

# APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

43/2008 · 20. Oktober 2008



## Außen- und Sicherheitspolitik

*Peter Bender*

Deutsche Außenpolitik: Vernunft und Schwäche

*Dieter Weiss*

Deutschland am Hindukusch

*Stefan Fröhlich*

Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik im Rahmen der EU

*Carlo Masala*

Neuorientierung deutscher Außen- und Sicherheitspolitik

*Jörg Faust · Dirk Messner*

„Ankerländer“ als außenpolitische Herausforderung

*Michael Hennes*

Das pazifische Jahrhundert

*Harald Müller*

Der „demokratische Frieden“ und seine Konsequenzen

## Editorial

Seit dem Zerfall der Sowjetunion hat sich die internationale Ordnung grundlegend verändert. Von zwei ehemals dominierenden Blöcken sind allein die Vereinigten Staaten als führender weltpolitischer Akteur verblieben. Doch inzwischen haben sich weitere Machtzentren entwickelt, sodass sich ein neues multipolares System internationaler Beziehungen bereits abzeichnet. Mit China, Indien, Brasilien sowie weiteren ehemaligen Entwicklungsbzw. Schwellenländern beanspruchen regionale Führungsmächte zunehmend Mitsprache auf der weltpolitischen Bühne. Drängende Zukunftsfragen, wie die des Klimawandels oder der knapper werdenden Ressourcen, sind nur gemeinsam mit diesen Staaten zu beantworten, die ganz eigene (teilweise gegensätzliche) Interessen verfolgen.

Deutschland hat außenpolitisch zwar an Gewicht gewonnen, scheint aber knapp 20 Jahre nach der Wiedervereinigung noch auf der Suche nach seiner Rolle in dieser unübersichtlicheren Weltordnung zu sein. Eine gemeinsame Außenpolitik der Europäischen Union ist bisher nur in Ansätzen vorhanden. Gleichzeitig setzen die USA verstärkt auf Allianzen außerhalb der NATO oder der UNO, um ihre Interessen durchzusetzen. Dennoch werden die EU und die USA auch in Zukunft Deutschlands wichtigste außen- und sicherheitspolitische Partner bleiben.

Dass der außenpolitische Bedeutungszuwachs der Bundesrepublik auch mit gesteigerten Erwartungen an sie verbunden ist, zeigt der Bundeswehreinsatz in Afghanistan, wo die Alliierten auf ein größeres Engagement der Deutschen drängen. Doch schon jetzt ist die Mission zunehmend gefährlich – manche Experten warnen bereits vor einer schleichenden „Vietnamisierung“. Eine übergeordnete Strategie, um eine solche Entwicklung zu verhindern, sei bislang kaum erkennbar.

*Johannes Piepenbrink*

Peter Bender

# Deutsche Außenpolitik: Vernunft und Schwäche

## Essay

**A**ußen- und Sicherheitspolitik haben für Deutschland heute nur noch zweitrangige Bedeutung. In den fünfziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts wurde erbittert um Konrad Adenauers Westpolitik gekämpft: Was ist unser Hauptziel, Sicherheit oder Wiedervereinigung? Beim

**Peter Bender**

Dr. phil., geb. 1923; Alt- und Zeithistoriker, Journalist.  
Heydenstraße 15,  
14199 Berlin.

einen ging es um die Existenz der Bundesrepublik, beim anderen um die Kernfrage der Nation. In den sechziger und siebenziger Jahren wurde ebenso erbittert um Willy Brandts Ostpolitik gekämpft: Wie halten wir es mit dem Osten? Gehen wir auf Konfrontation, um ihn niederzuzwingen, oder suchen wir die Kooperation, um das Mögliche möglich werden zu lassen. Beide Auffassungen lebten von der Überzeugung, nur so könne die Einheit Deutschlands gerettet werden. Danach gab es keinen grundsätzlichen Streit mehr, aber die Sorge um Frieden und Sicherheit hielt an, bis der Ost-West-Konflikt ein Ende fand.

Die Außen- und Sicherheitspolitik der Berliner Republik kennt keinen existenziellen und keinen grundsätzlichen Streit mehr, denn Deutschland ist vereint und sicher. Es ist von Freunden „umzingelt“, auch unsere Nachbarn im Osten gehören der NATO an, und das Äußerste, was von Russland befürchtet wird, ist ein erpresserisches Zudrehen des Gashahns. Was immer sich im Kaukasus entwickelt, die Sicherheit Deutschlands berührt es nicht. Der Raketenabwehrschirm, den die Amerikaner in Polen und Tschechien aufspannen wollen, soll Gefahr aus Iran oder gar Nordkorea suggerieren, aber das nimmt kein denkender Mensch ernst.<sup>1</sup> Das Gleiche gilt für den viel zitierten Spruch des ehemaligen

Verteidigungsministers Peter Struck, unsere Sicherheit werde auch am Hindukusch verteidigt. Zu offenkundig ist das Gegenteil: Je stärker das militärische Engagement in Afghanistan, desto größer ist die Gefahr, Ziel des islamistischen Terrors zu werden.<sup>2</sup> Sicherheit davor ist nicht allein, aber vor allem Aufgabe des Innenministers.

Die jüngste Geschichte seit dem Ende des Kalten Krieges hat Deutschland in eine Lage gebracht, in der es noch nie war: Es hat keinen Krieg zu befürchten, und ihm droht, soweit man vorausdenken kann, auch künftig keine militärische Gefahr. Jedenfalls ist dies allgemeine Überzeugung, sonst würde die Bundeswehr nicht von einer Verteidigungsarmee zur Interventionstruppe umgebaut. Außen- und Sicherheitspolitik werden daher von keiner Notwendigkeit im strengen Wortsinn diktiert, sind also weniger dringlich als früher und können sich auch Aufgaben zuwenden, die weniger dringlich sind. Konfliktvermittlung auf anderen Kontinenten, Rechtsstaat-Beratung, Demokratie-Empfehlung, Aufbauhilfe in zerfallenden Staaten und immer wieder Anmahnung der Menschenrechte – um all das kann sich nur sorgen, wer keine eigenen Sorgen hat oder Weltmacht ist wie die Vereinigten Staaten. Eine Außenpolitik ohne Notwendigkeit verfällt leicht in Beliebigkeit. Sie bedarf, so scheint es, keiner strategischen Planung und wird von Fall zu Fall entschieden. Dafür erlaubt sie der Regierung, innenpolitische Schwächen durch außenpolitische Erfolge auszugleichen, die den Wählern gefallen.

## Die Last der Geschichte

Immer noch weiterwirkend ist die historische Last des Nationalsozialismus. Nach Hitler war erstes Gebot für alle Deutschen, jeder Gewalt- und Machtpolitik abzuschwören und sich in übernationale Gemeinschaften einzufügen. Nur mit Vorsicht und Rücksicht konnte die junge Bundesrepublik Gleichberechtigung und, noch wichtiger, gleiche Achtung erwerben. Das ist lange erreicht. Geblieben aber ist dreierlei. Einmal die Pflicht für jeden Politiker und Diplomaten, sich bewusst

<sup>1</sup> Vgl. Peter Bender, Was uns wirklich droht, in *Internationale Politik (IP)*, (2008) 2, S. 91–93.

<sup>2</sup> Vgl. ders., Afghanistan: Mitgegangen, mitgefangen?, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, (2008), 6, S. 32–34.

zu halten, dass er oder sie ein Land vertritt, das einmal der Schrecken der Welt war. Der französische Satz „Wir können vergessen, wenn ihr nicht vergesst“, gilt immer noch. Zum anderen blieb die konsequente Beschränkung auf friedliche Ziele und Methoden. Schließlich erhielt sich ein Treueverhältnis zur Vor- und Schutzmacht Amerika, das im Kalten Krieg stärker begründet war und deshalb dauerhafter ist als die Loyalität anderer europäischer Staaten. Vierzig Jahre Gewohnheit, dass da einer ist, der schützt und daher Dankbarkeit und Folgsamkeit erwartet, verlieren sich nicht so schnell.

All das tat seine Wirkung. Noch nie in der Geschichte ist deutsche Außenpolitik mit so viel Maß, Vernunft und gutem Willen geführt worden. Der „Zivilgesellschaft“ im Inneren entspricht eine zivile, möglichst zivilisierte Außenpolitik. Sie wahrt die eigenen Interessen, besonders die wirtschaftlichen, engagiert sich überzeugend in und für Europa, beschränkt sich in der übrigen Welt auf Dialog, Verhandlung, Vermittlung und erlaubt als äußerstes Mittel Sanktionen. Bei alledem bleibt sie sich ihrer Grenzen als Mittelmacht bewusst und weiß, was nur die Großmacht Amerika schafft, und dass nicht Deutschland, sondern nur Europa Gewicht in die Weltpolitik bringen kann. Ihr Ehrgeiz richtet sich, wie bei den meisten Europäern, nicht mehr auf Macht, sondern auf Einfluss, sie will nicht bestimmen, aber mitbestimmen. Das unterscheidet sie von den Vereinigten Staaten wie auch von Russland und den aufstrebenden Staaten Asiens.

Weder deutsche noch europäische Außenpolitik können daher Vorbild für die neuen Mächte sein, denn die wollen Macht, weit mehr als sie zugeben.<sup>13</sup> Natürlich wäre es herrlich, wenn sich alle Länder ebenso verhielten wie die Alte Welt, aber sie ist die buchstäblich alte Welt, von zwei selbstzerstörerischen Kriegen gebrochen im Willen zur Macht. Auch die deutsche Vernunft ist weniger moralische Leistung als Ergebnis der Geschichte. Vor der Einsicht war die Schwäche, vor der Moral die Demütigung der Nation, die Europa vergewaltigte und Auschwitz auf dem Gewissen hat.

So sind die Deutschen heute braver als andere und trauen sich weniger. Sie wollen

immer nur bei den Guten sein und, wenn irgend möglich, nur Gutes tun. Außenpolitik erscheint vielen, bis in den Bundestag, als eine karitative Veranstaltung. Es hat lange gedauert, bis man wagte, öffentlich von Interessen zu reden; Politiker, meist auch Journalisten und Wissenschaftler, meiden den Schlüsselbegriff aller Politik, die Macht.

Hier rückt ein weiteres, historisch verursachtes, Element in den Blick: ein durch und durch pazifistisches Volk. In den ersten Jahrzehnten nach 1945 dominierten die Generationen, die den Zweiten Weltkrieg erlebt hatten und deshalb alles scheuten, was auf Militär und Krieg auch nur hindeutete. Seit dem Beginn des neuen Jahrhunderts bestimmen die Generationen Denken und Maßstäbe, die nichts erlebt haben außer scheinbar ewigem Frieden und sich kaum vorstellen können, dass künftig einmal nicht mehr Frieden sein soll. Vom Schicksal gebeutelte und vom Schicksal verwöhnte Jahrgänge – für die Nachkriegs-Deutschen blieb alles, was nach Militär, Waffen und Gewalt aussah, gefährlich, unmoralisch und verächtlich. Nur als Verteidigungsarmeen waren Bundeswehr und Nationale Volksarmee seinerzeit durchzusetzen. Die DDR führte die allgemeine Wehrpflicht erst ein, als die Mauer gebaut war und keiner mehr weglaufen konnte. Im Westen hieß die stärkste Parole damals „Ohne mich“ – etwas gemildert gilt sie für die große Mehrheit noch heute, wenn deutsche Soldaten kämpfen sollen.

Auch die politische Klasse gehört jetzt den Jahrgängen an, die den Zweiten Weltkrieg nur noch aus Erzählungen und Büchern kennen; selbst die entbehrungsreichen Aufbauzeiten haben die meisten nur als Kinder oder gar nicht erlebt. Ihre Vertreter stehen unter dem politischen Druck der NATO und dem moralischen der Vereinten Nationen, müssen über Militäreinsätze entscheiden, aber können keine Vorstellung davon haben, was Krieg ist, was sie den Soldaten zumuten können und was sie ihnen ersparen müssen. Vor allem sehen sie sich einer Nation gegenüber, die bei der nächsten Wahl zu bestrafen droht, wenn Söhne, Brüder und Familienväter in größerer Zahl nicht mehr lebend von ihren Hilfe- und Friedensdiensten heimkehren.

Zwei Zitate zeigen die Zwangslage der deutschen Außenpolitik. Ein amerikanischer

<sup>13</sup> Eindrucksvoll dargelegt von Robert Kagan, *Die Demokratie und ihre Feinde*, München 2008.

Offizier in Afghanistan sagte, „Die Deutschen müssen lernen zu töten“ – erst dann würden sie vollwertige Verbündete. Ein Talibanführer gab die Weisung: „Es ist wichtig, Deutsche zu töten“ – die knicken am schnellsten ein und gehen nach Hause. Schon die Selbstachtung hätte Klarheit und Konsequenz von Berlin verlangt: Wenn man Soldaten zu internationalen Einsätzen schickt, muss man sie Soldaten sein lassen wie alle anderen; wenn man das nicht will, darf man sie nicht schicken. Doch Bundesregierung und Bundestag taten weder das eine noch das andere. Sie lavierten zwischen politischer Pflicht und historischer Last, genauer: zwischen der Furcht vor Isolierung im Bündnis und der Angst vor dem Volke. Ihnen fehlte der Mut zum Kampf und die Zivilcourage zum Nein. So entsandten sie die Bundeswehr nur zu Hilfe- und Heildiensten und höchstens zu Schutz- und Kontrollaufgaben; über die Frage, ob Luftaufklärung schon Kampf sei, weil danach andere besser bomben könnten, entbrannte mehrfach heftiger Streit. Erst in diesem Jahr übernahmen 200 Mann einen Auftrag, bei dem mit Kampf zu rechnen ist.

## Fehlende Souveränität

Die deutsche Politik gerät in Gefahr, sich lächerlich zu machen. Sie wird gedrängt und lässt sich drängen, sie zögert und windet sich, aber gibt dann von Mal zu Mal weiter nach, bis sie tun muss, was sie nie tun wollte. Allein Gerhard Schröder verweigerte sich George Bushs Irak-Abenteuer. Was immer ihn bewog, er folgte der höchsten Autorität, dem Grundgesetz, das schon die *Vorbereitung* von Angriffskriegen verbietet. Damit war die Linie gezogen, die keine Bundesregierung überschreiten darf, die ihr aber den Spielraum lässt, die Bundeswehr in Marsch zu setzen, wenn die Aufgabe politisch oder moralisch überzeugt.

Die Militäreinsätze sind das heikelste Feld deutscher Außenpolitik und lassen deren verborgenes Problem am deutlichsten erkennen: Der äußeren Souveränität, die das vereinte Land 1990 erhielt, ist innere Souveränität noch nicht ausreichend nachgewachsen. So erklärt sich auch die Scheu, größere politische Risiken einzugehen. Die bedeutenden Vorgänger hatten den Mut dazu. Adenauer wie Brandt mussten ihre Politik gegen massive

Widerstände im Inneren durchfechten; beide lagen zwar jeweils im Trend der internationalen Entwicklung, hatten aber keine Gewissheit, ob sie außenpolitisch ihr Ziel erreichen würden. Auch Helmut Kohl wusste nicht sicher, ob er, trotz amerikanischer Hilfe, Moskau, London und Paris mit der deutschen Einheit würde versöhnen können.

Berlin führt heute eine Außenpolitik, die erfolgreicher scheint, als sie ist, was nicht heißt, sie sei erfolglos. Integration Europas, Welthandel, Klima sind hochwichtige Themen, aber ziemlich gefahrlos: Auch wenn man scheitert, sind vor allem die anderen oder die Umstände Schuld. In aller Welt eine gute Figur machen, hebt das Ansehen, aber genügt nicht für den größten Staat der Europäischen Union.

Christian Hacke fragte schon vor zwölf Jahren, ob Deutschland eine Weltmacht wider Willen sei.<sup>14</sup> Offenkundig leidet es an einem Missverhältnis zwischen seiner Stärke und der Fähigkeit, sie zu gebrauchen. Gott sei Dank, sagt jeder, der noch die Zeit vor 1945 im Gedächtnis hat. Aber man kann sich nicht schwächer machen, als man ist; um Schweiz zu spielen, ist Deutschland zu groß. Wie bei den Militäreinsätzen kann es sich auf die Dauer den Erwartungen nicht entziehen, die an ein Land seiner Größe, Lage und Bedeutung gerichtet werden.

Die anderen wollen wissen, wo Berlin steht, wenn Entscheidungen nötig werden, und noch wichtiger, Berlin muss selbst wissen, was es meint und will. Meint der Verteidigungsminister wirklich, Bundeswehr und Aufbauhelfer noch fünfzehn Jahre in Afghanistan halten zu können? Wird die Kanzlerin bei ihrem strikten Nein bleiben, wenn Barack Obama als Präsident oder John McCain erheblich mehr Engagement in Afghanistan fordert? Glauben Regierung und Parlament überhaupt an einen erfolgreichen Abschluss dort? Wenn nicht, welche Konsequenz ziehen sie?

Durch Demokratie ist Deutschland ein Teil des Westens, durch Geographie ein Land zwischen West und Ost. Die Bundesregie-

<sup>14</sup> Vgl. Christian Hacke, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Weltmacht wider Willen?*, Frankfurt/M.–Berlin 1993.

nung bemüht sich pragmatisch, der Schwierigkeit Herr zu bleiben, aber eine feste Position zwischen Wertekult und Notwendigkeit ist nicht gefunden. Ist der konvertitenhafte Belehrungseifer anderer Kulturen ein bestimmendes Motiv der Außenpolitik oder doch meist nur der Innenpolitik geschuldet? Entscheiden, wenn es drauf ankommt, Vorteil und Interesse?

Wieweit folgt Berlin einem neuen Kreuzzug Washingtons, auch wenn er nur mit *soft power* geführt wird? Wieweit nimmt es hin, dass die NATO immer mehr zur Hilfstruppe US-amerikanischer Weltpolitik wird? Was bestimmt das Verhältnis zu Russland? Gas und Öl? Eine Abneigung gegen ein autoritärer werdendes Regime, oder die Einsicht in die Notwendigkeit, ein stabiles, auf bleibende politische Interessen gegründetes Verhältnis zu schaffen? Wo steht Berlin beim amerikanisch-russischen Machtkampf in Osteuropa und Zentralasien? Mit dem einen ist man verbündet, dem anderen gebührt Verständnis, wenn er keine fremde Großmacht an seinen Grenzen dulden will. Wie steht Berlin zur Ausdehnung der NATO bis zum Kaukasus? Bleibt es beim Nein, falls der neue US-Präsident drängt? Die Antworten müssen nicht hinausposaunt werden, aber erkennbar muss schon werden, was die Deutschen wollen.

Vernunft und Schwäche sind die außenpolitische Hinterlassenschaft der Kriegs- und Nachkriegsgeschichte. Deutschland bedroht niemanden mehr und ist ein gutes, fast vorbildliches Mitglied der Staatengemeinschaft geworden. Die Schwäche hat es noch nicht ganz überwunden, doch es nähert sich dem Ende des Prozesses, der vor fast sechzig Jahren mit einem demoralisierten Land unter Besatzungsstatut begann und den man Normalisierung nennen kann. Das gebrochene Kreuz heilt, die politische Vernunft muss darunter aber nicht leiden und hat gute Aussicht zu bleiben. Die Niederlage 1945 war für die Deutschen, was der Untergang der Armada für die Spanier und das Ende Napoleons für die Franzosen war: Sie können nicht mehr Herr sein in Europa und wollen es auch nicht mehr.

Dieter Weiss

## Deutschland am Hindukusch

Der Krieg in Afghanistan geht ins siebte Jahr. Ende 2001 waren die Taliban vertrieben, nachdem sie sich der Forderung des UN-Sicherheitsrats nach den Anschlägen vom 11. September 2001 verweigert hatten, Osama bin Laden auszuliefern. Die Bundeswehr beteiligt sich an der International Security Assistance Force (ISAF) unter Führung der NATO; das vom Parlament erteilte Mandat wird jährlich erneuert.<sup>1</sup> Aufgabe der ISAF ist die Schaffung eines sicheren Umfeldes für die Stabilisierung und den Wiederaufbau Afghanistans nach drei Jahrzehnten des Chaos. Der sowjetischen Besetzung in den Jahren 1979 bis 1989 folgte ein erbitterter Bürgerkrieg, der 1996 mit der Machtübernahme durch die Taliban beendet wurde.

**Dieter Weiss**

Dr. rer. pol. habil., geb. 1935; Prof. em. für Volkswirtschaft des Vorderen Orients an der Freien Universität Berlin, Goethestr. 80, 10623 Berlin. prof.d.weiss@gmx.de

Rund fünf Millionen Afghanen einschließlich des größten Teils der Bildungsschicht flohen in der Folgezeit ins Ausland; zwei Generationen – insbesondere Frauen und Mädchen – wuchsen ohne ein funktionierendes Bildungs- und Ausbildungssystem auf. Die Institutionen moderner Staatlichkeit zerfielen. Die Taliban errichteten eine islamistische Schreckensherrschaft.

Auf der Grundlage der Resolution 1386 des UN-Sicherheitsrates vom 20. Dezember 2001 bekräftigte die internationale Staatengemeinschaft nach der Vertreibung der Taliban, dass Afghanistan nicht erneut Rückzugs- und Regenerationsraum des internationalen Terrorismus werden dürfe. Gefordert sind internationale Unterstützung beim Wiederaufbau staatlicher Strukturen und bei der sozioökonomischen Entwicklung.

<sup>1</sup> Dieses Jahr findet die Bundestagsabstimmung voraussichtlich am 16. Oktober statt (Stand: 8. Oktober).

Die Bundesrepublik Deutschland verfolgt dabei einen ganzheitlichen Ansatz in enger Verknüpfung von sicherheits- und entwicklungspolitischen Elementen, von militärischen und zivilen Komponenten unter Einbeziehung und Mitsprache der lokalen afghanischen Zielgruppen. Seine Umsetzung erfolgt im Rahmen der Provincial Reconstruction Teams (PRT) unter einer militärisch-entwicklungspolitischen Doppelspitze, welche die Beteiligten und Betroffenen zusammenführt.<sup>12</sup> Im Bereich von Wiederaufbau und Stabilisierung sind Teilerfolge zu verzeichnen. Auf der Grundlage von Wahlen sind Verfassungsorgane entstanden, die partiell an Funktionsfähigkeit gewinnen. Dies geschieht angesichts erbitterter bewaffneter Konfrontationen über Jahrzehnte nicht in einem machtfreien Raum, sondern in häufig wechselnden Koalitionen. Warlords, Clanchefs und lokale Machthaber mit ihrer Klientel und ihren immer noch bewaffneten Milizen unterlaufen die personalpolitischen Ansätze zur Schaffung neuer staatlicher Institutionen, und nutzen letztere für den Zugriff auf Ressourcen – von der Opiumökonomie bis zur Abschöpfung internationaler Finanzhilfe.<sup>13</sup> Ungeachtet der nach amerikanischem Vorbild konzipierten Präsidialverfassung reicht die Macht des Präsidenten Hamid Karsai kaum über die Hauptstadt Kabul hinaus. Die verschiedenen Ethnien (Paschtunen, Turkmenen, Usbeken, Tadschiken, Hazaras, Beludschener)<sup>14</sup> verfolgen jeweils eigene Interessen.

An eine durchgreifende Entwaffnung ist nicht zu denken, zumal manche Warlords wie der Usbekengeneral Raschid Dostum mit den Bodentruppen der Nordallianz in Koalition mit den US-Streitkräften die Taliban niederkämpften, so dass sich die USA auf den Einsatz ihrer Luftwaffe ohne amerikanische Infanterie beschränken konnten. Solche Kooperationen schaffen ein Netz gegenseitiger Rücksichtnahmen. Naive westliche Vorstellungen vom Aufbau eines demokratischen, pluralistischen Rechtsstaats mit einem Gewaltmonopol, welches seinerseits verfas-

sungsrechtlicher Kontrolle unterliegt, werden daher vor Ort mit der Realität fortwirkender traditioneller gesellschaftlicher Ordnungsvorstellungen konfrontiert. Warlords, Stammesführer und Clanchefs, die während des Widerstands gegen die sowjetische Besatzung als islamische Guerillas (Mudschaheddin) mit Hunderten von Millionen US-Dollar von Saudi Arabien und den USA sowie mit Waffen aus den USA und Pakistan unterstützt wurden, besetzen inzwischen Minister-, Gouverneurs- und leitende Polizeiposten oder sind Mitglieder des Parlaments. Eines der ersten dort verabschiedeten Gesetze bestand in der generellen Amnestie für die Gewaltexzesse der Vergangenheit. Präsident Karsai hat bereits zwei Mordanschläge überstanden, den vorerst letzten im April 2008.<sup>15</sup>

## Finanzhilfen und sozioökonomische Entwicklung

Die internationale Gemeinschaft hat für den Zeitraum 2002 bis 2020 mehr als 30 Milliarden US-Dollar für den zivilen Wiederaufbau zugesagt. Die Kosten der militärischen Einsätze betragen ein Vielfaches. Allein für den Zeitraum 2004 bis 2006 erhielt die Regierung in Kabul Finanzzusagen in Höhe von 8,2 Milliarden US-Dollar. Angesichts einer weit hin fehlenden oder unzureichend funktionierenden institutionellen Infrastruktur und der mangelnden Durchgriffsmöglichkeit der Regierungsstellen auf lokaler Ebene ist an eine zügige Umsetzung finanzieller Zusagen in konkrete Projekte und Programme vor Ort nicht zu denken.

Deutschland unterstützt den Wiederaufbau seit 2002 jährlich mit über 80 Millionen Euro. Für 2008 ist eine Steigerung auf 125 Millionen Euro vorgesehen. Die Kosten des bisherigen Bundeswehreinsetzes betragen laut Aussage des Vorsitzenden des Verteidigungsausschusses des Deutschen Bundestages, Reinhold Robbe, 2,6 Milliarden Euro; auf das Jahr 2008 entfallen davon 487 Millionen Euro.

Im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit konnte u. a. der Bau von 3500 Schulen realisiert werden. Die Schülerzahlen verfünffachten sich auf über sechs

<sup>12</sup> Vgl. Deutscher Bundestag – 16. Wahlperiode, Drucksache 16/6460 vom 19. 8. 2007.

<sup>13</sup> Vgl. Conrad Schetter/Rainer Glassner/Masood Karokhail, Beyond Warlordism. The Local Security Architecture in Afghanistan, in: Internationale Politik und Gesellschaft Online, (2007) 2, S. 140 f.

<sup>14</sup> Es werden 57 Sprachen gesprochen, Staatssprachen sind Dari und Paschtu.

<sup>15</sup> Vgl. Der Tagesspiegel vom 29. 4. 2008; Der Spiegel vom 26. 5. 2008, S. 129.

Millionen; ein Drittel davon sind Mädchen. Gefördert wurde der Wiederaufbau einer medizinischen Grundversorgung und der Infrastruktur. Diese Maßnahmen haben „eine beachtliche Entwicklung angestoßen, wenngleich vor allem aufgrund der unterschiedlichen Sicherheitslage nicht für alle Regionen im selben Maße.“<sup>16</sup>

Für die Gesamtheit der internationalen Hilfebemühungen<sup>17</sup> muss kritisch festgehalten werden, dass rasche, flächendeckende und auch in den entlegeneren Provinzen für die lokale Bevölkerung deutlich sichtbare Wiederaufbauprojekte und -programme mit spürbaren Beschäftigungs- und Einkommenseffekten nicht verwirklicht worden sind. Die anfänglichen Erwartungen nach der Befreiung vom Taliban-Regime wurden enttäuscht.

## Sicherheitspolitische Defizite

Das Hauptproblem bleibt die Sicherheitslage. Insbesondere im Süden und in Teilen des Südostens eskaliert die Situation. Die Widerstandsgruppen rekrutieren sich aus Taliban- und Al Qaida-Kämpfern, lokalen Milizen der Warlords und Drogenbaronen der Opium-Ökonomie, aus Freiwilligen aus dem muslimischen Ausland sowie aus kriminellen Banden. Nach Angaben der NATO stieg die Gesamtzahl der Sprengstoffanschläge in Afghanistan von 50 in 2003 auf 185 in 2004, 384 in 2005, 883 in 2006 und 1256 in 2007.<sup>18</sup> Die Zahl der Selbstmordattentate, Straßenbomben und direkten Angriffe auf die Interventionstruppen stieg zwischen 2005 und 2006 von 2400 auf 6400 Vorfälle. 2007 haben sie sich nach Schätzungen von Militär, UN-Mitarbeitern und Nichtregierungsorganisationen nochmals verdoppelt.<sup>19</sup> Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier äußerte sich während seiner Afghanistan-Reise im Juli 2008 besorgt darüber, dass sich die Sicherheitslage

<sup>16</sup> Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Das Afghanistan-Konzept der Bundesregierung, Berlin, August 2007, S. 10; vgl. auch Hannelore Börgel, Kleine Erfolge, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, (2007) 11, S. 424–425.

<sup>17</sup> Vgl. NATO, Progress in Afghanistan, Bucharest Summit, NATO Public Diplomacy Division, Brussels April 2008, S. 2–4.

<sup>18</sup> Vgl. ebd., S. 4.

<sup>19</sup> Vgl. Christoph R. Hörstel, Sprengsatz Afghanistan. Die Bundeswehr in tödlicher Mission, München 2007, S. 10.

im vergangenen Jahr erneut verschlechtert habe und die Aggressivität der im Süden des Landes aktiven aufständischen Kräfte größer geworden sei.<sup>10</sup>

Der Süden und Osten Afghanistans sind militärisch heftig umkämpft. Entsprechend hoch sind die Zahlen der Gefallenen auf Seiten der Koalitionstruppen.<sup>11</sup> Zwei Drittel der deutschen Wählerschaft lehnen den Einsatz am Hindukusch ab. Innerhalb der Großen Koalition besteht Einigkeit darüber, dass das deutsche militärische Engagement auf die Nordregion begrenzt bleiben sollte. Forderungen, insbesondere seitens der USA und Kanadas, nach einer veränderten Lastenverteilung sind von der Bundesregierung zurückgewiesen worden.<sup>12</sup>

NATO-Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer und US-Verteidigungsminister Robert Gates beharren auf einer Ausweitung des Bundeswehreinsatzes auf den Süden und Südosten. Anlässlich einer Anhörung vor dem US-Kongress erklärte Gates, er wolle keine NATO, „in der manche Partner bereit sind, für den Schutz der Menschen zu kämpfen und zu sterben, und andere nicht.“<sup>13</sup> Der kanadische Verteidigungsminister Peter MacKay drohte mit Hinweis auf die hohe Zahl getöteter und verwundeter kanadischer Soldaten, das kanadische Kontingent bis Februar 2009 abzuziehen, wenn die Verbündeten ihnen im umkämpften Süden nicht zu Hilfe kämen.<sup>14</sup> Von kanadischer Seite hören wir: „Kanadas Öffentlichkeit könne es nicht verstehen, wieso die Bundesrepublik, mit der man in Zeiten des Kalten Krieges eine ‚Schicksalsgemeinschaft‘ empfunden habe, sich nun weigere, ihren NATO-Alliierten im umkämpften Süden Afghanistans militärische Hilfe zu leisten.“<sup>15</sup> Diese Forderung wurde auf der Münchener Sicherheitskonferenz im

<sup>10</sup> Vgl. Der Tagesspiegel vom 27. 7. 2008.

<sup>11</sup> Zahl der Gefallenen auf Seiten der Koalitionstruppen: USA 141, Kanada 56, Großbritannien 55, Deutschland 28, Niederlande 9, Frankreich 4, Australien 3, Polen 1. Truppenkontingente: USA 15 000, Großbritannien 7800, Kanada 2500, Deutschland 3500, Italien 2900, Niederlande 1700, Frankreich 1500, Australien 1100, Polen 1100. Nicht systematisch erfasst werden die Opfer unter der afghanischen Zivilbevölkerung.

<sup>12</sup> Vgl. Der Spiegel Nr. 7, 2008, S. 23.

<sup>13</sup> Ebd., S. 22.

<sup>14</sup> Vgl. ebd., S. 25.

<sup>15</sup> Der Tagesspiegel vom 3. 3. 2008.

März 2008 wiederholt. Deutliche deutsche Vorbehalte gibt es auch bezüglich der fatalen „Kollateralschäden“, das heißt der zivilen Opfer, die bei den militärischen Operationen der auf den „Krieg gegen den Terror“ fokussierten amerikanischen Operation Enduring Freedom (OEF) und der NATO-geführten, auf Stabilisierung und Wiederaufbau ausgerichteten ISAF entstehen. So haben Freudschüsse traditioneller Hochzeitsgesellschaften wiederholt zu interkulturellen Missverständnissen geführt. Sie wurden von alliierten Piloten mehrfach als feindlicher Angriff missverstanden und mit Präzisionsbomben beantwortet. Auf diese Weise starben im Juli 2008 in Nangahar, südlich von Kabul, 47 Mitglieder eines Hochzeitsfestzuges, darunter 39 Frauen und Kinder.<sup>16</sup>

Der Vorsitzende des Bundeswehr-Verbandes, Oberst Bernhard Gertz, scheute keine klaren Worte: „Es gibt eine offene Grenze zu Pakistan, die nicht kontrollierbar ist, nicht zuletzt deshalb, weil die schwache pakistanische Regierung nicht in der Lage ist, das Ihrige dazu zu tun. Die geographischen Bedingungen tun ein Übriges. Außerdem haben unsere Verbündeten – Amerikaner, Kanadier, Briten – mit der Art und Weise ihres militärischen Vorgehens nicht gerade die Köpfe und Herzen der Menschen gewonnen. Durch die häufige Benutzung von Luftschlägen gegen die Taliban, die sich zwischen der Zivilbevölkerung verborgen hielten, hat es sehr viele Tote unter den Zivilisten gegeben. Das hat im Ergebnis dazu geführt, dass wir im Süden – anders als im Norden – gegen die verbündeten Truppen eine feindselige Stimmung haben. In einer feindseligen Atmosphäre mit einer offenen Grenze militärisch den Kampf gegen den Terror gewinnen zu wollen ist nahezu aussichtslos.“<sup>17</sup>

Kritische Stimmen wurden – ungeachtet disziplinarrechtlicher Rücksichtnahmen – auch in der Truppe laut: „Sieben Jahre dauert der Krieg am Hindukusch nun schon, länger als der gesamte zweite Weltkrieg. Die Chancen der NATO auf einen Sieg in Afghanistan aber schwinden von Monat zu Monat, während die Intensität des Widerstandes beständig

zunimmt.“<sup>18</sup> Und es wiederholen sich die kritischen Berichte über das „robuste“ Vorgehen der alliierten Streitkräfte im Süden und Osten, bei dem Kollateralschäden in Kauf genommen werden, wenn sich Bodentruppen in Gefechte mit Widerständlern verwickelt sehen, die sich in bewohnten Siedlungen verschanzt haben und das Feuer bewusst auf unbeteiligte Zivilisten lenken. Denn hohe zivile Verluste treiben den Taliban neue Kämpfer zu.<sup>19</sup> Präsident Karsai hat das Vorgehen der NATO wiederholt als „rücksichtslos“ beklagt.

Der ehemalige Bundesminister Jürgen Trittin hat diese Form der Kampfführung am 16. Juni 2007 im Deutschen Bundestag zur Sprache gebracht: In der Provinz Shindand geriet eine OEF-Einheit in einen Hinterhalt und forderte Luftunterstützung an. ISAF schickte einen Hubschrauber und ein Kampfflugzeug F 16. Die von den OEF-Soldaten markierten Häuser wurden bombardiert. „Damit war der Kampf vorüber. Es gab 136 zivile Todesopfer, darunter 50 Frauen und Kinder, zum Teil ertrunken auf der Flucht vor den Bomben in einem Fluss, der in diesen Tagen Hochwasser führte. Meine Damen und Herren, dass wir uns nicht missverstehen: Dies ist nicht die Darstellung der afghanischen Seite oder der anderen Kriegsteilnehmer, sondern die Darstellung, die der Kollege Nachtwei, die Kollegin Künast und ich vom ISAF-Hauptquartier von diesem Vorfall bekommen haben.“<sup>20</sup>

Die Reaktionen der betroffenen afghanischen Familien werden wie folgt beschrieben: „Zunächst öffnen sich die Türen für durchziehende Widerständler, und im Schutz der Dunkelheit wird Unterschlupf gewährt. Spätestens daraufhin schlagen die US-Streitkräfte und die im Süden operierenden Verbündeten (das sind vor allem Briten, Kanadier, Franzosen, Niederländer, Italiener) zu. Dann entsenden die Familienväter und Clanchefs ihre Söhne in den Kampf. Die westliche Presse

<sup>16</sup> Vgl. Der Spiegel vom 14. 7. 2008, S. 103.

<sup>17</sup> Bernhard Gertz am 23. 2. 2008 im Deutschlandradio, in: [www.dradio.de/dkultur/sendungen/tacheles/743107/drucken/](http://www.dradio.de/dkultur/sendungen/tacheles/743107/drucken/) (30. 7. 2008).

<sup>18</sup> Oberstleutnant Jürgen Rose in: Der Tagesspiegel vom 5. 6. 2008.

<sup>19</sup> Vgl. Susanne Koelbl/Olaf Ihlau, Geliebtes, dunkles Land. Menschen und Mächte in Afghanistan, München 2007, S. 13, 283–284.

<sup>20</sup> Vgl. [www.gruene-bundestag.de/cms/bundestagsreden/doc/186/186847.htm](http://www.gruene-bundestag.de/cms/bundestagsreden/doc/186/186847.htm) (20. 6. 2007); Bündnis 90/Die Grünen, Mit diesem Krieg ist kein Frieden mehr zu machen. Erklärung und Positionspapier zu Afghanistan, Berlin, Sommer 2007, S. 3.

weiß außerdem von zahlreichen Fällen spontanen Widerstands zu berichten, der von den Taliban zunächst unabhängig ist, sich jedoch später oftmals in deren Strukturen eingliedert.“<sup>121</sup> Man muss sich vergegenwärtigen, dass seit 2001 sieben neue Jahrgänge von je 450 000 frustrierten jungen Männern herangewachsen sind,<sup>122</sup> insgesamt also rund 3,1 Millionen. Viele sehen für sich keine Lebensperspektive und könnten bereit sein, sich den Aufständischen anzuschließen.<sup>123</sup>

## Sprachlosigkeit der Politik

Generell sollten wir auf eine Intensivierung der Kampfhandlungen nicht nur im Süden und Südosten, sondern auch in dem bislang ruhigeren, im deutschen Befehlsbereich liegenden Norden vorbereitet sein. Doch findet in der Bundesrepublik bislang keine fundierte Debatte um Ziele, Zeithorizonte, verfügbare Truppen, geländeadequate Ausrüstung und innenpolitisch akzeptable Kosten in Geld und menschlichen Opfern statt. In der deutschen Öffentlichkeit herrschte, befördert durch die zurückhaltende Öffentlichkeitsarbeit der Bundesressorts, lange Zeit der Eindruck vor, dass es sich bei dem Afghanistan-Einsatz um eine Art „Entwicklungshilfe in Uniform“ handele. Eine solche Ausblendung der Realität wird spätestens dann nicht mehr durchhaltbar sein, wenn die von den Verbündeten eingeforderte Beteiligung Deutschlands am „Kämpfen und Sterben“ zu deutlich steigenden Opferzahlen deutscher Soldatinnen und Soldaten führt, welche denjenigen einer Reihe von Verbündeten nahe kommt. Die USA haben inzwischen eine dreistellige Größenordnung erreicht; die Zahl der Opfer in Afghanistan liegt bereits über jener der monatlich im Irak Gefallenen und Verwundeten.

Die deutsche Politik weicht solchen Fragen bislang weitgehend aus. Sie ist auf massive Kampfhandlungen und den zu befürchtenden Anstieg der Opferzahlen mental nicht vorbe-

<sup>121</sup> The New York Times vom 13. 5. 2007.

<sup>122</sup> Afghanische Frauen haben im Durchschnitt sieben Kinder. Bei einer Bevölkerungswachstumsrate von drei Prozent und einer Bevölkerung von rund 30 Millionen ergibt sich ein jährlicher Bevölkerungszuwachs von 900 000 Kindern, davon etwa die Hälfte Knaben, die ab etwa 15 Jahren das Kampfalter erreichen. Herfried Münkler spricht von einem „youth bulge“.

<sup>123</sup> Vgl. Gunnar Heinsohn, *Söhne und Weltmacht. Terror im Aufstieg und Fall der Nationen*, Zürich 2003.

reitet. Dies beginnt bei der Diktion der offiziellen Verlautbarungen. Der Vorsitzende des Bundeswehr-Verbandes fordert daher: „Wir müssen in unserer Sprache zu mehr Klarheit finden. Wir haben beispielsweise das Soldatenversorgungsgesetz novelliert und dabei Regelungen für den Einsatz deutlich verbessert, die verwundete Soldaten und Witwen gefallener Soldaten besserstellen. Aber wenn Sie in dieses Gesetz hineinschauen und suchen, ob es den Begriff ‚Krieg‘ gibt, den Begriff ‚Kampf‘ oder ‚Angriff‘, den Begriff ‚gefallen‘ oder den Begriff ‚verwundet‘ – den werden Sie dort nicht finden. Auch da sind wir nicht ehrlich in der Sprache. Und wenn jemand von einem Selbstmordattentäter in Afghanistan in die Luft gejagt und dabei getötet wird, dann würden wir in der Sprache des Gesetzes seiner Witwe mitteilen, ihr Mann ‚sei bei einem Einsatzunfall seinen Verletzungen erlegen‘. Wenn jemand von einem Sprengstoffattentat ereilt wird, dann ist er nicht bei einem Einsatzunfall getötet worden, sondern er ist gefallen für die Bundesrepublik Deutschland, denn es ist unser Parlament, das ihn dorthin geschickt hat, um seinen militärischen Auftrag zu erfüllen.“<sup>124</sup>

## Ziele, Zeithorizonte und politische Akzeptanz

Die politischen Parteien sind sich dessen bewusst, dass zwei Drittel der Wählerinnen und Wähler den Afghanistan-Einsatz ablehnen. Im Juni 2008 kündigte Bundesverteidigungsminister Franz Josef Jung für den Herbst 2008 eine vom Bundestag zu beschließende Aufstockung des deutschen Truppenkontingents von 3500 auf 4500 Mann an. Eine umfassende explizite Begründung erfolgte nicht. Welche kurz-, mittel- und langfristigen Ziele sollen damit innerhalb welcher Zeithorizonte erreicht werden? Auf welche weiteren Aufstockungen sollten wir vorbereitet sein? Welche Ziele erscheinen realistischerweise erreichbar? Anhand welcher Indikatoren überprüfen wir die Zielerreichung? Läuft die Mission mittelfristig auf eine Art von UN-Dauerprotektorat hinaus? Wird die afghanische Seite eine fremde Truppenpräsenz von ein bis zwei Jahrzehnten, wie sie im Gespräch sind, akzeptieren? Wie sehen unsere Exit-Strategien aus für den Fall, dass sich die Ziel-

<sup>124</sup> B. Gertz (Anm. 17).

vorstellungen als unrealisierbar erweisen? Riskieren wir eine schrittweise „Vietnamisierung“? Inwieweit ist unser Afghanistan-Engagement strategisch eingebettet in die regionalpolitische Dimension, insbesondere mit Blick auf die Fragilität Pakistans und die nuklearen Ambitionen des Iran?

Die Strukturierung solcher komplexen Problemlagen geht sinnvollerweise von den realistischen Beschränkungen aus.<sup>125</sup> Was erscheint machbar und sollte gemacht werden? Was erscheint *nicht* realisierbar und sollte deshalb auch *nicht* explizit oder implizit, offen oder verdeckt angestrebt werden? Als zentrale Beschränkung erweist sich die Fähigkeit und Bereitschaft der Verbündeten, eine ausreichende Zahl von Truppen zu stellen. Dies beinhaltet die Gefahr, sich in einer Mission zu verstricken, für welche die dafür erforderlichen Ressourcen nicht zur Verfügung stehen. Dabei geht es zentral um die Zahl der Soldaten und die den geografischen Einsatzbedingungen (Hitze, Staub, schwieriges Gelände) angepasste Ausrüstung. NATO-Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer beklagt immer wieder, dass die Allianz nicht genug Truppen bereitstelle. US-Verteidigungsminister Gates forderte die Alliierten im Juni 2008 erneut auf „to live up to our pledges, in both civilian and military spheres, necessary for success in Afghanistan.“<sup>126</sup>

## Kapazitätsgrenzen

Die amerikanischen Kapazitäten sind zu erheblichen Teilen im Irak gebunden. Reserven müssen für den Fall einer eskalierenden Konfrontation mit dem Iran sowie einer eventuellen Destabilisierung Pakistans gehalten werden. Die US-Regierung plant, das amerikanische Kontingent 2009 um 7000 auf über 40 000 aufzustocken. Sie reagiert damit auf die Weigerung anderer NATO-Staaten, mehr Soldaten zu schicken.

Das kürzlich erschienene Weißbuch zur Umstrukturierung der französischen Streitkräfte empfiehlt eine Reduzierung der für

<sup>125</sup> Vgl. zur Strukturierungsmethodik für solche komplexen Problemlagen: Dieter Weiss, Infrastrukturplanung. Ziele, Kriterien und Bewertung von Alternativen, Berlin 1971, S. 8 f.

<sup>126</sup> <http://nato.usmission.gov> (30. 6. 2008).

Auslandseinsätze verfügbaren Truppen von bisher 50 000 auf 30 000. Zusätzlich sollen 3000 Mann für punktuelle Eingriffe im Ausland in Bereitschaft gehalten werden.<sup>127</sup>

Die Bundeswehr umfasst rund 250 000 Soldatinnen und Soldaten. Davon entfallen aber nur 35 000 auf so genannte Eingreifkräfte, die vorrangig für multinationale friedens erzwingende Maßnahmen hoher Intensität vorgesehen sind. Weitere 70 000 Mann sind Stabilisierungskräfte für Operationen niedriger und mittlerer Intensität für ein weites Spektrum friedensstabilisierender Maßnahmen. 147 500 Mann entfallen auf so genannte Unterstützungskräfte für Einsatzplanungen und -durchführungen und die Aufrechterhaltung des Grundbetriebes der Bundeswehr.<sup>128</sup>

Offiziere mit Balkan-Erfahrung plädieren für eine durchhaltefähige Militärpräsenz in Afghanistan, wie sie erfolgreich für das Kosovo mobilisiert wurde. Dort wurde eine physisch jederzeit und überall sichtbare und einsetzbare KFOR-Truppe von 16 000 Soldaten stationiert, bezogen auf eine Bevölkerung von 2,1 Millionen und ein Territorium von rund 10 900 Quadratkilometern. Die überwältigende Präsenz machte die Entschlossenheit glaubhaft. Widerstände waren erkennbar aussichtslos.

Die Afghanistan-Mission hingegen wurde mit unzureichenden Mitteln begonnen und wird mit unzureichenden Mitteln weitergeführt. 48 000 Soldaten (41 000 ISAF plus 7000 OEF) stehen auf einem Territorium (652 000 qkm), das 60 mal größer ist als das Kosovo (10 900 qkm) und eine vierzehn Mal größere Bevölkerung hat (29,8 gegenüber 2,1 Millionen). Um in Afghanistan eine vergleichbare militärische Präsenz *pro Kopf der Bevölkerung* wie im Kosovo herzustellen, wäre eine Truppenstärke von 230 000 Mann erforderlich. Egon Bahr sprach in einem Interview von einer Größenordnung von 200 000. Bei einer Relation wie im Kosovo *pro Quadratkilometer* ergäbe sich eine Truppenstärke von 960 000 Soldaten. In vertraulichen Gesprächen wird eine Zahl von 800 000 genannt.

<sup>127</sup> Vgl. Le Monde vom 17. 6. 2008; Ronja Kempin, Frankreichs neue Sicherheitspolitik, Berlin 2008.

<sup>128</sup> Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin 2006, S. 110 f.

Die Research And Development (RAND) Corporation kommt in einer Evaluierung der bisherigen internationalen Militäreinsätze zur Stabilisierung und Staatenbildung zu dem Ergebnis, dass für einen Erfolg 11,5 bis 20 Sicherheitskräfte (Militär plus Polizei) pro 1000 Einwohner benötigt werden. Bei Zugrundelegung der niedrigeren Relation von 11,5 ergäbe sich für Afghanistan eine erforderliche Größenordnung von 365 000 Sicherheitskräften. Es sind dort aber nur 48 000 Soldaten der internationalen Koalition plus etwa 16 000 Soldaten der Afghanischen Nationalen Armee (ANA) präsent.

Bei den Angehörigen der Afghanischen Nationalen Polizei (ANP) kann „erstens nicht von verlässlicher Verfügungsgewalt der staatlichen Autorität ausgegangen werden, da die Polizeikräfte unter erheblichem Einfluss der Beziehungsgeflechte lokaler Machthaber stehen. Zweitens durchliefen bislang nicht mehr als 50 000 Polizisten Schulungen unterschiedlicher Intensität und wurden lediglich bis auf ein Grundniveau ausgerüstet. Dass drittens die afghanischen Polizeikräfte für massive Korruption berüchtigt sind, nährt Zweifel, dass die Polizei einen substantiellen Beitrag zur Sicherung des staatlichen Gewaltmonopols leistet.“<sup>129</sup>

Sascha Lange, der Autor einer Studie der Berliner Stiftung Wissenschaft und Politik, warnt vor dem „Risiko, dass man Personen zu Polizisten ausbildet, die sich gegenüber kriminellen Strukturen loyal verhalten und unter Umständen zu Gegnern werden können.“<sup>130</sup> Entsprechend urteilt auch Brigadegeneral Dieter Dammjacob, der bis Juli 2008 der Chef des ISAF-Regionalkommandos Nord war: „Bei der Polizei geht es sehr, sehr langsam. Solange Polizisten dort eingesetzt werden, wo ihre Familien leben, können sie sich den lokalen Machtstrukturen nicht entziehen. Wir müssen einen Weg finden, um die Polizei landesweit zu verteilen. Sonst sehe ich keine Lösung, die rasch greifen kann.“<sup>131</sup>

<sup>129</sup> Sascha Lange, Die Bundeswehr in Afghanistan. Personal und technische Ausstattung in der Einsatzrealität, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, März 2008, S. 10.

<sup>130</sup> Ebd., S. 31.

<sup>131</sup> Interview in: Der Tagesspiegel vom 30. 6. 2008.

„Die Personalstärke aller in Afghanistan zur Verfügung stehenden Kräfte ist somit zweifellos zu gering, um Aussicht auf sicheren Erfolg zu bieten. (. . .) Mit der Zahl der gegenwärtig bereitgestellten Kräfte ist ISAF nicht imstande, die öffentliche Ordnung flächendeckend sicherzustellen.“<sup>132</sup> Somit „droht mittelfristig ein Scheitern des ganzen Ansatzes der Staatenbildung. (. . .) Die bisher zögerlichen Truppenaufstockungen sowie der sich abzeichnende Abzug der Soldaten einzelner Verbündeter lassen vermuten, dass die Herausforderungen sich noch verstärken werden.“<sup>133</sup> Und weiter: „Da sich die Sicherheits-situation aber insgesamt weiter verschlechtert, muss die Wirkungskraft der ISAF substantiell gesteigert werden, soll der Gesamteinsatz nicht dem Risiko des Scheiterns ausgeliefert werden.“<sup>134</sup>

Für die Gesamtlage kommt der Autor der zitierten Studie zu dem Ergebnis: „Die Sicherheitssituation in Afghanistan spitzt sich zu. Dabei sind die in Afghanistan eingesetzten Kräfte zu schwach, um ein staatliches Gewaltmonopol zu errichten und dauerhaft zu gewährleisten.“<sup>135</sup> Der Vorsitzende des Bundeswehr-Verbandes, Oberst Gertz, bestätigt: „Wir haben zu wenig Mittel und zu wenig Personal investiert.“<sup>136</sup>

## Ausrüstungsdefizite

Auch im Norden haben Selbstmordattentate, Hinterhalte auf Patrouillen, Sprengfallen, Raketen- und Mörserbeschuss von Feldlagern zugenommen. Im Juni 2003 hatte ein Selbstmordattentäter in Kabul einen ungepanzerten Bus der Bundeswehr in die Luft gesprengt. Vier Soldaten starben, 29 wurden zum Teil schwer verletzt.<sup>137</sup> Aus solchen Vorfällen hat die Bundeswehr gelernt. Die brisante Einsatzrealität macht indessen weiterhin Defizite der Ausrüstung sichtbar. Diese sind auch Folge einer Beschaffungspolitik, die jahrzehntelang an den Bedrohungspotentialen großer gepanzerter Kampfverbände des Warschauer Pakts orientiert war. Nun geht es im Rahmen von *peace keeping* und *peace enfor-*

<sup>132</sup> S. Lange (Anm. 29), S. 11–12.

<sup>133</sup> Ebd., S. 12.

<sup>134</sup> Ebd., S. 32.

<sup>135</sup> Ebd.

<sup>136</sup> B. Gertz (Anm. 17).

<sup>137</sup> Der Spiegel vom 16. 6. 2008, S. 102.

cing missions um kleinräumige Aufklärung als Teil einer asymmetrischen Kriegsführung, um Beweglichkeit kleinerer, leichter, aber gepanzelter Fahrzeuge, um Geländegängigkeit, um Funktionsfähigkeit bei Staub und hohen Temperaturen sowie um die logistische Beherrschbarkeit von Wartung und Reparaturen. Auch der ehemalige Generalinspekteur der Bundeswehr, Harald Kujat, verweist auf „gravierende Ausrüstungsdefizite.“<sup>138</sup>

Dazu gehören etwa Flugtransportkapazitäten, unbemannte Aufklärungsflugzeuge (Drohnen), vernetzte Elektronik oder ein verbesserter Schutz der Feldlager in Kunduz, Mazar-e Sharif und Faizabad gegen Raketen-, Artillerie- und Mörserbeschuss. „Bisher waren in den Bundeswehrlagern nur deshalb keine Opfer zu beklagen, weil sich in den getroffenen Bereichen gerade niemand aufhielt oder die Sprengköpfe der Waffen nicht explodierten. (. . .) Sollte der Lagerschutz weiterhin so unzureichend sein, ist künftig mit Opfern zu rechnen.“<sup>139</sup>

Engpässe bestehen sowohl bei Hubschraubern und gepanzerten Transportfahrzeugen als auch bei deren Schutz vor Panzerabwehrgranaten und Raketen.<sup>140</sup> Zusammenfassend heißt es schließlich: „Auf die drohende Lageverschlechterung in Afghanistan ist die Bundeswehr im Einsatzgebiet materiell nicht vorbereitet. Fähigkeitslücken werden zwar erkannt, wurden bislang aber nicht geschlossen. Unter den Voraussetzungen der derzeitigen Rüstungsplanung (Bundeswehrplan 2008) wären die meisten derzeitigen Mängel, wenn überhaupt, nicht ohne größere Verzögerung (erst im Verlauf des nächsten Jahrzehnts) zu beheben.“<sup>141</sup> Ähnlich kritisierte der Wehrbeauftragte des Bundestages, Reinhold Robbe, im Januar 2008 „vor allem die schlechte Ausrüstung der im Norden des Landes eingesetzten Bundeswehrsoldaten. So fehle es an gepanzerten Fahrzeugen, die mehr Sicherheit bringen könnten. Zudem gebe es Probleme bei der Lieferung von Ersatzteilen.“<sup>142</sup>

<sup>138</sup> [www.spiegel.de/politik/ausland/0,151,531943,00.html](http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,151,531943,00.html) (28. 7. 2008).

<sup>139</sup> S. Lange (Anm. 29), S. 24.

<sup>140</sup> Ebd., S. 27.

<sup>141</sup> Ebd., S. 6.

<sup>142</sup> Der Tagesspiegel vom 1. 2. 2008.

## „. . . es wird noch lange dauern“

Weithin unreflektiert sind auch die mutmaßlichen Zeithorizonte der Militärpräsenz. Aus der Sicht des Afghanistan-Konzepts der Bundesregierung kann die Intervention „dann beendet werden, wenn der Aufbau afghanischer Polizei und Armee soweit fortgeschritten ist, dass die afghanische Regierung selbst für ein sicheres Umfeld sorgen kann, das Wiederaufbau und nachhaltige Entwicklung erlaubt.“<sup>143</sup> Oberst Kjell Inge Bakken, der Kommandeur der norwegischen Quick Reaction Force, die im Juli 2008 von einem deutschen Kontingent abgelöst wurde, meinte: „Es wird vielleicht noch zehn, 15 Jahre dauern.“<sup>144</sup> Der ehemalige Verteidigungsminister Peter Struck erklärte in einem Interview: „Ich sage: Wir müssen drin bleiben. Es wird noch lange dauern, bis wir das Land verlassen können. In zehn Jahren werden wir wissen, wo wir stehen.“<sup>145</sup> In der von Bundesaußenminister Steinmeier vor dem Deutschen Bundestag abgegebenen Regierungserklärung zu Afghanistan vom 25. Juni 2008 ist noch undeutlicher die Rede von einer militärischen Präsenz, „die zum Ziel hat, sich eines Tages selbst überflüssig zu machen.“<sup>146</sup> Verlautbarungen anderer *stakeholders* sprechen von einem Verbleib bis 2013, oder von ein bis zwei Jahrzehnten wie auf dem Balkan. Schwer vorstellbar erscheint, dass die afghanische Seite ein allmähliches, ungeplantes Hineindriften in eine protektorsähnliche Dauerdominanz akzeptiert, etwa unter dem Schirm der UN und bei de facto eingeschränkter Souveränität.

## Eine notwendige öffentliche Debatte

Von immer größeren Teilen der Bevölkerung werden die Interventionstruppen heute schon als unwillkommene Besatzung wahrgenommen, und Präsident Karsai fordert im Rahmen seines Wahlkampfes um die Präsidentschaft im Jahre 2009 eine größere *Afghan ownership* ein. Die Geschichte Afghanistans hält Erfahrungen bereit, welche die Akteure nachdenklich machen sollten. Karsai hat wieder-

<sup>143</sup> Presse- und Informationsdienst (Anm. 6), S. 13.

<sup>144</sup> Der Tagesspiegel vom 1. 7. 2008.

<sup>145</sup> Der Tagesspiegel vom 6. 7. 2008.

<sup>146</sup> Auswärtiges Amt, Bundesaußenminister Steinmeier vor dem Deutschen Bundestag, Regierungserklärung zu Afghanistan, Berlin, 25. 6. 2008, S. 3.

holt mehr Respekt und mehr Mitsprache, beginnend bei der Durchführung militärischer Operationen, angemahnt und gegen die hohe Zahl ziviler Opfer protestiert.

In der Bundesrepublik bedarf es einer umfassenden offenen Diskussion über Zeithorizonte, realistische Möglichkeiten der Zielerreichung, über Mitteleinsatz, Kosten, denkbare regionalpolitische Weiterungen (Iran, Pakistan, arabische Welt) und Risiken. Geht es – wie auf dem Balkan – um einen Einsatz von ein bis zwei Jahrzehnten oder um eine Dauerpräsenz, deren Ende nicht absehbar ist? Noch sensibler erscheint die Frage zu sein, welche Zahl von Gefallenen und Verwundeten die deutsche Öffentlichkeit hinzunehmen bereit ist, bis sie möglicherweise einen Rückzug der eigenen Soldatinnen und Soldaten erzwingt.

Als bisheriges Ergebnis darf festgehalten werden: Ungeachtet substantieller Erfolge deutscher und internationaler Entwicklungsorganisationen und eines beeindruckenden Einsatzes ausländischer Helfer und ihrer afghanischen Counterparts unter riskanten Bedingungen ist Afghanistan weit davon entfernt, flächendeckende sicherheitspolitische Voraussetzungen für eine umfassende, sich selbst tragende sozioökonomische Entwicklung zu bieten. Aber auch dort, wo die Sicherheitslage relativ stabil ist, fehlt es an institutionellen Kapazitäten. Erhebliche Mittel werden durch Korruption abgeschöpft. Entsprechend verhalten fällt eine Zwischenevaluierung der Bundesregierung aus, welche die Schwachstellen nüchtern benennt.<sup>147</sup>

Gleichzeitig sinkt die Akzeptanz des Afghanistan-Engagements in der deutschen Wählerschaft. Nimmt man die Aussage wörtlich, dass Deutschlands Sicherheit am Hindukusch verteidigt werde, so würde dies eine substantielle Erhöhung unseres bündnispolitischen Engagements erfordern. Dann ginge es nicht mehr primär um generelle Hinweise auf Bündnisverpflichtungen und diplomatische Konfliktminimierung. Erforderlich wäre eine entschiedene Mitsprache erstens bei der Festlegung realistischer Ziele und Zeithorizonte der Allianz in Verknüpfung mit messbaren Indikatoren der Zielerreichung (*benchmarks*), zweitens bei der Formulierung einer

kohärenten Strategie und Einsatzphilosophie, drittens bei der Durchführung der militärischen und zivilen entwicklungspolitischen Maßnahmen in enger Kooperation mit ANA und ANP sowie unter weitestgehender Vermeidung ziviler Opfer, und viertens bei der Formulierung einer Exit-Strategie.

Völlig inadäquat, wiewohl im politischen Prozess wahrscheinlich, wäre eine Abfolge stufenweiser Aufstockungen von Bundeswehrkontingenten und Ausrüstungslieferungen (Tornados, AWACS, Hubschrauber etc.) primär unter dem wachsenden Druck der Bündnispartner. Erforderlich ist vielmehr eine transparente Debatte über zwischenzeitliche Erfolge und Misserfolge und deren jeweilige Ursachen, über das Erreichte, das nicht Erreichte und das innerhalb übersehbarer Zeithorizonte voraussichtlich auch nicht Erreichbare. Notwendig erscheint eine Adjustierung von Zielen und Mitteln. Eine kontinuierliche Beobachtung der Wirkungen der sicherheitspolitischen Maßnahmen sollte Entscheidungsgrundlage der jeweiligen Bundestagsmandate werden. Besondere Berücksichtigung verdienen dabei auch die spezifischen deutschen Interessen im Nahen und Mittleren Osten sowie der große politische Goodwill der Bundesrepublik in der Region, der von Fall zu Fall auch für regionale Kooperationsinitiativen der EU aktivierbar ist.

Ohne eine vorausschauende strategische Linie könnte sich das Engagement der Bundesrepublik in Afghanistan in einer Lage wiederfinden, die *ex ante* definitiv nicht gewollt war, sich aber *ex post* als Abfolge von kurzfristig orientierten und teilweise inkonsistenten Partialentscheidungen ergab, von Entscheidungen also, von denen jede für sich genommen unterhalb der innenpolitischen Sensitivitäts- bzw. öffentlichen Protestschwelle blieb. Bei unachtsamer Handhabung könnte sich ein „Vietnamisierungseffekt“ ergeben.

<sup>147</sup> Vgl. Presse- und Informationsamt (Anm. 6), S. 25.

Stefan Fröhlich

# Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik im Rahmen der EU

Auch wenn viele Beobachter es anders einschätzten: Das eigentliche Problem des Kurswechsels in der Außen- und Europapolitik unter der rot-grünen Koalition lag keinesfalls ausschließlich im politischen Stil und der Antikriegshaltung der Bundesregierung

**Stefan Fröhlich**

Dr. phil. habil, geb. 1958; Professor für Internationale Politik an der Universität Erlangen, Kochstraße 4, 91054 Erlangen. [snfroehl@phil.uni-erlangen.de](mailto:snfroehl@phil.uni-erlangen.de)

während des Irak-Krieges. Gewiss, die Methode, mit der Bundeskanzler Gerhard Schröder diesen Kurswechsel während dieser Krise einleitete und das transatlantische Verhältnis auf eine neue, gleichberechtigte Basis zu stellen suchte, entsprach kaum den gewohnten diplomatischen Usancen in den bilateralen Beziehungen. Doch sein am 13. September 2002 vor dem Parlament formulierter Anspruch, über die „existentiellen Fragen der deutschen Nation“ – also auch und gerade über die Frage von Krieg und Frieden – in Berlin zu entscheiden, signalisierte das gewandelte Selbstverständnis der Republik und stellte es zugleich als logische und überfällige Konsequenz aus der fundamental geänderten weltpolitischen Lage Deutschlands und Europas seit dem Ende des Kalten Krieges und dem Zusammenbruch der alten Weltordnung dar.<sup>1</sup>

Seit den Tagen Konrad Adenauers war zwar im europäischen Einigungsprogramm stets auch eine latente bis offene Ambivalenz gegenüber den USA angelegt. Immer waren die Regierungen aber gleichsam um einen annähernden Gleichklang zwischen Europa- und Amerikapolitik bemüht. Mit dem Zusammenbruch der alten Ordnung wurden jedoch zwangsläufig auch das Ende des transatlantischen Zeitalters und der Beginn einer neuen ordnungspolitischen Rolle Deutsch-

lands in Europa eingeläutet. Auch wenn die anfängliche Furcht vor der dominanten Zentralmacht schon bald der Sorge um den kriselnden Patienten Europas wich, wurde von der Bundesrepublik nunmehr eben auf Grund ihrer geographischen Lage, Größe und Wirtschaftskraft umso mehr die Übernahme einer entsprechenden Führungsrolle als europäische Mittelmacht auch in globalen Fragen erwartet.

## Nationale Interessen als globale Interessen

Wird Deutschland diesem Anspruch bislang gerecht? Und wenn ja, heißt dies, dass deutsche Außenpolitik damit zwangsläufig ziel- und interessenorientierter wird? Zu den vermeintlichen Paradoxien deutscher Außenpolitik gehört es zunächst, trotz völlig veränderter Rahmenbedingungen an den Leitlinien der erfolgreichen bundesdeutschen Außenpolitik festhalten zu wollen.<sup>2</sup> Zu diesen Leitlinien im Sinne der normativen Vorgaben des Grundgesetzes zählen *erstens* das Ziel und Bemühen, zur Wahrung des internationalen Friedens beizutragen (was sich im verfassungsmäßigen Verbot von Angriffskriegen niederschlägt); *zweitens* das Eintreten für einen offenen, kooperativen Multilateralismus (verbunden mit der Bereitschaft, Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen zu übertragen); sowie *drittens* das Bekenntnis zur Wahrung und Verwirklichung der Menschenrechte, zu aktiver Entwicklungshilfe und dem Aufbau von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in der Welt. Bei genauer Betrachtung ist die Orientierung an diesen Grundlinien durchaus auch für die Zeit nach 1989/90 plausibel. Aus ihnen leitete die Bundesregierung im 1994 vorgelegten Weißbuch zur Sicherheitspolitik daher fünf zentrale, faktisch identische Interessen ab: die Bewahrung von Freiheit, Sicherheit und Wohlfahrt der Bürgerinnen und Bürger; die weitere Integration im Rahmen der Europäischen Union (EU); die Bewahrung der transatlantischen Interessen- und Wertegemeinschaft; der Ausgleich und die Heranführung der östlichen Nachbarn und die weltweite

<sup>1</sup> Vgl. Hanns Maull (ed.), *Germany's uncertain Power. Foreign Policy of the Berlin Republic*, Houndsmills 2006.

<sup>2</sup> Vgl. ders., *Nationale Interessen! Aber was sind sie?*, in: *Internationale Politik (IP)*, (2006) 10, S. 62–76.

Achtung des Völkerrechts und der Menschenrechte bzw. eine auf marktwirtschaftlichen Regeln basierende gerechte Weltwirtschaftsordnung.<sup>13</sup>

Allenfalls das transatlantische Verhältnis als Mittel zur Bestimmung des „deutschen Interesses“ hat sich zwar nicht überholt, aber doch zumindest insofern relativiert, als sich die Grundlagen für die Beziehungen seit 1989/90 tatsächlich fundamental verändert haben. Die sonstige Bilanz der Regierungen Helmut Kohl und Gerhard Schröder sieht so aus, dass Deutschland nicht nur plausible Interessen formuliert, sondern durchaus auch (mit) durchgesetzt hat; dies gilt insbesondere für die Prozesse der Vertiefung und Erweiterung der EU, es gilt aber auch – bedingt – für die Beiträge auf dem Balkan, nachdem das Bundesverfassungsgericht 1994 den Weg freigemacht hatte für „out-of-area“-Einsätze der Bundeswehr bei Zustimmung des Bundestages, sowie später zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus und im Rahmen der Konsolidierung der Nachkriegsgesellschaft in Afghanistan.<sup>14</sup> Warum bedingt? Leitlinien müssen nicht unbedingt deckungsgleich sein mit Zielen und Interessen; sie können aus dem jeweiligen Kontext heraus als Richtschnur dienen für eine durchaus flexible und anpassungsfähige Außenpolitik, die sich entweder ihrer eigenen Grenzen aufgrund des Machtpotenzials bewusst ist oder eben diese Selbstbeschränkung aus normativen Gründen zur Staatsraison erklärt. Interessen hingegen sind das, was außenpolitischen Entscheidungsprozessen als mehr oder weniger abstrakte Motivation der handelnden politischen Akteure zugrunde liegt. Im Idealfall sind sie nicht nur der institutionellen Machtkontrolle im Sinne des *checks and balances* unterworfen, sondern werden auch im Diskurs organisierter Interessen und gesellschaftlicher Akteure entwickelt. In jedem Fall aber beinhalten sie ein aktives Eintreten zur Umsetzung der mit ihnen verbundenen Ziele.

Die Frage ist nur: Inwieweit sind die aus den globalen Herausforderungen und Bedrohungszusammenhängen heraus formulierten

Interessen tatsächlich plausibel und angemessen im Sinne einer für Deutschland unmittelbaren Betroffenheit? Oder ist die deutsche Außenpolitik mit der sukzessiven Ausweitung ihres geostrategischen Aktionsradius zur Unterstützung von internationalen Friedensmissionen dazu übergegangen, deutsche Interessen stillschweigend mit globalen Interessen gleichzusetzen? Die heutige Beteiligung der Bundeswehr an dem so genannten Hybrideinsatz von Vereinten Nationen (UN) und Afrikanischer Union in Darfur, an den UN-Militärbeobachtermissionen in Südsudan (Unmis), Georgien (Unomig) und Äthiopien (Unmee) sowie an der UN-Truppe im Libanon (Unifil), schließlich das deutsche Engagement in den NATO-geführten Missionen unter UN-Mandat im Kosovo (Kfor, 2230 Soldaten) und in Afghanistan (Isaf, derzeit 3825 Soldaten), unterstreichen zwar den Willen zur Übernahme von globaler Verantwortung, zeugen aber von diesem Dilemma. In einer Welt, in der sich plausibel Szenarien konstruieren lassen, in denen asymmetrische (vor allem terroristische) Bedrohungen, damit verbundene Prozesse des Staatszerfalls und der Auflösung von Macht auch die deutsche Sicherheit bedrohen (können), wird es zunehmend schwieriger, außenpolitische Prioritäten zu definieren und die internationale Ordnung im Sinne eigener Interessen zu beeinflussen. Dies gilt gleichermaßen für andere Staaten, deren Interessen in der Regel identisch oder kompatibel mit denen Deutschlands sind und die, selbst im Falle der USA, ebenso wenig in der Lage sind, diese autonom durchzusetzen.

Das Ergebnis ist, dass sich auf diese Weise die deutschen Interessen an sicherheitspolitischen Zielen orientieren, anstatt umgekehrt. Eben dies verrät der Hinweis des neuen Verteidigungsweißbuchs aus dem Jahr 2006, wonach die Bundeswehr als Armee im Einsatz definiert und für die Wahrnehmung deutscher Interessen die permanente Berücksichtigung der Entwicklung in „Gemeinschaften und Bündnissen“, also des globalen „Gemeinwohls“ gefordert wird.<sup>15</sup> Mit anderen Worten: Auch in Ländern, in denen Deutschland keine vertraglich verankerten Beistandsverpflichtungen hat, gilt es, Gefährdungen der Staatengemeinschaft mit deutscher Unterstüt-

<sup>13</sup> Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch 1994, Bonn 1994, S. 42.

<sup>14</sup> Vgl. August Pradetto, Ganz und gar nicht ohne Interessen. Deutschland formuliert nicht nur klare Ziele. Es setzt sie auch durch, in: IP, (2006) 1, S. 114–121.

<sup>15</sup> Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin 2006, S. 14.

zung abzuwenden. Deutsche Interessen sind demnach identisch mit dem Schutz der Staatengemeinschaft; daran ändert auch die Einschränkung nichts, wonach bei jedem Militäreinsatz zuvor zu klären ist, inwieweit deutsche Interessen den Einsatz erforderlich machen. Legitimiert wird diese Interpretation von dem neuen völkerrechtlichen Konzept der Schutzverantwortung („*responsibility to protect*“), welches weder ein Konzept des Westens oder des Nordens ist noch im Widerspruch zur nationalen Souveränität steht.

Unabhängig davon zwingen die Rechtfertigungsnotwendigkeiten, die aus dieser Unsicherheit im internationalen System heraus entstehen, die deutsche Außenpolitik zunehmend zu einem stärkeren Kosten-Nutzen-Denken. Bedingt durch eine mehrheitlich kritische Öffentlichkeit in Bezug auf die deutsche Beteiligung an Militäreinsätzen hat Deutschland sein finanzielles Engagement in Krisengebieten mittlerweile erheblich reduziert.<sup>16</sup> Anders als in den 1990er Jahren, in denen zweistellige Milliardenbeträge an die Bündnispartner zum Ausgleich für militärisches Fernbleiben vom Golfkrieg gezahlt wurden, leistet die Bundesrepublik heute für die Stabilität insbesondere im „Größeren Mittleren Osten“ finanziell bedeutend weniger.<sup>17</sup> Trotz der Proliferation von Krisenherden und der Zunahme der deutschen Beteiligung an UN-Friedensmissionen sind die finanziellen Grundlagen der Bundeswehr seither real um etwa ein Drittel geschrumpft.<sup>18</sup> Unter dem Druck internationaler Forderungen, sich bei Auslandseinsätzen stärker zu engagieren, auch militärische Risiken in Kauf zu nehmen, ist somit von der Mentalität eines „Klientelstaates“ in der offiziellen Außenpolitik nicht mehr viel übrig geblieben. Und hinter aller Idealisierung der UN während des Irak-Krieges verbarg sich zumindest unterschwellig die machtpolitisch

<sup>16</sup> Zur kritischen Haltung der Bevölkerung und zum Problem der fehlenden Kommunikation durch die politischen Eliten vgl. Thomas Bauer/Sarah Seeger, Politische Kommunikation zwischen politischen Eliten und Bevölkerung – Leitfaden für eine sicherheitspolitische Debatte in Deutschland, CAP Analyse, (2008) 1.

<sup>17</sup> Vgl. Jochen Thies, Dabei ohne Debatte. Plädoyer für einen außen- und sicherheitspolitischen Diskurs in Deutschland, in: IP, (2007) 2, S. 111.

<sup>18</sup> Vgl. Franz-Josef Meiers, Zu neuen Ufern? Die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik in einer Welt des Wandels 1990–2000, Paderborn 2006, S. 329 ff.

begründete Intention der Bundesregierung, nicht nur an weltpolitischen Entscheidungen mitwirken zu können, sondern auch über die Form und die Mittel des Einsatzes mitzubestimmen.<sup>19</sup> Hinter diesen Anspruch konnte auch die Große Koalition und wird wohl auch jede künftige Regierung nicht mehr zurücktreten.

## Rückwirkungen auf die Europapolitik

Dies gilt auch auf europäischer Ebene: Gerhard Schröder hatte sich bereits vor dem EU-Gipfel in Nizza im Jahr 2000 das französische Konzept von der „Macht Europa“ („*Europe puissance*“) zu eigen gemacht und für eine gemeinsame europäische Antwort auf die globalen Herausforderungen in Form verstärkter deutsch-französischer (und nach Möglichkeit eben auch erweiterter intergouvernementaler) Anstrengungen bei der sicherheits- und verteidigungspolitischen Kooperation plädiert. Eine Entsprechung fand dieser verstärkte, erweiterbare Bilateralismus auf gesamteuropäischer Ebene durch Berlins starke Personalisierung vor allem der Russland-Politik in dieser Phase. Mit dieser doppelten Fixierung auf die „Großen“, welche im Falle Frankreichs durch die Beschädigung der deutsch-amerikanischen Beziehung geradezu zwangsläufig verstärkt wurde, weckte die Regierung nicht nur unter „Altmitgliedern“ wie Italien, Spanien oder Großbritannien, sondern auch und vor allem bei den „Neumitgliedern“ größtes Unbehagen und historisch belastete Assoziationen. Die Angst vor einem deutsch-französischen Direktorium, das in Europa die Richtung vorgeben wolle, und einer möglichen Verlängerung der Achse nach Moskau, wie sie sich im Irak-Konflikt abzeichnete, löste unter den mittel- und osteuropäischen Ländern antihegemoniale Reflexe aus – erst recht, als das exklusive deutsch-russische Vorhaben einer gemeinsamen Gasleitung durch die Ostsee bekannt wurde. Auch in Washington gab es den Verdacht, Paris und Berlin arbeiteten

<sup>19</sup> Zu diesem Befund, so bilanziert Hellmann, kommt im Großen und Ganzen das ganze Spektrum „vom rechts-konservativen Lager bis zur Linken“. Vgl. Gunther Hellmann, „... um diesen deutschen Weg zu Ende gehen zu können.“ Die Renaissance machtpolitischer Selbstbehauptung in der zweiten Amtszeit der Regierung Schröder-Fischer, in: Christoph Egle/Remut Zohlnhöfer (Hrsg.), Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002–2005, Wiesbaden 2007, S. 453–479.

an einer Gegenpolbildung zur amerikanischen Macht. Befördert wurden solche Bedenken durch das Bestreben der Bundesregierung, in den Verhandlungen zum Vertrag über eine Verfassung für Europa die Rolle Deutschlands in der EU zu stärken. Mit der Idee der Aufwertung des Europäischen Rates und des Prinzips der „doppelten Mehrheit“ für Mehrheitsvoten im Ministerrat entstand der Eindruck, dass Deutschland gemeinsam mit Frankreich und Großbritannien versuche, die Kommission faktisch als verlängerten Arm des Europäischen Rates zu instrumentalisieren. Die Bundesregierung knüpfte damit an ihre Grundhaltung während der ersten deutschen Ratspräsidentschaft an, als sie ihre Amtszeit mit Forderungen nach einer Reduzierung des deutschen EU-Haushaltsbeitrages begann, die Altautorichtlinie ein halbes Jahr lang blockierte und deutsche Europaparlamentarier unter Druck setzte, die seit elf Jahren vorbereitete Übernahmerichtlinie abzulehnen.<sup>10</sup>

Die Große Koalition versuchte nun dieses Bild von einer zu sehr an den nationalen Interessen ausgerichteten Außen- und Europapolitik, welche Deutschland bisweilen in den Rang eines gleichberechtigten Akteurs im Konzert der Großmächte erhoben hatte, zu korrigieren. Zu den vordringlichsten Aufgaben gehörte zunächst die Verbesserung der transatlantischen Beziehungen. Bundeskanzlerin Angela Merkel bekundete bei ihrem Antrittsbesuch in Washington die Bereitschaft zu einem Neuanfang, aber auch den Willen, nicht in eine Position der bedingungslosen Gefolgschaft zurückzufallen. Ebenso löste sich die Große Koalition aus der nahezu vorbehaltlosen Frankreich-Fixiertheit und dem Bilateralismus mit Moskau.<sup>11</sup> Das Ergebnis dieses vorsichtigen Kurswechsels ist ambivalent: In dem Maße, wie Frankreich sich nicht (mehr) auf die bedingungslose Unterstützung Berlins verlassen kann, wächst der Handlungsspielraum für die Bundesregierung ge-

genüber den kleinen und mittleren Staaten und muss auch Frankreich diplomatisch beweglicher werden. Die Bundesregierung anerkennt damit zumindest wieder zwei wesentliche Grundprinzipien für den Erfolg des europäischen Einigungsprozesses. *Erstens:* deutsche außenpolitische Interessen ließen sich immer dann „verkaufen“, wenn sie als europäische definiert wurden.<sup>12</sup> *Zweitens:* der deutsch-französische Motor war immer dann erfolgreich, wenn beide Seiten zu einem Kompromiss finden mussten und nicht der eine bedingungslos dem anderen folgte. Die behutsam vorgetragene Kritik an Jacques Chiracs neuer Nukleardoktrin, die Distanzierung von der auch von der Wählerschaft in Frankreich ganz offensichtlich verworfenen EU-Vollmitgliedschaft der Türkei, die weniger vorbehaltlose Unterstützung der längst überholten Agrarpolitik Frankreichs (trotz der im Koalitionsvertrag geäußerten Versicherung, die Zusagen aus dem Agrarkompromiss vom Oktober 2002 nicht in Frage stellen zu wollen) sowie die ersten deutlichen Anzeichen für den Einsatz in Richtung einer NATO-kompatiblen gemeinsamen Sicherheitspolitik der EU signalisierten die Absage an einen gaullistischen Kurs und den Willen zur Rückkehr zu einer insgesamt flexibleren Europapolitik. Gleichzeitig gelang es der Großen Koalition, die sonstigen Differenzen in ein insgesamt milderer Licht zu tauchen – beginnend bei der Frage der Lösung der Verfassungskrise über die Dienstleistungsrichtlinie bis hin zum französischen Wunsch nach steuerlichen Sonderregelungen für einzelne Berufsgruppen. Vorstellungen von Europa als eigenständiger Macht, die versucht, die Übermacht der USA auszugleichen, trat die Regierung damit deutlich entgegen.

Auf der anderen Seite aber hatte der vorübergehende Einsatz der Bundesregierung für den Verfassungsvertrag und eine Fortführung des Ratifizierungsprozesses über das Jahr 2006 hinaus wohl eher Symbolcharakter und diente vor allem als Signal, dass wieder stärker mit einem deutschen Engagement für Europa und für die Vertiefung der Integration zu rechnen sei. Der Vertrag von Lissabon würde die Union aus der Sicht Berlins zwar insgesamt effizienter machen, da in vielen Fällen der Zwang zur Einstimmigkeit weg-

<sup>10</sup> Vgl. Gerald Schneider/Stefanie Bailer, Mächtig, aber wenig einflussreich: Ursachen und Konsequenzen des deutschen Integrationsdilemmas, in: *Integration*, 25 (2002) 1, S. 49–60.

<sup>11</sup> Vgl. Stefan Fröhlich, Außenpolitik: Mehr als nur ein Stilwechsel?, in: Roland Sturm/Heinrich Pehle (Hrsg.), *Wege aus der Krise? Die Agenda der zweiten Großen Koalition*, Opladen 2006, S. 221–238; Hartmut Marhold, *Deutsche Europapolitik nach dem Regierungswechsel 2005*, in: *Integration*, 29 (2006) 1, S. 3–22.

<sup>12</sup> Vgl. Gunther Hellmann, *Deutschland, Europa und der Osten*, in: *IP*, (2007) 3, S. 21–28.

fiele und Kommission und Parlament verkleinert würden. Zudem erhalte die EU einen auf zweieinhalb Jahre ernannten Ratspräsidenten sowie einen Hohen Repräsentanten für die Außenpolitik. Aber das Prinzip der „doppelten Mehrheit“, das allerdings erst in den Jahren 2014 bis 2017 wirksam sein soll, würde den Machtzuwachs der Vertreter der drei Großen (Frankreich, Deutschland und Großbritannien) bei der Herstellung von qualifizierten Mehrheitsbeschlüssen weiter verstärken und den Ministerrat als intergouvernementales Organ der Union als eigentliche Machtzentrale der Gemeinschaft belassen. Bei allem Bekenntnis zu europäischem Engagement hält somit auch die Bundesrepublik heute eine nüchterne Perspektive für den weiteren Vertiefungsprozess parat: Da weitere große Integrations sprünge derzeit nicht gewünscht werden, betreibt sie eine pragmatische Politik der kleinen Schritte und notwendiger Korrekturen. Dies gilt im Übrigen auch für die EU-Erweiterung.

## Deutschlands Beitrag im Rahmen der GASP und ESVP

Während das Projekt eines bundesstaatlichen, föderalen Europas zumindest vorläufig aufgegeben scheint, vertraut die Bundesregierung in dem zentralen Politikbereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) offensichtlich auf ein Mehr an Integration und Zusammenarbeit – ohne am Anspruch auf nationale Souveränität in diesem sensiblen Politikfeld zu rütteln. Jedenfalls plädieren die beiden großen Volksparteien explizit für eine Präzisierung und Einbettung des militärischen Instrumentariums der deutschen Sicherheitspolitik in den Gesamtzusammenhang der GASP.<sup>13</sup> In dem Maße, wie sich nach 1989/90 die Parameter für die deutsche Außenpolitik verändert hatten, wandelte sich auch das Leitbild für europäisches Handeln auf der internationalen Bühne. Die bis dato gültige Idee von der Zivilmacht Europa, die eher kurzfristig reagiert, ist zwar heute nicht überholt, wird aber zusehends ergänzt durch den Anspruch einer (zumindest) regionalen Großmacht mit aktivem

<sup>13</sup> Vgl. Bernhard Rinke, Die beiden großen deutschen Volksparteien und das „Friedensprojekt Europa“: Weltmacht, Zivilmacht, Friedensmacht?, Baden-Baden 2006.

globalen Gestaltungswillen. Voraussetzung für diese Entwicklung war auch aus Sicht Berlins die Flexibilisierung der GASP durch die deutsch-französische Kooperation. Diese war zwar nicht mit einer Aufgabe der traditionellen deutschen Vermittlerrolle gegenüber Washington zwischen französischem Unabhängigkeitsanspruch und britischem NATO-Primat verbunden, wohl aber mit der erwähnten Aufhebung einer Politik der Äquidistanz zugunsten einer „europäischen“ Lösung in der Frage nach der Gestaltung der GASP/ESVP. Mit anderen Worten: Die europäische Integration war und ist keine Alternative, sondern die Voraussetzung für eine Partnerschaft Europas mit den USA. Mit dieser Sichtweise von einem hinreichend unabhängigen und eigenständigen europäischen Pfeiler hatten sich die deutsche und französische Position in dieser Frage erheblich angenähert – und zwar von Berlin in Richtung Paris.

Deutschland hat auf diesem Weg unter allen Regierungen seit der Wiedervereinigung entsprechend deutlichere Akzente bezüglich der Ausgestaltung der GASP/ESVP gesetzt. Es folgte damit zum einen der Erkenntnis, dass die GASP und ESVP echte Alternativen zu einzelstaatlichen Initiativen darstellen, zum anderen der Einsicht, dass die EU – bedingt dadurch, dass Europa seinen Status als herausragendes Handlungsfeld der USA verloren hat – mehr denn je gezwungen ist, sich eigenständig zu positionieren. Bereits unter Helmut Kohl folgte die deutsch-französische Gründung des Eurokorps (1992) der Idee der differenzierten Integration. Vier Jahre später unterbreiteten die damals zuständigen Außenminister Klaus Kinkel und Hervé de Charette im Vorfeld der Amsterdamer Regierungskonferenz den Vorschlag einer „verstärkten Zusammenarbeit“ auf dem Gebiet der GASP und die Idee, dass der Europäische Rat vorrangige Bereiche der GASP („Gemeinsame Strategien“) definieren könne, die schließlich im Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit umgesetzt würden. Dieser Vorschlag ging gleichsam auf eine Initiative Kohls und Chiracs vom Dezember 1996 zurück; weder Frankreich noch Großbritannien waren bereit, in ähnlicher Weise zu einer Stärkung der GASP beizutragen. Darüber hinaus akzeptierte die Bundesrepublik in dieser Phase Frankreichs Vorschlag der Einsetzung eines Hohen Repräsentanten für die Außen-

politik, der wiederum den intergouvernemental organisierten Rat stärken würde.

Mit ihrer Politik signalisierte die Bundesrepublik die Hinwendung zu einem pragmatischen Ansatz, der dem integrationspolitischen Ideal einer vertieften außen- und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit aller Mitgliedstaaten zwar weiter verpflichtet blieb, bei dem es aber zunächst um eine Stärkung der Handlungsfähigkeit der EU als internationalem Akteur ging. Da diese aufgrund der unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten nicht in einem größeren Rahmen möglich war bzw. ist, orientierten sich alle Bundesregierungen bis zum Gipfel von Nizza und darüber hinaus an den Ideen einer flexiblen Integration – allerdings nach Möglichkeit im Rahmen der bestehenden Verträge und nicht im Sinne unkoordinierter Initiativen verschiedener Gruppen von Mitgliedstaaten. Auch während der Verhandlungen zum Verfassungsvertrag blieb diese Linie eines „rationalisierten Intergouvernementalismus“ ein zentrales Anliegen Berlins – und zwar auch und besonders im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik.<sup>14</sup> Dieser im Rahmen der Konventsverhandlungen formulierte Anspruch war selbstverständlich Ausfluss des erwähnten generellen Richtungswechsels in der deutschen Außenpolitik seit Mitte der 1990er Jahre. Von diesem Zeitpunkt an legten die Ereignisse auf dem westlichen Balkan geradezu zwangsläufig auch in der Bundesrepublik eine stärkere Berücksichtigung des militärischen Instrumentariums nahe.<sup>15</sup> Mit der Einigung der Mitgliedstaaten auf die ESVP 1998/99 und mit der deutschen Beteiligung am militärischen Einsatz der NATO im Kosovo als Konsequenz der langanhaltenden Debatte über „out-of-area“-Einsätze der Bundeswehr hatte die Bundesrepublik endgültig ihre „zivile Unschuld“ ver-

<sup>14</sup> Zum Begriff des „rationalisierten Intergouvernementalismus“ vgl. Wolfgang Wessels, Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2003/04, Baden-Baden 2004, S. 27–38; Janis Emmanouilidis, Der Weg zu einer neuen Integrationslogik: Elemente flexibler Integration in der Europäischen Verfassung, in: Werner Weidenfeld, Die Europäische Verfassung in der Analyse, Gütersloh 2005, S. 149–172.

<sup>15</sup> Vgl. John Hulsman/Jan Techau, Zu hohe Erwartungen? EU-Vorsitz und G-8-Vorsitz 2007, in: IP, (2007) 1, S. 16–25.

loren.<sup>16</sup> Und mit der gewählten Losung von der „humanitären Intervention“ ließ sich am Ende sogar der grüne Koalitionspartner, der ursprünglich ein UN-Mandat gefordert hatte, von dem Einsatz überzeugen. Von da an verstärkten sich die deutschen Anstrengungen – wiederum im Verbund mit Frankreich –, die sicherheits- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit in Europa voranzutreiben. Nach der maßgeblich von Paris und Berlin betriebenen Übernahme der so genannten Petersberg-Aufgaben der Westeuropäischen Union (WEU) hat die EU seit 1999, getragen von steigenden Zustimmungswerten zu einer aktiven gemeinsamen Außenpolitik, zahlreiche sicherheitspolitische Beschlüsse gefasst und schrittweise verwirklicht – auch, was den Aufbau eigenständiger Krisenreaktionskräfte betrifft.

Nachdem das ursprüngliche Ziel des Aufbaus Europäischer Streitkräfte von 60 000 Mann bis 2003 im Grunde gescheitert war, war es vor allem der Initiative Berlins zu verdanken, dass die Forderungen nach einer starken sicherheits- und verteidigungspolitischen Rolle der EU bei dem umstrittenen Treffen der Staats- und Regierungschefs Belgiens, Deutschlands, Frankreichs und Luxemburgs am 29. April 2003 in Brüssel („Pralinengipfel“) wieder aufgegriffen wurden. Im Kern ging es um die Einrichtung einer Zelle (oder wie Kritiker meinten, eines EU-Hauptquartiers) im belgischen Tervuren zur kollektiven Planung und Führung autonomer Einsätze der Union. Mit einer solchen verband sich nicht nur die Idee einer Avantgardegruppe für die ESVP, sondern auch die Vorstellung von einer größeren Unabhängigkeit von den USA. Entsprechend spaltete der Vorschlag die EU-Mitgliedstaaten und drohte auch die NATO zu schwächen. Dass Berlin daraufhin wieder zugunsten von Planungs- und Kommandostrukturen innerhalb des Bündnisses einlenkte, zeigte, wie sehr die Überlegungen zunächst von den erheblichen Irritationen im transatlantischen Verhältnis und innerhalb der Gemeinschaft im Zusammenhang mit der Irak-Krise geprägt waren.

<sup>16</sup> Vgl. Franco Algeri, Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik im europäischen Kontext, in: Thomas Jäger/Alexander Höse/Kai Oppermann (Hrsg.), Deutsche Außenpolitik, Wiesbaden 2007, S. 106–122, hier S. 115.

Am Ende einigte sich die EU auf dem Brüsseler Gipfel im Dezember 2003 auf einen von Deutschland und Frankreich gemeinsam mit Großbritannien präsentierten Vorschlag zur Einsetzung einer kleinen Zelle mit zivilen und militärischen Komponenten innerhalb des bereits bestehenden EU-Militärstabs. Damit signalisierte die Union den Willen, zumindest auf dem Weg zu einer größeren Eigenständigkeit auf militärischem Gebiet fortzufahren – vorübergehend auch auf Kosten der Geschlossenheit der EU insgesamt. Dieser Prozess könnte vor allem durch die zunehmende Kooperation der drei Großen beschleunigt werden, wie sie sich auch bei der Initiative Frankreichs und Großbritanniens Anfang 2004 zur Aufstellung so genannter „battle groups“ abzeichnete. Mittlerweile beteiligen sich daran 18 von 27 Mitgliedstaaten, was zeigt, dass die im neuen Reformvertrag vorgesehene „strukturierte Zusammenarbeit“ auch in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bereits praktiziert wird. Berlin schloss sich diesem Konzept umgehend an und plädierte in diesem Zusammenhang für eine Umschichtung der europäischen Rüstungsausgaben zugunsten kleinerer und mobilerer Eingreiftruppen in den Mitgliedstaaten. Damit bestätigte die Bundesregierung lediglich den seit Anfang des Jahrhunderts erkennbaren Trend zu einer weltweiten Präsenz der Bundeswehr.

Begleitet wird diese zunehmende europäische Selbstbehauptung und „Balancepolitik“ (Werner Link) von einer längst praktizierten Eigenständigkeit der Union im politisch-diplomatischen Bereich, deren konzeptioneller Rahmen sich in der Europäischen Sicherheitsstrategie vom Dezember 2003 ablesen lässt. Dies geschieht in weitgehender Kongruenz zur Nationalen Sicherheitsstrategie Washingtons bezüglich der Benennung der (geo)strategischen Interessen bzw. Herausforderungen, aber doch mit deutlich unterschiedlichen Akzenten hinsichtlich der ordnungspolitischen Vorstellungen und Instrumente.<sup>17</sup> Auch hier gilt, dass diese Eigenständigkeit in nahezu allen Bereichen von Berlin unterstützt wird – ob im Dauerkonflikt mit Iran, wo Deutschland gemeinsam mit Frankreich und Großbritannien mit Unterstützung des Hohen Vertreters der GASP im Namen der Gesamt-EU diplomatisch handelt und verhandelt, ob im

Rahmen der Balkan-Kontaktgruppe, der Somalia-Kontaktgruppe, oder im Rahmen des Nahost-Quartetts. Entsprechend wachsen die Sorgen in Washington, dass durch Deutschlands Abkehr von der traditionellen Mittlerrolle die transatlantischen Spannungen weiter zunehmen könnten – gleichwohl jede Bundesregierung eine solche Abkehr selbstverständlich lautstark dementieren würde. Wie immer man diesen Spagat bewerten mag, fest steht, dass gerade die Entwicklung der GASP und ESVP (von der Zivilmacht zur Zivilmacht mit militärischen Mitteln) ganz untrennbar mit der Entwicklung der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik verbunden ist. Für beide gilt, dass sie heute ihre Interessen wesentlich deutlicher benennen, als sie dies noch vor einem Jahrzehnt getan haben, und ganz unbestritten liegt die Zukunft der deutschen Außenpolitik in Europa.

## Ausblick

Nach wie vor gilt, dass deutsche Außenpolitik ihren internationalen Einfluss primär über die EU und das NATO-Bündnis vermittelt. Auch künftig lässt sich das Problem der „kritischen Größe“ Deutschlands am besten über das Schicksal der Union lösen. Allerdings ist Berlin auch zusehends bemüht, die Grenzen eigener oder deutsch-französischer Initiativen – der Irak-Krieg hat dies deutlich gemacht – auszuloten. Europäisches Engagement wird nun einmal im Wettstreit nationaler Interessen innerhalb der Union bestimmt. Bei den daraus abgeleiteten Kompromissen wird der Einfluss deutscher Akzente gemäß des größer gewordenen diplomatischen Gewichts der Bundesrepublik – ähnlich wie im Falle der Wirtschafts- und Währungsunion – auch im Rahmen der GASP/ESVP geradezu zwangsläufig zunehmen. Insofern wird es für die Bundesrepublik darauf ankommen, der wachsenden Skepsis hinsichtlich weiterer Vertiefungsschritte der EU in der Gesellschaft zumindest vorläufig durch eine verstärkte strategische und problemorientierte Zusammenarbeit im kleineren Kreis zu begegnen, bei der sich durchaus auch die eigenen Interessen widerspiegeln.

<sup>17</sup> Vgl. Stefan Fröhlich, Die Europäische Union als globaler Akteur, Wiesbaden 2008.

# Möglichkeiten einer Neuorientierung deutscher Außen- und Sicherheitspolitik

Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik vollzieht sich nach wie vor in einem dezentralisierten anarchischen Selbsthilfesystem, in dem Staaten unter den Bedingungen eines Macht- und Sicherheitsdilemmas agieren und interagieren.<sup>1</sup> Existenzhaltung und

**Carlo Masala**  
Dr. phil., geb. 1968; Professor für Internationale Politik an der Universität der Bundeswehr München, 85577 Neubiberg.  
carlo.masala@unibw.de

gegebenenfalls Existenzentfaltung stellen für Staaten daher ein Problem ersten Ranges dar. In ihren Beziehungen untereinander sind Staaten

stets mit dem Problem der Macht konfrontiert bzw. ihr ausgesetzt, sodass zwischenstaatliche Zusammenarbeit zwar nicht unmöglich, aber schwierig ist: Es fehlt eine übergeordnete Instanz, die den an der Kooperation beteiligten Staaten hinsichtlich der voraussichtlichen Kosten und des Nutzens Sicherheit bieten bzw. einen Ausgleich zwischen Vor- und Nachteilen gewähren kann. Aus dieser Perspektive ist Außen- und Sicherheitspolitik immer auch Machtpolitik.

Während es im Hinblick auf die Grundstruktur des internationalen Systems seit dem Westfälischen Frieden von 1648 keine Veränderung gab, so hat das Ende des Ost-West-Konflikts, was die Machtverteilung zwischen den Großmächten angeht, einen entscheidenden Wandel eingeleitet. Das Resultat wird von einigen Wissenschaftlern<sup>2</sup> fälschlicherweise als Unipolarität charakterisiert, was sich vielfach auch in der öffentlichen Meinung widerspiegelt. Ein genauer Blick auf die aktuelle Machtkonstellation zwischen den Großmächten offenbart aber, dass es sich bei dem gegenwärtigen internationalen System um ein multipolares System mit unipolarem sicherheitspolitischem Kern handelt,<sup>3</sup> in dem die USA auf Grund ihrer militärischen Stärke

eine besondere, jedoch nicht die herausragende Stellung einnehmen. Diese Grundstruktur des internationalen Systems hat auf die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik insbesondere drei Auswirkungen, die im Folgenden skizziert werden sollen.

## Konsequenzen

1. Der Aufstieg von Großmächten: Nicht erst seit dem bewaffneten russisch-georgischen Konflikt vom Sommer 2008 ist die Tendenz zu beobachten, dass regionale Mächte mit zunehmendem Selbstbewusstsein und ordnungspolitischen Anspruch auf die Bühne der internationalen Politik getreten sind. Insbesondere Russland und China machen aus ihren Ansprüchen keinen Hehl. Teils offen, teils verdeckt verfolgen sie eine „*strategy of denial*“, die darauf abzielt, den militärischen, politischen und ökonomischen Einfluss der USA in ihren jeweiligen Regionen zurückzudrängen.<sup>4</sup> Aber auch Brasilien und Indien entwickeln sich zu regionalen Großmächten, die zunehmend die institutionellen Strukturen der in Zeiten des Ost-West-Konfliktes aufgebauten Weltordnung in Frage stellen.<sup>5</sup>

All diesen aufsteigenden Mächten ist gemein, dass sie (noch?) keine offen revisionistische Politik betreiben, die auf eine revolutionäre Umgestaltung der gegenwärtigen internationalen Ordnung zielt. Jedoch gibt es bereits Anzeichen dafür, dass einige dieser Staaten neben der machtpolitischen Konkurrenz zu den USA auch einen ordnungspolitischen Dis-

<sup>1</sup> Vgl. John H. Herz, *Weltpolitik im Atomzeitalter*, Stuttgart 1961, S. 130 f.

<sup>2</sup> Vgl. William Wohlforth/Stephen G. Books, *International Relations Theory and the Case Against Unilateralism*, in: *Perspectives on Politics*, 3 (2005) 3, S. 509–524.

<sup>3</sup> Vgl. Carlo Masala, *Den Blick nach Süden. Die NATO im Mittelmeerraum (1990–2003)*, Baden-Baden 2005, Kap. II.

<sup>4</sup> Vgl. zu Russland: Monica Duffy Toft, *Russia's Recipe for Empire*, in: [www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story\\_id=4462](http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=4462) (22. 9. 2008); zu China: Thomas Christensen, *Fostering Stability or Creating a Monster? The Rise of China and U.S. Policy toward East Asia*, in: *International Security*, 31 (2006) 1, S. 81–126.

<sup>5</sup> Vgl. Sarah Sewall, *A Strategy of Conservation: American Power and the International System*, Harvard Kennedy School, Faculty Research Papers, Mai 2008, S. 8. Siehe dazu auch den Beitrag von Jörg Faust und Dirk Messner in diesem Heft.

sens im Bereich der Interpretation staatlicher Souveränität zu westlichen Staaten suchen. Die von den westlichen Industrieländern im vergangenen Jahrzehnt betriebene Aufweichung der Souveränitätsnorm durch eine vermeintliche Schutzpflicht („*duty to protect*“),<sup>16</sup> welche besagt, dass interne Angelegenheiten eines Staates unter gewissen Umständen (Völkermord, ethnische Vertreibungen) andere Staaten zum Eingreifen verpflichte, wird von diesen Ländern abgelehnt. Insbesondere Russland und China wenden sich gegen eine Einschränkung der Souveränitätsnorm und betonen die fortdauerende Relevanz des Nichteinmischungs-Prinzips.<sup>17</sup> Wie sich der Aufstieg neuer Großmächte in Zukunft konkret vollziehen wird – ob kooperativ oder konfrontativ – ist eine Frage, die aus heutiger Sicht nicht beantwortet werden kann. Dennoch ist bereits jetzt absehbar, dass das zukünftige internationale System, in dem Deutschland agieren und interagieren wird, ein multipolares sein wird. Ob diese Multipolarität stabil oder instabil<sup>18</sup> sein wird, hängt maßgeblich davon ab, ob die aufsteigenden Mächte die neue Ordnung als eine legitime, ihren Interessen dienliche, oder illegitime wahrnehmen werden. Sollte Letzteres der Fall sein, so ist eine Rückkehr zu einer globalen Politik der Konfrontation nicht auszuschließen.

2. Die Schwächung multilateraler Institutionen: Die bisherige multilaterale Ordnung gerät auch seitens der Staaten, die maßgeblich an ihrem Aufbau beteiligt waren (vor allem der USA) zunehmend unter Druck. Denn seit dem Ende des Ost-West-Konflikts lehnen die Vereinigten Staaten zwar nicht den Multilateralismus als System der zwischenstaatlichen Beziehungen ab, torpedieren jedoch einen vertragsbasierten Multilateralismus, der ihre eigene Handlungsfreiheit (aus ihrer Perspektive) unnötig einschränkt.<sup>19</sup> Statt auf vertrag-

lich basierte und damit handlungseinschränkend wirkende multilaterale Institutionen setzen die USA zunehmend auf informelle Gremien (wie z. B. die Proliferation Security Initiative), die aus ihrer Sicht flexibler und effektiver sind und die reale Machtverteilung zwischen den USA und den anderen an solchen Initiativen beteiligten Staaten besser widerspiegeln. Aufgrund der gemeinsamen Mitgliedschaft in der NATO wirkt die zunehmende Abkehr der USA von tradierten Institutionen (insbesondere im sicherheitspolitischen Bereich) auch unmittelbar auf die Bundesrepublik Deutschland. Aus amerikanischer Sicht ist die transatlantische Allianz ein zu vernachlässigendes Instrument ihrer politischen und militärischen Machtprojektion geworden, da sie kaum mehr zur Durchsetzung ihrer Interessen genutzt werden kann. Da nach dem Ende des Ost-West-Konflikts Interessendivergenzen zwischen den USA und insbesondere den „alten europäischen“ NATO-Mitgliedern in nahezu allen politischen und militärischen Fragen vorherrschen,<sup>10</sup> ist seitens der amerikanischen Administration, aber auch der außenpolitischen Eliten am Potomac ein zunehmendes Desinteresse an der Allianz zu konstatieren.<sup>11</sup> An die Stelle von Politik in Institutionen tritt zunehmend Politik außerhalb von Institutionen, in Direktoraten oder sogenannten „Koalitionen der Willigen“ oder „Fähigen“.

Die Schwächung multilateraler Institutionen ist jedoch nicht nur auf der globalen Ebene zu beobachten und nicht nur durch die USA verursacht. Sie vollzieht sich auch regional: Durch die Ost-Erweiterung der Europäischen Union (EU) bei gleichzeitig ausbleibender Vertiefung hat sich auch der Handlungsrahmen Deutschlands in Europa stark geändert – und zwar nicht nur, was die institutionelle Weiterentwicklung der EU anbetrifft, sondern auch was ihre Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik anbelangt. Insbesondere die Frage, wie die Beziehungen zu den USA und zu Russland zukünftig gestaltet werden sollen, spaltet die Unionsmitglieder. Die meisten osteuropäischen Staaten

<sup>16</sup> Vgl. Allen Buchanan/Robert O. Keohane, The Legitimacy of Global Governance Institutions, in: Ethics and International Affairs, 20 (2006) 4, S. 405–437.

<sup>17</sup> Vgl. China, Russia issue joint statement on a new world order, Pressemitteilung der chinesischen Botschaft in Australien, 4. 7. 2005, in: <http://au.china-embassy.org/eng/xw/t202227.htm> (22. 9. 2008).

<sup>18</sup> Zu der Unterscheidung zwischen stabiler und instabiler Multipolarität vgl. John J. Mearsheimer, The Tragedy of Great Power Politics, New York 2001, Chap. 8.

<sup>19</sup> Vgl. G. John Ikenberry, Is American Multilateralism in Decline?, in: Perspectives on Politics, 1 (2003) 3, S. 533–550.

<sup>10</sup> Vgl. Helga Haftendorn, Das Ende der alten NATO, in: Internationale Politik (IP), 57 (2002) 4, S. 49–54.

<sup>11</sup> So haben sich beide Kandidaten im aktuellen Präsidentschaftswahlkampf bislang kaum zur Allianz und ihrer Bedeutung für die Außen- und Sicherheitspolitik der USA geäußert.

würden eine Konzeption befürworten, in der Europa unter amerikanischer Hegemonie eine konfrontative Politik gegenüber der russischen Föderation betreibt, was von den meisten Gründungsmitgliedern der EU abgelehnt wird. Dieser konzeptionelle Dissens lähmt die konsequente Weiterentwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und vor allem der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) zu Instrumenten politischer und militärischer Machtprojektion der EU.<sup>12</sup>

3. Das Ende des politischen Westens: Die skizzierte Schwächung von NATO und EU – der beiden für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik zentralen multilateralen Institutionen – fördert eine Einsicht zu Tage, der sich die meisten führenden Politiker der Bundesrepublik bis heute verstellen: nämlich die Tatsache, dass „der Westen“ als politische Handlungseinheit nicht mehr existiert. Zwar werden die europäischen Staaten und die USA auch weiterhin durch ihre gemeinsame Geschichte und Kultur aufs Engste miteinander verbunden bleiben. Aber daraus zu folgern, dass sie auch zukünftig eine stabile politische Handlungseinheit bilden, wäre verfehlt.<sup>13</sup>

Nach dem Wegfall des gemeinsamen Feindes werden die USA und Europa nur noch auf einer Ad-hoc-Basis, wenn Interessenidentität vorherrschend ist, gemeinsam handeln. Wenn jedoch zwischen den USA und den Europäern, wie auch unter den Europäern selbst, Interessendivergenzen überwiegen sollten, wird die Außen- und Sicherheitspolitik im transatlantischen und europäischen Rahmen durch „Koalitionen der Willigen“ und „Fähigen“ dominiert sein. Diese werden sich der vorhandenen

<sup>12</sup> Vgl. Daniela Kietz/Volker Perthes (Hrsg.), Handlungsspielräume einer EU-Präsidentschaft. Eine Funktionsanalyse des deutschen Vorsitzes im ersten Halbjahr 2007, Berlin 2007.

<sup>13</sup> Anders als Angelo Bolaffi und auch Werner Link sehe ich auch nicht die Aufteilung in den amerikanischen und den europäischen Westen, da die Interessendivergenzen unter den Mitgliedstaaten der EU ebenso groß sind, wie die zwischen der EU und den USA. Vgl. Angelo Bolaffi in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) vom 19. 5. 2003. Allerdings würde ich in Anknüpfung an beide Autoren auch argumentieren, dass die Rekonstruktion des europäischen Westens wahrscheinlicher ist, als die des transatlantischen Westens.

Institutionen teilweise bedienen, jedoch auch außerhalb dieser handeln, wenn eine Zusammenarbeit in Institutionen nicht möglich sein sollte.

## Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik seit der Wiedervereinigung

Die Außen- und Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland ist nach der Wiedervereinigung den neuen sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen nur bedingt angepasst worden. Dort wo dies geschah, erfolgte die Anpassung spontan und nicht als Teil einer grundlegenden außen- und sicherheitspolitischen Strategie, die das Ziel verfolgt, die außenpolitische Staatsräson des wiedervereinigten Deutschlands neu zu bestimmen.<sup>14</sup> Statt eine grundlegende Debatte zu führen,<sup>15</sup> wurde „*piecemeal engineering*“ betrieben – Stückwerk, das nur darauf ausgerichtet ist, die kurzfristigen außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen zu bewältigen.

Die noch 1990 angestrebte gesamteuropäische Friedensordnung, in welche die deutsche Einheit eingebettet werden sollte, kam nicht zustande und ihre Herstellung wurde auch in den darauffolgenden Jahren weder von der Bundesrepublik noch von anderen europäischen Staaten aktiv vorangetrieben. Dies führte dazu, dass bei der politischen Elite aber auch bei der Bevölkerung der russischen Föderation ein Versailles-Komplex entstanden ist: Russland betrachtet sich nicht nur als Verlierer des Ost-West-Konfliktes, sondern auch als einen Staat, der beim Aufbau einer europäischen Nachkriegsordnung ausgegrenzt wird. Der sich ausgeschlossen fühlende Kriegsverlierer erkennt die neue Ordnung nicht als legitim an: Historisch betrachtet kann eine solche Konstellation durchaus zu Revanchismus füh-

<sup>14</sup> Vgl. Werner Link, Grundlinien der außenpolitischen Orientierung Deutschlands, in: APuZ, (2004) 11, S. 3–8.

<sup>15</sup> Um Missverständnissen vorzubeugen rede ich nicht, wie so viele, einer Debatte um die Definition nationaler Interessen das Wort. Alle Regierungen der Bundesrepublik Deutschland haben stets intern wie öffentlich ihre nationalen Interessen sehr deutlich formuliert. Worum es hier geht, ist die Debatte um eine „*grand strategy*“, die Ziele und Instrumente deutscher Außenpolitik miteinander verbinden soll. Vgl. Joachim Krause, Auf der Suche nach einer Grand Strategy. Die deutsche Sicherheitspolitik seit der Wiedervereinigung, in: IP, 60 (2005) 8, S. 16–25.

ren. Aus dieser Perspektive wird die russische Politik der vergangenen Jahre gegenüber Europa und den USA erklärbar.

An die Stelle des Aufbaus einer gesamteuropäischen Nachkriegsordnung trat die Anpassung der EU und der NATO. Beide sollten erweitert und vertieft (bzw. im Falle der NATO transformiert) werden. Doch die vielbeschworene Parallelität von Erweiterung und Vertiefung vollzog sich lediglich als Erweiterung, denn wichtige Fragen, wie etwa die nach der inhaltlichen Raison von Vertiefung (respektive Transformation) und ihrer institutionellen Ausgestaltung, wurden ausgespart.<sup>16</sup> Sicherheitspolitisch vollzog Deutschland den Balanceakt, die deutsche Bevölkerung an Auslandseinsätze zu gewöhnen. Aufgrund einer von der politischen Elite in Bonn bzw. Berlin dem deutschen Wahlvolk implizit unterstellten pazifistischen Tendenz wurden Auslandseinsätze deutscher Streitkräfte zu meist als Teil humanitärer Interventionen „verkauft“: Die Rolle der Bundeswehrsoldaten sei hauptsächlich die von bewaffneten Entwicklungshelfern. Diese Strategie, die Mitte der 1990er Jahre sicherlich richtig war,<sup>17</sup> schlägt mittlerweile auf die deutsche Politik zurück: Während sich die Aufgaben deutscher Soldaten in Afghanistan gewandelt haben und sich ihre ursprüngliche Mission zusehends zu einem Kampfeinsatz entwickelt, scheut die Politik davor zurück, dies den Bürgerinnen und Bürgern zu erklären und um Zustimmung zu der veränderten Rolle der Bundeswehr zu werben.

Nach dem 11. September 2001 – vor dem Irak-Krieg – gab es zum ersten Mal seit der Wiedervereinigung so etwas wie eine Debatte um eine „*grand strategy*“ der Bundesrepublik Deutschland, in der sich die regierende rot-grüne Koalition auf den Aufbau eines europäischen Gegengewichtes gegenüber (und nicht gegen, wie oftmals behauptet wird) den USA verständigte.<sup>18</sup> Damit rückte die euro-

päische Dimension in den Vordergrund deutscher Außen- und Sicherheitspolitik. Dieser Politik war jedoch nur ein kurzer Frühling beschieden. Die Große Koalition fiel zunächst, was die Grundlinien ihrer Außenpolitik anbelangte, in gewohnte Bahnen zurück. In ihrer Regierungserklärung vom 30. November 2005 betonte Bundeskanzlerin Angela Merkel unmissverständlich das Primat der NATO als „stärkste(n) Anker unserer gemeinsamen Sicherheit“<sup>19</sup> und wies dem Aufbau europäischer Verteidigungskapazitäten eine komplementäre Rolle zu. Damit ging sie – wie viele Regierungsoberhäupter vor ihr – von der Vereinbarkeit beider Entwicklungen aus. Zugleich bekannte sie sich auch als eine Befürworterin einer pragmatischen Politik, jedoch nicht im Sinne des Machbaren, sondern im Sinne einer Methode der kleinen Schritte und des bewussten Verzichts auf strategische Visionen.

Welches sind nun die alternativen Handlungsmöglichkeiten deutscher Außen- und Sicherheitspolitik, wenn man den hier dargelegten Annahmen folgt, dass sich *erstens* das internationale System gewandelt hat und *zweitens* eine Politik der kleinen Schritte keine adäquate Antwort auf die Wandlungen im internationalen System ist? Idealtypisch gibt es drei denkbare, mögliche und wahrscheinliche Idealtypen,<sup>20</sup> die im Folgenden kurz skizziert und hinsichtlich ihrer Vor- und Nachteile für deutsche Außen- und Sicherheitspolitik diskutiert werden sollen.

## Deutschland als Juniorpartner der USA

Grundlage der ersten Alternative ist die Annahme, dass die USA weiterhin die dominierende Macht im internationalen System bleiben werden. Europa wird aufgrund seiner internen Differenzen nicht zu einem eigenständigen Akteur in der internationalen Poli-

setzung über die machtpolitische Realisierung deutscher Außenpolitik, in: *WeltTrends*, 13 (2005) 47, S. 117–125.

<sup>19</sup> Angela Merkel, Regierungserklärung vom 30. 11. 2005, in: [www.bunderegierung.de](http://www.bunderegierung.de) (22. 9. 2008).

<sup>20</sup> Jegliche Reflexion über mögliche Neuorientierungen deutscher Außen- und Sicherheitspolitik sollte prinzipiell diese drei Dimensionen unterscheiden: a) das Denkbare, b) das Mögliche und c) das Wahrscheinliche. Damit folge ich Gunther Hellmann, *Deutsche Außenpolitik. Eine Einführung*, Wiesbaden 2006, S. 222 f.

<sup>16</sup> Vgl. Simon Serfaty, *The year of Europe?*, EUISS Opinion, February 2008, in: [www.iss.europa.eu/uploads/media/europe\\_ss.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/europe_ss.pdf) (22. 9. 2008).

<sup>17</sup> Vgl. Timo Noetzel/Benjamin Schreer, *Ende einer Illusion. Die sicherheitspolitische Debatte in Deutschland macht einen großen Bogen um die Wirklichkeit*, in: *IP*, 63 (2008) 1, S. 96–101.

<sup>18</sup> Vgl. Gunther Hellmann, *Der Zwang zur großen Politik und die Wiederentdeckung besserer Welten. Eine Einladung zur Transformation der Auseinander-*

tik, wodurch sich für Deutschland die Frage stellt, wie es seine eigenen Interessen am besten durchsetzen kann. In dieser Situation schlagen einige Autoren vor, dass sich Deutschland im Rahmen der EU zu einem Befürworter einer Anlehnungsstrategie an die USA machen sollte (Arnulf Baring), mit dem Ziel Juniorpartner der Amerikaner zu werden. Europa würde den USA Legitimität verleihen und im Gegenzug die Möglichkeit des Einflusses auf amerikanische Außen- und Sicherheitspolitik erlangen. Diese Juniorpartnerschaft, so Stephan Bierling, sei der einzige Weg für Europa, um globalen Einfluss zu erlangen.<sup>21</sup> Der unzweifelhafte Vorteil einer solchen Strategie läge darin, dass Deutschland wie auch Europa im Bereich der Sicherheitspolitik eine „free-rider“-Rolle einnehmen könnten. Da die USA mit ihren Streitkräften ohnehin nur politische und keine militärischen Partner brauchen, bestünde in einem solchen Szenario für Deutschland oder andere europäische Staaten keinerlei Veranlassung, mehr Geld in die Modernisierung ihrer Streitkräfte zu investieren.

Dem Vorteil einer solchen Neuausrichtung deutscher Außen- und Sicherheitspolitik stehen jedoch massive Nachteile gegenüber, die ein solches Szenario als wenig wünschenswert erscheinen lassen. Zunächst einmal geht dieses Szenario davon aus, dass die Vereinigten Staaten im Kern ihres außen- und sicherheitspolitischen Handelns stets nur zum Vorteil des „Westens“ im allgemeinen handeln. Dies erscheint jedoch im Hinblick auf die Politik der US-Administration unter George Bush jun. mehr als fragwürdig. Darüber hinaus würde eine solche Anlehnungsstrategie Deutschland und Europa in Konflikte hineinziehen, die möglicherweise nicht im deutschen oder europäischen Interesse liegen (z. B. Taiwan). Ferner verkennen Befürworter eines solchen Szenarios, dass Legitimität eine soziale Kategorie ist.<sup>22</sup> Das heißt, Legitimität von Handeln wird nicht dadurch erzielt, dass der Kreis derjenigen groß ist, die handeln, sondern, dass diejenigen, die an einer Handlung nicht teilnehmen, diese als legitim erachten. Aus den dargelegten Gründen erscheint eine solche Alternative für die deutsche

Außen- und Sicherheitspolitik wenig sinnvoll. Sie ist darüber hinaus auch nicht wünschenswert, da sie Deutschland und Europa auf Dauer zu Hilfstruppen der USA degradieren würde.

## Deutschland als Großmacht

Angesichts der Schwäche bestehender multilateraler Institutionen im transatlantischen und europäischen Raum wäre eine weitere denkbare Alternative, dass Deutschland verstärkte Anstrengungen dahingehend unternimmt, seine eigene Machtposition in dem sich abzeichnenden multipolaren System der internationalen Politik auszubauen. Im Konzert der Mächte könnte die Bundesrepublik dann, je nach eigener Interessenlage, wechselnde Koalitionen mit den anderen Großmächten eingehen. Sie würde damit zur Mitgestalterin einer internationalen Ordnung werden, würde aber auch Gefahr laufen, zum „swing state“ konkurrierender Großmächte zu werden.

Eine solche Option, würde sie denn ernsthaft verfolgt werden, hätte zunächst zwei Konsequenzen. Zum einen müsste die Bundesrepublik erhebliche finanzielle Ressourcen aufwenden, um ihre Streitkräfte zu einer regionalen (und ggf. auch globalen) Machtprojektion zu befähigen. Denn auch in der internationalen Politik des 21. Jahrhunderts wird nur derjenige ein mitbestimmender Teil eines multipolaren Systems sein, der über entsprechende militärische Fähigkeiten verfügt.<sup>23</sup> Zum anderen sollte eine solche Politik von einer Mehrheit der Bevölkerung mitgetragen, ja sogar aktiv befürwortet werden. Um dies zu erreichen, müsste sich die Rhetorik der politischen Elite in Berlin jedoch gewaltig verändern. Die verschleierte Sprache müsste durch einen offenen Diskurs ersetzt werden, welcher der Bevölkerung die Vorteile einer solchen Politik nahebringt und um ihre Zustimmung ringt. Aber auch dann wäre es eher unwahrscheinlich, dass die Mehrheit der Deutschen, angesichts der inzwischen tief verwurzelten Aversion gegen den Einsatz militärischer Macht, einen solchen Politikwechsel begrüßen würde.

<sup>21</sup> Vgl. Stephan Bierling, Die Huckepack-Strategie. Europa muss die USA einspannen, Hamburg 2007.

<sup>22</sup> Vgl. Ian Hurd, Legitimacy and Power in the United Nations Security Council, Princeton 2007.

<sup>23</sup> Vgl. J. J. Mearsheimer, (Anm. 8). In allerletzter Konsequenz würde eine solche Politik auch bedeuten, dass sich Deutschland langfristig über eine eigene nukleare Abschreckung Gedanken machen müsste.

Auf europäischer Ebene hätte eine unilaterale Großmachtspolitik Deutschlands erheblich negative Konsequenzen. Sie würde unweigerlich zu einer europäischen Gegenmachtbildung gegen die Bundesrepublik führen, da sie bei fast allen Mitgliedstaaten der EU die Befürchtung einer deutschen Hegemonie über Europa nach sich ziehen würde. Da Deutschland aber auch heute noch zu klein ist, um eine Hegemonie auf dem europäischen Kontinent zu erringen, und zu groß, um ausbalanciert zu werden (Otto von Bismarck) würde eine solche Politik die Bundesrepublik nicht nur in ihrer Handlungsfaltung hemmen, sondern auch den europäischen Kontinent auf Dauer paralisieren. Somit kann ein solches Szenario für die Zukunft deutscher Außen- und Sicherheitspolitik auch nicht wünschenswert sein.

## Deutschland als (mit)führende europäische Macht

Das letzte Szenario, das eine Alternative für deutsche Außen- und Sicherheitspolitik darstellen könnte, knüpft an die Weiterentwicklung der EU an. Angesichts der Blockade, in der sich die Union seit geraumer Zeit befindet, könnte eine Pioniergruppe von Staaten (im Idealfall die Unterzeichnerstaaten der Römischen Verträge) vorangehen und dem Konzept der differenzierten Integration endlich konkrete Gestalt verleihen. Staaten, die politisch willens und fähig sind, sollten in einzelnen Politikbereichen ihre Verbindungen stärken, ohne dass sie von integrationsunwilligen Staaten daran gehindert werden können. Über ein solches Europa der variablen Geometrie würde sich dann (im besten Falle) ein Kern europäischer Staaten herauschälen, der in allen Politikbereichen der EU eine Vertiefung ihrer Beziehungen anstrebt.<sup>24</sup>

Dieser Kern, der für andere Staaten potentiell offen sein muss, würde insbesondere im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik die EU nach außen (das heißt in der internationalen Politik) repräsentieren. Er würde die EU global handlungsfähig und zu einem verlässlichen Partner für andere Großmächte (und auch für die USA) machen.

<sup>24</sup> Aus der Fülle der Literatur, die zu diesem Konzept existiert, sei nur die eine neuere Studie genannt: Janis Emmanouilidis, *Conceptualizing a Differentiated Europe*, Athen 2008 (i. E.).

Zugleich würde damit auch die Voraussetzung geschaffen, an welcher der Bundeskanzlerin so viel liegt: eine „Stärkung [der] transatlantischen Sicherheitspartnerschaft.“<sup>25</sup> Die Stärkung der EU über die differenzierte Integration würde es Deutschland erlauben, als Mitgestalter der zukünftigen multipolaren Ordnung auf der internationalen Bühne aufzutreten, ohne dass bei den europäischen (Mit-)Führungsmächten Ängste hinsichtlich einer deutschen Dominanz über den europäischen Kontinent geweckt würden, da diese qua ihrer integrativen Verflechtung mit Deutschland Mitspracherechte<sup>26</sup> über Deutschlands Politik hätten.

Ein solches Szenario bedeutet jedoch nicht, dass die deutsche Außenpolitik gänzlich europäisiert würde. Deutschland hätte weiterhin die Möglichkeit, dort, wo seine Interessen nicht mit denen der anderen Staaten übereinstimmen, über sein Netz bilateraler Beziehungen nationale Politik zu betreiben. Wichtig ist jedoch festzuhalten, dass im Fall der Interessenkonvergenz zwischen Deutschland und den anderen Kern-Staaten in der EU Machtressourcen gebündelt werden könnten, um sie mit Gewicht in die internationale Politik einzubringen. Geht man davon aus, dass es im deutschen Interesse liegt, eine Mitgestaltungsrolle bei der Ausgestaltung der internationalen Beziehungen im 21. Jahrhundert zu erwirken, erweist sich letztlich diese dritte Alternative als die einzig realistische, die zugleich wünschenswert ist.

<sup>25</sup> Angela Merkel, Rede anlässlich der Eröffnung der neuen US-Botschaft, Berlin, 4. 7. 2008, in: [www.bundestkanzlerin.de/Content/DE/Rede/2008/07/2008-07-04-eroeffnung-amerikanische-botschaft.html](http://www.bundestkanzlerin.de/Content/DE/Rede/2008/07/2008-07-04-eroeffnung-amerikanische-botschaft.html) (22. 9. 2008).

<sup>26</sup> Vgl. Joseph M. Grieco, *State Interests and Institutional Rule Trajectories: a Neorealist Interpretation of the Maastricht Treaty and European Economic and Monetary Union*, in: Benjamin Frankel (ed.), *Realism. Restatements and Renewal*, London 1996, S. 261–306.

Jörg Faust · Dirk Messner

# Arm, aber einflussreich: „Ankerländer“ als außenpolitische Herausforderung

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts zeichnen sich gravierende Veränderungen im internationalen System ab. Angesichts der kontinuierlichen Zunahme von grenzüberschreitenden Transaktionen und Verflechtungen lassen sich immer mehr internationale Herausforderungen kaum

## Jörg Faust

Dr. rer. pol., geb. 1967; Leiter der Abteilung Governance, Staatlichkeit & Sicherheit am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Tulpenfeld 6, 53113 Bonn.  
Joerg.Faust@die-gdi.de

## Dirk Messner

Dr. rer. pol., geb. 1962; Professor für Politikwissenschaft an der Universität Duisburg-Essen und Direktor des DIE (s. o.).  
Dirk.Messner@die-gdi.de

ausforderungen kaum mehr nur unilateral oder im Kontext regionaler Kooperation lösen. Der Klimawandel, die Begrenzung international organisierter Kriminalität, die ordnungspolitische Einhegung von Handels- und Investitionsströmen oder die Bekämpfung des internationalen Terrorismus zählen dabei zu den wichtigsten Problemen. Diesen kann nur durch gut miteinander abgestimmte globale, regionale und nationale Anstrengungen effektiv begegnet werden. Außenpolitik muss insofern strategisch als ein Mehrebenenansatz konzipiert und umgesetzt werden.

Aus (nicht nur) deutscher Perspektive gibt es eine weitere Herausforderung: Während der vergangenen Jahrzehnte wurden Prozesse globalen Regierens maßgeblich von den etablierten westlichen Demokratien gestaltet, den Ländern der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

(OECD). Heute jedoch nimmt die eigenständige außenpolitische Gestaltungskraft einer Reihe von bedeutenden Ländern in Afrika, Asien und Lateinamerika zu. Dies sind die sogenannten „Ankerländer“, teilweise auch regionale Führungsmächte oder aufstrebende Staaten des Südens genannt. Durch ihre wachsende ökonomische wie sicherheitspolitische Bedeutung sowie die Fähigkeit, ihren Interessen Gehör zu verschaffen, ist die Gestaltung von Prozessen globalen Regierens nicht mehr ein nahezu exklusives Unterfangen der alten OECD-Demokratien. Vielmehr müssen deren bi- wie multilaterale Außenbeziehungen neu austariert werden, um auf die global immer relevanter werdenden Ankerländer angemessen reagieren zu können.

Diese strategische Herausforderung gilt insbesondere auch für Deutschland, das seine Außenpolitik in der Vergangenheit maßgeblich auf die Europäische Union (EU), die transatlantischen Beziehungen sowie auf Mittel- und Osteuropa ausgerichtet hat. Die Beziehungen zu den einflussreichen Staaten Afrikas, Asiens und Lateinamerikas waren dabei auf der bilateralen Ebene „nur“ operativ außenwirtschaftlich oder entwicklungspolitisch geprägt. Eine übergeordnete strategische Verortung dieser Staaten in das internationale System wurde Frankreich, Großbritannien oder den USA, teilweise auch der EU überlassen. Da sich politisch-institutionelle Arrangements auf globaler Ebene in nahezu allen Themenfeldern zu verändern beginnen und auch die bilateralen Beziehungen zu einer Reihe von Ankerländern ein anderes strategisches Potential erlangen, ist eine solche außenpolitische Orientierung allerdings nicht zielführend. Vor diesem Hintergrund werden wir in dem vorliegenden Beitrag auf das Phänomen der „Ankerländer“ eingehen: Hierzu gehört sowohl, ihre definitorischen Gemeinsamkeiten herauszuarbeiten, als auch die signifikanten Unterschiede zu identifizieren, die zwischen ihnen bestehen. Darüber hinaus werden wir uns konkret mit den Herausforderungen für die deutsche Außenpolitik beschäftigen.

## Ankerländer in der internationalen Politik

In den vergangenen Jahren hat die Diskussion um den wachsenden internationalen Einfluss einiger Entwicklungsländer deutlich zuge-

nommen. Vor allem China und Indien, doch auch Staaten wie Brasilien, Indonesien, Mexiko und Südafrika kommt inzwischen eine größere Bedeutung zu, wenn es um die Bewältigung regionaler aber auch globaler Herausforderungen in den Bereichen Sicherheit, Handel, Klimaschutz oder die Regulierung internationaler Finanzmärkte geht.<sup>1</sup>

Einige Beispiele: Ohne eine aktive und kooperativ geprägte Beteiligung Chinas und Indiens wird es kaum möglich sein, ein effektives globales Regime zur weltweiten Reduktion von Treibhausgasen zu etablieren. Gleichzeitig hatte die brasilianische Regierung maßgeblichen Anteil daran, dass eine Reihe von Entwicklungsländern in den Verhandlungen über globalen Freihandel eine relativ einheitliche Position gegenüber den Interessen der OECD-Demokratien einnahm. Ein Abschluss einer neuen Welthandelsrunde ohne die explizite Berücksichtigung der Interessen dieser Entwicklungsländer ist, im Unterschied zu früher, gegenwärtig sehr unwahrscheinlich. Ebenso unrealistisch ist die Vorstellung, dass ohne die Kooperation von Indien, Indonesien und Südafrika eine stabile Sicherheitsstruktur in Südasiens bzw. Südostasien bzw. Subsahara-Afrika entstehen könnte, die wiederum Voraussetzung für eine langfristig effektive Bekämpfung von Staatszerfall und Terrorismus ist. Diese Liste ließe sich leicht weiterführen und es könnte ergänzt werden, dass die genannten Staaten auch in den bilateralen Beziehungen mit den großen OECD-Ländern an Bedeutung gewinnen.

Der Begriff „Ankerland“, der für diese zunehmend einflussreichen Länder benutzt wird, stammt aus der neueren entwicklungspolitischen Diskussion.<sup>2</sup> Auch hier geht es um die Frage, wie mit Entwicklungsländern umzugehen ist, die einerseits noch mit sozio-

ökonomischen Verwerfungen wie Armut und mangelnder Grundbedürfnissicherung großer Bevölkerungsteile konfrontiert sind, andererseits aber aufgrund ihrer dynamischen Wirtschaft und ihres Bedeutungszuwachses selbstbewusster gegenüber den Maßnahmen der traditionellen Entwicklungszusammenarbeit geworden sind. Hinzu kommt, dass der Einfluss dieser Staaten zumindest auf ihr regionales Umfeld meist derart ausgeprägt ist, dass ihre Außenpolitiken die Bemühungen der OECD-Entwicklungszusammenarbeit in ihren Nachbarstaaten unterlaufen kann. So wird zum Beispiel die Wirkung westlicher Demokratieförderung von der russischen Außenpolitik offenkundig konterkariert, wenn diese wenig Interesse am Aufbau demokratischer Strukturen, sondern eher an autokratischen Vasallenstaaten in der Region zeigt. Den potentiell auch überregionalen Einfluss auf die Entwicklungszusammenarbeit der OECD-Staaten illustrieren am drastischsten die wachsenden ökonomischen und politischen Beziehungen zwischen Subsahara-Afrika und China. Das in den vergangenen Jahren substantiell angestiegene Engagement der Volksrepublik in der weltweit ärmsten Region bedeutet nämlich, dass die Bindung westlicher Entwicklungspolitik an politische und ökonomische Reformen insofern untergraben wird, als seitens der chinesischen Regierung keine derartigen Bedingungen gestellt werden.<sup>3</sup>

Im deutschen Kontext wurde der strategische Bedeutungsaufschwung solcher Ankerländer in der Entwicklungspolitik teilweise lediglich als ein Mittel zur besseren Positionierung dieses Politikfeldes begriffen. Doch reift allmählich die Erkenntnis, dass dieses ursprünglich spezifische Problem der Entwicklungspolitik als eine weit allgemeinere Herausforderung für die Außenpolitiken Deutschlands bzw. der OECD-Staaten begriffen werden kann. Die Formel „arm aber einflussreich“ bringt diese auf den Punkt.

Zwar mag China, gemessen in absoluten Zahlen, mittlerweile der weltweit größte Exporteur von Industriegütern sein und eine im-

<sup>1</sup> Vgl. Tilman Altenburg/Julia Leininger, *Global Shifts Caused by the Rise of Anchor Countries*, in: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie, 52 (2008), S. 4–19. Siehe auch Raphael Kaplinsky/Dirk Messner (eds.), *The Impact of Asian Drivers on the Developing World*, in: *World Development, Special Issue*, 36 (2008) 2, S. 197–209.

<sup>2</sup> Vgl. Andreas Stamm, *Schwellen- und Ankerländer als Akteure einer globalen Partnerschaft – Überlegungen zu einer Positionsbestimmung aus deutscher entwicklungspolitischer Sicht*, *DIE Discussion Papers*, (2004) 1.

<sup>3</sup> Vgl. Harry G. Broadman, *China and India Go to Africa. New Deals in the Developing World*, in: *Foreign Affairs*, (2008) March/April; Robert Kappel/Tina Schneidenbach, *China in Afrika: Herausforderungen für den Westen*, *GIGA Focus*, (2006) 12.

posante Anzahl von Ingenieuren und Naturwissenschaftlern beherbergen. Der Anteil der Industriegüterexporte am Pro-Kopf-Einkommen beträgt jedoch nur ein Zehntel im Vergleich zu Deutschland. Auf der Skala des Human Development Index, der sozioökonomische Entwicklung anhand von Einkommen, Bildungsniveau und Lebenserwartung misst, lag China 2007 lediglich auf Platz 81. Auch Indien ist trotz des beeindruckenden Wirtschaftswachstums und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit in einigen Schlüsseltechnologien des 21. Jahrhunderts ein Land, in dem etwa eine halbe Milliarde Menschen unterhalb der Armutsgrenze lebt. Auch Brasilien zählt, trotz seines exzellenten Diplomatenkorps, das die Interessen seiner Regierung auf regionaler und globaler Ebene effektiv zu vertreten versteht, zu den Gesellschaften mit der ungerechtesten Einkommensverteilung.

Dieser Gegensatz zwischen internationalem Einfluss und drängenden sozioökonomischen Problemen im Inneren rückt die maßgeblich von der Entwicklungspolitik bearbeiteten Themenfelder in den Vordergrund, soll doch das außenpolitische Handeln und das Kooperationspotential von Ankerländern in regionalen und globalen Arenen erklärt bzw. strategisch darauf reagiert werden. Denn gerade in großen und einflussreichen Staaten werden sich die drängenden innenpolitischen Themen in der Gestaltung der Außenbeziehungen deutlich widerspiegeln. Das Interesse an einer ausreichenden Rohstoffversorgung und an Technologietransfer für wirtschaftliches Wachstum, die Skepsis gegenüber einem Klimaschutzregime, das die eigenen Wachstumschancen möglicherweise schmälern könnte, der als notwendig erachtete Schutz von Industriesektoren vor ausländischer Konkurrenz oder die Bedenken, heimische Kleinbauern dem internationalen Wettbewerb auszusetzen – all dies sind außenpolitische Positionen, die auf die vielfach immer noch prekären sozioökonomischen Verhältnisse in diesen Staaten zurückzuführen sind bzw. mit denen versucht wird, die im Entstehen begriffenen dynamischen Wirtschaftssektoren sowie die internationalen Wettbewerbs- und Standortvorteile zu stärken.

Verdeutlicht die Formel „arm aber einflussreich“ die Gemeinsamkeiten von Ankerländern, so wäre es dennoch falsch, diese als eine

homogene Gruppe zu begreifen. Insbesondere ihre innenpolitischen Strukturen unterscheiden sich teilweise erheblich. Dies bedeutet, dass die variierende Bereitschaft von Ankerländern zu kooperativem Außenverhalten erst durch die Berücksichtigung innenpolitischer Strukturen und Dynamiken erfasst werden kann.<sup>14</sup> Der Varianz innenpolitischer Transformationsprozesse – zumal zwischen so unterschiedlichen Herrschaftsstrukturen wie Demokratie und Autokratie – kommt dabei besondere Bedeutung zu.<sup>15</sup>

Regierungen von Ankerländern, die besonders ausgeprägten und innenpolitisch potentiell destabilisierenden Transformationsprozessen ausgesetzt sind, verfügen außenpolitisch über weniger Spielraum für langfristig angelegte Kompromisse. Ihre Außenpolitik wird daher größere Rücksicht nehmen müssen auf eine eher labile und durch politische und ökonomische Wandlungsprozesse konfliktträchtigere Akteurskonstellation im Inneren. Stärker autokratisch geprägte Staaten, mit einem nach innen unkontrollierten und umfassenden Herrschaftsanspruch zeichnet gemeinhin aus, dass sie weniger bereit sind, ihre Souveränität nach außen durch internationale Regelwerke zu beschneiden.<sup>16</sup> Zudem ist tendenziell die Erfahrung solcher Regime mit internationaler Einbindung und der Preisgabe nationaler Souveränität geringer.<sup>17</sup> Für die OECD-Staaten bedeutet dies, dass sie mit sehr unterschiedlicher Kooperationsbereitschaft seitens der Anker-

<sup>14</sup> Vgl. etwa Julia Bader, Innenpolitischer Wandel und seine Auswirkungen auf die Außenpolitik Chinas, DIE Discussion Papers, (2008) 4; Antje Kästner, From chaos to pragmatism? The domestic dimension of Russian foreign policy 1991–2008, DIE Discussion Papers, (2008) 19.

<sup>15</sup> Vgl. Thomas Conzelmann/Jörg Faust, Globales Regieren zwischen „Nord“ und „Süd“, 2008 (Manuskript).

<sup>16</sup> Dies belegen etwa Untersuchungen zu Handelskooperation und Technologietransfer. Vgl. Edward Mansfield/Helen Milner/Peter Rosendorff, Why Democracies Cooperate More. Electoral Control and International Trade Agreements, in: International Organization, 56 (2002), S. 477–513; Helen Milner/Keiko Kubota, Why the Move to Free Trade? Democracy and Trade Policy in the Developing Countries, in: International Organization, 59 (2005), S. 107–144.

<sup>17</sup> Vgl. Dirk Messner/Franz Nuscheler, Das Konzept Global Governance. Stand und Perspektiven, in: Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.), Global Governance für Entwicklung und Frieden: Perspektiven nach einem Jahrzehnt, Bonn 2006, S. 18–79.

länder für die Lösung internationaler Probleme rechnen und ihre Strategien entsprechend differenziert ausrichten müssen.

## Herausforderungen für die deutsche Außenpolitik

Die deutsche Außenpolitik muss sich auf die skizzierten Veränderungen im internationalen System einstellen, was eine Veränderung der Grundkoordinaten deutscher Außenpolitik notwendig macht. Denn letztere war in der Vergangenheit – aus durchaus guten Gründen – vor allem europäisch, transatlantisch und von der Vorstellung geprägt, dass die OECD-Welt den dynamischen Kern der Weltwirtschaft und -politik darstellte. Dieses Grundverständnis verstärkte sich während der 1990er Jahre zunächst noch, da das Ende der Bipolarität vor allem als Ausdruck der Überlegenheit westlicher Gesellschaften interpretiert wurde.

Dass nach dem Fall der Mauer 1989 und im Prozess sich beschleunigender Globalisierung eine wachsende Gruppe von Entwicklungsländern nach und nach zu Motoren globalen Wandels wurde, ist in jener Zeit „übersehen“ worden. Vielmehr galt die von Charles Kupchan formulierte Formel „globalization is westernization“ als Common Sense.<sup>18</sup> Auch diejenigen Beobachter, die sich im Kontext der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zur „Globalisierung der Weltwirtschaft“ zwischen 1998 und 2002 intensiv und innovativ mit den Folgen globalen Wandels für Deutschland und Europa auseinandersetzten, argumentierten aus einer solchen Perspektive. Im Abschlussbericht der Kommission wurden viele Globalisierungsdynamiken klug herausgearbeitet – doch wurde die heute nicht mehr zu übersehende Machtverschiebung in Richtung China, Indien und anderer Ankerländer ignoriert.<sup>19</sup>

Vielmehr war die deutsche Außenpolitik nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes vornehmlich auf vier Phänomene fixiert:

<sup>18</sup> Charles Kupchan, *The end of the West*, in: *The Atlantic Monthly*, 290 (2002) 4, S. 42–47.

<sup>19</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, *Schlussbericht der Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten*, Berlin 2002, in: [www.bundestag.de/gremien/welt/glob\\_end/index.html](http://www.bundestag.de/gremien/welt/glob_end/index.html) (16. 9. 2008).

1. auf die Stabilisierung der Länder des ehemaligen Einflussbereiches der Sowjetunion;
2. auf die Parallelität von Vertiefung und Erweiterung der EU;
3. auf ein sich verkomplizierendes Verhältnis zu den USA;
4. schließlich auf die sicherheitspolitischen Implikationen des 11. September 2001.

Die Ankerländer gewannen im Verlauf der 1990er Jahre zwar stetig an Bedeutung, spielten demgegenüber aber nur eine Nebenrolle. Sie waren Partner der deutschen Entwicklungszusammenarbeit und standen selbst dort eher am Rand. Denn die Aufmerksamkeit dieses Politikfeldes gehörte vor allem den ärmsten Ländern Afrikas und Südasiens und erst in zweiter Linie den wirtschaftlich dynamischen Staaten. Mithin entstand eine Art Kooperationsvakuum mit Blick auf die in diesem Beitrag behandelte Ländergruppe; diese landete zunächst im Niemandsland der deutschen Außenpolitik.

Erst in den vergangenen Jahren hat sich bei einem Teil der Ministerialbürokratie und der politischen Entscheidungsträger die Erkenntnis breit gemacht, dass es eines Leitbildes deutscher Außenbeziehungen bedarf, das den neuen Machtkonstellationen Rechnung trägt. Vieles spricht dafür, dass die Beziehungen zu China oder auch Indien in Zukunft ähnliche Relevanz haben werden wie jene zu den USA. Zudem liegt nahe, dass die europäischen Länder wohl nur dann eine signifikante Chance haben, ihre globalen Interessen und Leitbilder geltend zu machen, wenn es ihnen gelingt, eine wirksame und damit in ihren Kompetenzen erweiterte gemeinsame europäische Außenpolitik zu entwickeln. Beide Aspekte machen deutlich, dass hier fundamentale Weichenstellungen diskutiert und entschieden werden müssen, die nicht einfach ein zusätzliches Element in der Liste außenorientierter Aufgabenstellungen darstellen, sondern das gesamte Koordinatensystem außenpolitischen Handelns Deutschlands und Europas betreffen.

Dabei gilt es auch, der Heterogenität der Ankerländer gerecht zu werden. China und Indien sind bereits heute in nahezu jeder *Global Governance*-Arena unverzichtbare Ak-

teure.<sup>10</sup> Doch auch die Ankerländer aus „der zweiten Reihe“ sind keineswegs weniger wichtig für Prozesse globalen Wandels als China und Indien, denn sie beeinflussen zum einen zumindest ihr regionales Umfeld in einem breiten Spektrum an Politikfeldern und damit die Positionierung ganzer Regionen im internationalen System. Zum anderen sind diese Länder in ausgewählten Feldern wichtige Mitspieler (z. B. Brasilien in der Klimapolitik, Südafrika in der Welthandelsorganisation WTO).

In Bezug auf die Differenzierung ergeben sich zumindest zwei normative Fragestellungen, zu denen die deutsche Außenpolitik in Zukunft immer wieder Position beziehen müssen wird. Erstens stellt sich die Frage nach dem Umgang mit autokratischen Ankerländern, deren kooperatives Mitwirken aufgrund ihrer Bedeutung bei Prozessen globalen Regierens vonnöten ist, deren außenpolitische Interessen eben nicht auf demokratische Verfahren im Inneren abgestützt sind. Auch ist diesbezüglich offen, wie einem drohenden Effektivitätsverlust deutscher bzw. europäischer Strategien der Demokratieförderung zu begegnen ist, wenn solche Ankerländer einen demokratiehemmenden Einfluss in ihrem regionalen Umfeld ausüben. Zweitens stellt sich die Frage, wie die Kooperation mit demokratischen Ankerländern gestaltet werden soll, wenn deren durch Wahlen legitimierte Regierungen aufgrund kurzfristiger binnenpolitischer Forderungen nach Wachstum, Grundbedürfnissicherung und Armutsbekämpfung langfristig orientierten Lösungsstrategien auf globaler Ebene skeptisch gegenüber stehen.<sup>11</sup> In den deutschen und den europäischen Außenbeziehungen müssen daher sowohl konfliktive Szenarien als auch denkbare Kooperationskorridore gegenüber diesen Ländern identifiziert und in länderspezifische Strategien übersetzt werden.

Dabei wird in zweierlei Hinsicht Neuland betreten. Zum einen gilt es, außenpolitische Ansätze zu entwickeln, die dem Merkmal

„arm aber einflussreich“ gerecht werden. Denn die etablierten und erprobten Kooperationskonzepte zwischen den OECD-Ländern können nicht einfach auf die Ankerländer übertragen werden. Zugleich lassen sich die Beziehungen zu dieser Ländergruppe nicht auf klassische Konzepte der Entwicklungspolitik reduzieren. Die Verbindungen zu China, Indien, Brasilien, Südafrika und anderen aufstrebenden Staaten eint, dass sie sich in einem System zunehmender Multipolarität erstmals auf eine Gruppe von Staaten beziehen, die zu wesentlichen Mitgestaltern globalen Wandels gehören, nicht aber zu den am weitesten entwickelten Ökonomien. Zum anderen wird angesichts der Heterogenität der Ankerländer auch ein Management von Diversität Teil des strategischen Aufgabenspektrums deutscher Außenpolitik sein. Dabei geht es nicht zuletzt auch um Investitionen in ein besseres Verständnis der ökonomischen und politischen Prozesse in den Ankerländern sowie den Aufbau möglichst vielfältiger Beziehungsnetzwerke. Jedoch ist in Deutschland das Wissen zu internen Entwicklungsdynamiken sowie außenpolitischen Leitbildern unterschiedlicher Ankerländer vergleichsweise gering und die ökonomischen, politischen, wissenschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Netzwerke sind deutlich lockerer als jene zwischen den OECD-Ländern.

Der Regierungsapparat reagiert auf diese Herausforderungen weniger mit einem strategischen Suchprozess, als aus einer *Bottom-up*-Perspektive. Außenministerium, Entwicklungsministerium, Wirtschaftsministerium, Umweltministerium, Forschungsministerium und Kanzleramt verstärken zwar seit kurzem ihre jeweiligen Beziehungen zu einigen Ankerländern – China ist stets dabei, aber andere aufsteigende Länder werden eher selektiv wahrgenommen. Dies geschieht jedoch weitgehend, ohne dass gemeinsame Ausgangspunkte geklärt, die Vielfalt der Initiativen gebündelt oder strategische Interessen und Ziele identifiziert werden. Ein solch dezentralisierter und pragmatischer Ansatz wäre angemessen, wenn es sich um kleine oder mittelgroße Schwellenländer mit allenfalls begrenzter Bedeutung handelte. Da die Ankerländer jedoch auf dem Wege sind, die internationalen Beziehungen tief greifend zu verändern, sind dezidiertere politische Anstrengungen notwendig, um die Außenbeziehungen Deutschlands an den Bedingungen

<sup>10</sup> Vgl. L. Alan Winters/Shahid Yusuf (eds.), *Dancing with Giants: China, India and the Global Economy*, Washington 2007.

<sup>11</sup> Vgl. zu dieser Problematik und den aus dieser Differenzierung entstehenden unterschiedlichen Typen globalen Regierens T. Conzelmann/J. Faust, (Anm. 5).

des 21. Jahrhunderts auszurichten. Kanzleramt oder Außenministerium müssten die Aufgabe übernehmen, tragfähige Ankerländerstrategien der Bundesregierung im Zusammenspiel mit anderen relevanten Ressorts zu bündeln. Ähnliche Anstrengungen wären natürlich auch auf der europäischen Ebene notwendig. Solange diese Koordinationsleistung zur Stärkung außenpolitischer Kohärenz nicht gelingt, werden die deutsche und die europäische Politik wertvolle Zeit der Anpassung an sich rasch wandelnde, internationale Realitäten verlieren. Denn die Transformationsprozesse, teilweise sicherlich auch konfliktiver Natur, werden in den Ankerländern weiter voranschreiten und deren Gewicht in internationalen Arenen tendenziell weiter erhöhen. Blockiert dann in Berlin und Brüssel die Frage nach Zuständigkeiten von Ressorts und Generaldirektionen die Neuorientierung der Zusammenarbeit mit Ankerländern, werden neue strategische Allianzen und Netzwerke von hoher bilateraler oder globaler Bedeutung eben ohne oder allenfalls mit begrenzter europäischer Beteiligung voranschreiten.

## Zusammenfassung und Ausblick

Erst allmählich wird politischen Entscheidungsträgern, aber auch einer breiteren Öffentlichkeit bewusst, dass die gegenwärtigen Veränderungen im internationalen System die Erosion der Dominanz nordamerikanischer und europäischer Staaten nach sich ziehen könnten. Für die deutsche und europäische Außenpolitik bedeutet dies, dass sie sich grundsätzlich mit den Folgen gleichsam tektonischer Machtverschiebungen und der neuen unübersichtlichen Multipolarität auseinandersetzen muss.

In der Geschichte gingen große Machtverschiebungen meist mit weitreichenden Konflikten einher. Autoren wie John Mearsheimer halten aufgrund der vermeintlichen Eigendynamik internationaler Politik einen friedlichen Aufstieg Chinas und Indiens zu zentralen Machtpolen für ausgeschlossen. Die USA und Europa könnten eine solche Machtverschiebung nicht akzeptieren, Konfrontationen seien daher unvermeidlich.<sup>12</sup> Einiges spricht dafür, dass diese Perspektive nicht

<sup>12</sup> Vgl. John Mearsheimer, *China's Unpeaceful Rise*, in: *Current History*, 105 (2006) 690, S. 160–162.

vollkommen abwegig ist. Klassische Machtpolitik zur Sicherung von Einflussphären und Zugängen zu knappen Ressourcen gewinnt derzeit an Bedeutung. Die Rolle Chinas und Indiens in Afrika wird vom Westen misstrauisch beäugt. Im Kaukasus ringen Europa, die USA und Russland um „ihre“ Anteile an den Energieressourcen einer instabilen Region. In Asien geht es um die Machtbalance zwischen China, Indien und Japan, und in der europäischen Diskussion wird die Kritik an der vermeintlich zu kooperationsorientierten Außenpolitik der EU und ihrer Mitgliedsstaaten lauter.<sup>13</sup> Wenn jedoch die Tendenzen eines harten und eher merkantilistischen Wettbewerbs der Staaten zunehmen, dürfte die Bearbeitung globaler Probleme mittels kooperativer, auf Interessenausgleich ausgerichteter Verfahren unwahrscheinlicher werden.

Ob ein solches Szenario vermieden werden kann, hängt davon ab, inwieweit sich eine weiter zunehmende, ohne fundamentale Brüche vollziehende Einbettung von Ankerländern in das Weltwirtschaftssystem mit einer Zunahme demokratischer Partizipationsverfahren in diesen Staaten kombinieren lässt. Eine solche Entwicklung dürfte aufgrund innergesellschaftlicher Dynamiken das Interesse der Regierungen an der Etablierung kooperativer Außenbeziehungen befördern. Allerdings werden diese Regierungen auch eine ihrem internationalen Einfluss entsprechende Verteilung der Kosten und Nutzen globaler öffentlicher Güter einfordern, zum Beispiel, wenn es um Klimaschutz, Sicherheit vor transnationaler Kriminalität oder funktionierende Finanzmärkte geht. Es gilt also, proaktive „Strategien friedlicher Machttransformation“ zu entwickeln.<sup>14</sup> Ein zentrales Element einer solchen Strategie ist sicher die Bereitschaft zur Arbeitsteilung auf Augenhöhe zwischen den OECD- und den Ankerländern, die jedoch eine Korrektur des Selbstverständnisses westlicher Außenpolitik voraussetzt. Der in Indien geborene US-amerikanische Politikwissenschaftler Parag Khanna bringt diesen notwendigen Perspektivwechsel überzeugend auf den Punkt: Der Westen könne „keine Loyalität mit einer westlichen Ordnung erwarten, die sich unter dem Deckmäntelchen oktroyierter, vermeintlicher universeller Werte versteckt, ohne dass es zu einem echten globalen Meinungsbildungsprozess gekommen wäre. Die USA haben China aufgefordert, sich als ‚verantwortungsvoller Treuhänder‘ des globalen Systems zu verhalten,

<sup>13</sup> Vgl. Peter Robejsek, *Weltpolitische Dimension der Energiepreise. Von der unsichtbaren Hand der Autokraten*, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 14. 8. 2008, S. 5.

<sup>14</sup> Charles Kupchan et al., *Power in Transition, Tokio–New York–Paris* 2003; vgl. Dirk Messner, *Global Governance im Schatten des Aufstiegs von China und Indien*, in: Tobias Debiel/Dirk Messner/Franz Nuscheler (Hrsg.), *Globale Trends* 2007, Frankfurt/M. 2006, S. 45–60.

aber da es sich unausgesprochen um eine amerikanische Ordnung handelt, widersetzt sich China verständlicherweise. China wird sein gewaltiges ökonomisches Gewicht nicht im Interesse antiquierter und nicht repräsentativer Klubs wie der G-8 einsetzen, die China nicht aufnehmen.“<sup>15</sup>

Dies bedeutet, dass auch Deutschland und Europa zukünftig lernen müssen, andere, an internationalem Einfluss gewinnende Akteure von ihren Leitbildern einer globalen Ordnung mit guten Argumenten und ernsthaften Beteiligungsangeboten zu überzeugen – und genau zuzuhören, wie „neue“ handlungsmächtige Akteure ihre Ordnungsvorstellungen formulieren.

In solchen Dialogen wird sich auch die komplexe Multipolarität und Unübersichtlichkeit des internationalen Systems widerspiegeln. Es ist eben nicht nur China zu einem weiteren Machtpol neben den USA, Europa und Japan aufgestiegen. Auch Indien kann diesen Status bald erreichen. Zugleich wirken ein knappes Dutzend weiterer Staaten an der Veränderung tradiert globaler Ordnungsmuster. Viele dieser Länder kooperieren flexibel und pragmatisch zugleich mit Washington, Brüssel, Beijing, Moskau, Berlin oder auch London. Sie kombinieren den militärischen Schutz der USA mit auflagenfreien Krediten aus China und Technologiekooperationen mit Europa. Zugleich verdichten sie ihre Beziehungen untereinander. Heraus kommt ein multipolares, spannungsreiches Muster, charakterisiert durch wechselnde Allianzen, unklare Loyalitäten und sich überlappende Einflusszonen, das mit den übersichtlichen Verhältnissen bi- oder unipolarer Weltordnungen der vergangenen Jahrzehnte wenig gemein hat. Die Debatte darüber, wie Deutschland seine Beziehungen zu Ankerländern und seine *Global Governance*-Initiativen im Schatten dieser turbulenten Multipolarität und vor dem Hintergrund seiner Einbettung in Europa ausrichten soll, hat in Politik und Wissenschaft gerade erst begonnen.

<sup>15</sup> Parag Khanna, *Der Kampf um die zweite Welt: Imperien und Einfluss in der neuen Weltordnung*, Berlin 2008, S. 500.

Michael Hennes

## Das pazifische Jahrhundert

Seit dem Ende des Kalten Krieges hat sich das Gravitationszentrum der Weltpolitik von Europa nach Asien verlagert. Das 21. Jahrhundert wird zunehmend bestimmt sein von der wirtschaftlichen Dynamik, den zwischenstaatlichen Konflikten und den kulturellen Einflüssen des asiatischen Kontinents. Die Vereinigten Staaten als Hegemon der Weltpolitik haben sich seit 1990 immer stärker nach Asien hin orientiert. In dieser grundlegenden Verschiebung des Mittelpunktes der Weltpolitik stimmen der Altmeister der amerikanischen Diplomatie, Henry A. Kissinger,<sup>1</sup> der amtierende Direktor des US-Auslandsgeheimdienstes CIA, General Michael V. Hayden,<sup>2</sup> und zum Beispiel auch der republikanische Präsidentschaftskandidat John McCain überein.<sup>3</sup> Die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik wird sich an dem fundamentalen Wandel der weltpolitischen Rahmenbedingungen auszurichten haben.

**Michael Hennes**

Dr. phil., geb. 1965; Habilitand und Lehrbeauftragter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Duisburg-Essen. HennesMichael@gmx.de

Der Ausgangspunkt der Veränderungen war das Ende des Kalten Krieges. Zwischen den Jahren 1989 (Zerfall des Kommunismus in Osteuropa) und 1991 (Auflösung der Sowjetunion) wurden die zentralen Sicherheitsprobleme des Westens in Europa gelöst. Die Vereinigten Staaten verblieben dabei als einzige Weltmacht. Wirtschaftlich rückte Asien unmittelbar in das Zentrum der amerikani-

<sup>1</sup> Vgl. Henry A. Kissinger, *The Three Revolutions*, in: *Washington Post*, vom 7. 4. 2008, S. A17.

<sup>2</sup> Vgl. Michael V. Hayden, *Remarks at the Landon Lecture Series*, Kansas State University, 30. 4. 2008, in: [www.cia.gov/news-information/speeches-testimony/landon-lecture-series.html](http://www.cia.gov/news-information/speeches-testimony/landon-lecture-series.html) (11. 8. 2008).

<sup>3</sup> Vgl. John McCain, *U.S. Foreign Policy: Where We Go From Here*. Address to the World Affairs Council, Los Angeles, 26. 3. 2008, S. 3, in: [www.lawac.org/speech2007-08McCain,%20John%202008.pdf](http://www.lawac.org/speech2007-08McCain,%20John%202008.pdf) (17. 8. 2008).

schen Interessen. Der pazifische Raum hatte schon 1990 eine größere wirtschaftliche Bedeutung für die USA als die alte transatlantische Gemeinschaft: Mit einem beiderseitigen Handelsvolumen von rund 300 Milliarden Dollar überstieg der US-Handel mit Asien den transatlantischen Handel um fast ein Drittel.<sup>14</sup> Zum wichtigsten Verbündeten der USA war Japan geworden. Die Vereinigten Staaten und Japan erwirtschafteten zusammen fast 40 Prozent des weltweiten Bruttoinlandsproduktes.<sup>15</sup> Der Trend hat sich seither verstärkt und spiegelt sich auch in der Demografie wider: Heute leben über 60 Prozent der Weltbevölkerung in Asien, alleine in China 1,3 Milliarden und in Indien 1,1 Milliarden Menschen. Nach Schätzung der Vereinten Nationen werden im Jahr 2050 in Asien immer noch fast 60 Prozent der Weltbevölkerung leben, in Europa statt elf (2008) nur noch sieben Prozent der Menschheit.<sup>16</sup> In den Vereinigten Staaten wird die sinkende Bedeutung Europas wahrgenommen. Schon das zögerliche Eingreifen des US-Präsidenten George Bush sen. angesichts der serbischen Aggression auf dem Balkan war 1991/92 auf die Neugewichtung der geopolitischen Interessen der USA zurückzuführen.<sup>17</sup>

West- und Mitteleuropa sind eine Insel des Friedens. Daran ändern auch Konflikte am Rande zu Asien nichts, wie aktuell der russisch-georgische Konflikt um die Provinzen Südossetien und Abchasien. Mit der Ausweitung von NATO und Europäischer Union (EU) nach Osten und der glücklich verlaufenen Demokratisierung in Osteuropa sind die zentralen Sicherheitsprobleme in Mitteleuropa auf längere Sicht gelöst. Als im Februar 2008 der Kosovo seine Unabhängigkeit erklärte, führte dies auf dem Balkan zu keinen Erschütterungen wie noch die Unabhängigkeitserklärungen von Kroatien und Slowenien im Jahre 1991. Deutschland ist damit vom vital bedrohten Frontstaat des Kalten Krieges in die Mitte dieser europäischen Insel

des Friedens und Wohlstandes gerückt. Wir sind von Freunden „umzingelt“.

## Die deutsche Versuchung

Für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik beginnen die Krisenregionen weit östlich an den Grenzen zwischen Russland und Asien. Die Kämpfe in Georgien im August 2008 haben das dokumentiert. Das transatlantische Bündnis hat seine traditionelle Daseinsberechtigung verloren. Dennoch ist die NATO von bleibendem Wert für Europa. Sie ist ein Stabilitätsfaktor, der bei Krisen in Europa den Frieden sichert. Außerdem bestimmen die europäischen Bündnispartner weit aus selbstbewusster als in den Jahrzehnten des Kalten Krieges den Kurs der atlantischen Gemeinschaft mit. Washingtons Präferenz seit dem ersten Golfkrieg 1991 liegt zwar auf einer Ad-hoc-Bildung von Kriegsbündnissen („*coalition of the willing*“), aber aus europäischer Sicht hat die Herabstufung des Atlantischen Bündnisses in regionalen Kriegen einen großen Vorteil: Nationale Vorbehalte gegenüber dem Einsatz der Streitkräfte können ohne Verlust der Bündnistreue reklamiert werden.

Deutschland hat sich im Jahr 2003 demonstrativ dem Irak-Krieg verweigert. Ebenso hält unser Land seit 2002 die Beschränkungen des Bundeswehr-Einsatzes in Afghanistan aufrecht. Dennoch hat das atlantische Bündnis keinen substantiellen Schaden genommen. Washington ist viel zu sehr auf Lastenteilung und Stationierungsrechte angewiesen, als dass die USA das „alte Europa“ abstrafen könnten. Die berühmt gewordene Unterscheidung des vormaligen US-Verteidigungsministers Donald Rumsfeld zwischen „altem“ und „neuem Europa“ war nie mehr als eine vordergründige Rüge.<sup>18</sup> Verbale Provokationen ändern nichts an der von Machtressourcen bestimmten Kleiderordnung der internationalen Politik. Den USA ist längst klar geworden, dass die amerikanische Weltmacht ohne Deutschland und Frankreich auf wertvolle di-

<sup>14</sup> Vgl. James A. Baker, *America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community*, in: *Foreign Affairs*, 70 (1991) 5, S. 4.

<sup>15</sup> Vgl. ebd., S. 11.

<sup>16</sup> Vgl. United Nations Database, *World Population Prospects*, 2006, in: <http://esa.un.org/unpp> (21. 8. 2008).

<sup>17</sup> Vgl. James A. Baker, *Drei Jahre, die die Welt veränderten. Erinnerungen*, Berlin 1996, S. 637.

<sup>18</sup> Vgl. Donald Rumsfeld, *Briefing at the Foreign Press Center*, Washington DC, 22. 1. 2003, in: [www.defenselink.mil/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=1330](http://www.defenselink.mil/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=1330) (18. 8. 2008); ders., *The Marshall Center 10th Anniversary*, Garmisch, 11. 6. 2003, in: [www.defenselink.mil/speeches/speech.aspx?speechid=451](http://www.defenselink.mil/speeches/speech.aspx?speechid=451) (18. 8. 2008).

plomatische, finanzielle und militärische Unterstützung verzichten müsste. „Amerika hat keinen besseren Partner als Europa“, schmeichelte der demokratische Präsidentschaftskandidat Barack Obama bei seiner Rede am Berliner Tiergarten.<sup>19</sup>

Das „alte Europa“ genießt durch die Beistandsklausel des NATO-Vertrages und die fortgesetzte Stationierung amerikanischer Truppen auf deutschem Boden eine unschätzbare wertvolle Stabilität. Das russische Vorgehen in Georgien hat den strategischen Wert der amerikanischen Schutzgarantie dramatisch in Erinnerung gerufen. Auf Grund der stabilen Entwicklung von Demokratie und Marktwirtschaft sichert die transatlantische Verbindung unseren Kontinent auf Dauer in einer Ära des Friedens. Noch nie haben entwickelte Demokratien gegeneinander Krieg geführt.<sup>10</sup> Eine schrittweise Integration der neuen Demokratien Osteuropas in die EU und die NATO könnte für Europa ein Jahrhundert des „demokratischen Friedens“ einleiten.<sup>11</sup> Das Atlantische Bündnis stellt nur noch die Versicherung vor plötzlichen Bedrohungen durch das Auftauchen neuer Tyrannen dar. So haben die Luftangriffe der NATO 1995 und 1999 die serbische Führung unter Präsident Slobodan Milošević entscheidend zum Rückzug aus Bosnien und aus dem Kosovo gezwungen.

Berlin befindet sich mit der heutigen Machtverteilung innerhalb der atlantischen Gemeinschaft in einer komfortablen Situation. Ohne die Zustimmung der Europäer können die USA keine Erweiterung des Bündnisses an den Grenzen Russlands vornehmen.

<sup>19</sup> Barack Obama, A World That Stands As One. Remarks at Berlin, 24. 7. 2008, in: [www.barackobama.com/2008/07/24/remarks\\_of\\_senator\\_barack\\_obama\\_97.php](http://www.barackobama.com/2008/07/24/remarks_of_senator_barack_obama_97.php) (18. 8. 2008).

<sup>10</sup> Es existieren allerdings Beispiele für junge Demokratien in den ersten Jahren ihrer Staatsgründung bzw. für konstitutionelle Monarchien, die miteinander Krieg geführt haben: USA/Frankreich 1796–98; USA/Großbritannien 1812–14; Peru/Ecuador 1941; Großbritannien/Finnland 1941; vgl. Michael W. Doyle, Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs, in: *Philosophy & Public Affairs*, 12 (1983) 3, S. 213, Fn. 7; John M. Owen, How Liberalism produces Democratic Peace, in: *International Security*, 19 (1994) 2, S. 104, 110; Werner Link, Die Neuordnung der Weltpolitik, München 2001<sup>3</sup>, S. 25.

<sup>11</sup> Zum „demokratischen Frieden“ vgl. auch den Beitrag von Harald Müller in diesem Heft.

Die Bush-Administration hat das neue europäische Selbstbewusstsein beim NATO-Gipfel im April 2008 in Bukarest zähneknirschend akzeptieren müssen. Nicht einmal die Nuklearstrategie, über Jahrzehnte hinweg das zentrale Konfliktfeld in den transatlantischen Beziehungen, ist heute noch ein Streitthema. Mittlerweile verfügen die US-Streitkräfte auf dem europäischen Kontinent nur noch über ein Abschreckungspotential von 200 bis 350 Freifallbomben für ihre Kampfflugzeuge F-15 und F-16, davon lediglich 20 Kernwaffen auf deutschem Boden (US-Luftwaffenstützpunkt Büchel in der Eifel).<sup>12</sup> Das Risiko eines atomaren Krieges ist minimiert. Beide amerikanischen Präsidentschaftskandidaten haben sich zudem für eine völlige nukleare Abrüstung ausgesprochen.<sup>13</sup> Die Gefahr eines Atomkrieges, die über Jahrzehnte hinweg der Spaltpilz des Atlantischen Bündnisses war, ist heute gebannt. Für die europäische Sicherheit bietet das Atlantische Bündnis in Europa nur Vorteile. Die Konfliktfelder liegen außerhalb unseres Kontinents, vor allem in Asien. Das pazifische Jahrhundert wird aus deutscher Sicht von der Versuchung geprägt sein, aus unserem Land eine große Schweiz zu machen: Geschäfte ja, Verantwortung nein!

## Die Zukunft der NATO

Die Atlantische Allianz wurde 1949 als ein Verteidigungsbündnis zum Schutze Europas gegründet. Mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes ist die territoriale Beschränkung obsolet geworden. In Europa kann sich keine Militärmacht der Erde einen Angriff auf ein Bündnismitglied der NATO leisten. Die Übermacht der Atlantischen Allianz ist auf Grund der amerikanischen Schutzgarantie überwältigend. Aus diesem Grunde drängen die ehemals kommunistischen Staaten an der

<sup>12</sup> Nach Hans Kristensen, USAF Report: ‚Most‘ Nuclear Weapon Sites in Europe Do Not Meet U.S. Security Requirements, in: [www.fas.org/blog/ssp/2008/06/usaf-report-%e2%80%9cmost-%e2%80%9d-nuclear-weapon-sites-in-europe-do-not-meet-us-security-requirements.php](http://www.fas.org/blog/ssp/2008/06/usaf-report-%e2%80%9cmost-%e2%80%9d-nuclear-weapon-sites-in-europe-do-not-meet-us-security-requirements.php) (17. 8. 2008).

<sup>13</sup> Vgl. Barack Obama, Statement on Call for World Without Nuclear Weapons, 17. 1. 2008, in: [www.barackobama.com/2008/01/17/statement\\_on\\_call\\_for\\_world\\_wi.php](http://www.barackobama.com/2008/01/17/statement_on_call_for_world_wi.php) (20. 8. 2008); John McCain, Remarks on Nuclear Security, Denver, 27. 5. 2008, in: [www.johnmccain.com/Informing/News/Speeches/e9c72a28-c05c-4928-ae29-51f54de08df3.htm](http://www.johnmccain.com/Informing/News/Speeches/e9c72a28-c05c-4928-ae29-51f54de08df3.htm) (20. 8. 2008).

Peripherie Russlands in die NATO. Längst sucht sich das Bündnis unter amerikanischem Druck seine neuen Aufgaben jenseits des traditionellen Verteidigungsbereiches. Das wichtigste Konfliktgebiet im 21. Jahrhundert ist Asien.

Die amerikanische Weltmacht ist auch im pazifischen Jahrhundert die gestaltende Kraft der internationalen Politik. Die USA werden mindestens bis zum Jahr 2050 die größte Volkswirtschaft der Erde bleiben. Wahrscheinlich werden die hohen Wachstumsraten Chinas dem Gesetz vom abnehmenden Grenzertrag folgen und sich den durchschnittlichen Wachstumsraten der restlichen Welt annähern. Dann würde die weltwirtschaftliche Führungsposition der Vereinigten Staaten, die heute knapp ein Drittel des weltweiten Bruttoinlandsproduktes erwirtschaften,<sup>14</sup> bis weit in die zweite Hälfte des Jahrhunderts hinein erhalten bleiben. Deutlich länger dürfte sich die militärische Überlegenheit der USA gegenüber allen anderen Staaten auf der Welt fortsetzen. Die Vereinigten Staaten bestreiten alleine rund 45 Prozent der weltweiten Militärausgaben.<sup>15</sup> Ihre dritte bedeutende Machtressource liegt allerdings in der Bündnisbildung, an erster Stelle mit den europäischen Demokratien im Rahmen der NATO. Die militärische Dominanz der US-Streitkräfte hängt auch von der Lastenteilung, den Stationierungsrechten und den militärischen Beiträgen der europäischen Verbündeten ab. Deshalb spielt das Atlantische Bündnis eine zentrale Rolle für die amerikanische Weltpolitik bis in den asiatischen Kontinent hinein. Eine „Verschweigerung“ der Europäer würde für die amerikanische Außenpolitik zu gravierenden Problemen führen.

Deutschland kann sich aus Konflikten in Asien heraushalten. Das ist das Glück der europäischen Insellage. Für die Weltmacht USA ist die eigene Hegemonie insofern ein Fluch, als sich aus der Verlagerung des Gravitationszentrums der Weltpolitik nach Asien

<sup>14</sup> Im Jahr 2006 betrug das BIP der USA 13,2 Billionen US-Dollar und das kumulierte BIP der Welt 48,2 Billionen US-Dollar; vgl. IMF Database, in: <http://imf.org/external/pubs/ft/weo/2007/02/weodata/download.aspx> (18. 8. 2008).

<sup>15</sup> Vgl. die Military Expenditure Database des Stockholmer Friedensforschungsinstitutes sipri, in: [www.sipri.org/contents/milap/milex/mex\\_database1.html](http://www.sipri.org/contents/milap/milex/mex_database1.html) (18. 8. 2008).

Aufgaben ergeben, denen sich Washington nicht verweigern kann. Für die Vereinigten Staaten kommt es entscheidend darauf an, Europa weiter in der weltpolitischen Verantwortung zu halten und damit in die Konflikte des asiatischen Kontinents zu verstricken. Vor diesem Hintergrund fordert der republikanische Präsidentschaftskandidat John McCain den Aufbau einer „*League of Democracies*“ (in Anlehnung an den Völkerbund, die „*League of Nations*“).<sup>16</sup> Im pazifischen Jahrhundert strebt die amerikanische Politik nach einer neuen Lastenteilung in einer Weltgemeinschaft der Demokratien unter amerikanischer Führung. Die NATO ist der Mikrokosmos dieser amerikanischen Vision.

## Die zentrale Front

Das Konfliktpotential entfaltet sich gegenwärtig in seiner ganzen Brisanz in Afghanistan. Im Grenzgebiet zu Pakistan sind die Feinde der westlichen Demokratie auf dem Vormarsch. Ihr Widerstand wird genährt durch einen stockenden Wiederaufbau, durch den sich Armut und Korruption in Afghanistan kaum bekämpfen lassen. Ohne die Europäer geht es nicht. Die NATO-Partner unterstützen seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 die Operation „*Enduring Freedom*“ mit dem Ziel einer weltweiten Zerschlagung von al Qaida und der Taliban am Hindukusch. Nach dem Rücktritt des pakistanischen Präsidenten Pervez Musharraf und dem bevorstehenden Amtswechsel im Weißen Haus werden sich die amerikanisch-britischen Operationen zunehmend auf das pakistanische Gebiet ausdehnen. Der Präsidentschaftsbewerber Barack Obama hat deutlich dafür plädiert: „Die zentrale Front im Krieg gegen den Terror ist nicht der Irak und er ist es nie gewesen. Was konnten sich Amerikas Feinde mehr wünschen als einen endlosen Krieg, in dem sie neue Anhänger rekrutieren und neue Einsatztaktiken auf dem Schlachtfeld so weit weg von ihrer Operationsbasis erproben? Das ist es, warum meine Präsidentschaft den Fokus verschieben wird. Statt einen Krieg zu kämpfen, der nicht gekämpft

<sup>16</sup> Vgl. John McCain, *An Enduring Peace Built On Freedom*, in: *Foreign Affairs*, 86 (2007) 6, S. 25 f.; ders., *U.S. Foreign Policy: Where We Go From Here. Address to the World Affairs Council, Los Angeles*, 26. 3. 2008, S. 2, in: [www.lawac.org/speech2007-08McCain,%20John%202008.pdf](http://www.lawac.org/speech2007-08McCain,%20John%202008.pdf) (18. 8. 2008).

werden muss, müssen wir damit beginnen, die Schlachten zu kämpfen, die an der zentralen Front im Krieg gegen al Qaida in Afghanistan und Pakistan gewonnen werden müssen. (...) Wir können kein Rückzugsgebiet für Terroristen, die das amerikanische Heimatland und Pakistans Stabilität bedrohen, tolerieren. Wenn wir ausreichende Aufklärungsergebnisse über hochrangige Ziele von al Qaida in der pakistanischen Grenzregion haben, sollten wir handeln, falls Pakistan es nicht will oder nicht kann.“<sup>17</sup>

Die technologische Überlegenheit der US-Streitkräfte und die weltweite Unterstützung durch die europäischen Bündnispartner ermöglichen schnelle militärische Siege rund um den Globus. Der politische Wiederaufbau nach dem Krieg gleicht hingegen einer Chronik des Scheiterns, die 1991 nach dem ersten Golfkrieg begann und sich bis heute fortsetzt. Die militärische Hegemonie der USA findet im notwendigen Aufbau politischer Strukturen ihre Grenze, an der sie ein ums andere Mal scheitert. Mittlerweile gehen die Bemühungen der internationalen Staatengemeinschaft um die Zerschlagung der islamistischen Kampfverbände in Afghanistan in das achte Jahr. Die Angriffsaktionen der amerikanischen und britischen Kampftruppen im Grenzgebiet zu Pakistan entziehen sich der Einflussnahme durch die NATO-Partner. Die seit dem Januar 2002 eingesetzte ISAF-Truppe wird zunehmend in Kriegshandlungen verwickelt. Mit der Übernahme des ISAF-Oberkommandos durch die NATO im August 2003 sowie der Ausweitung des Einsatzgebietes auf das ganze Land haben sich die Verbündeten tief in den Konflikt verstrickt. Je stärker sich die amerikanisch-britischen Operationen auf die Basis der Feinde im pakistanischen Grenzgebiet konzentrieren, desto mehr übernehmen die 53 000 Soldaten der ISAF-Truppe selbst die Verantwortung für die Sicherheit in den umkämpften Gebieten Afghanistans.

Die Bundeswehr-Einheiten werden immer wieder in offene Kämpfe mit Taliban, al Qaida und Einheiten des Warlords Gulbudin Hekmatjar geraten. Der demokratische Präsidentschaftskandidat Barack Obama hat

<sup>17</sup> Barack Obama, Speech on Iraq in Fayetteville, 19. 3. 2008, in: [www.cfr.org/publication/15761/obamas\\_speech\\_on\\_iraq\\_march\\_2008.html](http://www.cfr.org/publication/15761/obamas_speech_on_iraq_march_2008.html) (20. 8. 2008).

den Wunsch nach einem stärkeren Engagement der Europäer, insbesondere Deutschlands, im afghanischen Konfliktgebiet geäußert.<sup>18</sup> Seine Berliner Schmeichelei, Amerika habe keinen besseren Partner als Europa, lässt sich auch als Aufforderung zu einer neuen Lastenteilung verstehen. Die Vereinigten Staaten führen seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 einen Krieg gegen den Terror, dessen Frontverlauf quer durch den asiatischen Kontinent bis hinein nach Nordafrika führt. Der Krisengürtel von Marokko über den Nahen und Mittleren Osten bis nach Pakistan und Afghanistan hat sich zur weltpolitischen Bedrohungsfront entwickelt. Die europäischen Regierungen sollten innerhalb des Atlantischen Bündnisses genau darauf achten, in welche Konflikte sie sich begeben und mit welchen politischen Strategien sie Konflikte lösen wollen. Die Solidarität im Bündnis sollte stets an klare Bedingungen geknüpft werden.

Die Perspektive Washingtons ist eine grundlegend andere als unsere: „Die Vereinigten Staaten glauben, dass sie eine Nation im Krieg sind“, führte der amtierende CIA-Direktor Michael V. Hayden aus. „Ein Krieg, der in seiner Reichweite global ist und als Voraussetzung für den Sieg erfordert, dass wir den Kampf zu unserem Feind tragen, wo immer er auch sein mag. Solche Sätze werden von unseren europäischen Verbündeten kaum geteilt.“<sup>19</sup>

Die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik hat folglich die Wahl: Sie kann sich „verschweizern“ und damit auf Dauer das Ende der NATO riskieren oder rückwärtsgerandt Bündnistreue mit Kadavergehorsam verwechseln. Eine aufgeklärte Bündnispolitik im pazifischen Jahrhundert wäre jedoch ein Kurs der kritischen Solidarität mit Amerika. Die Bundesregierung würde sich in deutschem Interesse einer Ausdehnung des Bundeswehreininsatzes in Afghanistan entziehen. Ein offener Kampf am Hindukusch könnte schnell Signalwirkung für einen Zusammenprall der Zivilisationen entfalten. Daran kann Deutschland in seiner ruhigen Insellage kein

<sup>18</sup> Vgl. Jeff Mason, Obama says Europe must do more in Afghanistan, Reuters, 29. 2. 2008, in: [www.reuters.com/article/asiaCrisis/idUSN28640893?rpc=28](http://www.reuters.com/article/asiaCrisis/idUSN28640893?rpc=28) (20. 8. 2008).

<sup>19</sup> M.V. Hayden (Anm. 2).

Interesse haben. Ein politischer Wiederaufbau mit Rückzugstermin bis 2011 ist in Afghanistan ebenso notwendig wie im Irak.

## Der Aufstieg Chinas

Dennoch wäre es ein fataler Fehler, wenn die Europäer auf einen isolationistischen Kurs verfielen. Gute Geschäfte werden auf Dauer nur bei Übernahme politischer Verantwortung zu machen sein. Seit dem Zeitalter des Imperialismus folgt der Handel der Fahne. Zwar ist die politische Machtausdehnung heute nicht mehr mit der Eroberung und Besetzung fremder Territorien verbunden, aber politische Einflussnahme geht nach wie vor der wirtschaftlichen Kooperation voraus. Die Entwicklungshilfe hat deshalb eine strategische Bedeutung für die deutsche Außenpolitik und den deutschen Handel. Für die Vereinigten Staaten sind Japan, China und auf längere Sicht auch Indien die zentralen Partner. China ist bei einem Handelsvolumen von 387 Milliarden Dollar im Jahr 2007 bereits der zweitgrößte Handelspartner der USA, übertroffen nur noch vom Nachbarn Kanada.<sup>120</sup> Gleichzeitig überragt das bilaterale Defizit der Vereinigten Staaten mit China mit weitem Abstand das Minus der USA mit jedem anderen Land (*Tabelle*). Das zweite große Handelsproblem der USA liegt ebenfalls im pazifischen Raum – in Gestalt des Bündnispartners Japan. Das bilaterale Defizit mit China ist infolge der zunehmenden Senkung der Zollsätze und der Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen seit dem WTO-Beitritt Chinas im Jahr 2001 kontinuierlich angestiegen (*Grafik*). Nach den Präsidentschaftswahlen werden die amerikanisch-chinesischen Wirtschaftsbeziehungen oberste Priorität für die neue Administration genießen.

Sowohl China als auch Japan bedienen sich aus amerikanischer Sicht unfairer Handelspraktiken. Seit dem Japan-Besuch von Präsident George Bush sen. im Januar 1992, bei dem eine Delegation amerikanischer Automobilmanager zum Gefolge gehörte, mahnt Washington immer wieder eine stärkere Öffnung des japanischen Marktes für amerikanische Produkte an. Im Falle Chinas konzentrieren sich die Forderungen auf Maßnahmen

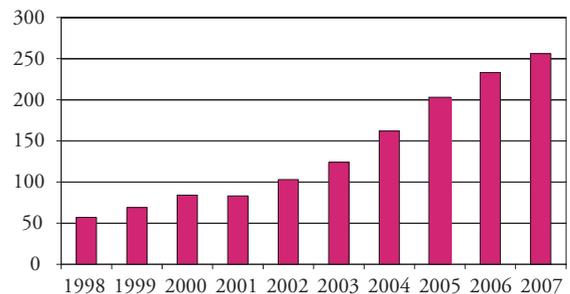
<sup>120</sup> Vgl. Top Ten Countries with which the U.S. Trades, December 2007, in: [www.census.gov/foreign-trade/top/dst/2007/12/balance.html](http://www.census.gov/foreign-trade/top/dst/2007/12/balance.html) (20. 8. 2008).

**Tabelle: Handelsbilanzdefizite der USA im Jahr 2007 (in Mrd. US-Dollar)**

Handelspartner	Defizit
China	256
Japan	83
Mexico	74
Kanada	65
Deutschland	45
Venezuela	30
Nigeria	30
Saudi-Arabien	25
Malaysia	21
Italien	21

Quelle: U.S. Department of Commerce, Census Bureau, Top Ten Countries with which the U.S. has a Trade Deficit, Washington DC, December 2007, in: [www.census.gov/foreign-trade/top/dst/2007/12/deficit.html](http://www.census.gov/foreign-trade/top/dst/2007/12/deficit.html) (20. 8. 2008).

**Grafik: US-Handelsbilanzdefizit mit China, 1998–2007 (in Mrd. US-Dollar)**



Quelle: U.S. Department of Commerce, Census Bureau, Top Ten Countries with which the U.S. has a Trade Deficit, Washington DC, December 1998 ff., in: [www.census.gov](http://www.census.gov) (18. 8. 2008); eigene Darstellung.

gegen Produktpiraterie. Für die EU wird es in Zukunft entscheidend darum gehen, mit der amerikanischen Einflussnahme in Asien Schritt zu halten. Die US-Außenpolitik erkennt in China heute weit mehr den dynamischen Wachstumsmarkt als eine mögliche militärische Bedrohung. Der Koordinator der amerikanischen Geheimdienste, J. Michael McConnell, hat in einer Stellungnahme vor dem US-Kongress eine militärische Bedrohung durch China verneint: Das Reich der Mitte strebe nicht nach territorialer Expansion, sondern nach wirtschaftlichem Erfolg und weltweitem Marktzugang.<sup>121</sup>

<sup>121</sup> Vgl. J. Michael McConnell, Annual Threat Assessment of the Director of National Intelligence for the Senate Armed Services Committee, Washington DC, 27. 2. 2008, S. 31, in: [www.armed-services.senate.gov/](http://www.armed-services.senate.gov/)

Eine Bedrohung entsteht langfristig nur, wenn die Kooperation mit dem Westen scheitert. Die Verschiebung des weltpolitischen Gravitationszentrums nach Asien bedeutet auch aus Sicht von Henry Kissinger, dass die Vereinigten Staaten entweder mit Peking auf Dauer kooperieren oder in einen neuen Konflikt im Stile des Kalten Krieges geraten werden.<sup>122</sup> Washington setzt auf die Zusammenarbeit. Die Kooperationsbereitschaft wird von der Erfahrung getragen, dass durch wirtschaftliche Zusammenarbeit und kulturelle Öffnung autoritäre Regime langsam von innen heraus aufweichen. Tatsächlich dokumentieren die innenpolitischen Veränderungen Chinas seit den 1979 begonnenen Wirtschaftsreformen unter Deng Xiao Ping den Erfolg des Wandels durch Annäherung.

## Die pazifische Wirtschaftsgemeinschaft

Das atlantische Zeitalter wurde getragen von einer staatenübergreifenden Kooperation, die zum Teil supranationale Züge annahm und im Falle der europäischen Integration ihren Endpunkt an Vergemeinschaftung noch nicht erreicht haben dürfte. In Asien hingegen ist ein strukturelles Problem der amerikanischen Außenpolitik das weitgehende Fehlen einer kontinentübergreifenden Integration der Nationalstaaten. Für Washington bedeutet der Mangel an internationalen Organisationen im pazifischen Raum die zeitaufwändige Pflege zahlreicher bilateraler Beziehungen. Gemeinsame Institutionen würden mehr Stabilität auf dem asiatischen Kontinent und direkten Einfluss der Weltmacht USA bedeuten. Seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes verfolgen die USA das Ziel einer wirtschaftlichen Integration des pazifischen Raumes. In einer Wirtschaftsgemeinschaft mit Asien könnten die USA ihren hegemonialen Einfluss stärken. Die Großmächte China und Japan stehen kontinentübergreifenden Institutionen skeptisch gegenüber, da sie ihren außenpolitischen Einfluss gerade in bilateralen Beziehungen stärker zur Geltung bringen können.

Aus amerikanischer Sicht war das Ziel der im November 1989 in Canberra gegründeten Asian Pacific Economic Cooperation (APEC) die Integration Chinas in die Welt-

statemnt/2008/February/McConnell%2002-27-08.pdf (11. 8. 2008).

<sup>122</sup> Vgl. H. Kissinger (Anm. 1), S. A14.

wirtschaft. Seither streben die USA nach einer engeren Kooperation mit den asiatischen Wirtschaftsmächten und einer zunehmenden Marktöffnung im pazifischen Raum. Im November 1993 versammelte US-Präsident Bill Clinton erstmals 15 asiatische Staatschefs in Seattle zur Tagung der Staats- und Regierungschefs der APEC. Im Jahr darauf verabschiedete die Gemeinschaft im indonesischen Bogor feierlich das Ziel, bis zum Jahr 2010 eine Freihandelszone innerhalb der industrialisierten APEC-Staaten zu bilden und bis zum Jahr 2020 die Entwicklungsländer in der APEC an die Freihandelszone anzuschließen.<sup>123</sup> Allerdings kam die APEC im Gegensatz zur EU über den Aufbau intergouvernementaler Strukturen nie hinaus.

## Fazit

In Asien hat mit dem Ende des Kalten Krieges das neue Konzert der Mächte begonnen. Angesichts der enormen wirtschaftlichen Dynamik im pazifischen Raum haben auch die EU-Staaten ein vitales Interesse daran, nicht nur auf den Rängen Platz zu nehmen. Ihre ökonomische Teilhabe wird letzten Endes nur bei einer sicherheitspolitischen Lastenteilung mit den USA in Asien gelingen. Zugleich sichert sich Westeuropa als Insel des Friedens und des relativen Wohlstands mit dem Atlantischen Bündnis als bewährtem Instrument der Friedenssicherung gegen Unwägbarkeiten ab. Gegenüber den Jahrzehnten des Ost-West-Konfliktes können die Europäer heute innerhalb der NATO weit stärker ihre Interessen vertreten. Eine Ausdehnung des europäischen Engagements innerhalb der ISAF in Afghanistan zum Beispiel sollte mit einer klaren Forderung nach programmatischem Wandel einhergehen. Das Land am Hindukusch benötigt Entwicklungshilfe und einen zügigen Übergang in die Eigenständigkeit. Auf Dauer stationierte Besatzungstruppen führen in ein Fiasko. Die amerikanische Außenpolitik hat die Lektion bereits in Vietnam gelernt. Der Irak-Krieg hat einmal mehr gezeigt, dass Erfahrung noch lange nicht klug macht.

<sup>123</sup> Vgl. APEC Common Leaders' Declaration of Common Resolve, Bogor, 15. 11. 1994, in: [www.apec.org/apec/leaders\\_\\_declarations/1994.html](http://www.apec.org/apec/leaders__declarations/1994.html) (14. 8. 2008).

Harald Müller

# Der „demokratische Frieden“ und seine außenpolitischen Konsequenzen

Demokratien führen keine Kriege gegeneinander, oder jedenfalls „fast“ keine. Dieser statistische Befund ist ziemlich robust gegenüber Veränderungen in den Definitionen von „Demokratie“ und von „Krieg“. <sup>1</sup> Demokratien erfreuen sich überdies im Durchschnitt größeren Wohlstands, vermeiden erfolgreich Hungersnöte, <sup>2</sup> bieten ihren Bürgerinnen und Bürgern mehr Freiheit und lassen sich eher auf internationale Organisationen und auf die Rechtsbindung in internationalen Verträgen ein als Staaten mit

**Harald Müller**

Dr. phil, geb. 1949; geschäftsführendes Vorstandsmitglied der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) und Professor für Internationale Beziehungen an der Goethe-Universität Frankfurt; HSFK, Leimenrode 29, 60322 Frankfurt am Main. mueller@hsfk.de

anderen Regierungsformen; <sup>3</sup> dies sind natürlich Durchschnittswerte, von denen es Abweichungen gibt. Aber die Nachricht ist ziemlich klar: Demokratien bieten eine vergleichsweise bessere Form von „*Good Governance*“ als andere Systeme.

Im Folgenden möchte ich mich nicht mit der wissenschaftlichen Debatte über die Gründe auseinandersetzen. <sup>4</sup> Mir geht es vielmehr um die politischen Folgerungen, die aus den genannten Befunden zu ziehen sind. Diese eher praktische Frage ist sehr wichtig. Denn wie kaum ein anderes Ergebnis politikwissenschaftlicher Forschung ist die relative Überlegenheit der demokratischen Regierungsform zu einer der Grundlagen westlicher Politik geworden. <sup>5</sup> Dabei spielt sicher eine Rolle, dass der akademische Befund Wasser auf die Mühlen eines überdies schon ausgedehnten westli-

chen Überlegenheitsgefühls bedeutete. (Jede Ideologie beinhaltet ihren eigenen Superioritätskomplex, und die westlich-liberale stellt dabei keine Ausnahme dar, wenngleich auch aus Sicht des Autors mit besseren Gründen als andere.) Überlegenheitsgefühle sind aber nicht unbedingt ein guter Ratgeber für Politik gegenüber Akteuren außerhalb der vermeintlich überlegenen Gemeinschaft. Sie können höchst unangenehme Auswirkungen zeitigen, stoßen sie auf ein materielles Unterlegenheitsgefühl auf der anderen Seite. Angesichts der wirtschaftlichen und insbesondere der militärischen Superiorität des Westens, der zusammen drei Viertel der weltweiten Militärausgaben bestreitet, könnte diese Wirkung weltpolitisch fatal sein. Darum und um mögliche Korrekturen geht es in diesem Aufsatz.

## Außenpolitische Zielsetzungen

Wenn Demokratien keine Kriege führen und Hungersnöte vermeiden würden, dann wäre eine ausschließlich demokratisch verfasste Welt eine nahezu paradiesische Veranstaltung. Der Wunsch, die Demokratie weltweit auszubringen, ist daher verständlich – er ist, wenn man so will, eine Neubelebung des jahrhundertalten westlichen Missionarstums. So ist

*Der Autor dankt Jonas Wolff für die hilfreichen Kommentare.*

<sup>1</sup> Vgl. Bruce Russett/John R. Oneal, *Triangulating Peace. Democracy, Interdependence, and International Organization*, New York–London 2001; Paul Huth/Todd L. Allee, *The Democratic Peace and Territorial Conflict in the Twentieth Century*, Cambridge 2002.

<sup>2</sup> Vgl. Amartya Sen, *Democracy as a Universal Value*, in: *Journal of Democracy*, 10 (1999) 3, S. 3–17.

<sup>3</sup> Vgl. Charles Lipson, *Reliable Partners. How Democracies Have Made a Separate Peace*, Princeton 2003.

<sup>4</sup> Vgl. Anna Geis, *Diagnose Doppelbefund – Ursache ungeklärt? Die Kontroverse um den „demokratischen Frieden“* in: *Politische Vierteljahresschrift*, 42 (2001) 2, 142–169; Anna Geis/Wolfgang Wagner, *Vom „demokratischen Frieden“ zur demokratiezentrierten Friedens- und Gewaltforschung*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 47 (2006) 2, 276–309; Harald Müller/Jonas Wolff, *Democratic Peace: Many Data, Little Explanation?*, in: Anna Geis/Lothar Brock/Harald Müller (eds.), *Democratic Wars. Looking at the Dark Side of Democratic Peace*, Houndmills 2006, S. 41–73.

<sup>5</sup> Vgl. Piki Ish-Shalom, *Theory as a Hermeneutical Mechanism: The Democratic-Peace Thesis and the Politics of Democratization*, in: *European Journal of International Relations*, 12 (2006) 4, S. 565–598; Tony Smith, *A Pact with the Devil. Washington's Bid for World Supremacy and the Betrayal of the American Promise*, New York–London 2007.

Demokratieförderung als ein erstrangiges Ziel in die westliche Außen- und Entwicklungspolitik eingegangen. In nichtdemokratischen Ländern eine demokratiefreundliche Zivilgesellschaft zu fördern, Menschenrechtsverletzungen gegebenenfalls auch mit Sanktionen einzudämmen, über die Konditionierung von Entwicklungshilfe Demokratisierungsprozesse mehr oder weniger sanft zu erzwingen, friedenserhaltende Missionen nach Bürgerkriegen (oder Kriegen) mit dem Aufbau demokratischer Strukturen zu kombinieren – all das ist heute gängige Praxis westlicher Politik. Diese Verfahren sind als Leitlinien auch in internationalen Organisationen durchgesetzt worden, und sie genießen hierzulande breite, überparteiliche und gesellschaftliche Unterstützung.

Freilich wäre es übertrieben, in ihr das dominierende Politikziel zu sehen. Dazu ist die Palette außenpolitischer Interessen dann doch zu vielfältig. Manche Nichtdemokratien werden als „Partner im Krieg gegen den Terror“ gebraucht, weshalb die Stabilität dieser Regime erwünscht ist und durch Demokratisierungsprozesse oder gar eine demokratische Revolution nicht riskiert werden soll. Auch hat die Erfahrung ernüchert, dass von der Autokratie befreite Völker oft genug die Neigung haben, die „Falschen“ in Regierungsämter zu wählen; man denke an die westliche Entrüstung über die Wahlsiege der „Islamischen Heilsfront“ FIS in Algerien, der Hamas in Palästina, Mahmud Ahmadinedjads im Iran oder auch von Hugo Chavez in Venezuela. In anderen Fällen führen wirtschaftliche Interessen dazu, dass über undemokratische Regierungsformen und Menschenrechtsverletzungen hinweggesehen wird. Rohstoffreiche Länder sind überwiegend nicht demokratisch. Gleichwohl kommt der Westen nicht umhin, mit ihnen Handel zu treiben und wünscht sich nichts so sehr wie stabile Verhältnisse dort. Anderswo – beispielsweise in Lateinamerika – hat die Mobilisierung zuvor marginalisierter Bevölkerungsgruppen Regierungen an die Macht gebracht, die Glaubenssätze westlicher Wirtschaftspolitik in den Wind schlagen und stattdessen linkssozialdemokratische Wohlfahrtsprogramme verfolgen, gelegentlich auch zum Nachteil westlicher Unternehmen und des „Investitionsklimas“.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Vgl. Jonas Wolff, *Turbulente Stabilität. Die Demokratie in Südamerika diesseits ferner Ideale*, Baden-Baden 2008.

Demokratieförderung steht also stets in Konkurrenz mit anderen außen- und sicherheitspolitischen Belangen. Das wirkt zum Teil sehr scheinheilig und zynisch, zum Teil reflektiert es einfach ein unlösbares politisches Dilemma. Dennoch kann konstatiert werden, dass diese Politik heute in höherem Maße als je zuvor einen unbestrittenen Platz auf der außenpolitischen Agenda praktisch aller westlicher Demokratien behauptet.<sup>17</sup>

## Wir und „die Anderen“

Die Teilung der Welt in „Demokratien“ und „Nichtdemokratien“ ist – wie alle Polarisierungen zwischen „uns“ und „denen“ – politisch höchst problematisch. Erinnert sei daran, dass die Praxis der Zweiteilung, des Ein- und des Ausschlusses, eine lange Geschichte hat (und natürlich nicht nur im westlichen Lager, sondern auch anderswo intensiv stattfindet): Die Christenheit und die Heiden, der „weiße Mann“ und die „unzivilisierten Wilden“, die „freie Welt“ und der Totalitarismus – und heute eben „the west“ und „the rest“: In all diesen Entgegensetzungen diente bzw. dient der „Anderer“ als Feindbild, der das eigene Lager zusammenschweißen soll. Häufig stellte er die Gefahr dar, gegen die man das „Pulver trocken halten musste“. Im heutigen westlichen, namentlich im amerikanischen Diskurs zeichnet sich diese Zweiteilung einmal mehr ab.

Samuel Huntington hat im „Kampf der Kulturen“<sup>18</sup> den Startschuss gegeben, und die immer stärkere Thematisierung des Gegensatzes von Demokratie und Nichtdemokratie drängt zur Auflösung von Differenzierungen, die weltpolitisch bitter nötig sind. Schon wird auf die Kollaboration zwischen den „Schurkenstaaten“ Iran, Sudan, Birma einerseits und China und Russland andererseits hingewiesen. Kein Geringerer als Henry Kissinger hat

<sup>17</sup> Vgl. Hans-Joachim Spanger/Jonas Wolff, *Universales Ziel – partikulare Wege? Externe Demokratieförderung zwischen einheitlicher Rhetorik und vielfältiger Praxis*, in: Anna Geis/Harald Müller/Wolfgang Wagner (Hrsg.), *Schattenseiten des demokratischen Friedens. Zur Kritik einer Theorie liberaler Außen- und Sicherheitspolitik*, Frankfurt/M. 2007, S. 261–286.

<sup>18</sup> Samuel P. Huntington, *Der Kampf der Kulturen. The Clash of Civilisations*, München 1996.

jüngst vor einer Dämonisierung der Russischen Föderation im Politikdiskurs seines Landes gewarnt.<sup>19</sup>

In der Wissenschaft von den Internationalen Beziehungen hat es eine intensive Debatte darüber gegeben, warum der „demokratische Friede“ statistisch nicht eine deutlich größere Friedfertigkeit der Demokratien insgesamt, sondern nur ihren außergewöhnlichen Pazifismus gegenüber ihresgleichen beinhaltet. Denn im Ganzen sind sie ebenso kriegerisch oder nur kaum messbar friedlicher als alle anderen Staaten der Welt: Sie führen gegenüber Nichtdemokratien (fast) ebenso häufig Krieg wie diese untereinander und gegen Demokratien. Auf den ersten Blick erscheint das rätselhaft. Denn gemäß der in den Theoriendebatten zum „demokratischen Frieden“ am häufigsten genannten Argumente müssten sich demokratische Staaten im Allgemeinen um friedliche Beziehungen zu *allen* Partnern bemühen, ungeachtet von deren Staatsform: Die Völker der Demokratien, die ihre Außenpolitik durch öffentliche Meinung und Wahlen beeinflussen können, scheuen die Risiken des Krieges – so lautet eine wichtige Begründung. Sie – wie auch ihre Politiker – sind den liberalen Werten verpflichtet, unter denen die Schonung von Menschenleben an oberster Stelle steht. Auch das spricht gegen den Krieg im Allgemeinen (außer man wird zur Selbstverteidigung gezwungen). Das dritte Argument beinhaltet die Vermutung, dass die überwiegend gewaltfreien Konfliktlösungsmethoden innerhalb der Demokratie auf deren internationales Umfeld übertragen werden: Wer zu Hause Interessenkonflikte lieber durch Verhandlungen löst oder allenfalls vor Gericht geht oder Machtfragen in Wahlen entscheidet, zieht das auch im Verkehr mit anderen Staaten vor.<sup>10</sup>

Eine zunächst plausible Deutung des merkwürdigen Widerspruchs zwischen demokratischer Kriegszustimmung und wechselseitiger demokratischer Friedfertigkeit läuft darauf hinaus, dass Nichtdemokratien als intern unfriedlich verstanden werden und daraus eine latente Bedrohung der Demokratien abgeleitet wird: Eben weil die Demokratien ihre eigene gewaltfreie interne Konfliktlösung nach

außen transportieren, wird Nichtdemokratien derselbe Mechanismus unterstellt – nur dass der „Transportvorgang“ dort Gewaltlosigkeit ins internationale Umfeld einbringt. Sie werden als dementsprechend bedrohlich wahrgenommen, und diese Wahrnehmung schaukelt die Beziehungen hoch, die im Extremfall eben kriegerisch eskalieren können.<sup>11</sup>

Diese Beobachtung ist im Einzelfall zwar zutreffend, jedoch nicht zwingend. Demokratien beobachten die selektive Aggressivität anderer Demokratien; sie nehmen sie also nicht durchgehend als friedlich wahr. Zugleich müssen sie feststellen, dass unter den Autokratien nur eine Minderheit jenseits der Selbstverteidigung gewaltsam wird. Einen Automatismus der Wahrnehmung „Demokratie = friedlich“, „Nichtdemokratie = gewaltsam“ wird demnach nicht durch das reale Geschehen in den internationalen Beziehungen gestützt.

Auch verarbeiten Demokratien ihre Begegnungen mit Nichtdemokratien im internationalen Raum ganz unterschiedlich. Manche kommen sehr gut mit den „Anderen“ aus, während einige Demokratien gegenüber Nichtdemokratien eine ausgesprochen konfrontative Politik verfolgen. Damit erweisen sich die intersystemaren Beziehungen als gestaltungsfähig; die besondere Ausprägung des aufeinander treffenden Staatenpaares (Demokratie/Demokratie; Demokratie/Nichtdemokratie; Nichtdemokratie/Nichtdemokratie) ist nur im ersten Falle weitgehend festgelegt, erfreulicherweise in Richtung Frieden. Für die beiden anderen Paartypen ist der friedliche Pfad genauso möglich wie der Weg in den Krieg. Daher variiert die Kriegsbeteiligung zwischen Demokratien auch enorm. Ausgesprochen „kriegsfreudigen“ demokratischen Staaten stehen friedfertige gegenüber; gleichfalls finden sich in der Demokratieförderung sowohl Ansätze, die eher auf Pressure und Sanktion abstellen, als auch solche, die mehr auf Kooperation und sanfte Unterstützung der Zivilgesellschaft bauen.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Vgl. Thomas Risse-Kappen, Wie weiter mit dem „demokratischen Frieden“?, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 2 (1994) 2, S. 367–379.

<sup>12</sup> Vgl. Harald Müller, The Antinomy of Democratic Peace, in: International Politics, 41 (2004) 4, S. 494–520; Sven Choinacki, Democratic Wars and Military Interventions, in: A. Geis/L. Brock/H. Müller (Anm. 4), S. 13–39; H.-J. Spanger/J. Wolff (Anm. 7).

<sup>19</sup> Vgl. Henry A. Kissinger, Unconventional Wisdom, in: International Herald Tribune vom 2. 7. 2008.

<sup>10</sup> Vgl. die Diskussion in H. Müller/J. Wolff (Anm. 4).

Die Präsenz nichtdemokratischer Staaten im internationalen Raum, allgemeiner: das Phänomen kultureller und politischer Heterogenität,<sup>13</sup> stellt die Demokratien vor ein strategisches Dilemma. Einerseits müssen sie an einer Ordnung dieses Raums interessiert sein, andererseits kommen sie aufgrund des in ihrer Weltanschauung verankerten Universalismus nicht umhin, sich die weltweite Ausbreitung ihrer liberalen Ideen, also die universale Demokratisierung zu wünschen. Aus diesem Dilemma heraus sind mehrere Ordnungsentwürfe entstanden.

## „Kosmopolitische Demokratie“

Die Idee der „kosmopolitischen Demokratie“ ist in erster Linie eine Angelegenheit der politischen Philosophie und politischen Theorie: Nicht der Staat, sondern das Individuum wird als das Subjekt von Weltrecht und Weltpolitik betrachtet. Folgerichtig soll internationale Ordnung als globale Demokratie gestaltet werden. Gemäß der liberal-demokratischen Idee der Selbstgesetzgebung soll dabei jeder Einzelne über gewählte Repräsentanten an der Gestaltung der Weltordnung, insbesondere an der Produktion internationalen und transnationalen Rechts beteiligt sein. Die „Weltrepublik“ enthält also neben einer Staatenkammer (im Sinne der Vollversammlung der Vereinten Nationen) als zweite Entscheidungsinstanz ein „Weltparlament“. In Einzelfragen – zum Beispiel zu Krieg und Frieden oder Menschenrechtsverletzungen – kann die Republik in die Einzelstaaten eingreifen. Nach dem Subsidiaritätsprinzip behalten diese jene Kompetenzen, die nicht ausdrücklich auf die globale Ebene verlagert wurden. Freilich ist dort – etwa nach Otfried Höffe – auch die „Kompetenz-Kompetenz“ verortet, das heißt, die Entscheidungsmacht darüber, welche Zuständigkeiten bei den Staaten verbleiben sollen und welche gegebenenfalls die Weltrepublik noch an sich ziehen kann. Damit wäre die Souveränität als Regelungsprinzip internationaler Beziehungen letztlich verabschiedet, der Territorialstaat könnte im Extremfall eine bloße Verwaltungseinheit mit beschränktem Gestaltungsspielraum werden.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Vgl. Harald Müller, *Wie kann eine neue Weltordnung aussehen? Wege in eine nachhaltige Politik*, Frankfurt/M., 2008, Kap. 3.

<sup>14</sup> Vgl. zur Übersicht Daniele Archibugi, *Cosmopolitan Democracy and its Critics*, in: *European Journal*

Der Charme der „kosmopolitischen Demokratie“ liegt in ihrer konsequenten Anwendung des liberalen Politikprogramms. Kompromisse mit dem Status Quo, welche die Prinzipien dieses Programms verwässern würden, gibt es nicht. Aus den Veröffentlichungen dieser Denkschule geht auch hervor, dass es sich nicht um eine ferne Utopie, sondern um ein politisches Projekt handelt, das auch unter heutigen Verhältnissen zügig und zielstrebig vorangetrieben werden soll.<sup>15</sup> Wer indes die kosmopolitische Demokratie von einem liberalen Leitbild zu einem pragmatischen politischen Projekt zu transferieren versucht, begibt sich unversehens in die direkte Konfrontation mit all denen, die einem solchen Leitbild nichts abgewinnen können.

Darunter fallen nicht nur die so genannten „Schurkenstaaten“ Nordkorea, Iran oder Syrien, die sich ausrechnen können, dass sie noch mehr als schon heute die Parias einer solchen Ordnung wären. Es fallen auch Staaten darunter, die als Nichtdemokratien oder auch als „defekte Demokratien“ für die Herstellung und Erhaltung einer friedlichen Weltordnung ungeachtet ihrer Verfasstheit unverzichtbar sind, wie China, Russland, Ägypten oder Malaysia. Die politischen Eliten dieser Länder wären kaum bereit, sich Ordnungsprinzipien zu unterwerfen, deren Geltung sie im eigenen Lande nicht anerkennen, und die Kontrolle über das Schicksal ihrer Nation aus der Hand zu geben.

Tatsächlich trifft der gleiche Einwand auch für Demokratien wie Südafrika, Brasilien oder Indien zu; für sie gilt, dass die Souveränität als Schutz der eigenen, autonom bestimmten Entwicklung nicht gerade in dem Augenblick geopfert werden wird, in dem eben diese Souveränität durch den wirtschaftlichen Erfolg erstmals reale politische Bedeutung gewinnt. Dass derartige Ideen aus dem intellektuellen und politischen Milieu der ehemaligen Kolonialmächte stammen, macht sie dort nicht attraktiver. (Doch ist auch

for *International Relations*, 10 (2004) 3, S. 437–475; zu verschiedenen Versionen und Begründungen kosmopolitischer Politikgestaltung vgl. David Held, *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge 1998; Otfried Höffe, *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*, München 1999; Ulrich Beck, *Der kosmopolitische Blick oder: Krieg ist Frieden*, Frankfurt/M. 2004.

<sup>15</sup> Vgl. D. Held 1998 (Anm. 14).

kaum damit zu rechnen, dass souveränitätsbewusste Demokratien wie Großbritannien oder die Vereinigten Staaten dem Modell zustimmen würden).

Der Weg zur Hölle ist mit guten Vorsätzen gepflastert. Die „kosmopolitische Demokratie“ nimmt sich auf den ersten Blick als ein Projekt aus, gegen das man schlechterdings nicht sein kann. Auf den zweiten Blick erkennt man, in welchem hohem Maße es konfrontativ gegen all jene angelegt ist, die aus guten und weniger guten Gründen, aber jedenfalls mit Nachdruck, auf der eigenen Souveränität bestehen.

## „Liga der Demokratien“

Der konfrontative Ausschluss nichtdemokratischer Staaten von weltpolitischen Entscheidungen, der im Kosmopolitismus erst im zweiten Schritt zum Vorschein kommt, ist in einem anderen Ordnungsentwurf Programm: Gemeint ist das auch beim amerikanischen Präsidentschaftskandidaten John McCain populäre Konzept der „Liga der Demokratien“,<sup>16</sup> die schlagwortartig auch als „globale NATO“<sup>17</sup> bezeichnet wird. Die Grundüberlegung setzt an dem – wiederum von liberaldemokratischen Überzeugungen getragenen – Legitimitätsbegriff an: Demokratischen Regierungen ist eine höhere Legitimität zuzuschreiben als ihren nichtdemokratischen Partnern. Deshalb besitzen sie einen privilegierten Anspruch, die internationale Ordnung zu gestalten, Weltrecht zu setzen, anzuwenden und durchzusetzen. Dies betrifft insbesondere die Frage von Krieg und Frieden und die Anwendung von Gewalt zur Durchsetzung westlicher Grundsätze über das „gute Regieren“. In den Worten von Senator McCain: Eine Organisation der Demokratien könnte Tyrannen unter Druck setzen „mit oder ohne die Zustimmung Moskaus und Beijings“.<sup>18</sup>

Die „Liga der Demokratien“ läuft auf eine riskante Polarisierung der Staatengemeinschaft nach dem Muster der Phase vor dem

<sup>16</sup> Vgl. Liz Sidoti, McCain favours a „league of democracies“, in: [www.boston.com/news/nation/articles/2007/04/30/mccain\\_favors\\_a\\_league\\_of\\_democracies](http://www.boston.com/news/nation/articles/2007/04/30/mccain_favors_a_league_of_democracies) (31. 7. 2008).

<sup>17</sup> Vgl. Ivo Daalder/James Goldgeier, Global NATO, in: *Foreign Affairs*, 85 (2006) 5, S. 105–113.

<sup>18</sup> Zit. in: L. Sidoti (Anm. 16).

Ersten Weltkrieg oder während des Kalten Krieges hinaus. Sie desavouiert die Vereinten Nationen als Weltorganisation, denen die „Liga“ ihr Entscheidungsvorrecht entwinden soll. Überdies tritt sie in der NATO-Uniform auf, die in großen Teilen der Nichtmitgliedschaft Unsicherheit, Misstrauen und Furcht erweckt.<sup>19</sup> Die Nerven sind in manchen Ländern ohnehin angespannt, seit die NATO (1999 im Kosovo) und eine „Koalition der Willigen“, die überwiegend aus NATO-Mitgliedern bestand (2003 im Irak), im Alleingang ohne Mandat des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen in relativ kurzer Zeit zu den Waffen gegriffen haben. Wie immer man die Verdienste dieser beiden Interventionen bewerten mag – für den Rest der Welt ist damit eine Erfahrungsgrundlage geschaffen worden, wonach der Westen zum Angriff übergeht, wenn er es für richtig hält. Fügt man der Erfahrung gewissermaßen die Konstitutionalisierung des Anspruchs auf ein Entscheidungs- und Handlungsoligopol hinzu, dürften in zahlreichen Hauptstädten die Alarmglocken läuten.

Versuche der Gegenmachtbildung bzw. des Auf- und Ausbaus wirksamer Abschreckungsmittel wären die wahrscheinlichste Reaktion. Für die Bemühungen, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen einzudämmen, wäre das eine denkbar schlechte Entwicklung. Während nichts dagegen spricht, dass die Demokratien untereinander besonders enge und freundschaftliche Beziehungen pflegen und sich in wichtigen Fragen absprechen, geht der Anspruch, eine selbsternannte Staatenelite dürfe für und über alle anderen entscheiden, einen Schritt zu weit. Der „demokratische Frieden“ wäre dann tatsächlich nur noch die Kehrseite des „demokratischen Krieges“.

## Demokratisierung mit Gewalt

Im Zuge eines vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen erteilten Mandats gegen einen Aggressor vorzugehen oder einen Völkermord zu verhindern und anschließend den Versuch zu unternehmen, in dem besetzten Land demokratische Strukturen aufzubauen,

<sup>19</sup> Vgl. exemplarisch die Ausführungen des russischen NATO-Botschafters Dmitry Rogozin, NATO propaganda, in: *International Herald Tribune* vom 2. 6. 2008.

ist eine Sache. Eine ganz andere – konflikt- und kriegstreibende – ist es dagegen, aus eigener Machtvollkommenheit anderswo Regimewechsel mit Gewalt herbeiführen zu wollen. Dies ist nicht nur völkerrechtswidrig, auch die Erfolgsaussichten sind dürftig. Die positiven Beispiele Japans und Deutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg können dies nicht verschleiern. Der Widerstandswille war durch die totale Kriegführung beider Seiten in einem Maße gebrochen, wie es bei heutigen Interventionen undenkbar ist, weil die demokratischen Öffentlichkeiten die Brutalität jener Kriegführung nicht mehr dulden würden. Zudem hatten in beiden Ländern politische Strukturen aus den liberalen Zwischenphasen in der inneren Emigration oder im Exil überlebt, auf die beim Versuch der Demokratisierung zurückgegriffen werden konnte. Ansonsten hat Demokratisierung mit militärischen Mitteln – mit und ohne Mandat – sehr durchwachsene Ergebnisse gezeitigt, von Kambodscha bis Afghanistan, von Bosnien-Herzegowina bis zum Irak. Eine lebendige Volksherrschaft mit hoher Legitimität wächst im Allgemeinen von innen, entwickelt ihre Institutionen im Einklang mit den geschichtlichen und kulturellen Traditionen des betreffenden Landes. Der Import von Demokratie mit Hilfe einer fremden Sozialtechnologie hingegen stößt zwangsläufig auf Grenzen und wird nur gelegentlich erfolgreich sein können. Ist er das gewaltsame Werk einer fremden Macht, so ist es ziemlich wahrscheinlich, dass der vom Interventen provozierte Widerstand einen gehörigen Teil der Demokratisierungsanstrengungen neutralisiert.

Damit soll kein Verdikt über die Demokratieförderung ausgesprochen sein: Demokratie ist und bleibt eine gute Sache. Was indes die Methoden angeht, lassen sich schon Schlussfolgerungen ziehen. Die Anwendung von Gewalt ist überwiegend kontraproduktiv; geschieht sie unter Bruch von Völkerrecht und unter Umgehung der Vereinten Nationen, vermindert sie auch noch die Chancen künftiger weltpolitischer Kooperation und steigert die Risiken eines globalen Konflikts. Die beste Demokratieförderung ist vermutlich die Arbeit an vorteilhaften Umweltbedingungen, die gesellschaftlichen Kräften emanzipatorisches Handeln erleichtern. Wie Ernst-Otto Czempiel immer wieder betont hat, kommt ein sinkender Außendruck auf die Grenzen einer

Autokratie der dortigen Entwicklung von Freiheit am meisten entgegen. Gerade nicht Pressuren oder gar Gewalt, sondern Entspannung und Kooperation, gutes Beispiel („gewinnfreie Werbung“ in der Czempiel’schen Diktion) und die sanfte Unterstützung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten bieten die günstigsten Möglichkeiten für einen autonomen Demokratisierungsprozess.<sup>120</sup>

Am Ende dieser Überlegungen steht damit die vielleicht überraschende Folgerung, dass der „demokratische Frieden“ als Muster gewaltfreier innerdemokratischer Beziehungen seine besten Chancen zur Universalisierung hat, wenn das friedliche Verhalten der Demokratien sich nicht auf ihresgleichen beschränkt, sondern wenn diese sich so weit wie möglich kooperativ und entspannungsfreudig zeigen – unter gebührender Berücksichtigung der eigenen Sicherheit. Deutschland, das trotz der Beteiligung am Kosovo-Einsatz zu den eher „pazifistischen“ Demokratien zählt und in seiner Demokratieförderung einen eher kooperativen Stil pflegt,<sup>121</sup> wird hart zu arbeiten haben, um seine eher „militanten“ demokratischen Partner von dieser politischen Linie zu überzeugen. Werden Bundesregierungen den dazu erforderlichen „Mut vor dem Freund“ haben?

<sup>120</sup> Vgl. Ernst-Otto Czempiel, *Kluge Macht. Außenpolitik für das 21. Jahrhundert*, München 1999.

<sup>121</sup> Vgl. H.-J. Spanger/J. Wolff (Anm. 7).



**HIER  
SPRICHT  
EUROPA**

euro|topics

[www.eurotopics.net](http://www.eurotopics.net)

# APuZ

Nächste Ausgabe 44–45/2008 · 27. Oktober 2008

## Hirnforschung

*Franz M. Wuketits*

Die Illusion des freien Willens

*Gerhard Roth*

Homo neurobiologicus – ein neues Menschenbild?

*Michael Hagner*

Eine sehr kurze Geschichte der modernen Hirnforschung

*Christian Hoppe*

Neuromarketing und Neuroökonomie

*Gerd Kempermann*

Plastizität und Regeneration des Gehirns

*Farah Dustdar*

Demokratie und die Macht der Gefühle

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



### Redaktion

Dr. Katharina Belwe  
Dr. Hans-Georg Golz  
Manuel Halbauer (Volontär)  
Johannes Piepenbrink  
(verantwortlich für diese Ausgabe)  
Telefon: (0 18 88) 5 15-0  
oder (02 28) 9 95 15-0

### Internet

[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)  
[apuz@bpb.de](mailto:apuz@bpb.de)

### Druck

Frankfurter Societäts-  
Druckerei GmbH  
Frankenallee 71–81  
60327 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](mailto: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

# Außen- und Sicherheitspolitik

APuZ 43/2008

*Peter Bender*

## 3-6 Deutsche Außenpolitik: Vernunft und Schwäche

Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik sind weniger wichtig geworden, weil Deutschland vereint ist und kein Krieg mehr droht. Der äußeren Souveränität ist innere Souveränität noch nicht ausreichend nachgewachsen.

*Dieter Weiss*

## 6-14 Deutschland am Hindukusch

Die kritische Sicherheitslage in Afghanistan behindert den Wiederaufbau. Der Einsatz der Bundeswehr bedarf einer grundlegenden öffentlichen Debatte über realistische Ziele, Möglichkeiten, Beschränkungen und Zeithorizonte.

*Stefan Fröhlich*

## 15-21 Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik im Rahmen der EU

Von der Bundesrepublik wird zunehmend auch in globalen Fragen die Übernahme einer Führungsrolle erwartet. Ihren Einfluss macht sie nach wie vor primär über die EU und die NATO geltend.

*Carlo Masala*

## 22-27 Neuorientierung deutscher Außen- und Sicherheitspolitik

Soll Deutschland in der neuen Ordnung des internationalen Systems Juniorpartner der USA werden, oder allein Großmachtstatus anstreben? Letztlich ist die vertiefte europäische Integration die einzig wünschenswerte Alternative.

*Jörg Faust · Dirk Messner*

## 28-34 „Ankerländer“ als außenpolitische Herausforderung

Einige (ehemalige) Entwicklungsländer haben politisch an Gewicht gewonnen und stellen die bisherige Weltordnung in Frage. Die „westliche“ Außenpolitik wird sich mit der neuen Multipolarität auseinandersetzen müssen.

*Michael Hennes*

## 34-40 Das pazifische Jahrhundert

In Asien hat mit dem Ende des Kalten Krieges ein neues Konzert der Mächte begonnen. Die Vereinigten Staaten orientieren sich im pazifischen Jahrhundert zunehmend von Europa weg und nach Asien hin.

*Harald Müller*

## 41-46 Der „demokratische Frieden“ und seine Konsequenzen

Der Befund, dass Demokratien keine Kriege gegeneinander führen, dient als Rechtfertigung für einseitige Weltordnungsentwürfe. Ein globaler „demokratischer Frieden“ setzt Kooperation auch mit nichtdemokratischen Staaten voraus.