allerdings nicht übersehen werden, dass die meisten Defizite nicht kurzfristig behoben werden können. Die EU hat in den zurückliegenden Jahren eine Vielzahl an neuen Projekten lanciert, die sich an den Vorgaben der Sicherheitsstrategie ebenso wie an den zuvor beziehungsweise im Anschluss daran definierten Zielkatalogen orientieren.

So ist sowohl das ursprüngliche Ziel, 13 so genannte Kampfgruppen¹²² aufzustellen, mit zurzeit 19 im Aufbau befindlichen Kampfgruppen bereits übertroffen als auch der Aufbau einer europäischen Gendarmerie-Truppe im Zeitsoll, die sich aus französischen, italienischen, spanischen, portugiesischen und niederländischen Kräften zusammensetzt und sich auf die Wiederherstellung von Sicherheit und öffentlicher Ordnung in Krisengebieten, auf den Kampf gegen die Organisierte Kriminalität, die Überwachung, Beratung und das Training lokaler Polizeikräfte sowie auf die Unterstützung von Peace Support Operations konzentriert. Und schließlich hat die neu eingesetzte Europäische Verteidigungsagentur ihre Arbeit aufgenommen mit dem Ziel, die Verteidigungskapazitäten der Union im Bereich des Krisenmanagements fortzuentwickeln, die Rüstungszusammenarbeit der EU-25 zu intensivieren, die industrielle Kooperation im Verteidigungssektor zu stärken und die Zusammenarbeit im Bereich Forschung und Entwicklung zu fördern.

¹²¹ Vgl. International Institute for Strategic Studies, Strategic Survey. The IISS Annual Review of World Affairs, London 2006, S. 173.

¹²² Eine EU-Kampfgruppe entspricht im Wesentlichen einem verstärkten Infanteriebataillon bestehend aus 1 500 Mann, dessen Einsatzspektrum vom Kampfeinsatz mit hoher Intensität über die Möglichkeit der Demonstration militärischer Stärke im Rahmen der Prävention bis hin zur Katastrophenhilfe reicht.

¹²⁰ Vgl. Annegret Bendiek, Die Terrorismusbekämpfung der EU. Schritte zu einer kohärenten Netzwerkpolitik, SWP-Studie 21, August 2006; Victor Mauer, The European Union and Counter-Terrorism, in: A. Deighton/V. Mauer (Anm. 7), S. 89–97.

Ausblick und Perspektiven

Wenn die Größe der Lücke zwischen Erwartungen auf der einen und Fähigkeiten in Gestalt von Institutionen, Instrumenten und Ressourcen auf der anderen Seite als Maßstab für den prozesshaften Wandel in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik gelten soll,¹²³ dann lässt sich gerade vor dem Hintergrund des fünfzigjährigen europäischen Integrationsprozesses und ungeachtet des Traumas der völligen Handlungsunfähigkeit der Europäischen Union während der Irak-Krise festhalten, dass sich die EU bei fortwährender Koexistenz von Fragmentierung und Kooperation, institutioneller Inkohärenz, eines begrenzten Instrumentariums und umkämpfter Ressourcen im außen- und sicherheitspolitischen Bereich zu einer Kraft *sui generis* entwickelt hat.

Sie hat in den zurückliegenden Jahren eine wachsende Verantwortung für regionale und, noch begrenzt, für globale Sicherheit übernommen – zunächst durch die erfolgreichen Erweiterungsrunden, die das Prinzip der Sicherheit durch Integration der Gründerjahre fortschreiben und die EU zunehmend zur hegemonialen Friedensmacht auf dem eigenen Kontinent werden lassen; dann durch eine Politik der begrenzten Sicherheitsprojektion in die unmittelbare Nachbarschaft, die vor allem mit der magnetische Wirkung entfaltenden Perspektive der Aufnahme in die EU den politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformationsprozess in den unmittelbar angrenzenden Ländern entscheidend gefördert hat, aber gerade wegen der beschränkten Aufnahmefähigkeit der EU an ihre Grenzen stößt und eines neuen Denksatzes bedarf; und schließlich mit den zahlreichen zivilen, militärischen und zivil-militärischen Missionen auf dem Balkan, in Afrika, dem Nahen und Mittleren Osten bis nach Asien, die mit ihrem weithin noch eng umrissenen Umfang gleichwohl einen umfassenden Ansatz des Krisenmanagements verfolgen und zugleich aufgrund ihres unverzichtbaren Erfahrungsrückflusses für eine Optimierung der Entscheidungsabläufe und des Einsatzes der Mittel sorgen werden.

¹²³ Vgl. Chr. Hill, *Closing ...* (Anm. 5), S. 18; ders. (Hrsg.), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, London 1996.

Der außen- und sicherheitspolitische Einfluss der EU auf das Weltgeschehen hat zugenommen. Doch nicht zuletzt aufgrund seines spezifischen Charakters als Normen setzender und multilateral abgestützter „Staatenverbund“ zur Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas wird die EU nicht die Rolle einer traditionellen Großmacht oder eines *Balancers* zwischen unterschiedlichen Machtblöcken übernehmen. Ihre sicherheitspolitische Ausrichtung wird verstärkt regional orientiert sein.¹²⁴

Die Einsicht in die Sinnhaftigkeit der ursprünglich in einem ganz anderen Kontext praktizierten „Methode des Souveränitätsgewinns durch Souveränitätsverzicht“,¹²⁵ gegen die das nationalstaatliche, bisweilen auch historisch bedingte (Auf-)Begehren der europäischen Großmächte nach unilateralem Handeln verstößt, um letztendlich in einer angewachsenen EU in eine Politik der Neujustierung des „integrativen Gleichgewichts“¹²⁶ innerhalb der Gemeinschaft zu münden, führt dazu, dass die EU heute über eine Außen- und Sicherheitspolitik verfügt, die neben den nationalen Außen- und Sicherheitspolitiken ihrer Mitgliedstaaten existiert und die Funktion einer zentripetalen Kraft übernommen hat. Dabei können die Mitgliedstaaten die gemeinsame Sicherheitspolitik nutzen, um ihre nationalen Interessen sowohl zu verbergen als auch zu fördern, um die Legitimität ihrer Politik durch das Handeln im kollektiven Rahmen zu steigern oder auch, um Kosten und Risiken zu senken. Die Europäische Sicherheitspolitik verfügt nicht über einen Kern mit einer alles überlagernden Autorität, aber doch über ein Dach, unter dem die nationalen Mitgliedstaaten und die Institutionen, Instrumente und Ressourcen der EU zusammengeführt werden können.

¹²⁴ Vgl. Hanns W. Maull, *Europe and the new balance of global order*, in: *International Affairs*, 81 (2005) 4, S. 775–799.

¹²⁵ Helga Haftendorn, *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung 1945–2000*, Stuttgart–München 2001, S. 436.

¹²⁶ Werner Link, *Integration, Kooperation und das „Gleichgewicht“ in Europa*, in: Reinhard C. Meier-Walser/Susanne Luther (Hrsg.), *Europa und die USA. Transatlantische Beziehungen im Spannungsfeld von Regionalisierung und Globalisierung*, München 2002, S. 62.

Oliver Thränert

Die nukleare Nichtverbreitungspolitik in der Krise

Seit dem Beginn des Atomzeitalters besteht die Gefahr, dass Kernwaffen in die Hände von immer mehr Staaten oder sogar nichtstaatlichen Akteuren gelangen. Dies würde – so wurde schon bald befürchtet – globale Instabilität verursachen und früher oder später zu einem Atomkrieg führen. Um

dieser Gefahr zu begegnen, wurde Ende der sechziger Jahre der nukleare Nichtverbreitungsvertrag (NVV) oder Atomwaffensperrvertrag verhandelt, der 1970 in Kraft trat.

Oliver Thränert

Dr. rer. pol., geb. 1959; leitet die Forschungsgruppe Sicherheitspolitik in der Stiftung Wissenschaft und Politik – Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin, Ludwigkirchplatz 2–4, 10719 Berlin.

Oliver.Thraenert@swp-berlin.org

Das Abkommen erkennt fünf Staaten als Kernwaffenmächte an:

die USA, die Sowjetunion bzw. Russland, Frankreich, Großbritannien und China. Nur wenige Staaten verfügen außerhalb des Vertrages über Atomwaffen. Indien und Pakistan haben durch Nuklearexplosionen ihre Fähigkeiten demonstriert. Israel besitzt nach allgemeiner Auffassung ebenfalls Kernwaffen, hat sich dazu offiziell aber nie bekannt. Nordkorea hat erklärt, über Kernsprengsätze zu verfügen, doch bestehen hier große Unsicherheiten.

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts könnte sich diese relativ stabile Situation schon bald dramatisch ändern. Denn das internationale Regime zur Verhinderung der Verbreitung von Nuklearwaffen steckt in einer tiefen Krise. Das Nutzenkalkül mancher Nichtkernwaffenstaaten, die im Ausgleich für ihren Atomwaffenverzicht nukleare Abrüstung der Kernwaffenmächte und Zugang zur zivilen Kerntechnik erwarten, gerät aus der Balance.¹ Einige dieser Länder könnten das Ver-

tragsregime verlassen, falls sich in ihrer Region neue Atommächte etablierten. Sollte die Krise nicht überwunden werden, könnten daher immer mehr Staaten diejenige Waffe erwerben, mit der die Menschheit die bislang größte Zerstörungswirkung entwickelt hat. Damit wäre auch die internationale Ordnung gefährdet. Denn neue Kernwaffenstaaten könnten versucht sein, regionale Konstellationen in Frage zu stellen. Auf jeden Fall ist das Funktionieren der nuklearen Abschreckung, wie wir sie aus dem Kalten Krieg kannten, kein immerwährendes Naturgesetz. Eher ist es wahrscheinlich, dass in einer Welt mit immer mehr Atommächten diese Waffen irgendwann eingesetzt werden. Ob die internationale Staatengemeinschaft danach erneut wie seit 1945 jahrzehntelang ein nukleares Tabu beachten würde, ist fraglich. Schließlich bedeuten mehr Kernwaffenstaaten auch eine größere Gefahr unautorisierten Zugangs zu Waffen und waffenfähigem Material. Terrorgruppen, die über Kernwaffen verfügen, würden von deren Einsatz wohl kaum abgehalten werden können.²

Der Atomwaffensperrvertrag

Neben dem zentralen Ziel der nuklearen Nichtverbreitung basiert der Atomwaffensperrvertrag auf zwei weiteren Säulen: dem nuklearen Abrüstungsversprechen der durch den Vertrag anerkannten fünf Kernwaffenmächte sowie der Zusage der internationalen Kooperation bei der zivilen Nutzung der Kernenergie für alle Vertragsparteien. Durch die Konstituierung der nuklearen Nichtverbreitungsnorm wurden die politischen Kosten eines Kernwaffenbesitzes erhöht. Die zivile Nutzung der Kernenergie hätte ohne den Vertrag und die damit verknüpfte Transparenz durch Inspektionen, die sichtbar machten, dass zivile Nuklearprogramme nicht zu militärischen Zwecken missbraucht wurden, zu enormem internationalen Misstrauen geführt. Außerdem ermöglichte es der NVV mit seinen durch die Internationale Atomenergieorganisation (IAEO) ausgeübten Verifikationsmaßnahmen, dass Staaten wie Süd-

¹ Vgl. Harald Müller, Nichtverbreitung: Regime kaputt, in: Internationale Politik (IP), (2006) 8, S. 16–23.

² Im Juli 2006 glaubten 85 Prozent der Bundesbürger, dass durch die weitere Ausbreitung des Kernwaffenbesitzes eine ernste Gefahr für den Weltfrieden bestehe. Vgl. IP, (2006) 8, S. 5.

afrika oder zuletzt auch Libyen international überprüfbar und damit glaubwürdig auf nukleare Optionen wieder verzichteten.

Als problematisch erwies sich schon früh die diskriminierende Anlage des Vertragswerkes, die zwischen anerkannten Kernwaffenmächten einerseits und Nichtkernwaffenstaaten andererseits unterschied. Das Spannungsverhältnis zwischen den drei Säulen „Nichtverbreitung – Nukleare Abrüstung – Zivile Nuklearkooperation“ führte zu häufigen Kontroversen. Sie haben sich in den vergangenen Jahren massiv verschärft. Dies wurde durch die gescheiterte NVV-Überprüfungskonferenz 2005 sichtbar. Angesichts tatsächlicher oder noch nicht abschließend nachgewiesener Vertragsverstöße durch Nordkorea und den Iran und alarmiert durch die Existenz des pakistanischen Khan-Netzwerkes, das illegal Staaten bei ihren Kernwaffenprogrammen unterstützte, pochen vor allem die USA, aber auch viele andere Staaten auf die Einhaltung der Nichtverbreitungsnorm. Andererseits fordern Nichtkernwaffenstaaten das nukleare Abrüstungsversprechen der Kernwaffenmächte ein. Auf ihr Missfallen stößt ebenfalls die geplante Zusammenarbeit bei der zivilen Nutzung der Kernenergie mit Indien, das dem NVV nie beiträt. Schließlich ist umstritten, wie der Zugang zu zivil nutzbare Nukleartechnologie künftig gehandhabt werden soll, wenn diese zugleich auch den Bau von Atomwaffen ermöglicht.

Vertragseinhaltung durch die Nichtkernwaffenstaaten

Das zentrale Problem aller Bemühungen um nukleare Nichtverbreitung ist, dass immer wieder Staaten ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen zum Trotz illegale Kernwaffenprogramme betreiben. Dies galt beispielsweise für Saddam Hussein. Unter ihm strebte der Irak in den siebziger und achtziger Jahren nach Atomwaffen. Hätte der irakische Herrscher nicht 1990 den Nachbarn Kuwait überfallen und damit eine internationale Militäroperation zur Wiederherstellung der internationalen Ordnung provoziert, wäre Irak vermutlich etwa 1993 Kernwaffenbesitzer geworden. Erst die umfassenden Inspektionen der IAEA, die nach Beendigung des Golf-Krieges 1991 möglich wurden, deckten den

vollen Umfang des irakischen Kernwaffenprogramms auf.¹³

Auch Libyens Herrscher Muammar Ghaddafi strebte nach atomarer Bewaffnung. Zu diesem Zweck arbeitete er mit dem pakistanischen Khan-Netzwerk zusammen. Tripolis erhielt sogar Konstruktionspläne für Nuklearsprengköpfe. Nach geheim gehaltenen Verhandlungen mit den USA und Großbritannien verzichtete Libyen Ende 2003 auf sein Kernwaffenprogramm.¹⁴

Für die größte internationale Aufmerksamkeit sorgen derzeit die Atomprogramme Nordkoreas und des Iran. Pjöngjang war von seinem damaligen Verbündeten Sowjetunion 1985 gedrängt worden, dem NVV beizutreten. Die nordkoreanischen Herrscher hatten offenbar jedoch nie wirklich vor, auf ihr Kernwaffenprogramm zu verzichten. Als im Zuge von Inspektionen berechnete Zweifel an der Vertragstreue Pjöngjangs aufkamen, lehnte Nordkorea weiterführende Untersuchungen ab und erklärte sogar seinen Austritt aus dem NVV. Diese akute Krise konnte zwar 1994 zunächst überwunden werden – Nordkorea stellte seinen NVV-Austritt zurück, fror sein Atomprogramm ein und erhielt im Gegenzug wirtschaftliche Unterstützung –, nachhaltig gelöst wurde das Problem aber nicht. Im Jahre 2002 gab Nordkorea – amerikanischen Angaben zufolge – zu, die Vereinbarungen von 1994 mit einem geheimen Urananreicherungsprojekt umgangen zu haben. Auch dabei hatte das Khan-Netzwerk, wie im Falle Libyens, geholfen. Im Januar 2003 erklärte Pjöngjang erneut seinen Austritt aus dem NVV. Zwei Jahre später, im Februar 2005, gab das stalinistische Regime sogar bekannt, es verfüge bereits über Atomwaffen. Diplomatische Bemühungen unter Beteiligung der USA, Chinas, Japans, Russlands und Südkoreas mit dem Ziel der Beendigung des nordkoreanischen Atomwaffenprogramms führten bislang zu keinen greifbaren Ergebnissen.¹⁵

¹³ Vgl. Hans Rühle, Mit Blindheit geschlagen, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 14. 11. 2004, S. 13.

¹⁴ Vgl. Judith Miller, How Gadhafi Lost His Groove, in: The Wall Street Journal vom 16. 5. 2006, S. A14; dies., Gadhafi's Leap of Faith, in: The Wall Street Journal vom 17. 5. 2006, S. A 18.

¹⁵ Vgl. Herbert Wulf, Nordkoreas Griff zur Bombe, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, Studie 14, Berlin 2006.

Iran war dem NVV noch unter dem Schah beigetreten. Sein damals begonnenes Atomprogramm verfolgte aber nicht nur zivile Absichten. Nach dem Sturz des Schahs wurde das Nuklearprojekt zunächst eingestellt. Doch schon bald begann das neue islamistische Regime – ebenfalls unter Mithilfe des Khan-Netzwerkes –, einen vollständigen nuklearen Brennstoffkreislauf anzustreben. Die dafür erforderlichen, im Bau befindlichen Urananreicherungsanlagen, die offiziell nur zivil genutzt werden sollen, können jedoch leicht militärisch zweckentfremdet werden.

Iran ist über viele Jahre seinen Meldepflichten der IAEA gegenüber nicht nachgekommen. Daher hat die Wiener Behörde bis heute kein umfassendes Bild über das iranische Atomprogramm. Vor diesem Hintergrund forderten zunächst die EU-3, also Frankreich, Großbritannien und Deutschland, Teheran dazu auf, das selbst verspielte internationale Vertrauen wieder herzustellen. Bis dies der Fall wäre, müsste der Iran auf die Fortsetzung des Urananreicherungsprogramms verzichten. Im Ausgleich sollte Iran wirtschaftliche Vergünstigungen, darunter auch Unterstützung bei der ausschließlich zivilen Nutzung der Kernenergie, erhalten. Dieser Politik schlossen sich auch die USA, Russland und China an. Am 31. Juli 2006 verabschiedete der UN-Sicherheitsrat die Resolution 1696, welche die Einstellung aller Aktivitäten in Iran, die zu einem vollständigen nuklearen Brennstoffkreislauf führen würden, völkerrechtlich verbindlich anordnete. Doch Teheran kam dieser Forderung bis zur vom Sicherheitsrat festgelegten Frist am 31. August 2006 nicht nach. Die iranische Atomkrise harrt also weiterhin einer Lösung.¹⁶

Wie die Geschichte der libyschen, iranischen und nordkoreanischen Atomprogramme zeigt, waren diese Projekte sehr eng mit dem Beschaffungsnetzwerk des Pakistaners Abdul Q. Khan verknüpft. Die Existenz dieses Händlerringes zum illegalen Vertrieb von Bestandteilen nuklearer Programme stellt eine neue Qualität dar. Erstmals haben global auftretende, private Akteure aus Profitinte-

resse Staaten bei Atomwaffenprogrammen unterstützt. Zwar wurde Khan inzwischen in Pakistan unter Hausarrest gestellt, doch ist fraglich, ob sein Netzwerk zerstört wurde. Auch ist es durchaus möglich, wenn nicht wahrscheinlich, dass andere Personen seine Vorhaben kopieren werden.¹⁷

Um illegale Kernwaffenprogramme zu verhindern, sind effektive Überprüfungsmaßnahmen erforderlich. Sie erwiesen sich in der Vergangenheit oft als nicht ausreichend. Im Irak fanden in den achtziger Jahren IAEA-Inspektionen statt, ohne einen Hinweis auf ein dortiges Nuklearwaffenprogramm zu geben, da dieses keinerlei Berührungspunkte mit den gemeldeten Nuklearaktivitäten hatte.¹⁸ Ähnlich erging es der IAEA später in Iran. Dort für Urananreicherungsexperimente genutzte Einrichtungen waren nicht gemeldet und somit auch nicht von der IAEA inspiziert worden.¹⁹ In Libyen schließlich hatten IAEA-Inspektoren Zugang zu einem gemeldeten Forschungsreaktor, nicht aber zu den nicht gemeldeten Einrichtungen, in denen Gaszentrifugen als Teil des libyschen Kernwaffenprogramms für die Urananreicherung vorbereitet worden waren.¹⁰

Um die Verifikationsmöglichkeiten zu verbessern, hat die IAEA inzwischen ein Zusatzprotokoll zu den bisherigen Sicherungsabkommen angenommen. Diese modernen Verifikationsregeln basieren auf zwei Säulen: mehr Information und mehr Zugang.¹¹ Mit Hilfe der erweiterten Informationspflicht sol-

¹⁷ Vgl. Sebastian Harnisch, Das Proliferationsnetzwerk um A. Q. Khan, in: APuZ, (2005) 48, S. 24–30.

¹⁸ Vgl. Wolfgang Fischer, Nuclear Non-Proliferation and Safeguards: From INFCIRC/153 to INFCIRC/540 and Beyond, in: Erwin Häckel/Gotthard Stein (Eds.), Tightening the Reins. Towards a Strengthened International Nuclear Safeguards System, Berlin u. a. 2000, S. 9–21.

¹⁹ Vgl. IAEA Board of Governors, Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran, Resolution adopted by the Board on 26. 11. 2003.

¹⁰ Vgl. Hans-Christian Rößler, Der „tollwütige Hund“ nimmt Vernunft an, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. 12. 2003, S. 2.

¹¹ Das Protokoll wurde vom IAEA-Gouverneursrat am 15. Mai 1997 einstimmig angenommen und von der IAEA als INFCIRC/540 veröffentlicht. Es ergänzt für diejenigen Staaten, die es in Kraft setzen, das alte Sicherungsabkommen INFCIRC/153. In deutscher Sprache ist das Dokument im Bundesgesetzblatt Nr. 4 vom 7. 2. 2000 erschienen.

¹⁶ Vgl. Oliver Thränert, Das iranische Atomprogramm, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), (2005) 48, S. 10–15; ders., Das große internationale Iran-Puzzle, in: IP, (2006) 8, S. 28–35.

len möglichst alle Aktivitäten in den Blick genommen werden, die mit dem Brennstoffkreislauf in Verbindung stehen. Künftig soll es nicht mehr möglich sein, dass militärische Programme, die parallel zu zivilen Projekten durchgeführt werden, unentdeckt bleiben. Um die Vollständigkeit und Korrektheit der Meldungen überprüfen zu können, wurden die Zugangsrechte der IAEA-Inspektoren wesentlich erweitert. Die Inspektoren können jetzt an jedem beliebigen Ort – also auch außerhalb gemeldeter Einrichtungen – Umweltprobe nehmen.

Leider haben sich bisher weniger als die Hälfte der NVV-Vertragsstaaten dazu entschlossen, die modernen Verifikationsregeln in Kraft zu setzen. Abseits bleiben wichtige Länder wie Brasilien und Argentinien, Ägypten, Algerien und Syrien. Iran hatte sich im Zuge der Verhandlungen mit den EU-3 zunächst an die modernen Verifikationsregeln gehalten. Nachdem das Iran-Dossier an den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen weitergeleitet wurde, schränkte Teheran die Kooperation mit den Inspektoren jedoch wieder drastisch ein. Es sind vornehmlich zwei Argumente, die von der Verweigerungsfront immer wieder vorgetragen werden: Einmal greife das Protokoll zu sehr in nationale Souveränitätsrechte ein; zum anderen sei nicht einzusehen, warum solche weitgehenden Verifikationsmaßnahmen akzeptiert werden sollten, solange die Kernwaffenstaaten ihren Abrüstungsverpflichtungen nicht nachkämen.

Vertragseinhaltung durch die Kernwaffenstaaten

Das Versprechen der durch den NVV als Kernwaffenstaaten legitimierten Mächte, diese Waffen abzurüsten, bildet die zweite Säule des Abkommens. Im Vertragstext blieb diese Vereinbarung vage. In Artikel VI heißt es, Verhandlungen mit dem Ziel der Beendigung des nuklearen Rüstungswettlaufes und der nuklearen Abrüstung sollten so früh wie möglich in guter Absicht geführt werden. Trotz dieser wenig konkreten Formulierungen gingen viele Nichtkernwaffenstaaten bei ihrer Vertragsunterschrift davon aus, dass die Unterscheidung in Kernwaffenstaaten und Nichtkernwaffenstaaten nicht in alle Ewigkeit fortgeschrieben, sondern eines Tages durch die vollständige nukleare Abrüstung

aufgehoben würde. Vermutlich gab es bisher aber nur einen obersten politischen Entscheidungsträger in einem Kernwaffenstaat, der dieses Ziel wirklich ernst nahm: Ronald Reagan. Dieser oft als „Kalter Krieger“ beschriebene amerikanische Präsident wollte Nuklearwaffen durch den Aufbau eines Rakenschutzschildes im Weltraum obsolet machen.

Der NVV-Überprüfungskonferenz des Jahres 2000 gelang hinsichtlich der nuklearen Abrüstung ein großer Fortschritt. Sie konkretisierte die Umsetzung von Artikel VI des NVV und formulierte 13 Schritte der nuklearen Abrüstung. Diese betrafen Aktivitäten wie das möglichst frühzeitige Inkrafttreten des 1996 fertiggestellten nuklearen Teststoppabkommens oder Verhandlungen über einen „Cut-Off“, also der Beendigung der Produktion spaltbaren Materials zu Waffenzwecken. Leider konnte dieser Prozess während der folgenden NVV-Überprüfungskonferenz 2005 nicht fortgesetzt werden. Vielmehr schieden sich die Geister diesmal in der Abrüstungsfrage deutlich. Um den Kritikern entgegenzutreten, bemühten sich die USA und Russland zwar, die bereits erreichten Fortschritte bei der nuklearen Abrüstung zu erläutern. Dabei stand der im Mai 2002 unterzeichnete Moskauer Vertrag über nukleare Reduzierungen im Vordergrund.¹² Doch der Unwille der USA und anderer Kernwaffenmächte, darunter auch Frankreich, die *dreizehn Schritte* in den Überprüfungsprozess einzubeziehen, stieß auf herbe Kritik. Zudem zog sich die Bush-Administration den Zorn vieler Nichtkernwaffenstaaten zu, da sie ihre Abkehr von den *dreizehn Schritten* offen eingestand. So zeigte sich Washington nicht bereit, das Projekt des vom US-Senat im Oktober 1999 abgelehnten nuklearen Teststoppabkommens weiter zu verfolgen und erneut zur Ratifikation vorzulegen. Dies alles führte dazu, dass das vierwöchige Zusammentreffen über die Behandlung prozeduraler Fragen kaum hinaus kam.¹³

¹² Kernpunkt dieses Rahmenabkommens sind Bestimmungen, wonach keine der beiden Seiten am 31. 12. 2012 über mehr als je 1 700 bis 2 200 stationierte strategische nukleare Sprengköpfe verfügen darf. Jede Seite ist völlig frei, die Zusammensetzung ihrer verbleibenden strategischen Nuklearstreitkräfte zu bestimmen.

¹³ Vgl. Harald Müller, Vertrag im Zerfall? Die gescheiterte Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrages und ihre Folgen, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Report Nr. 4, Frankfurt/M. 2005.

Außerdem verursacht die amerikanische Verteidigungspolitik viele Irritationen und rief Kritik hervor. Die Wahrnehmung der amerikanischen nationalen Sicherheitsstrategie und mehr noch der Überprüfung der Nukleardoktrin („Nuclear Posture Review“) spielen dabei eine wichtige Rolle. Tatsächlich machen die USA darin deutlich, dass Kernwaffen weiterhin einen zentralen Stellenwert in ihrer nationalen Verteidigungsstrategie einnehmen. Aber auch andere Kernwaffenmächte kommen den Erwartungen der Nichtkernwaffenstaaten nicht nach. Russland wird bis auf weiteres daran festhalten, seine strategischen Nuklearstreitkräfte als Symbol der – in Wirklichkeit schon lange nicht mehr gegebenen – strategischen Gleichrangigkeit mit den USA anzusehen. Präsident Wladimir Putin hat die Entwicklung einer neuen strategischen Kernwaffe angekündigt.¹⁴ Auch China modernisiert und erweitert seine Nuklearstreitmacht.¹⁵ Frankreichs Präsident Jacques Chirac drohte in einer aufsehen erregenden Rede im Januar 2006 Staaten, die den Einsatz von Massenvernichtungswaffen in Erwägung zögen oder vitale französische Interessen bedrohten, mit einem atomaren Gegenschlag.¹⁶ Schließlich wird Großbritannien seine auf U-Booten stationierten Atomraketen modernisieren.¹⁷ Dies alles muss auf diejenigen Länder, die selbst auf Kernwaffen verzichteten und nach Ende des Kalten Krieges Hoffnungen auf eine weit reichende nukleare Abrüstung hegten, deprimierend wirken.

Es stellt sich somit die Frage, ob der NVV in einer Welt, in der es nach wie vor Nuklearwaffenarsenale gibt, die von ihren Besitzern als essenziell für ihre nationale Sicherheit angesehen werden, langfristig überlebensfähig ist. Die von den Nichtkernwaffenstaaten bei ihrem NVV-Beitritt erwartete vollständige nukleare Abrüstung ist jedenfalls nicht zu er-

warten. Jedoch darf nicht übersehen werden, dass das Abrüstungsargument von einigen Nichtkernwaffenstaaten nur vorgeschoben wird. Entscheidungen über Nuklearprogramme in einigen dieser Länder wie beispielsweise Iran dürften weniger mit dem Abrüstungsverhalten der Kernwaffenstaaten als mit Fragen der jeweiligen nationalen Strategien zusammenhängen.

Vertragszugehörigkeit

Diejenigen Staaten, die durch den Beitritt zum Nichtverbreitungsvertrag auf die Option des Kernwaffenbesitzes verzichteten, taten dies in der Erwartung, dass möglichst alle anderen Staaten es ihnen gleichtäten. Diese Erwartung wurde nahezu erfüllt. Lediglich drei Staaten bleiben abseits: Israel, Indien und Pakistan. Dass diese drei jedoch über Kernwaffen verfügen, stellt für das Abkommen eine schwere Belastung dar. Denn diejenigen Länder, die dem NVV als Nichtkernwaffenstaaten beitraten, hatten keineswegs an die Tolerierung von Kernwaffenstaaten außerhalb des NVV gedacht.

Die Option, Indien, Pakistan und Israel als weitere anerkannte Kernwaffenstaaten nach dem NVV zu akzeptieren, ist nicht praktikabel. Dies würde eine Änderung des Artikels IX voraussetzen, der Kernwaffenmächte als solche Staaten definiert, die vor dem 1. Januar 1967 eine Kernwaffe oder einen sonstigen Nuklearsprengkörper zündeten. Eine Änderung dieser Bestimmung kann nur im Konsens der Vertragsstaaten erreicht werden, was nahezu unmöglich erscheint. Besonders die amerikanische Bereitschaft, mit Indien die Zusammenarbeit bei der zivilen Nutzung der Kernenergie zu suchen, erscheint problematisch. Damit verlässt Washington den bis dahin geltenden internationalen Konsens, mit Nichtmitgliedern des Atomwaffensperrvertrages keinerlei nuklearen Handel zu treiben.

Doch zunächst müssen drei wichtige Schritte erfolgen, um das Abkommen in die Realität umzusetzen.

Erstens muss Indien eine Vereinbarung mit der internationalen Atomenergiebehörde über die künftige Durchführung von Inspektionen in als zivil deklarierten Atomanlagen schließen. *Zweitens* muss der US-Kongress

¹⁴ Vgl. Paul Webster, Just like old times, in: Bulletin of the Atomic Scientists, (July/August 2003), S. 31–35; Rose Gottemoeller, Nuclear Necessity in Putin's Russia, in: Arms Control Today, (April 2004), S. 7–11.

¹⁵ Vgl. Chinese Nuclear Forces, 2001, in: Bulletin of the Atomic Scientists, (October/November 2001), S. 71–72.

¹⁶ Vgl. Rede von Staatspräsident Jacques Chirac vor den strategischen Luft- und Seestreitkräften in Lille Longue (Auszüge), 19. 1. 2006, Frankreich-Info vom 23. 1. 2006.

¹⁷ Vgl. Wolfgang Koydl, Großbritannien plant Modernisierung seiner Atomwaffen, in: Süddeutsche Zeitung vom 23. 6. 2006, S. 8.

dem Abkommen zustimmen. Damit ist zwar zu rechnen. Offen ist aber, wann dies geschehen wird, und ob die Senatoren und Abgeordneten ein Nachbessern der Vereinbarung fordern. *Drittens* muss die „Gruppe der nuklearen Lieferländer“ (NSG), ein Zusammenschluss von 45 Staaten zur Kontrolle des Handels mit Atomtechnologie, entscheiden, wie sie Indien in Zukunft behandeln möchte. Nach den derzeitigen Regeln der Gruppe ist Indien von jeglicher Nuklearkooperation ausgeschlossen, da es keine umfassenden Inspektionen der IAEA zulässt. Die USA haben vorgeschlagen, für den Atomwaffenbesitzer Indien einen gesonderten Status zu vereinbaren. Lieferungen von Kernkraftwerken und anderer ziviler Nukleartechnologie sollen unter bestimmten Bedingungen zugelassen werden. In Europa hat diese Entwicklung ein gespaltenes Echo gefunden. Während Frankreich und Großbritannien den amerikanischen Überlegungen aufgeschlossen gegenüberstehen, bleiben andere EU-Mitgliedsländer skeptisch. Sie fürchten negative Auswirkungen auf das nukleare Nichtverbreitungsregime.

Da Indien dem amerikanischen Begehren nach Beendigung seiner Produktion von Plutonium und hoch angereichertem Uran für Waffenzwecke nicht nachgegeben hat, befürchten Kritiker, Indien könnte den Import von Uran für die Verwendung in Kernkraftwerken nutzen, um die ihm zur Verfügung stehenden Kapazitäten vermehrt für den Bau von Nuklearwaffen einzusetzen. Außerdem hatten die Nichtkernwaffenstaaten laut Atomwaffensperrvertrag die Kooperation der Vertragsstaaten bei der zivilen Nutzung der Kernenergie als Preis für ihren Atomwaffenverzicht zugestanden bekommen. Nun soll Indien beides erhalten: praktische Anerkennung als Nuklearmacht außerhalb des Vertrages und Zugang zu ziviler Kerntechnik.

Allerdings würde Delhi durch die geplante Nuklearkooperation wenigstens schrittweise an das nukleare Nichtverbreitungsregime herangeführt. Nach derzeitigem Stand könnte die IAEA ab dem Jahr 2014 in 14 von 22 Atomanlagen Inspektionen durchführen. Außerdem wird laut den amerikanischen Vorschlägen von Indien eine Fortsetzung seines seit 1998 geltenden Moratoriums für Kernwaffentests verlangt. Darüber hinaus soll Indien aktiv in anderen Nichtverbreitungsre-

gimen mitwirken, bei denen es um die Angleichung und Durchsetzung von Exportkontrollen geht.¹⁸

Zivile Nutzung

Artikel IV des NVV spricht allen Vertragsstaaten weitgehende Rechte hinsichtlich der zivilen Nutzung der Kernenergie zu. Heute scheint es jedoch geboten, die zivile Nutzung der Kernenergie differenzierter zu betrachten. Der Betrieb von Leichtwasserreaktoren ist relativ unproblematisch. Solange ein Land unter IAEA-Kontrolle steht, kann aus Leichtwasserreaktoren kein Plutonium heimlich abgezweigt werden. Im Falle einer Kündigung der entsprechenden Verpflichtungen ist dies prinzipiell möglich, doch wäre es sehr aufwändig. Dagegen erhöht sich das Proliferationsrisiko beispielsweise drastisch, wenn ein Land außerdem selbst Uran fördert (oder importiert) und in eigenen Anlagen aufbereitet sowie für die Herstellung von Brennelementen, also zu zivilen Zwecken, anreichert. Für Brennstäbe wird Uran benötigt, das zu etwa drei bis fünf Prozent angereichert ist, während für Atombomben ein Anreicherungsgrad von mindestens 80 Prozent erforderlich ist. Ohne nennenswerte technische Umstellungen können beide Ziele mit im Prinzip baugleichen Urananreicherungsanlagen verfolgt werden. Der Zugang zu hoch angereichertem Uran ist die entscheidende Hürde, die ein Staat nehmen muss, der eine Atomwaffe auf Uranbasis entwickeln will.¹⁹

In einer Rede vom 11. Februar 2004 hat der amerikanische Präsident George W. Bush vorgeschlagen, den Zugang sowohl zur Urananreicherungstechnologie als auch zur Wiederaufbereitungstechnologie (damit kann Plutonium aus abgebrannten Brennstäben abgezweigt werden) zu beschränken. Die in der Welt führenden Nuklearexporteure sollten dafür sorgen, dass diejenigen Länder, die Reaktoren zu zivilen Zwecken betreiben wollen, gesicherten Zugang zu nuklearem Brennstoff haben, solange sie auf den Betrieb von Anrei-

¹⁸ Vgl. Michael A. Levi/Charles D. Ferguson, U.S.-India Nuclear Cooperation. A Strategy for Moving Forward, Council on Foreign Relations Report Nr. 16, Washington, D.C., Juni 2006.

¹⁹ Für den zweiten Weg zur Bombe auf der Basis von Plutonium wird die Wiederaufbereitungstechnologie benötigt.

cherungs- und Wiederaufbereitungsanlagen verzichten.¹²⁰

Auf den ersten Blick könnte einiges für die Bush-Vorschläge sprechen. Die meisten Staaten haben selbst kein Interesse an der Entwicklung von Atomwaffen und sind an effektiven Maßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung dieser Waffen interessiert. Sie müssten außerdem den gesicherten Zugang zu nuklearem Brennstoff begrüßen. Dennoch dürfte der von Präsident Bush vorgeschlagene Politikstrategie kaum Erfolg beschieden sein. Denn würde im Zuge der Verwirklichung der Bush-Vorschläge nach dem Klub der fünf anerkannten Kernwaffenmächte auch ein Kreis von Staaten eröffnet werden, die einzig das Recht hätten, Uran anzureichern, würde dies die ohnehin schon durch den NVV festgelegten Diskriminierungen verdoppeln.

Doch gibt es noch einen anderen möglichen Weg, um den militärischen Missbrauch von Urananreicherungsanlagen zu verhindern: Sie müssten internationalisiert werden. In diese Richtung argumentiert der IAEA-Direktor Mohammed El-Baradei.¹²¹ Kern der Baradei-Vorschläge ist es, eine Reihe regionaler Zentren für die Urananreicherung zu schaffen. Sie würden interessierte Staaten mit niedrig angereichertem Uran für den Betrieb von Kernreaktoren versorgen. Auch könnte die IAEA eine Reserve an niedrig angereichertem Uran verwalten und so den Zugang für die zivile Nutzung garantieren.

Diese Überlegungen bedürfen allerdings noch eingehender Diskussion. So ist unklar, ob diejenigen Länder, die Uran zu zivilen Zwecken anreichern und das Produkt gewinnbringend exportieren, auf diese nationale Einnahmequelle zugunsten einer Beteiligung an einem multinationalen Consortium verzichten würden. Darüber hinaus würde die Internationalisierung der Urananreicherung möglicherweise zu einer Weiterverbreitung des Wissens um diese Technologie auch für

Waffenzwecke führen. Und genau dies soll ja verhindert werden. Schließlich setzte die internationale Kooperation auf einem so sensiblen Gebiet wie dem der Urananreicherung ein hohes Maß an Vertrauen voraus. Ansätze der multinationalen, auf Regionen bezogenen Kooperation bei der Urananreicherung dürften also bis auf Weiteres gerade dort an der mangelnden Vertrauensgrundlage scheitern, wo wegen regionaler Konflikte die Verbreitung von Kernwaffen droht.¹²²

Der nukleare Nichtverbreitungsvertrag befindet sich in einer tiefen Krise. Ein Ende des NVV hätte unabsehbare Folgen. Ohne nukleare Nichtverbreitungsnorm würde sich möglicherweise eine Reihe von Staaten entscheiden, Kernwaffen zu bauen. Die zu vermutende Folge wäre internationale Instabilität, ja vielleicht sogar eines Tages der Einsatz von Atomwaffen. Auf jeden Fall würde gerade zu einem Zeitpunkt, zu dem immer mehr Länder mit der zivilen Nutzung der Kernenergie liebäugeln, diejenige Transparenz verloren gehen, welche die IAEA-Inspektionen derzeit gewährleisten. Eine politische Alternative zu multilateraler Rüstungskontrolle im Allgemeinen und dem NVV im Besonderen existiert nicht. Deutschland sollte sich daher gemeinsam mit seinen europäischen Partnern auch weiterhin darauf konzentrieren, das Abkommen zu erhalten und zu stärken.

¹²⁰ Vgl. Remarks by the President of the United States, George W. Bush, on Weapons of Mass Destruction Proliferation, National Defense University, Washington, D.C., 11. 2. 2004.

¹²¹ Der IAEA-Generaldirektor hat zu dieser Thematik eine ganze Serie von Interviews gegeben. Vgl. u. a. Towards a safer World, in: The Economist vom 18. 10. 2003, S. 43 f.

¹²² Vgl. zu dieser Thematik auch Oliver Thränert, Die Zukunft des Atomwaffensperrvertrages, Stiftung Wissenschaft und Politik, Studie 28, Berlin 2004.

„Counterinsurgency“ – Neue Einsatzformen für die NATO?

Die Zeiten, in denen sich die NATO im Rahmen des Ost-West-Konfliktes vor allem auf Europa konzentrierte und dabei weniger auf tatsächliche Kriegführung denn auf „Abschreckung“ setzte, sind lange vorbei. Da in der Zeit der Bipolarität ein Krieg zwischen den beiden Militärblöcken extrem hohe

Risiken bis hin zur Gefahr der wechselseitigen Vernichtung mit sich gebracht hätte, war die Militärpolitik zwar notwendigerweise auf den jeweiligen Gegner gerichtet, konnte allerdings nur mit Ein-

schränkungen auf den tatsächlichen Einsatz von Soldaten angelegt sein. Militärpolitik war in diesem Sinne im Kern auf die Vorbereitung eines Krieges ausgelegt, der im beiderseitigen Interesse nie beginnen durfte.

Nach Ende des Kalten Krieges hat sich dieses Verhaltensmuster grundlegend geändert. Regionalen Gewaltkonflikten wird durch die westlichen Regierungen (und die NATO) ein weit größeres Gewicht zugemessen, Landes- und Bündnisverteidigung sowie Abschreckung haben stark an Bedeutung verloren. Selbst die Bundeswehr mutierte von einer Abschreckungsgruppe zu einer „Armee im Einsatz“. Westliches Militär wird leichter, schneller und öfter eingesetzt als während des Kalten Krieges, wobei die offiziell vorgebrachten Begründungen („neue Bedrohungen“, „humanitäre Erfordernisse“) weniger ins Gewicht fallen dürften als die Tatsache, dass die Hemmschwelle einer Gewaltanwendung niedriger liegt, weil kaum noch eine Eskalationsgefahr auf einer strategischen Ebene besteht – schließlich ist es ja nicht so, dass es

ethnische Konflikte und humanitäre Notlagen früher nicht gegeben hätte. Allerdings reagiert man heute anders. Diese Veränderung schlug sich in neuen Einsatz- und Operationsformen der Bündnispartner und der NATO selbst nieder, aber auch in der gegenüber der Fassung von 1991 deutlich veränderten NATO-Strategie vom April 1999.¹

In Abschnitt 20 der Strategie wird formuliert: „Die Sicherheit des Bündnisses bleibt einem *breiten Spektrum militärischer und nichtmilitärischer Risiken* unterworfen, die *aus vielen Richtungen* kommen und *oft schwer vorherzusagen* sind. Zu diesen Risiken gehören *Ungewissheit und Instabilität* im und um den euro-atlantischen Raum sowie die *mögliche Entstehung regionaler Krisen an der Peripherie des Bündnisses*, die sich rasch entwickeln *könnten*. Einige Länder im und um den euro-atlantischen Raum sehen sich ernststen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Schwierigkeiten gegenüber. *Ethnische und religiöse Rivalitäten, Gebietsstreitigkeiten, unzureichende oder fehlgeschlagene Reformbemühungen, die Verletzung von Menschenrechten* und die *Auflösung von Staaten können* zu lokaler und selbst regionaler *Instabilität* führen. Die daraus resultierenden Spannungen *könnten* zu Krisen führen, die die euro-atlantische *Stabilität* berühren, sowie zu *menschlichem Leid und bewaffneten Konflikten*. Solche Konflikte *könnten*, indem sie auf benachbarte Staaten einschließlich NATO-Staaten übergreifen oder in anderer Weise auch die Sicherheit des Bündnisses oder anderer Staaten *berühren*.“ (Alle Hervorhebungen durch den Autor.)

Euphemistisch lässt sich formulieren, dass diese Vorstellung von Sicherheitspolitik höchst flexibel ist, sich auf nichts Substantielles festlegt und zugleich alle Möglichkeiten der Militär- und Sicherheitspolitik *out-of-area* offen lässt. Es ließe sich aber auch feststellen, dass solche Programmatik im höchsten Maße vage und unklar bleibt, da sie von Konjunktiven („*mögliche Entwicklungen könnten* entstehen“ etc.) nur so wimmelt. Letztlich wird hier eine Allzuständigkeit für die Bewältigung auch unklarer, noch unbe-

¹ NATO, Das Strategische Konzept des Bündnisses, April 1999: <http://www.nato.int/germany/docu/p99-065d.htm>. Im Folgenden zitiert nach der amtlichen deutschen Fassung.

Jochen Hippler

Dr. sc. pol., geb. 1955; Senior Research Fellow, Universität Duisburg-Essen, Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Geibelstr. 41, 47057 Duisburg. Post@jochen.hippler.de

kannter und auch „schwer vorherzusagender“ Risiken reklamiert. Auch mandatiert sich die NATO hier selbst zur Bearbeitung all dessen, was die „Stabilität“ bedrohen (ein bedeutungsoffener Begriff) und „die Sicherheit des Bündnisses oder anderer Staaten berühren“ *könnte*. Wenn aber der Sicherheitsbegriff so weit ausgedehnt wird, gibt es kaum noch Entwicklungen, welche die Sicherheit nicht bedrohen „könnten“. Überspitzt formuliert: Die NATO verpflichtet sich hier zu nichts, ermächtigt sich aber zu allem – je nach aktueller Einschätzung der Situation. Selbst das „organisierte Verbrechen“ die „Unterbrechung der Zufuhr lebenswichtiger Ressourcen“ oder „die unkontrollierte Bewegung einer großen Zahl von Menschen“ werden in die Zuständigkeit des Bündnisses gestellt.

Sehen wir uns einige der militärischen Einsätze und deren Kontexte der vergangenen Jahre an. Die wenigsten waren offizielle NATO-Einsätze (wie heute in Afghanistan), aber führende NATO-Mitglieder waren uni- oder multilateral daran beteiligt und nutzten dabei durchaus auch die Infrastruktur, welche der NATO zuzurechnen ist. Der Irak (1991), Somalia, Bosnien und Kosovo stellten den Beginn solcher Einsätze dar, Afghanistan und erneut der Irak (2003) bilden aktuelle Fälle. Zahlreiche andere Operationen blieben von beschränkterem Umfang. Es ist deutlich, dass die Gesamtheit solcher Einsätze unter höchst unterschiedlichen politischen, rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen erfolgte, dass sie aber häufig aus zwei Komponenten bestanden: zum einen aus konventionellen militärischen Einsatzformen, einschließlich der Anwendung kriegereischer Gewalt (Luftangriffe, bewaffnete Kampfeinsätze am Boden, etc.) gegen bewaffnete feindliche Kräfte staatlicher oder substaatlicher Art. Zugleich und häufig daran anschließend kam es zum anderen nicht selten zu komplexeren Militäreinsätzen, die nicht primär auf die Zerschlagung eines militärischen Gegners zielten, sondern auf die Gewährleistung von Stabilität und Sicherheit in einem Zielland, auf die Leistung infrastruktureller oder humanitärer Hilfe, die Flankierung politischer Aufbau- oder Umgestaltungsprozesse (z. B. im Kontext von Nation-Building oder State-Building) oder Ähnliches. Das gehört in der US-Militärpolitik zur Kategorie der „Military Operations Other than War“. Darauf wird zurückzukommen sein. Hierbei wurden

dem Militär häufig politische oder Ordnungsfunktionen übertragen, die administrative, quasi-polizeiliche, infrastrukturelle oder eben politische Komponenten ins Zentrum rückten, während die klassischen militärischen Funktionen des Militärs (Anwendung von Gewalt, Kampfeinsätze) eher Hilfsaufgaben übernahmen oder als Drohpotenzial im Hintergrund blieben. Diese Situation entstand in zahlreichen, durchaus unterschiedlichen Kontexten, etwa im Rahmen humanitärer Hilfeleistung durch Militär, in Post-Conflict-Situationen, bei fragiler oder gescheiterter Staatlichkeit und beim intendierten oder naturwüchsigen Nation-Building. NATO-Truppen – und in wichtigen Einzelfällen auch die NATO insgesamt – gerieten so in oft ungewohnte, von ihnen nicht selten als kompliziert oder unangenehm empfundene Situationen, für die sie nicht vorbereitet oder ausgebildet waren.

Solche unkonventionellen Einsatzformen „Other than War“ (bzw. Mischformen dieser mit konventionellen Elementen) nahmen und nehmen an Zahl und Bedeutung zu. Sie sind von der nicht mehr ganz neuen NATO-Strategie durchaus gedeckt – da diese in ihrer umfassenden Unbestimmtheit ja kaum etwas ausschließt (außer biologische und chemische Kampfeinsätze). Allerdings entstehen dabei einige Probleme bzw. offene Fragen: 1. Die NATO insgesamt verfügt für solche Einsatzformen trotz ihrer breiten Zielformulierung bisher über kein gemeinsames und abgestimmtes Konzept, weder auf der strategischen noch auf der taktischen Ebene. 2. Es gibt keine klaren Kriterien, nach denen über solche Einsätze entschieden würde, sondern eher Ad-hoc-Entscheidungen nach politischer Opportunität. 3. Einige NATO-Mitglieder (insbesondere die USA und die ehemaligen Kolonialmächte) verfügen auf dem Gebiet solcher unkonventioneller Militäreinsätze über beträchtliche Erfahrung, Konzepte und Ausbildung, während dies für andere Mitgliedsländer gar nicht oder nur sehr eingeschränkt zutrifft – etwa auch für die Bundeswehr. Dadurch können nicht nur Probleme vor Ort entstehen, sondern auch eine Schiefelage bei der Entscheidung und Rahmensetzung über solche Operationen innerhalb des Bündnisses oder bei multilateralen Einsätzen.

Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, sich entsprechende militärische Konzepte der

erfahreneren Bündnispartner näher anzusehen, da diese sich mangels fundierter Alternativen mit hoher Wahrscheinlichkeit ohnehin schleichend auch bei anderen durchsetzen dürften. Das gilt insbesondere für Konzepte der NATO-Führungsmacht USA.

Im US-amerikanischen Militär (insbesondere in der US-Army und dem Marine-Corps) wird seit Jahrzehnten an Fragen militärischer Einsätze unterhalb der Kriegsschwelle konzeptionell gearbeitet, auch wenn sich die Begrifflichkeiten immer wieder änderten. Sprach man früher von „Small Wars“, in den 1960er Jahren vor allem von Aufstands-bekämpfung („Counterinsurgency“) und unter Präsident Ronald Reagan von „Low-Intensity Conflict“ (LIC; auch: „Low-Intensity Warfare“), so ist heute von „Military Operations Other than War“ (MOOTW) und „Stability and Support Operations“ die Rede.¹² In der aktuellen Variante, die seit Anfang/Mitte der 1990er Jahre gilt, zählen u. a. folgende Typen von Einsätzen dazu: Terrorismusbekämpfung, Bekämpfung des Drogenhandels und der -produktion („Counterdrug Operations“), die Durchsetzung von Sanktionen und Schutzzonen, die Sicherung von Luft- und Seeverkehrswegen, humanitäre Hilfe, militärische Unterstützung ziviler Behörden, Aufstandsbekämpfung, Unterstützung von Aufständen, Evakuierungsoperationen, Friedenseinsätze, Rettungs- und Bergungseinsätze, militärische Machtdemonstrationen („Show of Force Operations“), punktuelle Angriffe („Strikes and Raids“). Insgesamt wird deutlich, dass viele dieser Aktivitäten auf die Umsetzung dessen zielen, was später in die NATO-Strategie aufgenommen wurde. Alle diese Operationsarten bestehen aus verschiedenen Untertypen. Seit rund 25 Jahren gibt es dazu in der militärischen Community der USA eine lebhafteste Debatte, die sich in der kontinuierlichen Weiterentwicklung militärischer Doktrinbildung niedergeschlagen hat. Die US-Army, das Marine-Corps, die Joint Chiefs of Staff (Generalstab) und – in geringerem Maße – die US-Navy haben seitdem verbindliche Konzeptions- und Planungspapiere

und Handbücher erarbeitet. Bereits diese erste Aufzählung der Einsatztypen lässt erkennen, dass die breite Aufgabenstellung der NATO-Strategie in den USA auf einen konzeptionellen Unterbau trifft, über den die NATO selbst und viele Mitgliedsländer nicht verfügen.

Viele der Unterkonzepte und ihre Elemente erscheinen auf den ersten Blick unschuldig genug, teilweise verbergen sich hinter ihnen aber doch zahlreiche Punkte, die Anlass zur Diskussion oder zu Einwänden bieten, etwa bei Konzepten zum Umgang und der Zusammenarbeit mit – sowie der versuchten Instrumentalisierung von – Medien und Nichtregierungsorganisationen (NGO) oder bei der Ausfüllung von Praktiken der Psychologischen Kriegführung. Hier ist nicht der Ort, solche Fragen ausführlich zu erörtern. Es muss aber darauf hingewiesen werden, dass die politischen Kerne der Konzepte von „Military Operations other than War“ heute vor allem in der Bekämpfung und Förderung von Aufständen bzw. dem Umgang mit *failed states* liegen. Genau in diesen Fragen bestehen potenzielle Meinungsunterschiede nicht allein zu wichtigen Strömungen der europäischen Öffentlichkeit, sondern auch zu großen Teilen europäischer NATO-Streitkräfte und europäischer Regierungen. So wirft die Unterstützung oder Organisation fremder Aufständischer in der Regel schwerwiegende völkerrechtliche Probleme auf, da es sich definitionsgemäß um eine bewaffnete Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines fremden Landes handelt. Und wenn wir an die Unterstützung etwa der nicaraguanischen Contras oder der afghanischen Mudschahedin in den 1980er Jahren denken, zeigt sich auch, dass diese entweder höchst umstritten oder von zweifelhaftem Wert waren. Schließlich haben viele der von den USA unterstützten „arabischen Afghanen“ nach ihrer Rückkehr in ihre Heimatländer dort wesentlich zur Destabilisierung der eigenen Länder beigetragen und bildeten nicht selten den Kern terroristischer Organisationen. Auch über den Umgang mit festgenommenen Terrorverdächtigen oder Aufständischen – Stichwort Guantánamo – bestehen bei verschiedenen NATO-Regierungen bekanntlich Meinungsverschiedenheiten.

Von besonderer Bedeutung bei militärischen Operationen unterhalb der Schwelle eines konventionellen Krieges sind heute und zukünftig Situationen von Counterinsurgen-

¹² Vgl. Jochen Hippler, Counterinsurgency and Political Control – US Military Strategies Regarding Regional Conflict, INEF-Report No. 81/2006, Institute for Development and Peace (INEF), University of Duisburg-Essen 2006; www.jochen-hippler.de/neu/pdf-Dokumente/INEF-Rep81.pdf.

cy, also Aufstandsbekämpfung – insbesondere, weil sich manche ihrer Aspekte in anderen Einsatzformen wiederfinden, etwa beim *peace keeping*. Es sollte daran erinnert werden, dass Counterinsurgency in unterschiedlichen politischen Kontexten erfolgt: einmal – dies ist sozusagen der „klassische“ Fall – gegen eine politisch mehr oder weniger geeinte Aufstands- oder Befreiungsbewegung. Historische Beispiele sind die Vietminh in Südvietnam oder die FMLN in El Salvador. Eine andere Möglichkeit besteht in Counterinsurgency-Operationen im Kontext einer fragmentierten Gesellschaft oder eines *failed states*, bei denen nicht eine Aufstandsbewegung gegen ihre Regierung, sondern – beispielsweise – ethnische Milizen oder warlords vor allem gegeneinander kämpfen und Staatlichkeit ganz oder überwiegend verschwunden ist. Hier kann es erneut zu Überschneidungen mit *peace keeping* oder *peace enforcement* kommen. Der libanesischer Bürgerkrieg der 1970er bis frühen 1990er Jahre, Somalia und einige west- und zentralafrikanische Staaten (z. B. Sierra Leone, Liberia, Kongo) und Afghanistan in den 1990er Jahren sind Beispiele. Die heutigen Kämpfe in Afghanistan und dem Irak sind Mischformen, in denen sowohl Konfrontationen zwischen staatlichen und substaatlichen Akteuren, als auch zwischen Letzteren zu beobachten sind. Noch komplizierter werden beide Fälle dadurch, dass sie auch Dimensionen des Kampfes lokaler Akteure gegen ausländische Truppen beinhalten.

Betrachten wir vor diesem Hintergrund die amerikanischen Counterinsurgency-Konzeptionen. Nach der offiziellen Definition des US-Militärs handelt es sich um „diejenigen militärischen, paramilitärischen, politischen, wirtschaftlichen, psychologischen und *civic action*¹³-Maßnahmen einer Regierung, die die Niederlage eines Aufstandes bewirken sollen“¹⁴. Dazu gehören *erstens* zivil-militärische Operationen, die wiederum Maßnahmen zum Nutzen und zur Gewinnung der Zivilbevölkerung, psychologische Operationen, huma-

nitäre Hilfe und die Unterstützung für zivile Behörden beinhalten; *zweitens* Kampfeinsätze, vor allem gegen Guerillas, und *drittens* Informationsoperationen.¹⁵

Das US-Militär nimmt an, dass Aufstände nur dann entstehen, wenn die Bevölkerung (aus sehr unterschiedlichen Gründen) mit dem wirtschaftlichen und/oder politischen Status quo grundlegend unzufrieden sowie eine glaubwürdige, regimefeindliche politische Führungsgruppe vorhanden ist und die Regierung zumindest zum Teil die Kontrolle über die Situation verloren hat. Insgesamt seien Aufstände und Aufstandsbekämpfung nur zum Teil militärisch, vor allem aber politisch geprägt, sie könnten daher letztlich auch nur politisch gewonnen werden. In den Worten der US-Army: „Der Erfolg in Counterinsurgency-Operationen fällt derjenigen Seite zu, die eine größere Unterstützung durch die Bevölkerung erreicht. Diejenige Konfliktpartei wird sich durchsetzen, die die politischen Fragen besser prägt, die Gruppen und Kräfte um sich herum stärker mobilisiert und Programme entwickelt, die das Problem der relativen Deprivation [Entzug von Rechten oder Ressourcen; J. H.] besser löst. Dies erfordert politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung.“¹⁶

Die Counterinsurgency-Konzepte des US-Militärs weisen häufig darauf hin, dass solche notwendigen Reformen allerdings nicht das Ziel der Politik, sondern nur Mittel seien. Letztlich gehe es darum, in den Augen der Bevölkerung als die legitimere Konfliktpartei zu erscheinen; Ziel sei es, den „Krieg um die Legitimität“ zu gewinnen. Auch dies sei wiederum kein Selbstzweck. Letztendlich besteht die Strategie darin, die Bevölkerung von den Aufständischen zu trennen – wenn möglich politisch, sonst aber auch physisch oder geographisch. Wer die Bevölkerung kontrolliere, gewinne den Krieg. Gerade dieser letzte Punkt impliziert unter schwierigen Bedingungen großes repressives Potenzial

¹³ Nichtmilitärische Aktivitäten des Militärs, die auf die Zivilbevölkerung zielen und dieser nutzen sollen, wie z. B. medizinische Maßnahmen.

¹⁴ US Department of Defense 2001, Dictionary of Military and Associated Terms, Joint Publication (JP) 1–02, 12 April (As Amended Through 8 August 2006), S. 127, http://www.dtic.mil/doctrine/jel/new_pubs/jp1_02.pdf; Übersetzung hier und in allen anderen Fällen durch den Autor.

¹⁵ Vgl. US Department of the Army 2004, Counterinsurgency Operations, FMI 3–07.22, Washington, D. C., October, <http://www.fas.org/irp/doddir/army/fmi3-07-22.pdf>, S. VIII.

¹⁶ US Department of the Army 2003, Field Manual FM 3–07 (formerly FM 100–20), Stability Operations and Support Operations, Washington, D. C., February, https://atiam.train.army.mil/soldierPortal/atia/adlsc/view/public/4652-1/fm/3-07/fm3_07.pdf, S. 3 f.

von Counterinsurgency-Strategien, wie es im Vietnamkrieg exzessiv auftrat.

Es lässt sich festhalten, dass die hier nur kurz anzureißenden Counterinsurgency-Konzepte oder entsprechende Einsätze in fragmentierten Gesellschaften einen höchst widersprüchlichen Charakter tragen. Einmal besteht ein Spannungsverhältnis zwischen ihren militärischen Komponenten (die hier kaum angesprochen werden konnten) und den politischen und reformorientierten Aspekten – häufig blockieren sich beide in der Realität gegenseitig. Zweitens bleiben politische und reformorientierte Ansätze oft blass und vage, während die militärischen spezifisch und konkret ausgeführt werden. Drittens sind sich viele militärische Analytiker bewusst, dass die zivilen Komponenten von Counterinsurgency zwar letztlich den Konflikt entscheiden, das Militär aber gerade hier über geringe Kompetenz verfügt. Viertens besteht zusätzlich eine beträchtliche Kluft zwischen den allgemeinen Strategien und der Realität militärischen Handelns vor Ort, wo sich sicherheitspolitische Erwägungen oft gegenüber den politischen Notwendigkeiten durchsetzen. Und fünftens hat die Strategie eine konzeptionelle Achillesferse: ihre Schlüsselemente zielen fast immer auf die Unterstützung einer lokalen Regierung – wenn eine solche aber Teil des Problems ist (durch Repression, Inkompetenz, Korruption etc.) oder in Kontexten von *failed states* überhaupt nicht oder nur auf dem Papier existiert, fehlt vielen Aspekten der Counterinsurgency-Konzepte die Voraussetzung zum Erfolg. Gelegentlich wird auf dieses Problem auch in den einschlägigen Strategiepapieren hingewiesen: „In extremen Fällen finden sich die USA und andere Länder in einer Situation, in der sie – anstatt darauf aufzubauen, was vorhanden ist – erst einmal selbst Elemente wie Streitkräfte und Regierungsbehörden in der Gesellschaft schaffen müssen, zu deren Unterstützung sie entsandt wurden. Militärische Einheiten sind dann mit Nation-Building beschäftigt, während sie zugleich versuchen, einen Aufstand niederzuschlagen.“¹⁷

Eine solche Doppelaufgabe erweist sich sehr häufig als ungemein anspruchsvoll und wird in der Regel nur bei besonders günstigen

innergesellschaftlichen Voraussetzungen gelingen. In Afghanistan und dem Irak zeigen sich die Probleme externer Aufstandsbe-kämpfung in Verbindung mit Nation-Building besonders deutlich. Obwohl die USA über ausgereifte – wenn auch problematische – Strategien zur Aufstandsbekämpfung verfügen, die aufgrund der neuen Erfahrungen in beiden Ländern auch kontinuierlich verfeinert werden, gelang bisher weder eine sicherheitspolitische Stabilisierung noch die stabile Etablierung funktionierender nationalstaatlicher Strukturen. Zwar darf man nicht übersehen, dass in beiden Ländern durchaus Teilerfolge beim Nation- und *state-building* erzielt wurden, aber zugleich gab es schwere Rückschläge. Fast fünf Jahre nach der Eroberung Afghanistans und trotz aller militärischen wie ziviler Bemühungen um Sicherheit und Staatsbildung ist die Sicherheitslage zunehmend schlecht, was auch die politische Zukunft des Landes unsicher werden lässt. Aus dem Irak wurde erst nach dem Krieg eine Brutstätte des Terrorismus, die Sicherheitslage ist dramatisch. Im Sommer 2006 – über drei Jahre nach dem offiziellen Kriegsende – starben allein in Bagdad monatlich schätzungsweise mehr als 1 500 Menschen an politischer Gewalt. Das Land steht am Rande eines Bürgerkrieges – trotz weiterhin rund 130 000 US-Soldaten im Irak, plus britischer und anderer Truppen. In beiden Ländern lässt sich studieren, dass Strategien für Aufstandsbekämpfung deren Erfolg nicht garantieren, nicht einmal nach militärisch siegreich geführten Kriegen. In beiden Fällen fehlt es nicht an Finanzmitteln, nicht an militärischem und zivilem Personal, am politischen Willen der externen Akteure und nicht an durchdachten allgemeinen Konzepten und Strategien für Aufstandsbekämpfung. In beiden Fällen waren die externen Aufstandsbe-kämpfer – insbesondere die USA und ihr Militär – zu Beginn der Operationen in einer militärisch, politisch und machtpolitisch extrem starken Position, da nach den beiden Kriegen die organisierten Hauptgegner militärisch geschlagen und zum Teil zerschlagen waren. Machtpolitische Alternativen zu den Besatzungstruppen gab es zu Beginn nicht. Deshalb drängt sich die Frage auf, wie trotz dieser scheinbar so günstigen Ausgangsbedingungen das Mischkonzept von Aufstandsbekämpfung und Nation-Building so große Umsetzungsschwierigkeiten haben konnte. Diese Frage ist auch deshalb bedeutsam, weil

¹⁷ US Department of the Army 2004 (Anm. 5), S. 1–10.

es sich hier um eine Einsatzform handelt, die in ähnlicher und anderer Form bei Operationen „Other than War“ zukünftig immer wieder auftreten dürfte, da sie einen Kernbereich dessen abdeckt, was die NATO in ihrer Strategie als „Stabilisierung“ und „Sicherheit“ zum Kernbestand ihrer Aufgaben erklärt hat.

Lassen wir hier die Fehler der externen Akteure (schlechte Vorbereitung etc.) einmal außer Acht, die schon an anderer Stelle behandelt wurden,¹⁸ dann liegen die strukturellen Probleme auf zwei Ebenen:

– *Widersprüche und Zielkonflikte der externen Politik im Zielland.*¹⁹ In Afghanistan widersprechen z. B. die Ziele gesellschaftlicher Stabilisierung und der Bildung eines funktionierenden Nationalstaates nicht selten den Interessen an militärischer Sicherheit und der Kriegführung gegen die Reste der Taliban und von Al-Qaida. Auch wenn sich beides vom Schreibtisch aus als vereinbar darstellen mag, blockierten sie sich doch oft gegenseitig und wurden gar institutionell in der Doppelstruktur von ISAF und der *Operation Enduring Freedom* reproduziert. Die gegenwärtige bürokratische Lösung einer schrittweisen organisatorischen Integration beider bei inhaltlicher Akzentverschiebung in Richtung Kampfeinsatz löst dieses Problem nicht, dürfte mittelfristig die Probleme eher noch vertiefen. Ähnliche Zielkonflikte bestanden und bestehen im Irak, wo man zwischen dem Interesse an imperialer Kontrolle und der militärischen Sicherung der eigenen Truppenpräsenz einerseits und dem an demokratischer Staatsbildung unter *local ownership* andererseits hin und her pendelt. So haben die Besatzungstruppen die Ethnisierung der irakischen Politik, die sich heute als so gewaltträchtig erweist, nach dem Krieg selbst gefördert, weil ihnen nur so die Aufgaben der Sicherheit und einer Machtübergabe erreichbar schienen.

– *Fehlende oder schwache Partner im Zielland.* Aufstandsbekämpfung und demokratisches Nation-Building können offensichtlich

zwar von außen *unterstützt*, aber nicht von externen Akteuren getragen werden. Die US-amerikanischen Counterinsurgency-Experten sind sich dieser Problematik zwar im Kern bewusst, was aber nichts daran ändert, dass eine tragfähige soziale Basis für entsprechende Politik vor Ort oft fehlt. In Afghanistan war und ist nicht erkennbar, welche relevanten Sektoren der afghanischen Gesellschaft eigentlich einen demokratischen Staatsbildungsprozess tragen sollen, der von außen unterstützt werden könnte: Die lokalen Warlords kommen ebenso wenig in Frage wie die frühere Nordallianz, die Taliban oder die Mehrheit der Landbevölkerung, die weiter in extrem konservativen und patriarchalischen lokalen Machtstrukturen gefangen ist. Eine zahlenmäßig starke, wirtschaftlich und politisch selbstbewusste Mittelschicht – eine potenzielle Basis für demokratische Staatsbildung – existiert weiterhin nicht, so dass die Staatsbildung im Land selbst nur durch die Staatsbeamten und eine sehr kleine Schicht gebildeter Exilrückkehrer getragen wird. Das ist erkennbar zu wenig, um einen von innen gestützten, selbsttragenden Demokratisierungsschub zu entwickeln. Auch im Irak sieht es nur wenig besser aus. Dort können sich die USA vor allem auf die beiden säkular-kurdischen Parteien stützen, während sie im Rest des Landes inzwischen im besten Fall als notwendiges Übel toleriert werden. Und die kurdischen Parteien haben nur ein taktisches Interesse an irakischer Staatsbildung, da sie nach dem Krieg vor allem an einer kurdischen Eigenstaatlichkeit interessiert sind.

Die NATO und ihre Mitgliedsländer haben durch ihre Strategie von 1999 und ihre Einsätze seit Beginn der 1990er Jahren (insbesondere aber seit Afghanistan) die Tür zu unkonventionellen Einsatzformen geöffnet, die in sehr unterschiedlichen Kontexten und unter sehr unterschiedlichen Bezeichnungen Elemente von Counterinsurgency und Nation-Building enthalten. Dies gilt für uni- wie multilaterale Einsätze und solche im organisatorischen Rahmen der NATO. Nicht alle der aktuellen und zukünftigen Operationen werden so dramatisch verlaufen wie die im Irak und Afghanistan, aber sie werden zahlreichen der dort zu beobachtenden Probleme in anderer, milderer oder ähnlicher Form wieder begegnen. Sollten sich die NATO oder ihre Mitgliedsländer weiter in entsprechende Situationen begeben, ohne dass die grundle-

¹⁸ Vgl. Jochen Hippler, Militärische Besatzung als Schöpfungsakt – Nation-Building im Irak, in: ders. (Hrsg.), *Nation-Building – ein sinnvolles Instrument der Konfliktbearbeitung?*, Bonn 2004, S. 121–140.

¹⁹ Vgl. Barbara Bodine, *Setting Priorities: Security or Legitimacy in Iraq?*, in: Ellen Laipson/Maureen S. Steinbruner (Eds.), *Iraq and America: Choices and Consequences*, Washington, D. C. 2006, S. 24–34.

genden Voraussetzungen für einen Erfolg bestehen (kohärente Politikziele, eine seriöse politische Gesamtstrategie und vor allem eine tragfähige soziale Basis im Zielland), dürften solche Operationen langfristig Konflikte eher verschärfen und das Gewaltniveau der betroffenen Länder noch heben. Das liegt weder im Interesse dieser noch in der Regel der intervenierenden Länder.

Im Irak sind die Folgen einer solchen Politik heute zu beobachten. Deshalb ist es von hoher Bedeutung, dass die NATO-Mitgliedsländer, soweit sie keine imperialen Interessen verfolgen, sondern an konstruktiver Konfliktbearbeitung interessiert sind, erstens eigene Strategien und Konzepte entwickeln, die kohärent, wirksam und konfliktbearbeitend sind, anstatt schrittweise US-amerikanische Counterinsurgency-Strategien zu übernehmen. Dabei lässt sich an solche Konzepte durchaus punktuell anknüpfen. Es käme aber darauf an, ihre politischen und sozioökonomischen Lösungsansätze tatsächlich ins *Zentrum* der eigenen Politik zu rücken, anstatt sie zu bloßen Instrumenten militärischer Operationen werden zu lassen. Zweitens müssen die NATO-Länder vor entsprechenden Einsätzen ernsthaft und systematisch prüfen, ob im Zielland der Operation überhaupt die grundlegenden inneren Voraussetzungen für einen Erfolg bestehen. Wo sie fehlen, sind Truppeneinsätze nicht verantwortbar, weder für ein fragiles Zielland noch für die Soldaten.

Die NATO ist Ende der 1990er Jahre der Versuchung erlegen, ihre Existenzberechtigung mit einem bunten Katalog von möglichen und wünschbaren Zielen und Absichten nachweisen zu wollen. Eine „Strategie“ ist so etwas nicht. Eine solche würde gerade darin bestehen, die Ziele stärker zu gewichten, sie mit den Mitteln in eine konkrete Beziehung zu setzen und zu formulieren, *wie* man unter Einsatz der Mittel die Ziele zu erreichen gedenkt. Deshalb stehen die NATO und viele Mitgliedsländer vor der Wahl, entweder durch wohlklingende Formulierungen den Mangel weiter zu verbergen, anderswo fertige Konzepte und Strategien von der Stange zu übernehmen – oder sich endlich der Mühe zu unterziehen, für die laufenden und zukünftigen Einsätze seriöse und kreative konzeptionelle Arbeit zu leisten.

Christian Hacke

Deutsche Außenpolitik unter Bundeskanzlerin Angela Merkel

Im Unterschied zur Außenpolitik der rot-grünen Bundesregierung, die kurz nach Amtsantritt 1998 mit Krisen und Kriegen konfrontiert wurde, erscheinen die ersten zehn Monate der Großen Koalition vergleichsweise ruhig. Eine schwere außenpolitische Bewährungsprobe ist ihr bislang erspart geblieben. Doch dieser Blick täuscht: Neue Herausforderungen, zum Teil erst auf den zweiten Blick erkennbar, dynamisieren die Weltpolitik und verändern auch die internationalen Rahmenbedingungen für Deutschland. Sie seien stichwortartig kurz skizziert.

Christian Hacke

Dr. phil., geb. 1943; o. Professor am Seminar für Politische Wissenschaft der Universität Bonn, Lennéstr. 25; 53113 Bonn.
Ch.hacke@uni-bonn.de

Die postmoderne Welt,¹ zu der vor allem die Staaten der Europäischen Union gehören, die auf Demokratie, Frieden, Wohlstand und Integration stolz sind, „schwächelt“. Erweiterung und gleichzeitige Vertiefung der Integration entpuppen sich als Lebenslüge der Europapolitik. Das klassische Feld der Weltpolitik, auf dem Machtstaatenkonkurrenz vorherrscht, ist unübersichtlicher und unsicherer geworden, seitdem neue globale Probleme, Konflikte und Kriege zunehmen. In der dritten Weltzone, fast identisch mit der Dritten Welt, ist die Entwicklung noch dramatischer: Staaten zerfallen, auch im Zuge von Armut, Krankheit, Korruption und organisierter Kri-

¹ Vgl. Robert Cooper, Gibt es eine neue Weltordnung?, in: Dieter Senghaas (Hrsg.), Frieden machen, Frankfurt/M. 1997, S. 102; Ulrich Menzel, Comeback der drei Welten: Der amerikanische Sonderweg und die Alternativmacht Europa, in: Blätter für Deutsche und Internationale Politik, (2003) 12, S. 1453–1462.

minalität. Weil die Armenhäuser der Welt zunehmen, erscheint Globalisierung nicht mehr nur hell und fortschrittlich, sondern wird außerhalb der OECD-Welt zum Synonym für Armut, Identitätsverlust und Rückständigkeit. Seit dem 11. September 2001 hat die Wirkung des Terrorismus auf die Weltpolitik dramatisch zugenommen. Auch hat er mittlerweile Europa erreicht und könnte Deutschland treffen. Die krisengeschüttelte Region des Nahen und Mittleren Ostens steht am Vorabend neuer dramatischer Entwicklungen: Der Krieg Israels mit der Hisbollah im Libanon hat die Aussicht auf Frieden weiter geschwächt. Das Vertrauen in die USA als Ordnungsmacht ist weltweit drastisch gesunken. Sie werden zudem nicht mehr als zivilisatorisches Vorbild bewundert, nicht mehr als sanfter Hegemon geduldet, sondern vielerorts als neo-imperiale und selbstgerechte Angriffsmacht kritisiert. Der neue Primat der Energiesicherheit, die neue machstaatliche Konkurrenz um Rohstoffe, kollidiert zunehmend mit der Forderung nach einem gemeinsamen Kampf gegen den Terror, der allzu oft auf Kosten demokratischer Opposition in autoritären Regimen geführt wird.

Die weltpolitische Lage hat sich also drastisch verschärft: Die Ausweitung von Terror, der Ansehensverlust der US-Regierung unter George W. Bush, Spaltung und Schwäche des Westens, Frustrationen in der muslimischen Welt, neues energiepolitisches Machtbewusstsein autoritärer Regimes und das diffuse Gefühl, dass diese und andere Konfliktlinien sich synergetisch aufladen könnten, lassen die Weltpolitik bedrohlicher denn je erscheinen. Wie reagiert die Große Koalition in Berlin auf diese neuen internationalen Entwicklungen? Welche Schlussfolgerungen werden für Deutschlands Rolle in Europa und in der Welt gezogen?

Merkels erste außenpolitischen Initiativen

Zunächst ergriff die Bundeskanzlerin schnell nach Amtsantritt die außenpolitische Initiative und suchte Deutschlands Rolle in der atlantischen Welt zu festigen. Vor allem bemüht sie sich um die Wiederherstellung guter Beziehungen zu den USA. Bei ihren Reisen nach Washington und bei Präsident Bushs Besuch in Stralsund gelang es ihr, frühere Irritationen zu beseitigen und neues Vertrauen zu schaffen.

Ihr Angebot einer „Partnership in Leadership“, das schon Präsident Bush senior den Deutschen 1989 gemacht hatte, überrascht, doch biedert sich Angela Merkel, wie mancher befürchtete, Präsident Bush nicht an; vielmehr hält sie klug Distanz und mit Kritik nicht zurück. Bei ihrem ersten USA-Besuch sprach sie die Problematik des Gefangenenlagers Guantánamo offen an, und Anfang Mai 2006 warnte sie vor Aggressivitäten gegenüber dem Iran.¹² Doch ist der Ton zwischen Washington und Berlin seit dem Amtsantritt von Merkel insgesamt konzilianter und verständnisvoller geworden. Bei aller Kritik bleibt der Schulterchluss gewahrt. Man stelle sich vor, Präsident Bush und Bundeskanzler Gerhard Schröder wären ähnlich geschmeidig in der Irakkrise miteinander umgegangen. Präsident Bush betonte in Stralsund, ganz im Gegensatz zum Irakkonflikt 2003, die konstruktive Rolle Berlins und räumte freimütig ein, dass Merkel ihn zu direkten Gesprächen mit Teheran aufgefordert habe.

Doch kann dieser Wandel von imperialer Arroganz zu offensivem Charme nicht darüber hinwegtäuschen, dass die deutsch-amerikanischen Beziehungen schwieriger geworden sind. Doch will Merkel im Unterschied zu ihrem Amtsvorgänger die traditionelle Balancerrolle Deutschlands und die strategische Partnerschaft zu den Vereinigten Staaten wieder beleben.¹³ Bald könnte sich die Bundeskanzlerin zur wichtigsten Verbündeten der USA auf dem europäischen Kontinent entwickeln. Denn nach den Wahlen in Frankreich und einem möglichen Rücktritt von Tony Blair in Großbritannien, im Zuge der europäischen Ratspräsidentschaft im Januar 2007 und als G8-Vorsitzende könnte sie zur Seniorchefin in Europa werden, die allerdings mit folgendem Grundproblem wird leben müssen: Unter Präsident Bush sind die USA nicht mehr die anerkannte Weltordnungsmacht, sondern Teil einiger weltpolitischer Probleme geworden. Kein Wunder, dass in Deutschland und Europa für mehr Distanz gegenüber den USA plädiert wird. Für

¹² „Auch beim Kampf gegen den Terrorismus darf der Zweck nicht die Mittel heiligen. Der Einsatz geheimer Gefängnisse der CIA sind nicht mit meinem Verständnis von Rechtsstaatlichkeit vereinbar“, so Merkel in: Süddeutsche Zeitung vom 11. 9. 2006, S. 1.

¹³ Vgl. Alice Neuhäuser, Von der Entfremdung zur Wiederannäherung: zum Bestand der transatlantischen Beziehungen, in: Politische Meinung, 44 (2006), S. 40.

grundsatztreue Atlantiker sind dies schwierige Zeiten, denn mit dieser Regierung in Washington lässt sich nur schwer vertrauensvolle, berechenbare und im Gemeinschaftsgeist geführte Politik durchsetzen. Wird Berlin Präsident Bush „aussitzen“ und darauf hoffen, mit seinem Nachfolger zu altbewährten Beziehungen zurückzukehren, oder werden die Beziehungen zu den USA grundsätzlich distanzierter oder gar an Bedeutung verlieren? Dies ist vermutlich die Schlüsselfrage zukünftiger deutscher Außenpolitik. Das Duo Merkel-Steinmeier lässt klugerweise zunächst alle Optionen offen und sucht eine Balance zwischen Distanz und nützlicher Interessenpolitik. Berlin bleibt auf beide Entwicklungen eingestellt, um Handlungsspielräume zu bewahren, das heißt, zunächst nicht in den Sog amerikanischer Fehler und Versäumnisse zu geraten.

Europa wird auf sich selbst zurückgeworfen, doch betont Merkel den grundsätzlichen Wert eines atlantisch verankerten Europas, sucht aber auch wirtschaftliche Erneuerung, damit der Kontinent im Zeitalter von Globalisierung wieder wettbewerbsfähig wird, auch gegenüber den USA. Doch als Wertegemeinschaft und als weltpolitischer Akteur bleibt Europa schemenhaft. Erst wenn es seine Interessen gemeinsam bündelt und dementsprechend handelt, kann es sich in dieser turbulenten und konfliktgeladenen Welt behaupten, ordnungspolitisch handeln und ein ernstzunehmender Faktor werden. Vor diesem Hintergrund erscheint die Wiederbelebung des Verfassungsprozesses eher als zweitrangig. Merkel weiß, dass die Schlüsselfragen der Integration wohl erst nach möglichen Regierungswechseln in Paris und London angepackt werden können.

Gegenüber Paris bekräftigt die Bundeskanzlerin die Bedeutung der deutsch-französischen Beziehungen, griff allerdings Jacques Chiracs Formel von der deutsch-französischen Achse mit Bedacht nicht auf. Doch auch mit Blick auf London hält die Bundeskanzlerin klug Abstand, denn sie will sich nicht vereinnahmen lassen. Distanz heißt für sie nicht Isolation oder nationaler Alleingang, sondern ist Voraussetzung für Handeln und Verhandeln im ausgleichenden Sinne, wie sie im Disput über den EU-Haushalt erfolgreich zeigen konnte. Obwohl sie geschickt verhandelte und sogar für Polen zusätzlich 100 Mil-

lionen Euro zur Verfügung stellte, waren die Wirkungen auf Polen begrenzt, die Beziehungen bleiben abgekühlt.

Im Zuge polnischer Polemik gegenüber der geplanten deutsch-russischen Ostseepipeline und neuen energiepolitischen Vereinbarungen zwischen Berlin und Moskau werden die Beziehungen Berlins zu Warschau vorerst schwerlich auftauen, so dass sich Außenminister Frank-Walter Steinmeier sogar veranlasst sah, öffentlich auf die Irritationen zwischen den beiden Nachbarn hinzuweisen.¹⁴

Auch stößt Lech Kaczynskis Plan einer Energie-NATO in der Großen Koalition auf Kritik. Berlin befürwortet vielmehr seit dem russisch-ukrainischen Gaskonflikt eine energiepolitische Kooperationsstrategie, die vor allem auf Wunsch Steinmeiers nach dem Vorbild der KSZE/OSZE entwickelt und damit auf deutsch-russische Zusammenarbeit ausgerichtet wird, während Polen seit der Irak-Krise zum Pfeiler amerikanischer Interessen in Europa geraten ist – mit antirussischer und nun auch antideutscher Spitze. Es könnten also Interessengegensätze auftreten, die über den bilateralen Bereich hinausführen und strukturelle Grundfragen für die deutsche Außenpolitik aufwerfen. Auch bei der Diskussion um den Beitritt der Türkei zur EU könnte deutsche Zurückhaltung zu Problemen mit den USA führen. Doch wird Bundeskanzlerin Merkel vermutlich mit geringem Zeitdruck und mehr Distanz das Beitrittsanliegen der Türkei behandeln.

Wie die Große Koalition grundsätzlich den europäischen Integrationsprozess im Spannungsfeld von Vertiefung und Erweiterung in Zukunft handhaben wird, wird erst die europäische Ratspräsidentschaft der Deutschen 2007 zeigen. Doch Deutschland ist nicht mehr die Lokomotive Europas. Die Kriterien des Stabilitätspaktes werden erst für 2007 wieder eingehalten. Die ambitionierten wirtschaftspolitischen Ziele der Großen Koalition müssen also auch im europäischen Rahmen nüchtern gesehen werden. Deshalb muss Deutschland seine wirtschaftliche Schwäche schnellstens überwinden, sonst wirken for-

¹⁴ Vgl. Eine Krise – sorgsam verhüllt, warum die Beziehungen zwischen Berlin und Warschau in einer Sackgasse stecken, in: Süddeutsche Zeitung vom 11. 9. 2006, S. 2.

sche Töne und hochgesteckte Ziele unglaublich. Es bleibt zu hoffen, dass die Große Koalition die wirtschaftspolitischen Herausforderungen konsequenter anpackt als die Vorgängerregierung. Doch die von Frau Merkel favorisierte Lissabon-Strategie als politisches Projekt betont Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftswachstum lediglich als freiwillige Selbstverpflichtung, taugt also nur begrenzt als integrationspolitisches Leitbild oder gar als europäisches Finalitätsszenario¹⁵. Ein Schwerpunkt deutscher Integrationsbemühungen wird vermutlich der Ausbau der GASP/ESVP sein. Das ursprünglich heftig kritisierte Engagement im Kongo und der geplante deutsche Einsatz im UNO-Rahmen im Libanon-Konflikt zeigen hoffnungsvolle Ansätze, geben aber noch zu wenig Aufschluss über Europas neue Rolle in der Weltpolitik.

Neuer Konfliktschwerpunkt Nahost

Während Bundeskanzler Gerhard Schröder erst nach einigen Jahren Israel besuchte, betonte Bundeskanzlerin Merkel mit ihrem frühen Antrittsbesuch die Bedeutung Israels für Deutschland. Sie verstärkt damit die Kontinuitätslinien deutsch-israelischer Freundschaft und Aussöhnung, wie sie von Konrad Adenauer begründet wurden.¹⁶ Ihr beherztes Eintreten für Israels Interessen hat die Sympathien für Deutschland in Israel belebt,¹⁷ doch ist seit dem Wahlsieg der Hamas in Palästina und im Zuge des Libanonkrieges die deutsche Nahostpolitik auch gegenüber Israel schwieriger geworden.¹⁸ Eine ausgewogene Nahostpolitik Deutschlands und der UNO darf nicht auf die Forderung nach Israels Rückzug aus den besetzten Gebieten verzichten. Nach wie vor gelten die UNO-Resolutionen 242 von 1967 und die gemeinsame Er-

klärung der EU von Venedig vom Juni 1980, an deren Zustandekommen maßgeblich der deutsche Außenminister Hans-Dietrich Genscher beteiligt war.

Der Libanonkrieg im vergangenen Sommer hat eine intensive Diskussion über ein militärisches Engagement Deutschlands entfacht. Die Entscheidung über die Teilnahme deutscher Soldaten an der UNO-Militärmission im Libanon durfte nicht allein vom deutsch-israelischen Verhältnis abhängig gemacht werden, sondern muss die vitalen Interessen Deutschlands mit Blick auf die gesamte Region berücksichtigen. Wenn Deutschland sich militärisch engagiert, muss es einen moderierenden Einfluss auf alle Beteiligten durchsetzen. Es muss seine Streitkräfte daher mit Fähigkeiten und Befugnissen ausstatten, welche die Einhaltung der vereinbarten Normen notfalls auch militärisch erzwingen. Grundsätzlich spricht nichts gegen ein deutsches Engagement, ob es allerdings klug ist, ist eine andere Frage. Die Art und Weise, wie Israel im Libanonkrieg sein Recht auf Selbstverteidigung ausgeübt hat, stößt nicht nur in der Region auf Unverständnis, obgleich die Hisbollah israelische Soldaten auf dem Staatsgebiet Israels angegriffen hatte, einige von ihnen getötet und zwei als Gefangene in den Libanon verschleppt hatte. Trotz dieser Tatsache war Israels Kriegsführung militärisch hochproblematisch und dazu völkerrechtswidrig,¹⁹ denn überwiegend wurde die Zivilbevölkerung getroffen, und vitale Lebensgrundlagen des Libanon wurden zerstört. Die Unverhältnismäßigkeit im Einsatz der Mittel bleibt ein schweres Vergehen. Kann und darf unter diesen Umständen die Bundeswehr zur Schlichtung dieses Konfliktes eingesetzt werden?

Deutschland ist frei von kolonialen Altlasten, sowohl von Israel als auch von den arabischen Staaten anerkannt und hat sich stets um Frieden und Ausgleich bemüht. Die im September ausgelaufenen Marineeinheiten können ihre Aufgabe erfüllen, mit Fregatten und Schnellbooten sollen die Flanken, die Grenze nach Syrien und die Mittelmeerküste gesichert werden. Alle, auch Deutschland, haben ein Interesse an der Einhegung islamischer Milizen, auch, um Irans Einfluss zu mindern und um einen souveränen Libanon, vor allem gegen-

¹⁵ Vgl. Hartmut Mahold, Deutsche Europapolitik nach dem Regierungswechsel 2005, in: *Integration*, (2006) 1, S. 20.

¹⁶ Vgl. Sven-Olaf Berggötz, *Nahostpolitik in der Ära Adenauer. Möglichkeiten und Grenzen (1949–1963)*, Düsseldorf 1998; Niels Hansen, *Aus dem Schatten der Katastrophe. Die deutsch-israelischen Beziehungen in der Ära Konrad Adenauer und David Ben Gurion*, Düsseldorf 2002.

¹⁷ Merkels Auftreten auf der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2006, als sie dem stellvertretenden iranischen Außenminister deutlich machte, dass der Iran „mutwillig die rote Linie überschritten hat“.

¹⁸ Vgl. Muriel Asseburg, *Nach den palästinensischen Parlamentswahlen*, SWP Aktuell, Februar 2006.

¹⁹ Vgl. Und was kommt nach der Waffenruhe?, in: *Neue Zürcher Zeitung (NZZ)* vom 18. 8. 2006, S. 26.

über Syrien und dem Iran, zu stärken.¹⁰ Notwendige Voraussetzung für den UNO-Einsatz war die Zustimmung der Beteiligten und ein völkerrechtlich tragfähiges und robustes Mandat. Wie schon beim Einsatz im Kongo, so wirkt im Libanonkonflikt der Sog der Weltpolitik auch auf Deutschland ein. Doch wird die katalysierende Wirkung zerfallender Staaten Deutschland und Europa zu verstärktem Engagement in der Welt animieren. Oder könnten sich Deutschland und Europa dabei übernehmen? Selbst der Weltmacht USA ist es in den vergangenen Jahrzehnten nicht gelungen, den Nahen Osten zu befrieden.

Unter der Führung von George W. Bush haben die USA dort weiter an Einfluss und Prestige verloren. Heute verfolgt die Welt deshalb mit Besorgnis nicht nur Irans nukleare Ambitionen, sondern auch Amerikas militante Rhetorik. Auch hier sucht Deutschland mit anderen Europäern zusammen zu vermitteln. Doch bislang ist der entscheidende Durchbruch ausgeblieben. Der Iran lenkt nach wie vor nicht ein. Angesichts Israels Scheiterns im Libanon und angefeuert durch das Durchhalten der Hisbollah zeigt sich Teheran selbstbewusst, auch im Atomkonflikt. Kann der Iran noch mit nichtmilitärischen Mitteln von seinen Nuklearambitionen abgehalten werden? Sanktionen nach Kapitel 7 der UNO-Satzung, insbesondere Wirtschaftssanktionen, erscheinen unglaublich, vor allem weil Russland und China aufgrund ihrer engen Beziehungen zum Iran kein Embargo unterstützen würden. Beide Länder sind über die Öl- und Waffenwirtschaft mit Teheran eng verflochten.¹¹ Nach dem israelischen Desaster im Libanon werden die USA wohl kaum die Zerstörung der Forschungsanlagen des Irans durch Luftangriffe oder eine Bodenoffensive ins Auge fassen. Da Wirtschaftssanktionen zweiseitig sind und ein Militärschlag rechtswidrig wäre, mit gravierenden Folgen für die Nahostregion und für das Verhältnis zwischen muslimischer und westlicher Welt, kann der Iran allenfalls mit ökonomischen Anreizen zum Einlenken bewegt werden.

¹⁰ Vgl. Jochen Bittner, Soll die Bundeswehr in den Libanon?, in: Die Zeit vom 24. 8. 2006, S. 2.

¹¹ Vgl. Hans Rühle, Der Atompatte hält schützend die Hand über Teheran, Russland und Iran – Die Geschichte einer fatalen Nuklearbeziehung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 27. 4. 2006, S. 7.

Kann und darf der Westen dem Iran überhaupt ein ziviles Atomprogramm vorenthalten? Der Atomwaffensperrvertrag von 1968 erlaubt jedem Staat, auch dem Iran, die Nutzung der Kernenergie zu zivilen Zwecken, solange auf den Erwerb von Atomwaffen verzichtet wird. Das Dilemma liegt in der engen zeitlichen und technischen Parallelität der friedlichen und militärischen Anwendung der Kernenergie. Es gibt keine Beweise, dass der Iran gegen die IAEO-Regeln verstößt, aber Hinweise, dass der Iran vertragswidrig militärische Absichten verfolgt: Kann die Staatenwelt heute davon ausgehen, dass der Iran als Nuklearmacht ein rational kalkulierbarer Akteur bleibt und Atomwaffen lediglich als Abschreckungswaffe ansieht?¹² Wenn Israel als Atommacht geduldet und sein Verhalten wie z. B. im Libanon von den USA hingenommen wird, kann dann noch ein atomar bewaffneter Iran verhindert werden? Oder sollte der Nahe Osten insgesamt zur atomwaffenfreien Zone gemacht werden? Nicht nur mit Blick auf Israels Sicherheitsinteressen muss sich Deutschland seiner besonderen Verantwortung im Nahen Osten bewusst sein, es gilt auch, die Interessen der anderen nachhaltiger zu berücksichtigen.

Die Beziehungen zu Russland

Während Bundeskanzler Schröder mit Kritik gegenüber der Regierung Bush nicht sparte, aber Russlands Präsident Wladimir Putin zum „lupenreinen Demokraten“ adelte, stellt Bundeskanzlerin Merkel die Außenpolitik gegenüber den beiden Weltmächten zwar nicht gleich vom Kopf auf die Füße, aber manches wird relativiert. Allerdings halten die Bundeskanzlerin und der Außenminister am Konzept einer strategischen Partnerschaft mit Russland fest. Doch vor dem Hintergrund der früheren „Männerfreundschaft“ zeigt Merkel gegenüber Putin eine betont sachorientierte Einstellung, zumal die neue

¹² „Ahmadinedschad ist mit seinem unkontrollierten Temperament und seinen aggressiven Reden sicherlich gefährlich. Das hat aber mit der atomaren Frage wenig zu tun. Die Iraner haben schon seit längerer Zeit nach ziviler Nutzung des Atoms gestrebt; dazu sind sie als Partner des Nichtverbreitungsvertrages berechtigt. Für eine denkbare Entwicklung nuklearer Waffen würden sie noch mehrere Jahre benötigen. Diese Frage sollte man nicht mit der Person des iranischen Präsidenten vermischen“, Interview von Helmut Schmidt, in: Hamburger Abendblatt vom 23. 4. 2006, S. 4.

energiepolitische Abhängigkeit Deutschland und Europa irritieren.¹³

Verführen die enormen Öl- und Gaseinnahmen Moskau zu altbekannten Weltmachtträumen? Nach den postsowjetischen Wirren und vorübergehender Öffnung gegenüber dem Westen knüpft Putin mit seiner Vision einer „souveränen Demokratie“ an Großmachtmythen des 19. Jahrhunderts an.¹⁴ So, wie in der russischen Innenpolitik oft demokratische Attrappen erhalten müssen, wirkt auch Putins Bekenntnis zur außenpolitischen Kooperation wenig glaubwürdig. Russland sucht vor allem Prestige, Vormacht, eigenen Vorteil und einseitige Abhängigkeiten.¹⁵ Zwar steht nicht die Wiedergeburt der Sowjetunion unter Putin auf der politischen Tagesordnung, aber der Westen, Europa und insbesondere Deutschland sollten kühle Interessenpolitik betreiben.

Die Verbindung von Repression, Korruption, wirtschaftlicher Rückständigkeit, autoritärer Staatsführung und mangelhaftem internationalem Verantwortungsbewusstsein haben negative Auswirkungen auf Russlands Rolle in der internationalen Politik. Es mangelt dem Land nicht nur an „softpower“, sondern an dem Willen, in weltpolitischen Ordnungsdimensionen zu handeln. Die Politik von Putin folgt einer historischen Logik und wird Europa und die Welt noch lange beunruhigen, zumal Russlands Auftrumpfen durch Stagnation der europäischen Integration, durch Spaltung des Westens und durch Fehler der USA begünstigt wird. Während die USA im postsowjetischen Raum die offene Kritik und Konfrontation mit Russland nicht scheuen, sucht Deutschland eher vermittelnd und kooperativ eine Osteuropastrategie, die Russland einbindet. Hier liegen Chancen und Risiken für Berlin.

Unter Rot-Grün wurde über Äquidistanz hinaus sogar Gegenmachtbildung an der Seite Russlands praktiziert, um die USA weltweit einzudämmen. Hiervon rückt Kanzlerin Merkel ab. Doch Außenminister Steinmeier

scheint der Logik der Äquidistanz vieles abzugewinnen. Während also Frau Merkel die deutschen Interessen europäisch einbetten und trotz aller Widrigkeiten aus Washington transatlantisch verankert möchte, setzt ihr Außenminister gegenüber Moskau andere Akzente. Steinmeier reklamiert offenkundig für sich die Zuständigkeit für die deutsche Russlandpolitik. „Annäherung durch Verflechtung“¹⁶ soll die neue Losung lauten. Der historische Bezug zu Egon Bahrs Politik „Wandel durch Annäherung“ deutet auf eine sozialdemokratische Traditionslinie, der sich Steinmeier verpflichtet sieht. Das Auswärtige Amt sucht noch mehr Kooperation, noch mehr Energiepartnerschaft für die deutsch-russische und sogar für die europäisch-russische Zukunft. Skepsis und Bedenken gegenüber der russischen Staatsführung scheinen an Bedeutung zu verlieren. Eine solche Umorientierung deutscher Außenpolitik ist sehr riskant. Die USA werden sich im Innern und in der Außenpolitik erneuern. Die Politik des Kreml hingegen ist strukturbedingt und lässt wenig Hoffnung aufkommen, dass ausgewogene Annäherung durch Verflechtung Realität werden könnte.

Der neue Primat der Energiesicherheit

Deutschland wird sich zunehmend seiner hochgradigen Energieabhängigkeit bewusst. Doch nicht nur Russlands, auch Chinas lautlose, aber effektive Energiepolitik lässt weltweit aufhorchen. Dazu erscheint der Iran nicht nur als Staat mit Nuklearambitionen, sondern auch als wichtiger Energieproduzent. Aus Lateinamerika droht ebenfalls Ungemach, falls die Präsidenten von Venezuela und Bolivien mit der Verstaatlichung der Öl- und Gasexporte ernst machen und nicht davor zurückschrecken sollten, Konflikte um Öl und Gas anzufachen. Große und kleine Energiemächte suchen auf rücksichtslose Weise ihren Interessen durchzusetzen. Diesen Ansinnen kann Deutschland allein mit gut gemeinter Kooperation und multilateralen Beschwichtigungsvorschlägen nur unzureichend begegnen.¹⁷ Diese neue energiepolitische Front von undemokratischen Regimen erfordert einen neuen Selbstbehauptungswillen der freien Welt.

¹³ Vgl. FAZ vom 17. 2. 2006, S. 2.

¹⁴ Vgl. Barbara von Ow-Freytag, Zwischen neuer Macht und alten Mythen, in: Internationale Politik (IP), (2006) 7, S. 53.

¹⁵ Vgl. Lilia Schewzowa, Putins Vermächtnis, in: IP, (2006) 7, S. 43.

¹⁶ Der Spiegel vom 5. 9. 2006, S. 32 f.

¹⁷ Vgl. Frank Umbach, Energie für das 21. Jahrhundert, in: IP, (2006) 2, S. 8 f.

Gerade für Deutschland sind Erpressungstaktiken, Machtrivalitäten und die Drohung neuer energiepolitischer Abhängigkeiten völlig neue Erfahrungen, erfordern also schnelle Lernfähigkeit. Vor diesem Hintergrund ist die Forderung von Bundeskanzlerin Merkel und Außenminister Steinmeier nach einer neuen Energiepolitik dringlich, aber auch eine Neubesinnung auf die Kernkraft ist geboten. Die Große Koalition sollte über eine modernisierte Kernenergienutzung *sine ira et studio* diskutieren. Solange sich die überwältigende Mehrheit von Staaten und Unternehmen Nutzen von der Kernkraft versprechen, können die Einwände gegen die friedliche Nutzung des Atoms nicht überzeugen.¹⁸ Deutschland sollte nicht erneut, diesmal in der Energiepolitik, auf einem Sonderweg beharren. Während alle anderen G8-Staaten auf dem Gipfel in St. Petersburg die Kernenergie zum Fundament für Energiesicherheit erklären, lehnt Deutschland als einziger Staat die Kernenergie weiter ab. Damit steht Deutschland auf verlorenem Posten. Selbst die neue linksorientierte italienische Regierung befürwortet die Nutzung der Kernenergie. Konsequenterweise würden weniger Energieabhängigkeit von Russland und eine positive Bewertung der Atomkraft Deutschland energiepolitisch stärken, europäisch gemeinschaftlich aufrichten und seine weltweit führende Rolle im Bereich der Energietechnologien sichern.

Innenpolitische Grundlagen der Außenpolitik

Nach dem Grundsatz „Außenpolitik beginnt zu Hause“ will Bundeskanzlerin Merkel vor allem die wirtschaftspolitische Leistungsfähigkeit und damit das deutsche Selbstvertrauen wiederherstellen. Das ergibt Sinn, denn die Überwindung der ökonomischen Schwächeperiode ist Grundvoraussetzung für eine kraftvolle Außenpolitik. Doch die bisherigen wirtschaftspolitischen Reformansätze reichen dafür nicht aus. Deutschlands Wirtschaft schwächelt weiter, und die Staatsverschuldung steigt, wenn auch weniger schnell. Außerdem findet Außenpolitik nicht die öffentliche Aufmerksamkeit, die ihr im Lande zukommen müsste. Sprachen sich bis 2001 noch

¹⁸ Vgl. Stefan Dietrich, Unverantwortliche Energiepolitik, in: FAZ vom 8. 7. 2006, S. 1.

mehr als die Hälfte der Befragten für eine aktive Außenpolitik aus, so waren es 2005 nur noch 24 Prozent.¹⁹

In keinem anderen westlichen Land ist die Skepsis gegenüber militärischen Lösungen von Konflikten so groß wie in Deutschland. Diese militärische Zurückhaltung muss nicht unbedingt negativ gesehen werden, doch nimmt sich Deutschland damit die Chance auf politischen Einfluss. Die Betonung von „softpower“ ist wichtig und richtig, doch darf sich Außenpolitik nicht auf internationale Sozialhilfe beschränken. Streitkräfte sind auch ein politisches Instrument der Außenpolitik. Ihre Entsendung aus eigener Initiative, eingebettet in eine kluge außenpolitische Strategie und Interessenpolitik, kann ebenso sinnvoll sein wie die Umsetzung von wirtschaftlichen, finanziellen oder diplomatischen Fähigkeiten in politischen Einfluss. Die Bundeswehrsoldaten stehen nicht nur militärisch ihren Mann, doch fehlen nach wie vor ein kluges Konzept und der Wille, ihren Einsatz im Rahmen einer langfristigen Interessenpolitik zu nutzen.²⁰ Der Einklang von Außen- und Sicherheitspolitik, das Zusammenspiel zwischen militärstrategischen Überlegungen und politischer Interessenssetzung, muss verbessert werden.

Fazit und Perspektiven

Kluge Machtpolitik der USA sowie kraftvolle Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union, diese beiden Fixpunkte früherer deutscher Außenpolitik drohen wegzubrechen. Deshalb wird die Große Koalition unter viel komplizierteren europäischen internationalen Bedingungen die Rolle Deutschlands in Europa und der Welt sichern und ausbauen müssen. Die Außenpolitik Deutschlands zu Beginn des 21. Jahrhunderts muss also nach Maßgabe der Veränderungen und Herausforderungen mitwachsen. Merkel macht sich um die Wiederherstellung der transatlantischen Beziehungen verdient, Steinmeiers umsichtige Krisendiplomatie im Nahen Osten nötigt Respekt ab. Aber über-

¹⁹ Vgl. Umfrage des Sozialwissenschaftlichen Institut der Bundeswehr zum Thema sicherheits- und verteidigungspolitische Meinungsbildung in Deutschland; vgl. auch NZZ vom 28. 7. 2006.

²⁰ Vgl. Hanns Maull, Nationale Interessen! Aber was sind sie?, in: IP, (2006) 10, S. 62 ff.

nimmt sich Deutschland nicht im Nahen Osten? Guter Wille allein reicht nicht aus. Selbst die USA haben den Nahen Osten mit besten Absichten und ganz anderen Mitteln als Deutschland in Jahrzehnten nicht befriedet und den arabisch-israelischen Konflikt nicht lösen können. Da verwundert es nicht, dass erfahrene Außenpolitiker wie Hans-Dietrich Genscher unüberhörbar davor warnen, sich im Nahen Osten militärisch zu engagieren. Umfragen bestätigen ihn: Rund 80 Prozent lehnen ein militärisches Engagement dort ab.

Lässt sich daraus ein grundsätzlicher außenpolitischer Isolationismus ableiten? Wohl kaum, aber Vorsicht ist geboten. Was sich schon im Zuge des Engagements im Kongo abzeichnete, wird jetzt zwingend: Berlin muss endlich eine außenpolitische Strategie und ein sicherheitspolitisches Konzept entwickeln, das die eigenen Interessen verdeutlicht und zugleich zur Aufrechterhaltung einer stabilen Weltordnung beiträgt. Außenpolitische Schwerpunkte und Prioritäten müssen selbst gesetzt werden. Nur wer sich aus eigenem Antrieb überzeugend engagiert, kann bei anderen Anfragen, z. B. nach militärischem Engagement, selbstbewusst Nein sagen.²¹

Das Gefühl der Sicherheit ist spätestens seit dem 11. September 2001 verflogen: Alle Industrienationen sind mit neuen Herausforderungen konfrontiert, doch Eliten und Bevölkerung, vor allem in Deutschland, wiegen sich nach wie vor in fadenscheiniger Sicherheit. Die Probleme auf dem Balkan sind ungelöst, Afghanistan könnte am Vorabend einer gefährlichen „Irakisierung“ stehen, und der Irak steht vor dem Bürgerkrieg. Jahrzehntelange Partner der USA wie Deutschland gehen auf Distanz, denn sie müssen darauf achten, nicht durch die verfehlte Politik Washingtons international in Mitleidenschaft gezogen zu werden. Feinde und Gegner der USA dagegen, wie Al-Qaida, Taliban, Hisbollah, Staaten wie Syrien, Venezuela, der Iran und andere profitieren von Amerikas neuer Schwäche. Die historisch und machtpolitischen Rivalen wie Russland, China und

andere ziehen Schlussfolgerungen, die nicht selten auf Kosten der USA und des Westens gehen.

Der Iran wird immer mehr zum Brennpunkt einer Krise, welche die Nahostregion erschüttern könnte. Hinzu kommt, dass die Entwicklungen im Energiesektor das Staatensystem revolutionieren und gerade die großen Mächte zu neuer Rücksichtslosigkeit verführen. Europa, das zeigt nicht nur das EU-Verfassungsdebakel, kann sich allein als zivilisatorisches Vorbild nicht behaupten, zumal der vorbildliche Gemeinschaftsgeist zunehmend zu zerfransen droht. Immer mehr Hypernationalismus, zum Teil religiös aufgeladen, drängt in die Weltpolitik. Die Konflikte erhalten zusehends eine religiöse Dimension, die, wie der Karikaturenstreit und die Kritik an Papst Benedikts Rede in Regensburg im September 2006 angedeutet haben, unverhofft wieder akut werden könnte. In dieser Situation ist ein besonnener Ausgleich zwischen Toleranz und Selbstbehauptung gefragt. Dazu gehört, dass man sich der eigenen Werte und Interessen bewusst wird angesichts einer Machtpolitik in Peking, Moskau, Teheran, Minsk und anderswo. Deshalb muss Deutschland mehr selbst gestalten, um eine kluge Balance zwischen nationalem Interesse, europäischem Gemeinschaftsbewusstsein, transatlantischer Verpflichtung und globaler Verantwortung neu herzustellen.

²¹ Vgl. Christian Hacke, Mehr Bismarck, weniger Habermas: Die große Koalition bringt einen neuen Realismus in die deutsche Außenpolitik, in: IP, (2006) 6, S. 68 ff.



APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte 

1/2–25/26 2005 · 27–51/52 2005



Jahresbände 2005

Die Jahresbände können
online bestellt werden unter:
www.das-parlament.de
parlament@fsd.de

oder schriftlich bei:
Vertriebsabteilung
Das Parlament
Frankenallee 71–81
60327 Frankfurt/Main

Beilage zur Wochenzeitung **Das Parlament**

APuZ

Nächste Ausgabe 44–45/2006 · 30. Oktober 2006

Soziale Milieus

Stefan Hradil

Soziale Milieus – eine praxisorientierte Forschungsperspektive

Michael Vester

Soziale Milieus und Gesellschaftspolitik

Carsten Ascheberg

Milieuforschung und Transnationales Zielgruppenmarketing

Jutta Allmendinger · Rita Nikolai

Bildung und Herkunft

*C. Albani · G. Blaser · M. Geyer · H. Bailer · N. Grulke ·
G. Schmutzer · E. Brähler*

Innerdeutsche Migration und psychische Gesundheit

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn.



Redaktion

Dr. Katharina Belwe
Dr. Hans-Georg Golz
Dr. Ludwig Watzal
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Sabine Klingelhöfer
Andreas Kötzing (Volontär)
Telefon: (0 18 88) 5 15-0
oder (02 28) 36 91-0

Internet

www.bpb.de/publikationen/apuz
apuz@bpb.de

Druck

Frankfurter Societäts-
Druckerei GmbH,
60268 Frankfurt am Main.

Vertrieb und Leserservice

- Nachbestellungen der Zeitschrift
Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung einschließlich
APuZ zum Preis von Euro 19,15
halbjährlich, Jahresvorzugspreis
Euro 34,90 einschließlich
Mehrwertsteuer; Kündigung
drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes

Vertriebsabteilung der
Wochenzeitung *Das Parlament*
Frankenallee 71–81,
60327 Frankfurt am Main.
Telefon (0 69) 75 01-42 53
Telefax (0 69) 75 01-45 02
parlament@fsd.de

Die Veröffentlichungen
in *Aus Politik und Zeitgeschichte*
stellen keine Meinungsäußerung
der Herausgeberin dar; sie dienen
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke herge-
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

Michael Rühle

3-10 **Entwicklungslinien des Atlantischen Bündnisses**

Angesichts globaler Bedrohungen hat die Atlantische Allianz ihren „eurozentrischen“ Charakter hinter sich gelassen und ist zu einem Instrument geworden, dessen Aufgabenspektrum inzwischen von Kampfeinsätzen bis zu humanitären Hilfsflügen reicht. Um diesen wachsenden Anforderungen gerecht zu werden, sind jedoch zahlreiche Reformen nötig.

Victor Mauer

10-16 **Die Sicherheitspolitik der Europäischen Union**

Der Beitrag untersucht anhand von drei zentralen Aspekten der europäischen Sicherheitspolitik – Sicherheit durch Integration, Sicherheitsprojektion durch Stabilisierung und Assoziierung und autonome Sicherheit – den schleichenden Wandel der EU zu einer eigenständigen sicherheitspolitischen Kraft und analysiert die Herausforderungen, die sich aus der Lücke zwischen Erwartungen und Fähigkeiten ergeben.

Oliver Thränert

17-23 **Die nukleare Nichtverbreitungspolitik in der Krise**

Die nukleare Nichtverbreitungspolitik befindet sich in einer Krise. Sollte sie nicht gelöst werden, könnten immer mehr Staaten oder sogar nichtstaatliche Akteure Kernwaffen erwerben. In Zukunft wird es darauf ankommen, die Überprüfungsmaßnahmen zu stärken, die nukleare Abrüstungspolitik wieder zu beleben und die zivile Nutzung der Kernenergie zu reformieren.

Jochen Hippler

24-30 **„Counterinsurgency“ – Neue Einsatzformen für die NATO?**

In diesem Beitrag wird die Counterinsurgency-Strategie der USA vorgestellt und auf ihre Kontrollfähigkeit von lokalen Konflikten hin untersucht. Zentrale Punkte stellen die Strategien und Konzepte des US-Militärs – insbesondere der Army und des Marine-Corps – in Bezug zu Counterinsurgency dar.

Christian Hacke

30-37 **Deutsche Außenpolitik unter Bundeskanzlerin Angela Merkel**

Unter Bundeskanzlerin Merkel hat eine Umorientierung deutscher Außenpolitik eingesetzt. Das Verhältnis zu den USA hat sich erheblich verbessert. Trotzdem muss Deutschland mehr selbst gestalten, um eine kluge Balance zwischen nationalem Interesse, europäischem Gemeinschaftsbewusstsein, transatlantischer Verpflichtung und globaler Verantwortung neu herzustellen.