

## Auf der Suche nach einer Grand Strategy

Die deutsche Sicherheitspolitik seit der Wiedervereinigung

von Joachim Krause

**Nach der Zeitenwende von 1989/90 hat die deutsche Politik sich schwer getan, die neuen außenpolitischen Herausforderungen zu definieren und dafür eine kohärente Strategie zu entwickeln. Eine Grundsatzdebatte über die zukünftigen Aufgaben, Ziele und Instrumente der Außen- und Sicherheitspolitik Deutschlands ist überfällig.**



Prof. Dr. JOACHIM KRAUSE, geb. 1951, ist geschäftsführender Direktor des Instituts für Politische Wissenschaft und Direktor des Instituts für Sicherheitspolitik an der Christian-Albrechts-Universität in Kiel.

Nach mehr als sechs Jahren rot-grüner Regierung ist die Bilanz in der Außen- und Sicherheitspolitik eher negativ: Das transatlantische Verhältnis ist nachhaltig zerrüttet, der europäische Einigungsprozess nach den Referenden in Frankreich und den Niederlanden in großer Gefahr, das Scheitern der Überprüfungskonferenz zum Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag im Frühjahr 2005 markiert den Fehlschlag der multilateralen Nichtverbreitungspolitik und das Streben nach einem ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat kann zu einem Fiasko werden. Zudem hat sich die Bundesregierung auch noch auf eine derart enge Kooperation mit Russland eingelassen, dass damit die tot geglaubten Geister der Vergangenheit zumindest in Mitteleuropa wieder erweckt worden sind. Schon wächst die Furcht vor einem deutsch-russischen Miteinander auf Kosten der baltischen Staaten und Polens.<sup>1</sup>

Es ist allerdings falsch, die Verantwortung für die heutigen Probleme allein der rot-grünen Koalition zuzuschreiben. Bei den hier geschilderten Ergebnissen werden auch die Folgen strategischer Richtungsentscheidungen deutlich, die entweder schon von der früheren Bundesregierung oder aber von einer breiteren Parteienkoalition verantwortet worden sind. Sie lassen deutlich werden, dass es um mehr geht als nur die rot-grüne Außen- und Sicherheitspolitik: Es geht um eine Bilanz der Grand Strategy der Bundesrepublik Deutschland 15 Jahre nach der Wiedervereinigung. Angesichts des wohl bevorstehenden Regierungswechsels lohnt es sich, diese Thematik grundsätzlich aufzugreifen und zu fragen, wie es weitergehen kann.

Unter Grand Strategy wird in der Regel eine Richtungsgebung der Außen- und Sicherheitspolitik eines Landes verstanden, die von einer Analyse der internationalen Konstellation ausgehend nach den hauptsächlichen Problemen und Gefährdungen fragt und die allein oder im Zusammenwirken mit anderen Akteuren Handlungsoptionen und Instrumente politischer oder auch militärischer Natur bestimmt.<sup>2</sup> Während der Zeit des Ost-West-Konflikts hatte

<sup>1</sup> Vgl. Scharfe Kritik Litauens an der deutschen Außenpolitik, FAZ, 24.6.2005, S. 6.

<sup>2</sup> Die klassische Definition von Grand Strategy bezog sich auf die breite, sowohl militärische als auch industrielle und andere Faktoren einbeziehende Gesamtplanung eines Krieges (vgl. Michael Howard: *The Forgotten Dimensions of Strategy*, *Foreign Affairs*, Sommer 1979, S. 975–986). Heute überwiegt eine Definition, wie sie Paul Kennedy gegeben hat, der Grand Strategy definiert als „the capacity of the nation’s leaders to bring together all of the elements [of power], both military and nonmilitary, for the preservation and enhancement of the nation’s long-term (that is, in wartime and peacetime) best interests“, Paul Kennedy: *Grand Strategies in War and Peace*, New Haven 1991); ähnlich Stephen D. Biddle: „„Grand strategy“ integrates military, political, and economic means to pursue states’ ultimate objectives in the international system“, aus: *American Grand Strategy after 9/11: An Assessment*, U.S. Army War College, Strategic Studies Institute, April 2005, S. 1 ([www.comw.org/qdr/fulltext/0504biddle.pdf](http://www.comw.org/qdr/fulltext/0504biddle.pdf)).

die Bundesrepublik Deutschland eine mehr oder weniger klare Grand Strategy. Nach der Zeitenwende von 1989/90 hat sich die deutsche Politik damit schwer getan, eine neue Grand Strategy zu entwickeln, die außen- und sicherheitspolitische Herausforderungen sowie Ziele und Instrumente für das vereinigte Deutschland definiert.

Die Regierung Kohl war nach 1990 erst einmal vorsichtig darum bemüht, den neuen Status Deutschlands zu bewahren und nichts falsch zu machen. In der Anfangsphase war sie darauf bedacht, noch bestehende Befürchtungen über ein wiedervereinigtes Deutschland aus dem Weg zu räumen. Das hatte durchaus seinen Sinn, da vor allem die politische Klasse Frankreichs 1989/90 fürchtete, dass Deutschland zu einem erneuten Irrgang zwischen Ost und West ansetzen könne. Aber diese Befürchtungen sind heute Vergangenheit: Die Einpassung Deutschlands in ein fragiles europäisches Staatensystem und die Einhegung des deutschen Nationalismus sind eigentlich keine Themen europäischer und internationaler Sicherheit mehr. Das „Ende der Geschichte“ lässt sich heute zumindest in West- und Mitteleuropa erleben – und das ist gut so für Deutschland.

### Hauptelemente der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik

Schon in den neunziger Jahren ließen sich drei Hauptelemente einer Grand Strategy ausmachen, über die sich ein parteienübergreifender Konsens herausgebildet hatte: 1. die Stärkung des Prozesses der europäischen Integration, 2. das Festhalten an engen transatlantischen Beziehungen zu den USA und 3. die Betonung der Bedeutung multilateraler Kooperation als Rahmen für deutsche Politik. Was unterentwickelt blieb, war das vierte Element einer deutschen Grand Strategy: Wie geht man mit den neuen Gefährdungen um, die mit den Schlagworten „regionale Konflikte und humanitäre Katastrophen“, „Verbreitung von Massenvernichtungswaffen“, „internationaler Terrorismus“, „Aufkommen neuer Großmächte“ und der „Akzentuierung zivilisatorischer und kultureller Konfliktlinien“ umrissen sind? Diese Aspekte wurden nicht zuletzt deshalb umgangen, weil sie natürlich auch die Frage aufwarfen, wie weit man bereit sei, bei der Bewältigung dieser Probleme nicht nur auf politisch „korrekte“ Mittel der Diplomatie und der Prävention zu setzen, sondern auch den Einsatz militärischer Machtmittel zu avisieren. Die Regierung Kohl/Kinkel gab sich – flankiert durch die Oppositionsparteien – lange der Illusion hin, dass es für die deutsche Außenpolitik ausreiche, nur als Zivilmacht aufzutreten und die unangenehmeren Seiten der Politik zu verdrängen. Welch bittere Konsequenzen das haben konnte, war während der Kriege im ehemaligen Jugoslawien erfahrbar. Die Bilanz deutscher Politik in den ersten Jahren (bis 1994) ist ernüchternd und beschämend und lässt sich am ehesten als Flucht aus der Verantwortung durch rhetorische Beschwörung internationaler Kooperation beschreiben. Erst im Sommer 1998 ließ sich die Regierung Kohl/Kinkel zu einer Veränderung ihrer Politik bewegen.

Die rot-grüne Koalition war mit dem Ziel angetreten, die Außen- und Sicherheitspolitik besser zu ordnen und auf strategische Ziele hin zu beziehen. Die erstgenannten drei strategischen Eckpfeiler sollten beibehalten werden, das vierte Element – die Beteiligung an internationalen Bemühungen zur Be-

Die Regierung Kohl/Kinkel gab sich lange der Illusion hin, es reiche, als Zivilmacht aufzutreten.

## Ist alles Innenpolitik?

wältigung von regionalen Krisen, des Terrorismus und der Proliferation von Massenvernichtungswaffen – sollte entwickelt und strukturiert werden. Bilanziert man die Ansätze zu einer Grand Strategy entlang dieser Elemente, dann wird deutlich, wo die Probleme und zukünftige Aufgabenfelder liegen.

### EU-Politik in der Sackgasse

Nimmt man die erste Säule der bisherigen Grand Strategy, die Europa-Politik, so ist an der generellen Zielsetzung nichts zu bemängeln, denn es liegt weiterhin im Interesse Deutschlands, in einem gesicherten und geordneten Europa zu leben – und dafür ist die Europäische Union der mit Abstand beste Rahmen.

Die Europa-Politik nach der „Fahrradtheorie“ war ein Fehler – und vermeidbar.

Aber die deutsche Politik – und zwar nicht nur Rot-Grün, sondern ebenso die Vorgängerregierung – hat Fehler der Europa-Politik zu verantworten, die dazu geeignet sind, diesen Rahmen erodieren zu lassen. Dazu gehört zum einen der übermäßige Aktivismus europäischer Integrationspolitik seit den frühen neunziger Jahren.

Ausgehend von der „Fahrradtheorie“ der europäischen Integration (so wie ein Fahrrad dürfe diese nicht zum Stillstand kommen, sonst würde sie „umfallen“) haben die europäischen Politiker unter deutscher und französischer Anleitung in den vergangenen 15 Jahren ein ambitioniertes Programm vorgelegt, welches nicht nur die Bürger überfordert, sondern auch dazu beigetragen hat, dass in vielen Ländern heute mehr Misstrauen gegen das Projekt Europa besteht als Vertrauen. Dies war vermeidbar, und es hat auch nie an Warnungen gefehlt. Der größte Fehler war die Vorstellung, man könne die europäischen Institutionen stärken und gleichzeitig die Union erweitern.<sup>3</sup>

Durch die Verknüpfung der Vertiefung Europas mit seiner Erweiterung wurde der institutionelle Fortschritt der EU zur Geisel der mit der Vergrößerung verbundenen Probleme. Die Abstimmungen in Frankreich und den Niederlanden über die Verfassung der EU gingen unter anderem verloren, weil viele Menschen heute die europäische Erweiterung als Ursache für die Abwanderung von Arbeitsplätzen nach Osteuropa ansehen oder weil sie Angst vor den Folgen einer Aufnahme der Türkei in die EU haben. Der demokratische Konsens über die Europa-Politik ist zudem in vielen Ländern auch dadurch gefährdet worden, dass Europa mit zu vielen strittigen Themen überlastet ist. Im Ergebnis haben sich zu viele Ablehnungskonkordien gebildet – ein in der Politikwissenschaft und der Volkswirtschaft schon seit langem bekanntes Phänomen.<sup>4</sup>

Es gibt heute mehr und mehr Übereinstimmung, dass es in der Europa-Politik nicht mehr so weitergehen kann wie bisher. Viele sehen die Dinge ähnlich wie der frühere französische Außenminister Hubert Védrine: Europa müsse sich primär durch Projekte definieren, die den Bürgern einsichtig sind.<sup>5</sup> Die Politiker, so Védrine, müssten damit aufhören, Europa immer mehr zu erweitern. Vor allem sollten sie es aufgeben, auf gleicher Augenhöhe wie die USA Außenpolitik betreiben zu wollen, wenn ihnen nicht nur die er-

<sup>3</sup> Vgl. Peter Schmidt: Das Vertiefungs-/Erweiterungsdilemma in der deutschen EU-Politik, in: *Politik lehren* (Schwalbach/Ts.), Jg. 1995 Heft 1, S. 6–15.

<sup>4</sup> Vgl. Mancur Olson: *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge 1965.

<sup>5</sup> Vgl. Hubert Védrine: Europa muss zu seinen Grenzen stehen, *FAZ*, 11.6.2005.

forderlichen Instrumente dazu fehlten, sondern auch die notwendige innere Einigkeit. Eine Europa-Politik der größeren Bescheidenheit sei geboten.

In diesem Sinne ist zu registrieren, dass die rot-grüne Koalition bei einem europäischen Projekt erfolgreich war: dem Fortschritt im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Hier hat sie zusammen mit anderen Partnern wirklich etwas geschaffen, wie die Gründung einer gemeinsamen Interventionstruppe, die Schaffung von Battle-Groups, die Einrichtung eines, wenngleich noch rudimentären, politisch-militärischen Sekretariats sowie die ersten gemeinsamen Operationen auf dem Balkan, die allerdings noch in enger Abstimmung mit (und mit wesentlicher technischer und logistischer Hilfe) der NATO geschehen sind.

### Zerrüttete transatlantische Beziehungen

Bei der zweiten Säule der Grand Strategy, der Beibehaltung der engen transatlantischen Bindungen, ist angesichts der fortdauernden Irak-Krise der Schaden offenkundig. Die Interpretationen gehen auseinander, wer dafür primär verantwortlich ist. In Deutschland herrscht die Meinung

vor, dass der amerikanische Präsident George W. Bush die Schuld an der Krise trage und dass die USA eine egoistische und hegemoniale Macht seien, der nicht mehr zu trauen sei. Tatsächlich hat Präsident Bush entscheidenden Anteil an der transatlantischen Krise gehabt.

Der Irak-Streit wurde nicht dort ausgetragen, wo er hingehört hätte: im NATO-Rat hinter verschlossenen Türen.

Aber auch der deutsche Anteil war beträchtlich. Das Verhalten des deutschen Bundeskanzlers wie des französischen Präsidenten war in der Irak-Krise nicht deshalb problematisch, weil sie anderer Meinung waren, was den Umgang mit dem irakischen Diktator Saddam Hussein betrifft. Es kam auf die Art und Weise der Auseinandersetzung an. Der Streit wurde nicht dort ausgetragen, wo er hingehört hätte (im NATO-Rat hinter verschlossenen Türen), sondern vor den Kameras der Weltöffentlichkeit. Dabei wurde bewusst eine Form der Auseinandersetzung gesucht, die konfrontativ war und bei der man Brücken hinter sich abbrach. Nicht die Konsultation unter Verbündeten stand im Vordergrund, sondern die Inszenierung des Konflikts.<sup>6</sup> In den USA hat dieses Vorgehen – auch bei Demokraten – zu großer Verunsicherung geführt, was denn eigentlich die strategischen Absichten der deutschen und französischen Regierung gewesen seien.

Das Vorgehen der Bundesregierung 2002/03 in der Irak-Krise weckt Assoziationen an die Krüger-Depesche vom Januar 1896, als der damalige Kaiser Wilhelm II. dem burischen Präsidenten Ohm Krüger in kaum verhüllter Form zur erfolgreichen Abwehr eines britischen Angriffs gratulierte. Der Burenstaat war ein rassistischer Sklavenhalterstaat, der viele Attribute eines Schurkenstaats hatte, und Großbritannien war damals die führende internationale Ordnungsmacht. Was immer man gegen die britische Politik im südlichen Afrika vorbringen konnte (und es gab zweifellos gewichtige Gründe dagegen, so wie es gewichtige Gründe gegen den gewaltsamen Regimewechsel im Irak gab), so blieb doch der entscheidende Aspekt, dass damit die bis dahin freundschaftlichen Beziehungen zu England zerstört wurden und in

<sup>6</sup> Bezeichnend ist hier der Titel des Buches von Gregor Schöllgen, der die Politik Schröders in höchsten Tönen lobte: *Der Auftritt. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*, München 2003.

## Ist alles Innenpolitik?

Deutschland geradezu ein England-Hass um sich griff, der durch Medien und eifertige Professoren immer mehr geschürt wurde.<sup>7</sup> Im Sinne des nationalen Interesses war es ein Kardinalfehler, dass das Deutsche Kaiserreich zu einem Zeitpunkt England den Fehdehandschuh hinwarf, als sich die französisch-russische Allianz herausgebildet hatte und die nationale Sicherheit des deutschen Staates entscheidend davon abhing, dass man zu Großbritannien ein gutes Verhältnis hatte.

Ähnlich ist es heute: Angesichts der weiterhin bestehenden Unsicherheiten ist ein enges und vertrauensvolles Verhältnis zu den USA für die deutsche Politik essenziell. Europa wird auf lange Zeit nicht in der Lage sein, die Sicherheitsfunktion der USA zu ersetzen. Die nächste Bundesregierung wird lange brauchen, den Folgeschaden der Irak-Krise für die transatlantischen Beziehungen zu beseitigen – wenn es ihr überhaupt gelingt.

### Grenzen und Mängel von Multilateralismus

Das dritte Element der oben skizzierten Strategie, die Präferenz für Multilateralismus, wurde bereits zu Zeiten der Außenminister Genscher und Kinkel zu einem festen Element der deutschen Grand Strategy. Das war und ist vernünftig, denn eine Mittelmacht wie Deutschland benötigt internationale Kooperation auf breiter Basis, insbesondere in einer Welt, die zunehmend durch

Das universal angelegte System der kollektiven Sicherheit scheitert ständig.

Interdependenz und grenzüberschreitende Probleme gekennzeichnet ist.<sup>8</sup> Die achtziger und noch mehr die neunziger Jahre waren durch eine geradezu exponentielle Erweiterung des Multilateralismus auf globaler und regionaler Ebene gekennzeichnet. Allerdings wurden zu

dieser Zeit auch die Grenzen und Mängel von Multilateralismus erkennbar. Besonders im Bereich der Sicherheitspolitik erwies sich die multilaterale Ordnung der kollektiven Sicherheit der Vereinten Nationen als nicht geeignet, mit den neuen Herausforderungen der Sicherheitspolitik fertig zu werden.

Die Kriege im früheren Jugoslawien, der Völkermord in Ruanda, das unwürdige Katz-und-Maus-Spiel Saddam Husseins mit den Vereinten Nationen, die Inaktivität angesichts der Kriege im Kongo und des Völkermords in Darfur haben die Idee der kollektiven Sicherheit zu einer Fiktion werden lassen. Der Sicherheitsrat war nicht einmal in der Lage, sich ernsthaft mit dem Bruch des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrags durch Nordkorea zu befassen. Keine der großen sicherheitspolitischen Herausforderungen und keiner der Völkermorde der vergangenen 15 Jahre konnte durch den Sicherheitsrat beigelegt oder verhindert werden, obwohl das Organ laut UN-Charta die Hauptverantwortung für die Wahrung des internationalen Friedens hat und im Vertrauen auf dessen Effektivität die UN-Mitgliedstaaten auf Gewalt verzichten. Das soll nicht bedeuten, dass die Vereinten Nationen überflüssig sind und dass sie nicht geeignet wären, als Vermittlungsinstanz bei Konflikten zu wirken. Aber das von seinem Anspruch her universale System der kollektiven Sicherheit mit der allumfassenden Kompetenz (und den damit einherge-

<sup>7</sup> Vgl. Klaus Hildebrand: *Das vergangene Reich. Deutsche Außenpolitik von Bismarck bis Hitler. 1871–1945*, 2. Aufl., Darmstadt 1996, S. 179–182; zum England-Hass in der deutschen Politik und dessen innenpolitischer Seite vgl. Eckehart Kehr: *Der Primat der Innenpolitik*, Berlin 1965.

<sup>8</sup> Vgl. Helga Haftendorn: *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung*, Stuttgart/München 2001, S. 427 ff.



henden Verpflichtungen) des Sicherheitsrats ist zu anspruchsvoll und scheitert regelmäßig an der Uneinigkeit seiner ständigen Mitglieder.<sup>9</sup>

Das Bemerkenswerte an der deutschen politischen Debatte über Multilateralismus ist, dass diese weitgehend das Scheitern der kollektiven Sicherheit ignoriert. Umso kritischer geht die deutsche Debatte dafür aber mit den USA um, in denen das System der kollektiven Sicherheit schon lange wegen seiner Mängel als wenig effektiv gilt und wo auch das Zutrauen in die Segnungen des Multilateralismus generell abnimmt.<sup>10</sup> In den Vereinigten Staaten ist das abnehmende Vertrauen in die Effektivität von Multilateralismus, und zwar nicht nur bei Neokonservativen, sondern auch in breiten Teilen des politischen Spektrums, die Ursache für die Ablehnung anderer Projekte – sei es das Kyoto-Protokoll, das Landminenverbot oder der Nukleare Teststoppvertrag. Anstatt sich dieser Debatte zu stellen und eigene Beiträge zu einer Effektivitätssteigerung von Multilateralismus zu leisten, wird die politische Debatte in Deutschland hauptsächlich polemisch gegen die USA geführt.

In Deutschland ist Multilateralismus auf diese Weise dabei, zu einer utopischen Ideologie zu verkommen. Damit stehen die Deutschen nicht allein, aber sie sind vorneweg, wenn es darum geht, immer utopischere Ziele für einen immer weiter gefassten Multilateralismus zu entwerfen, der immer weniger konkrete Problemlösungen offeriert. Typisch für diese Ideologisierung sind Appelle deutscher Politiker, wonach „globale Gerechtigkeit“ die „grundlegende Voraussetzung für Frieden und Sicherheit“ sei und dass es „in der Welt des 21. Jahrhunderts nicht mehr die getrennte Welt der Armen und die der Reichen geben“ werde.<sup>11</sup> Derartige Aussagen kommen gut an, haben aber kaum operative Konsequenzen – es sei denn, es wird zum wiederholten Male die Erhöhung der Entwicklungshilfe gefordert, obwohl doch schon lange be-

Multilateralismus wird hierzulande immer mehr zur utopischen Ideologie.

<sup>9</sup> Um die Dimensionen dieses Versagens zu ermessen, muss man sich vor Augen führen, dass zwischen 1990 und heute etwa sechs Millionen Menschen sterben mussten, weil das System der kollektiven Sicherheit nicht funktioniert hat. Ungefähr 250 000 Opfer kosteten die Kriege gegen Kroatien und Bosnien-Herzegowina, die durch eine frühe Intervention hätten vermieden werden können; etwa 800 000 Tote forderte der Völkermord in Ruanda, der ebenfalls durch eine Intervention von nur 10 000 Soldaten hätte vermieden werden können. Etwa 300 000 Todesopfer gab es im Irak infolge der Unterdrückung der Schiiten durch Saddam Hussein ab dem Sommer 1991, obwohl der Sicherheitsrat in der Resolution 686 vom April 1991 die Unterdrückung der Menschen (insbesondere der Schiiten) im Irak als Bedrohung des internationalen Friedens charakterisiert hatte. Die jahrelang andauernden Sanktionen der Vereinten Nationen gegen Saddam Hussein (die so lange anhielten, weil dieser sich nicht an die relevanten Resolutionen des Sicherheitsrats hielt) kosteten das Leben von etwa einer Million Irakern, was bei einem konsequenten Vorgehen des Sicherheitsrats vermeidbar gewesen wäre. Der Völkermord im Südsudan an den schwarzen, meist nicht islamischen Völkern forderte etwa 1,5 Millionen Todesopfer, ohne dass es eine Aktion des Sicherheitsrats unter Kapitel 7 gab; die Kriege im Kongo forderten etwa zwei Millionen Menschenleben und die Zahl der Todesopfer in Darfur wird auf über 250 000 Menschen geschätzt.

<sup>10</sup> Vgl. Joachim Krause: Multilateralism – Behind European Views, *The Washington Quarterly*, Vol. 27, Nr. 2, Spring 2004, S. 43–59.

<sup>11</sup> Die Zitate sind aus der Rede, die Außenminister Joschka Fischer am 27. Mai 2005 vor dem evangelischen Kirchentag in Hannover gehalten hat (vgl. *Die Welt* vom 28.5.2005 „Fischer: Globale Gerechtigkeit ist Voraussetzung für Frieden“). Aber auch Bundespräsident Horst Köhler argumentiert in diese Richtung bei seiner Rede vor der DGAP am 3. Juni 2005 in Berlin („Wir brauchen mehr Weltinnenpolitik.“ Rede von Bundespräsident Horst Köhler aus Anlass des 50. Jahrestags der Gründung der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik; [www.dgap.org/Publikationen/Veranstaltungen/2005/Rede\\_Bundespraesident\\_Koehler\\_030605.html](http://www.dgap.org/Publikationen/Veranstaltungen/2005/Rede_Bundespraesident_Koehler_030605.html)).

## Ist alles Innenpolitik?

kannt ist, dass der Beitrag der Entwicklungshilfe zur Entwicklung bislang minimal bzw. in vielen Fällen eher kontraproduktiv war. Die bestehenden Chancen zur Verwirklichung deutscher oder auch globaler Ziele durch effektiven Multilateralismus werden durch diese Ideologisierung verwirkt. Es wird eine der wichtigsten Aufgaben einer neuen Bundesregierung sein, den Weg von einem wortreichen zum effektiven Multilateralismus zurück zu finden.

### Neue sicherheitspolitische Herausforderungen

Was den vierten Bereich der Grand Strategy betrifft, die Abwehr von Terrorismus, die Fortsetzung der Nichtverbreitungspolitik angesichts vielfacher Herausforderungen sowie den Umgang mit regionalen Krisen in Europa, dem Nahen und Mittleren Osten, Süd-Asien, Afrika, Ostasien und anderen Regionen, so hat die rot-grüne Koalition Fortschritte aufweisen können. Sie hatte einen furiosen Start – mehr unfreiwillig als gewollt

Die Bundeswehrreform vom Mai 2003 markierte einen wichtigen Schritt voran.

kam sie zu einem Zeitpunkt an die Macht, als die NATO Serbien ein Ultimatum gestellt hatte und die Androhung von Gewalt auch im Frühjahr 1999 umgesetzt wurde. Zum ersten Mal seit Gründung der Bundesrepublik nahm die Bundeswehr an einer internationalen Kampfoperation teil – und das unter einer rot-grünen Regierung. Sie hat sich dabei gut geschlagen. Auch die diplomatischen Initiativen, die die damals noch in Bonn residierende Bundesregierung entfaltete, um zu einer politischen Lösung des Kosovo-Problems zu kommen, waren erfolgreich. Die Welt erlebte eine selbstbewusste, konstruktiv und realistisch vorgehende Bundesregierung, die sich ihrer Verantwortung bewusst war und die mit Umsicht und Initiative eine politische Lösung herbeiführen konnte, als der Erfolg der militärischen Einsätze gegen Serbien alles andere als sicher war. Sie bediente sich dabei eines Geflechts unterschiedlicher multilateraler Strukturen (EU, G-8, Vereinte Nationen) um zu demonstrieren, dass sie die Klaviatur moderner Diplomatie beherrschte.<sup>12</sup>

Darüber hinaus packte die rot-grüne Koalition die Frage der Bundeswehrreform weitaus entschiedener und gründlicher an als die Vorgängerregierung und legte im Mai 2003 verteidigungspolitische Richtlinien vor, die einen wichtigen Schritt voran markierten. Diese stellten eine Art nationale Sicherheitsstrategie dar und beruhten auf der Grundannahme, dass Deutschland zwar selber nicht direkt bedroht werde, dass aber neue Risiken durch Terrorismus, regionale Konflikte sowie die Proliferation von Massenvernichtungswaffen aufkämen und es daher geboten sei, eine präventive, nach vorne gerichtete Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu betreiben. Insbesondere sollte der Stabilitätsraum Europa durch eine breit angelegte, kooperative Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU gestärkt werden, und Deutschland sollte sich aktiv an der Arbeit von UN und OSZE beteiligen, um die eigene, weit definierte Sicherheit zu gewährleisten. Diese wurde bewusst nicht auf den europäischen Raum beschränkt: Verteidigungsminister Peter Struck sprach davon, dass Deutschland auch am Hindukusch verteidigt werde.

Aber der Schwung ist seither erlahmt. Das liegt nicht nur an den vorhersehbaren finanziellen Problemen bei der Modernisierung der Bundeswehr. Auch die europäische Krise, die Verschlechterung der transatlantischen Be-

<sup>12</sup> Vgl. Joachim Krause: Die deutsche Politik in der Kosovo-Krise, in: ders. (Hrsg.): *Kosovo – Humanitäre Intervention und kooperative Sicherheit in Europa*, Opladen 2000, S. 103–119.

ziehungen, die Krise der kollektiven Sicherheit sowie die Ideologisierung des Multilateralismus haben dazu beigetragen, dass die deutsche Sicherheitspolitik an Klarheit und Orientierung verloren hat. Zwar ist es ein Fortschritt, wenn es heute als selbstverständlich gilt, dass deutsche Soldaten in Afghanistan ihren Dienst verrichten. Aber die Welt hat sich weiter gedreht, und die Bundesrepublik Deutschland ist ebenso wie andere Staaten mit einer Reihe von sicherheitspolitischen Problemen konfrontiert, die außerordentlich hohe Anforderungen an die deutsche Grand Strategy stellen:

- Der islamistische Terrorismus und die dahinter stehende, in der islamischen Welt weit verbreitete Philosophie des Dschihadismus stellen die mit Abstand größte Herausforderung für den Westen und somit auch für die deutsche Sicherheit dar. Weltweit gesehen ist es zu einer deutlichen Zunahme terroristischer Aktivitäten mit islamistischem Hintergrund gekommen. Im Jahr 2004 gab es global gesehen den seit 2001 größten Zuwachs an terroristischen Aktivitäten: 650 Anschläge mit mehr als 1900 Toten, 6700 Verwundeten und über 700 Entführungsoffern. Die meisten dieser Anschläge fanden im Irak statt, auf den sich die mediale Aufmerksamkeit konzentriert – deshalb gab es weniger Anschläge in der westlichen Welt. Der Zuwachs des Terrorpotenzials ist jedoch beeindruckend: Islamistische Terroristen begehen fast täglich einen Selbstmordanschlag im Irak, es ist ihnen gelungen, die Infrastruktur in weiten Teilen des Landes zu zerstören und den Wiederaufbau massiv zu erschweren. Die meisten Attentäter kamen aus Saudi-Arabien, viele wurden aus Europa abgezogen, wo sie offenbar auf ihre Einsätze gewartet hatten. In naher Zukunft werden sich Europäer und Amerikaner ebenso wie Saudis, Jordanier und Ägypter mit zurückkehrenden Glaubenskriegern auseinandersetzen müssen, die im Irak gelernt haben, wie man ein Land destabilisiert.

Dies kann zu einer dramatischen Zunahme terroristischer Anschläge in Europa und einigen arabischen Ländern führen – die Anschläge von London könnten den Beginn dieser Phase signalisieren.<sup>13</sup> Viele Beobachter weisen zudem darauf hin, dass der Dschihadismus zu einer neuen totalitären Herausforderung der zivilisierten Welt werden könnte.<sup>14</sup> Wenn sich diese Befürchtungen als wahr erweisen, werden sich alle Staaten der westlichen Allianz auf Probleme der Heimatverteidigung und auf neue militärische Herausforderungen einstellen müssen, denen gegenüber die Einsätze in Afghanistan und im Kosovo wie Spaziergänge erscheinen werden. Hinzu kommt die Gefahr, dass islamistische Extremisten in den Besitz von Massenvernichtungswaffen gelangen können – mit geradezu apokalyptischen Konsequenzen.<sup>15</sup>

- Die Regime zum Verbot oder zur Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen werden seit den frühen neunziger Jahren durch eine kleine Zahl von Problemstaaten in Frage gestellt. Die internationale Staatengemeinschaft reagiert, wie die Beispiele Nordkorea und Iran gezeigt haben, unentschlossen und mit wenig Fortune. Die Gefahr des Kollapses des nuklea-

War London nur der Anfang?  
Terroranschläge in  
Europa könnten bald  
dramatisch zunehmen.

<sup>13</sup> Vgl. Robert S. Leiken: Europe's Angry Muslims, *Foreign Affairs*, Vol. 84, Nr. 4, July/August 2005, S. 120–135; Thomas M. Sanderson: Rache der Rebellen?, *Cicero*, April 2005, S. 28.

<sup>14</sup> Paul Berman: *Terror und Liberalismus*, Hamburg 2004; siehe Bassam Tibi: *Der neue Totalitarismus. „Heiliger Krieg“ und westliche Sicherheit*, Darmstadt 2004.

<sup>15</sup> Graham T. Allison: *Nuclear terrorism: the ultimate preventable catastrophe*, New York 2004.



## Ist alles Innenpolitik?

ren Nichtverbreitungssystem kann nicht mehr ausgeschlossen werden. Für die deutsche Sicherheitspolitik, die auf die Existenz und die Vitalität zentraler multilateraler Regime (insbesondere der Verträge) angewiesen ist, wäre das eine Katastrophe. Da auch Mitteleuropa zunehmend in die Reichweite von Raketenwaffen problematischer Staaten geraten wird, müssen direkte Bedrohungen deutscher Sicherheit in den nächsten Jahren erwartet werden. Die bisher einzige Antwort der deutschen Politik lag in der Verfolgung multilateraler Strategien sowie im Fall des Irans in der Eröffnung eines Dialogs europäischer Staaten mit dem Iran, welcher zumindest zeitweise zur Suspendierung einiger nuklearer Aktivitäten geführt hat. Multilaterale Diplo-

Für den Umgang mit gescheiterten Staaten gibt es bisher kein Erfolgsrezept.

matie dürfte aber nicht ausreichen, das Scheitern des nuklearen Nichtverbreitungsregimes zu verhindern, das hat der Ausgang der Überprüfungskonferenz des NPT vom Mai 2005 gezeigt. Dies bedeutet nicht, dass Multilateralismus – insbesondere multilaterale Organisationen wie die IAEO – nicht zählt, aber sein Stellenwert bei der Bewältigung dieser Probleme wird abnehmen und die Bedeutung von Raketenabwehr und militärischen Eingriffen könnte zunehmen. Das ist in der amerikanischen Debatte seit den frühen neunziger Jahren ein Thema, mit dem ernsthaft auseinander zu setzen sich die deutsche Politik bislang gescheut hat.

- Die bisherigen Erfahrungen mit gescheiterten Staaten lassen nicht erkennen, dass es ein Erfolg versprechendes Konzept für den Umgang mit und den Wiederaufbau solcher Länder gibt. Weder in Bosnien-Herzegowina, im Kosovo, in Albanien noch in Afghanistan ist ein Ansatz erkennbar, der auf eine dauerhafte Besserung der Lage hinweist. Dies bedeutet nicht, dass auf Nation-Building verzichtet werden kann, aber es werden dringend neue Konzepte gebraucht, die eine flächendeckende und die politischen Umstände der Länder berücksichtigende Neuordnung erlauben. Auch hier bedarf es in der deutschen strategischen Debatte einer grundsätzlichen Neubesinnung.
- In den kommenden Jahren dürfte Energiesicherheit zu einem zentralen Thema der Sicherheitspolitik werden. Dabei ist weniger zu erwarten (wie in Politik und Medien gerne kolportiert), dass die USA versucht sein könnten, sich in räuberischer Absicht in den Besitz von Ölquellen oder Gasfeldern durch militärische Invasionen zu setzen. Schon seit langem wird die Nachfrage nach Öl durch Marktmechanismen gedeckt, nicht durch traditionelle Verfahren der Geopolitik, und es gibt wenige Anreize für die USA, davon abzugehen. Allerdings muss davon ausgegangen werden, dass bei einem stetigen Anstieg der Nachfrage nach Erdöl die Preise steigen und dass Akteure, die sich diese Preisanstiege nicht leisten können (und dazu könnte China gehören), versucht sein werden, sich den Zugang zu Erdöl oder Erdgas auf eher „geopolitische“ Weise zu sichern.<sup>16</sup> Das könnte dazu führen, dass im Mittleren Osten und in Zentralasien ein zwischenstaatliches Konfliktpotenzial mit möglicherweise dramatischen Konsequenzen entsteht. Aber auch islamistische Fundamentalisten könnten die Verwundbarkeit der internationalen Erdöl- und Erdgasinfrastruktur nutzen und

<sup>16</sup> Diese Situation wurde bereits 1996 in einem Bericht der Trilateralen Kommission vorausgesagt, dessen Empfehlungen in der deutschen Politik aber kaum Berücksichtigung fanden; vgl. William F. Martin, Ryukichi Imai und Helga Steeg: *Energiesicherheit im globalen Kontext. Ein Bericht an die Trilaterale Kommission* (Forschungsinstitut der DGAP, Arbeitspapiere zur Internationalen Politik, Band 97), Bonn, Februar 1997 (englische Originalfassung erschien 1996).

diese attackieren. Für Berlin könnte dies bedeuten, dass die Bundeswehr, aber auch andere Sicherheitskräfte angefordert werden, um diese Infrastruktur zu sichern oder Vermittlungsoperationen zu unterstützen.

### Anforderungen an eine neue deutsche Grand Strategy

Zusammengenommen muss man leider feststellen, dass die deutsche Grand Strategy sich mit einem Satz neuer und in dieser Schärfe bislang unvorstellbarer Sicherheitsprobleme auseinander setzen muss. Die deutsche Politik (ebenso wie die Medien und der Großteil der wissenschaftlichen Debatte) ist darauf weitgehend unvorbereitet, im Gegenteil: Sie ist primär mit internationalen institutionellen Fragen beschäftigt und damit, den USA vorzurechnen, dass sich eine kooperative multilaterale Politik mehr auszahlt als Unilateralismus. Dringend notwendig ist ein neuer parteienübergreifender politischer Konsens, der sich von der Problemanalyse (und nicht wie üblich von der Sicht der Institutionen her) mit den absehbaren Herausforderungen deutscher Sicherheit im europäischen und transatlantischen Rahmen beschäftigt. Im Einzelnen würde das bedeuten:

Die klassische Unterteilung von innerer und äußerer Sicherheit löst sich auf.

1. Die deutsche Sicherheitspolitik wird sich auf neue Bedrohungen einstellen müssen, die die klassische Unterteilung zwischen innerer und äußerer Sicherheit auflösen und durchaus von apokalyptischer Natur sein können. Auf beides ist die Bundesrepublik mental, institutionell und materiell nicht vorbereitet. Die wichtigsten Fragen werden sein, wie mit extremistischen Islamisten umzugehen ist, wie dafür gesorgt werden kann, dass Terroristen in Deutschland nicht mehr einen sicheren Aufenthaltsort sehen und wie das Land gegen unkonventionelle Formen des Terrorismus geschützt werden kann. Daneben wird sich deutsche Grand Strategy auch mit Fragen der Raketenabwehr im strategischen Bereich beschäftigen müssen.
2. Im Umgang mit Failed States oder ehemaligen Kriegsgebieten (Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Afghanistan) sind dringend neue Konzepte notwendig, die eine effektive Bündelung militärischer und ziviler Anstrengungen ermöglichen. Es geht darum, Konzepte zur Überwindung der Trennung von Entwicklungshilfe und Sicherheitspolitik im Sinne einer effektiven Strategie von Nation-Building zu schaffen. Hier könnte sich die deutsche Politik im internationalen Rahmen profilieren – vorausgesetzt, dass die Kooperationshemmungen auf nationaler Ebene abgearbeitet werden.
3. In der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik sollte effektiver Multilateralismus Priorität vor inszeniertem Multilateralismus haben. Das bedeutet eine stärkere Relevanz für jene Organisationen, die bereits nachgewiesene Effizienz besitzen. In erster Linie ist das die NATO. Die ESVP kann eine Effizienz gewinnen, die zumindest an diejenige der NATO heranreicht. Dies herzustellen sollte Ziel deutscher Politik sein. Die UN befinden sich in einem Prozess der Anpassung an die neuen Herausforderungen,<sup>17</sup> dabei wird es aber bestenfalls um marginale Reformpotenziale gehen. Das würde für die deutsche Politik bedeuten, weniger Gewicht auf den ständigen Sitz im Sicherheitsrat zu legen, sondern vielmehr darauf zu achten, dass die Effizienz der UN und anderer multilateraler Einrichtungen real gesteigert wird.

<sup>17</sup> Vgl. *Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung*, Bericht der Hocharangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, VN-Dokument A 59/565 vom 2.12.2004.