

Trierer Arbeitspapiere zur Internationalen Politik

Die europäische und die amerikanische Sicherheitsstrategie

Vergleich und Kontext: Ausgangspunkte, Probleme und Ansätze

Hans Martin Sieg

Nr. 10
März 2005

Lehrstuhl für Internationale Beziehungen und Außenpolitik

Universität Trier

Universität Trier
Fachbereich III: Politikwissenschaft
Internationale Beziehungen/Außenpolitik
Universitätsring 15
54286 Trier

Telefon: 0651/201-2110

Telefax: 0651/201-3821

<http://www.politik.uni-trier.de/liba/index.php>

Inhalt:

| | |
|--|----|
| Zwei Sicherheitsstrategien..... | 1 |
| Zur Genese der NSS | 2 |
| Die ESS: Intentionen | 5 |
| Entwurf und Endfassung der ESS | 9 |
| Die Bedrohungsanalyse | 12 |
| Ansätze | 15 |
| Völkerrechtliche Probleme | 19 |
| Der asymmetrische Krieg | 23 |
| Das Problem der Massenvernichtungswaffen | 24 |
| Mars und Venus? | 27 |

Hans Martin Sieg

Die europäische und die amerikanische Sicherheitsstrategie

Vergleich und Kontext: Ausgangspunkte, Probleme und Ansätze

Zwei Sicherheitsstrategien

Die Verabschiedung einer europäischen Sicherheitsstrategie (ESS)¹ durch den Europäischen Rat in Brüssel im Dezember 2003 wurde durch die gleichzeitigen Verhandlungen über den Entwurf des Verfassungsvertrags überdeckt. Außerhalb von Fachkreisen, in einer breiteren Öffentlichkeit, wurde sie, wie schon der ursprüngliche Entwurf Xavier Solanas, der eine Debatte hatte einleiten sollen, kaum wahrgenommen. Diese Aufnahme kontrastiert scharf mit der Aufmerksamkeit, welche die jüngste National Security Strategy der USA (NSS)² gefunden hatte. Vor allem der in ihr enthaltene Vorbehalt präemptiver Militäreinsätze wurde Gegenstand einer oft maßlosen Kritik.³ Der Spiegel titelte, »Bush-Doktrin a la Breschnew«⁴, Le Monde Diplomatique verstieg sich gar zu einer Analogie mit jenem vorgeblichen »Recht auf ›Präventivkrieg«, auf das sich Hitler-Deutschland 1941 gegen die Sowjetunion und Japan 1942 gegen die USA berufen haben«.⁵ Ähnliche Kontroversen verbanden sich mit der ESS nicht.

Die Verschiedenheit der Reaktionen lässt sich mit dem unterschiedlichen politischen Kontext erklären, in dem beide Dokumente jeweils publik wurden. Zum Erscheinungszeitpunkt des amerikanischen Strategiepapiers, im September 2002, schien es konzeptionell bereits die Intervention gegen Saddam Hussein anzukündigen. Nach der Zerrissenheit, welche die EU in der Frage des Irak-Krieges gezeigt hatte, sorgte allein schon die

¹ Europäischer Rat, A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy (<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>). Da die ESS ebenso wie die NSS als elektronisches Dokument verfügbar ist, was es erlaubt, Textstellen leicht über die entsprechenden Suchfunktionen zu finden, und angesichts der Vielzahl von Zitaten aus beiden Papieren wird im Folgenden darauf verzichtet, diese jeweils einzeln mit einer Quellenangabe zu belegen.

² The White House, The National Security Strategy of the United States, Washington D.C. 2002 (<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>).

³ Dabei wurde bereits der Begriff „präemptiv“ von einigen Beobachtern als unzutreffend charakterisiert, da hiermit eine völkerrechtliche Legitimität suggeriert werde, die jedoch problematisch sei. Zur Diskussion des Begriffspaares „Preäemption“ und „Prävention“ vgl. die Ausführungen weiter unten im Abschnitt „Völkerrechtliche Probleme“ in diesem Papier.

⁴ Bush-Doktrin à la Breschnew?, in: Der Spiegel, 7.10.2002.

⁵ Ignacio Ramonet, Wir Vasallen, in: Le Monde Diplomatique, deutsche Ausgabe, 8. Jahrgang, Oktober 2002.

Tatsache, dass sie sich nunmehr auf gemeinsame sicherheitspolitische Grundsätze zu einigen vermochte, für einen positiven Eindruck. Das europäische Dokument war nicht mit einem vergleichbar sensiblen Reizthema verbunden. Zugleich sind die Handlungsmöglichkeiten der EU nach wie vor weitaus begrenzter als die der USA, sodass seine praktischen Auswirkungen absehbar begrenzt bleiben würden.

Ein inhaltlicher Vergleich jedoch lässt das Auseinanderfallen der Reaktionen weit weniger verständlich werden. Der Irak-Krieg, die Differenzen, die dabei innerhalb Europas aufbrachen, waren zwar der Katalysator der europäischen Strategieentwicklung. Angesichts der medial multiplizierten Schwierigkeiten, in die die USA, Großbritannien sowie die übrigen Koalitionstruppen im Irak geraten sind, und der weitgehend erfolglosen Suche nach Massenvernichtungswaffen, sind die Regierungen, die den Krieg geführt haben, dabei unter Druck geraten, während seine Kritiker sich bestätigt fühlen. Die Strategieentwicklung nahm jedoch eher eine gegenteilige Richtung als sich danach vielleicht hätte erwarten lassen. Insbesondere für Deutschland bedeutet die Zustimmung zur europäischen Sicherheitsstrategie eine weitgehende Annäherung an amerikanische Konzepte.

Als ein Dokument, dem 25 Regierungen zustimmen mussten, stellt die ESS zwangsläufig eine Kompilation von Vorbehalten dar, die es je nach nationalem Standpunkt erlaubt, unterschiedliche Gesichtspunkte in den Vordergrund zu stellen. Der Vielgestaltigkeit der Union entspricht eine Mehrschichtigkeit der Intentionen, die sich in ihrer Sicherheitsstrategie niedergeschlagen haben.

Gleichwohl fordert sie den Vergleich mit der amerikanischen NSS heraus. Dies liegt vor allem in ihrem Anspruch begründet, ist sie doch absichtsvoll als europäisches Gegenstück formuliert. Mit ihr nimmt die EU die Perspektive eines global maßgeblichen Akteurs ein, erhebt sich über die begrenzteren Interessenhorizonte ihrer Mitgliedstaaten ebenso wie über die Reichweite der ihnen auch gemeinsam zu Gebote stehenden Mittel. Die ESS ist daher, anders als die NSS, weniger als Konzept politischen Handelns zu verstehen. Sie stellt vor allem einen Denkanstoß dar. Ihre Adressaten sind nicht so sehr die Regime, die als potentielle Gefahrenquellen zu qualifizieren sind. Ihr Zweck besteht einerseits im innereuropäischen, andererseits aber im transatlantischen Dialog. Dafür soll sie eine Basis ein, um einen Standpunkt zu formulieren.

Zur Genese der NSS

Im unmittelbaren Vergleich ist die NSS umfangreicher, oft konkreter, in ihren Aussagen weniger verklausuliert, inhaltlich kohärenter, eine anspruchsvolle Synthese der theoretischen und praktischen Ansätze in den internationalen Beziehungen. Eine ähnliche Prägnanz fehlt dem europäischen Dokument. Es ist ein Kompromisspapier, kürzer und allgemeiner gehalten, mit einer zuweilen versteckten, ausdeutbaren Agenda, originär allenfalls

in der Zusammenstellung der Postulate. Die Gründe dafür liegen nicht nur darin, dass die USA, anders als die EU, ein einheitlicher Akteur sind, sondern auch darin, dass die Strategieentwicklung auf europäischer Ebene eben erst anhebt, während sie in den USA bereits an eine lange Tradition anknüpft.

Im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit, der Kritik zumal, auf welche die NSS traf, stand der Begriff der »Rogue states«, vor allem aber der offen artikuliert Vorbehalt präemptiver Militärschläge. Es sind dies zugleich die Kernfragen, die immer wieder als Gegenbild europäischer »Alternativen« verstanden werden. Solche Deutungen, die auf scharfe Trennlinien zwischen verschiedenen Postulaten abheben, stellen jedoch meist nur das Produkt allzu abstrakter, schematisierender Reflexionen dar. So erscheint es schon fragwürdig, in diesem Zusammenhang von einer »Bush-Doktrin« zu sprechen. Die strategischen Forderungen der NSS lassen sich nicht auf die spezifischen Sichtweisen einer bestimmten Administration oder ihrer maßgeblichen Protagonisten reduzieren.

Das hebt die NSS selbst in Bezug auf ihr umstrittendstes Postulat hervor: »The United States has long maintained the option of preemptive actions to counter a sufficient threat to our national security.« In der Sache erweist sich dieser Vorbehalt als Konsequenz einer strategischen Neu- und Umorientierung seit dem Ende des Kalten Krieges. Ausgehend von dem noch primär »realistisch« eingestellten Denken der ersten Bush-Administration verlief dieser Prozess, weitgehend parteiunabhängig, über die Regierung Clintons zur gegenwärtigen Administration. Es waren im Vorfeld des Irak-Krieges bezeichnenderweise vor allem die führenden außen- und sicherheitspolitischen Gestalten der Präsidentschaft von Bush sen., James Baker, Laurence Eagleburger und Brent Scowcroft, die innerhalb des politischen Establishments der USA eine grundsätzliche Skepsis gegenüber einem Feldzug gegen Saddam Hussein bekundeten.⁶

Das Konzept präemptiver Militärschläge nahm während der Regierung Clinton Gestalt an. Anthony Lake, Sicherheitsberater des Präsidenten während seiner ersten Amtszeit, beantwortete bereits 1994 die Frage, »when will we use force?«, u.a. mit dem Satz: »to prevent the dangerous proliferation of nuclear weapons and other weapons of mass destruction, to prevent acts of terrorism, and to combat the deadly flow of drugs.«⁷ In einer Nationalen Sicherheitsstrategie von 1996 war der Grundsatz enthalten: »Being willing to act unilaterally when our direct national interests are most at stake; in alliance and partnership when our interests are shared by others; and multilaterally when our interests are more general and the problems are best addressed by the international community.«⁸

⁶ James A. Baker, The Right Way to Change a Regime, in: The New York Times, August 25, 2002; Lawrence Eagleburger, Transcript: Lawrence Eagleburger on FNS, Fox News, August 19, 2002 (<http://www.foxnews.com/story/0,2933,60704,00.html>); Brent Scowcroft, Don't Attack Saddam, in: The Wall Street Journal, August 15, 2002.

⁷ Anthony Lake, American Power and American Diplomacy, Address at Harvard University, October 21, 1944, in: U.S. Department of State Dispatch Magazine 5,46 (1994) (<http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/dispatch/1994/html/Dispatchv5no46.html>).

⁸ White House, A National Security Strategy of Engagement and Enlargement, 1996.

Sandy Berger, Lakes Nachfolger als Sicherheitsberater während der zweiten Amtszeit, erklärte zur Relevanz der UNO: »we can veto any UN action we oppose, and still act alone when the UN lacks consensus«.⁹ Das Konzept präemptiver, notfalls auch unilateral durchgeführter Militärschläge zur Verhinderung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen war ein Bestandteil der amerikanischen Sicherheitspolitik, bevor es sich die USA mit der NSS auch offiziell vorbehalten. 1994 stand der Präsident kurz davor, einen Präventivschlag gegen das nordkoreanische Nuklearwaffenprogramm anzuordnen, bevor das Agreed Framework – vorerst - eine Entschärfung der Krise herbeiführte.¹⁰

Die Bush-Administration war zunächst mit einer Programmatik angetreten, welche die Konzentration auf das nationale Interesse und ein zurückhaltenderes Engagement in der Welt betonte.¹¹ Joseph S. Nye, als Assistant Secretary im Verteidigungs- wie Außenministerium zuständig für Fragen der internationalen Sicherheit und ein Inspirator der strategischen Konzepte während der Präsidentschaft Clintons, erblickte daher in der NSS bezeichnenderweise weniger eine Abkehr von früheren Grundsätzen der Sicherheitspolitik als eine Rückkehr zu ihnen, in der Wahrnehmung und Bewertung von Risiken sowie zu multilateralen Ansätzen.¹² Kritik übte er an der provozierenden Offenheit des Dokuments wie an der diplomatischen Umsetzung. Doch sein Urteil, der Fall des Irak sei zum Beispiel eines »rechten Krieges zur falschen Zeit«¹³ geworden, ist ebenso bemerkenswert wie der Umstand, dass es dem profilierten neokonservativen, mit der Administration durch zahlreiche Funktionsträger eng verbundenen »Think Tank« »Project for the New American Century« im März 2003 gelang, eine Reihe der führenden Außen-, Sicherheits- und insbesondere Nahostexperten der Clinton-Administration für eine gemeinsame Stellungnahme zur Unterstützung des Irak-Krieges zu gewinnen.¹⁴ Die so unterschiedliche Resonanz, welche die Bush- und Clinton-Administration in Europa gefunden haben, liegt nicht zuletzt in der jeweiligen Kommunikation begründet.

Auch das demokratische Wahlkampfteam für die Präsidentschaftswahl 2004 vertrat keine grundsätzlichen Alternativen in der Sicherheitspolitik. John Kerry, der als Senator

⁹ Samuel R. Berger, American Power: Hegemony, Isolationism or Engagement, Remarks at the Council on Foreign Relations, October 21, 1999 (http://www.foreignpolicy2000.org/transcript/t_berger.html).

¹⁰ Ashton B. Carter/William J. Perry, Preventive Defense: A New Security Strategy for America, Washington D.C. 1999, S. 126ff.

¹¹ Condoleeza Rice, Promoting the National Interest, in: Foreign Affairs, 79,1 (2000), 45-62; Robert B. Zoellick, A Republican Foreign Policy, in: Foreign Affairs 79,1 (2000), S. 63-78.

¹² Joseph S. Nye, Amerikas Macht, in: Ulrich Speck/Natan Sznaider (Hrsg.), Empire Amerika. Perspektive einer neuen Weltordnung, München 2003, S. 156-172, hier: S. 166.

¹³ Joseph S. Nye, Der ungeschickte Hegemon, in: Die Zeit, 16.4.2003.

¹⁴ Zu ihnen zählten der ehemalige stellvertretende Sicherheitsberater James Steinberg, Walter Slocombe, der als Under Secretary of Defense for Policy für die Sicherheitsstrategie im Pentagon zuständig war, Martin Indik, Botschafter in Israel und als Assistant Secretary im State Department sowie als Präsidentenberater im Nationalen Sicherheitsrat jeweils für die Nahostpolitik verantwortlich, Clintons Nah-Ost-Vermittler Dennis Ross und Ronald D. Asmus, der in der zweiten Amtszeit Clintons im State Department für die europäisch-amerikanischen Beziehungen zuständig war. Siehe Ronald D. Asmus u.a., Statement on Post-War Iraq, March 19, 2003 (<http://www.newamericancentury.org/iraqstatement-031903.htm>).

den Irak-Krieg selbst befürwortet hatte, kritisierte die Bush-Administration zwar scharf dafür, dass es ihr nicht gelungen sei, größere internationale Unterstützung zu finden. Doch sollte dieses Problem, wie der Präsidentschaftskandidat in seiner Rede auf der National Convention seiner Partei ausführte, in der er seine Nominierung akzeptierte, weniger durch eine andere Politik als vielmehr die eigene Person überwunden werden. »We need a President who has the credibility to bring our allies to our side and share the burden ... that won't happen until we have a President who restores America's respect and leadership – so we don't have to go it alone in the world«.

Diese Kritik am »Unilateralismus« der Bush-Administration verband sich jedoch mit demselben Vorbehalt gegenüber multilateralen Ansätzen, wie ihn auch die NSS enthält: »I will never give any nation or international institution a veto over our national security. And I will build a stronger American military.«¹⁵ So sind es nicht die konzeptionellen Grundsätze, sondern deren Umsetzung, die Art und Weise zumal, wie eine Politik propagiert wird, auf die sich die Differenzen in der Hauptsache beschränkten. Versuche, diese Unterschiede zu prinzipiellen Alternativen hoch zu deuten, klangen daher bemüht, erschöpften sich weitgehend in Stilfragen. So erklärte Sandy Berger, bis vor kurzem sicherheitspolitischer Berater auch des Präsidentschaftskandidaten Kerry, es gäbe »a profound difference between elevating preemption to a defining strategic doctrine« und der unausgesprochenen Tatsache, »that no president is going to stand by, if he sees an immediate threat to the United States, and not take action«.¹⁶

Aufgrund dieser Übereinstimmung zwischen den großen politischen Lagern in den USA in den grundsätzlichen Postulaten ist die NSS weniger als Ausdruck einer bestimmten Richtung, sondern vielmehr der amerikanischen Strategieentwicklung im Allgemeinen zu verstehen. Sie sollte nicht ideologisch gedeutet werden, sondern orientiert an den Problemen, auf die sie eine Antwort zu geben versucht. Für einen solchen Ansatz spricht auch die Tatsache, dass die ESS trotz manch vordergründiger Unterschiede zu durchaus ähnlichen Ergebnissen gelangt. Im Folgenden soll diese Einschätzung begründet werden.

Die ESS: Intentionen

Aufgrund der doppelten Zielrichtung, nicht nur nach außen, auf die USA, sondern zugleich auch nach innen zu wirken, bezieht die europäische Strategie ihre innere Spannung: die »pädagogischen« Ansätze der verschiedenen Akteure folgen unterschiedlichen, z.T. gegeneinander zielenden Stoßrichtungen. So vermag sie die Differenzen innerhalb der Union vordergründig zu überdecken, überwindet sie aber noch nicht.

¹⁵ Speech to the 2004 Democratic National Convention, July 29, 2004 (http://www.johnkerry.com/pressroom/speeches/spc_2004_0729.html).

¹⁶ Michael Finnegan, Kerry Details Strategy to Fight Terror, in: Los Angeles Times, May 28, 2004.

Die bestehenden Scheidelinien wurden durch den Irak-Krieg lediglich enthüllt. Neben Großbritannien, dessen traditionell besonders enges Verhältnis zu den USA mit einem entsprechenden Einfluss in Washington einhergeht, demonstrierten auch die ostmitteleuropäischen Beitrittsländer eine grundsätzliche Prioritätensetzung für das atlantische Bündnis. Dafür lassen sich vier gute Gründe nennen: 1) Die nur langsam verblassende Erfahrung der sowjetischen Zwangsherrschaft; 2) ihre geographische Lage an der neuen Ostgrenze der EU; 3) die historische Erfahrung, dass die westeuropäischen Bündnisse während und nach dem Zweiten Weltkrieg wenig halfen; 4) die an sich für alle Europäer gültige, nur unterschiedlich bewusst reflektierte Tatsache, dass eine Anbindung an die amerikanische Macht ihre Sicherheitsinteressen (die zudem zunehmend nicht mehr regional, sondern global bestimmt werden) gegenwärtig weit eher zu schützen vermag als eine alternative europäische Option. Mit Ausnahme Frankreichs hingen fast im ganzen übrigen Europa die Positionierungen der Regierungen von ihrer jeweiligen parteipolitischen Ausrichtung ab. Es standen sich, grob schematisiert, zwei »Fraktionen« gegenüber. Ihrer jeweiligen Präferenz nach lassen sie sich als Anhänger eher einer atlantischen oder eher einer europäischen Option unterscheiden. Jedoch hält weder die eine Seite die NATO für verzichtbar noch stellt die andere Seite den Wert einer verstärkten europäischen Zusammenarbeit in Frage. Es waren die beiden wohl profiliertesten Exponenten ihrer jeweiligen Richtungen, Großbritannien und Frankreich, die sich im Zeichen des Kosovo-Krieges 1998 mit dem Abkommen von St. Malo als Avantgarde einer verstärkten militärischen Zusammenarbeit innerhalb Europas formierten. Alle Beteiligten betrachten beide Komponenten ihrer jeweiligen Außen- und Sicherheitspolitik als komplementär, die Differenzen bestehen in der Schwerpunktsetzung.

Die Anhänger einer atlantischen Präferenz lehnen den Ausbau der militärischen Zusammenarbeit innerhalb Europas keineswegs ab; auch die britische Regierung hat der Einrichtung eines militärischen Hauptquartiers der EU schließlich zugestimmt, trotz aller Vorbehalte, die in Washington gegenüber einer Führungsstruktur, parallel zur NATO, bestehen. Die Skepsis bezieht sich vielmehr auf Tendenzen, welche die eigene sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit einschränken. Insbesondere wenn eine Zusammenarbeit auf das Ziel einer »Emanzipation« von den USA hinauslaufen sollte, ist angesichts der bislang begrenzten militärischen Kapazitäten Europas der Einwand nicht von der Hand zu weisen, damit würde gleichsam der zweite Schritt vor dem ersten getan.

Zudem teilen die »Atlantiker« in Europa eher amerikanische Gefahrenanalysen und zuweilen auch ein amerikanisches Bedrohungsempfinden. Der so genannte Brief der acht, in dem eine Reihe europäischer Staats- und Regierungschefs sich im Vorfeld des Sondergipfels des Europäischen Rates in Brüssel im Februar 2003 von der deutsch-französischen Positionierung distanzieren, indem sie offen für die Unterstützung der USA eintraten, verstieg sich zu der seltsam ahistorischen Formulierung, dass die gemeinsamen transat-

lantischen Werte, Demokratie, Freiheit, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit, heute »under greater threat than ever« seien.¹⁷

Deutschland und Frankreich vertraten in dieser Auseinandersetzung eine gemeinsame Haltung, doch es wäre verfehlt, beide Länder als ein politisches Lager zu verstehen. Die Positionierung der französischen Regierung war an den eigenen Interessen, der Geltung und dem Einfluss des Landes in Europa und der Welt orientiert. Daraus ergaben sich Differenzen gegenüber den USA hinsichtlich der Analyse der vom Irak ausgehenden Gefahren, mit dem Frankreich zudem extensive ökonomische Interessen verbanden. Differenzen entstanden auch über die Bedeutung der Vereinten Nationen, hängt doch der internationale Status des Landes maßgeblich von seinem ständigen Sitz im Weltsicherheitsrat ab. In Paris mag auch das Motiv eine Rolle gespielt haben, die Gelegenheit zu nutzen, Deutschland für den Aufbau eines gegenüber den USA eigenständigeren europäischen Militärverbundes zu gewinnen, der den Einfluss Europas und damit auch Frankreichs auf die Weltpolitik erhöhen würde.

Mit dieser Zielsetzung jedoch war in jedem Fall eine »pädagogische« Aufgabe verbunden, die weniger nach Washington als nach Berlin wies. Anders als im Falle Deutschlands, ergaben sich die Differenzen, die zwischen Paris und Washington entstanden, weniger aus einer grundsätzlich anderen Einstellung gegenüber der militärischen Komponente der Sicherheitspolitik, sondern vielmehr daraus, dass Frankreich eine sehr bewusst französische Position einnahm. Sie kontrastiert scharf mit dem deutschen Unbehagen, die Frage eines Militäreinsatzes vom Standpunkt nationalen Interesses zu betrachten, bedingt jedoch, dass Paris weniger noch als Washington an einem deutschen Partner gelegen sein kann, für den die Kriegsaversität das bestimmende Motiv der Politik darstellt.

Noch im Februar 2003, nachdem Präsident Chirac seinen Schwenk in der Irak-Frage vollzogen hatte, distanzierte er sich mit dem Hinweis, Frankreich habe ein militärisches Vorgehen nie kategorisch ausgeschlossen, einem amerikanischen Publikum gegenüber von seinem deutschen Partner. Im Gegensatz zu Deutschland, so die nach einer vorangegangenen Bemerkung Präsident Bushs¹⁸ zwar nicht explizit ausgesprochene, aber doch intendierte Unterscheidung, sei Frankreich kein »pazifistisches« Land.¹⁹ Das jüngste französische Militärplanungsgesetz sieht ausdrücklich eine »capacité d'anticipation« vor.²⁰ Hinsichtlich der grundsätzlichen sicherheitspolitischen Postulate bestehen mehr

¹⁷ Jose Maria Aznar/Jose-Manuel Durao Barroso/Silvio Berlusconi/Tony Blair/Peter Medgessy/Leszek Miller/Anders Fogh Rasmussen, Europe and America Must Stand United, 30.1.2003 (http://www.kprm.gov.pl/english/1433_5777.htm).

¹⁸ Interview, Fox News, 23.9.2003 (<http://foxnews.com/story/0,2933,98111,00.html>).

¹⁹ Interview »France is not a Pacifist Country«, in: Time Magazine, Febr. 16, 2003 (<http://www.elysee.fr/actus/arch0302/030216/interview.htm>).

²⁰ Loi de programmation militaire 2003-2008 (http://www.defense.gouv.fr/sites/defense/enjeux_defense/politique_de_defense/programmation_2003-2008/projet_de_loi_de_programmation_militaire_2003-2008/).

Übereinstimmungen zwischen Paris und Washington als zwischen Paris und Berlin. Umso mehr musste sich für Frankreich die europäische Sicherheitsstrategie mit der Absicht verbinden, das Verständnis für die Machtpolitik in Deutschland zu stärken.

Zbigniew Brzezinski hat die unterschiedliche Motivation Frankreichs und Deutschlands einmal mit zwei Schlagwörtern gekennzeichnet, »Grandeur und Erlösung«.²¹ In Deutschland ist die Formulierung einer nüchternen interessengeleiteten Außenpolitik nach wie vor mit Unbehagen verbunden. Mit seiner Sicherheitspolitik hat Deutschland von den Kriegen in Jugoslawien bis hin zum Irak-Krieg lediglich auf Krisen und Anfragen anderer reagiert. Nationale Strategiepapiere sucht man daher vergebens. Eine Ausnahme stellen allenfalls die jüngsten Verteidigungspolitischen Richtlinien dar. Immerhin wird in ihnen aus der Feststellung, »ausschließlich für die herkömmliche Landesverteidigung ... dienende Fähigkeiten werden ... nicht mehr benötigt«, die Schlussfolgerung gezogen, die Bundeswehr auf die Aufgaben von Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und den Ausbau der Interventionsfähigkeit hin auszurichten.²² Zumindest konzeptionell wird damit eine Anpassung der Streitkräfteentwicklung an die gewandelten Anforderungen vollzogen. Aber ein umfassenderes Konzept, ein verteidigungspolitisches Weißbuch, ist zuletzt 1994 erschienen. Es spiegeln sich darin strategische Orientierungsschwierigkeiten, die auf den Kalten Krieg folgten und bislang nicht überwunden sind.

In der Auseinandersetzung um den Irak-Krieg sah sich die deutsche Regierung einem Dilemma gegenüber. Ihre offene Kritik war nicht allein die Folge des Bundestagswahlkampfes 2002, sondern auch des Umstandes, dass ihre Bedenken zuvor nicht das erhoffte Gehör in Washington gefunden hatten. Die Folge aber war lediglich die Erfahrung einer zeitweiligen Isolation, dann einer Spaltung innerhalb Europas gewesen, schließlich einer politischen Ohnmacht. In einem Ausbau und einer Vergemeinschaftung der sicherheitspolitischen Instrumente in Europa vermochte die Bundesregierung jedoch nur recht bedingt eine Antwort auf die Frage zu sehen, wie sie eigene Standpunkte künftig zur Geltung bringen könnte. In Berlin hatte der Irak-Krieg in dieser Hinsicht eine neue Nüchternheit einkehren lassen. Außenminister Fischer hatte 2000 noch beherzt seine Idee einer europäischen Föderation beschrieben – mit einer kerneuropäischen Avantgarde.²³ Von diesen Vorstellungen hat er inzwischen Abstand genommen.²⁴ Wie beispielsweise jener

²¹ Zbigniew Brzezinski, Die einzige Weltmacht. Amerikas Strategie der Vorherrschaft, 7. Auflage, Frankfurt am Main 2003, S. 94ff

²² Bundesministerium der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung, 21. Mai 2003 (http://www.bmvg.de/misc/pdf/sicherheit/vpr_broschuere.pdf), S. 9, S. 11.

²³ Joseph Fischer, Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, Rede in der Humboldt-Universität Berlin, 12. Mai 2000 (<http://www.auswaertigesamt.de/www/de/infoservice/download/pdf/reden/2000/r000512a.pdf>).

²⁴ Joseph Fischer, Die Rekonstruktion des Westens, Interview mit der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, 6.3.2004 (http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/presse/presse_archiv?archiv_id=5473).

Brief der acht demonstriert hatte, war zu offenkundig geworden, dass weniger ein Gewinn an neuer Zugkraft, sondern Gegenreaktionen die Folge wären.

Einem aktiveren sicherheitspolitischen Engagement steht zudem nicht nur eine schwierige Haushaltslage, sondern auch eine eng begrenzte innenpolitische Durchsetzungsfähigkeit gegenüber. Jedes Abweichen von der im Wahlkampf propagierten prinzipiellen Verweigerungshaltung, die eine Mitwirkung selbst im Falle einer UN-Resolution bereits a priori ausgeschlossen hatte, war danach schon aufgrund der knappen Koalitionsmehrheit ausgeschlossen gewesen. Angesichts des verfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts für Auslandseinsätze der Bundeswehr ließ sie eine Handvoll Abgeordneter zu einer wirksamen Sperrminorität werden. Die Schlussfolgerung aus dieser Situation musste lauten, dass ein größerer Einfluss auf die Weltpolitik zunächst nur über die USA möglich sein würde. Mit der europäischen Sicherheitsstrategie verband sich für Berlin die Hoffnung, auf die Entwicklung des strategischen Denkens in Washington einzuwirken. Doch diese Motivation war zwiespältig. Mit dem Streben nach einem konstruktiven Dialog war zugleich die Intention verbunden, eine Formulierung des europäischen Konzepts sicherzustellen, die es erlauben würde, es als Gegenentwurf zur vielkritisierten amerikanischen Politik zu deuten, sich mit eigenen Ansätzen abzusetzen.

Entwurf und Endfassung der ESS

Die unterschiedlichen Intentionen schlugen sich in den Veränderungen nieder, die an dem ursprünglichen, beim Europäischen Rat in Thessaloniki von Xavier Solana im Juni 2003 präsentierten Entwurf²⁵ vorgenommen wurden. Sie berührten nicht den grundsätzlichen Charakter des Dokuments, führten aber doch einige bezeichnende Verschiebungen in den Akzentsetzungen herbei. Offenbar lag die Absicht des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik vor allem darin, einen nüchternen sicherheitspolitischen Dialog innerhalb Europas zu fördern und dafür das Verständnis für die Relevanz der »harten Macht« zu vermitteln. Infolgedessen waren die Parallelen zur amerikanischen Strategie deutlicher als in der Endfassung. Die Änderungen wiesen daher eher in die Richtung, eigene europäische Akzente sichtbar werden zu lassen, entsprachen damit namentlich auch der deutschen Intention, alternative, vor allem zivile, friedenspolitische Ansätze hervorzuheben.

Hatte der Entwurf in seiner Bedrohungsanalyse konkret die eskalationsträchtigsten der heutigen Konflikte, Kaschmir, Nordkorea und den Nahen und Mittleren Osten, an erster Stelle erwähnt, stellt die Endfassung allgemeinere, grundsätzlichere Fragen voran: Armut und Krankheiten, ökologische Probleme und eine fehlende Sicherheit der Menschen vor

²⁵ Vgl. den Entwurf der ESS: Javier Solana, A Secure Europe in a Better World, Europäischer Rat, Thessaloniki, 20.6.2003 (http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/76255.pdf).

Konfliktformen, Kriminalität und sozialen Gefahren. Die Formulierung, »Terrorism is a strategic threat«, wurde subtil abgeschwächt durch die Aussage, »it poses a growing strategic threat«. Ähnlich verhält es sich mit der Beurteilung der Proliferation, von der es ursprünglich hieß, sie sei »the single most important threat to peace and security« und nunmehr etwas relativistischer heißt, sie sei »potentially the greatest threat to our security.«

Beide Versionen stimmen darin überein, dass die Erlangung von Massenvernichtungswaffen durch Terroristen »the most frightening scenario« darstelle. Doch in der Beschlussfassung wurde der Zusatz gestrichen, »in such cases, deterrence would fail«. Offenbar sollte jeder Anklang an das Verdikt vermieden werden, dem herkömmliche Abschreckungskonzepte in der amerikanischen Strategie verfallen, stellt dieses doch die argumentative Basis für den Vorbehalt präemptiver Interventionen dar. Dass »pre-emptive engagement« grundsätzlich größere Probleme in der Zukunft vermeiden könne, davon war im Entwurf Solanas in aller Allgemeinheit tatsächlich die Rede. Die deutsche Außenpolitik rechnet es sich als Verdienst zu, dass dieser Begriff durch den allgemeineren, mehr zivilen als militärisch besetzten Begriff des »preventive engagement« geändert wurde.

Dies gilt auch für die stärkere Hervorhebung der Rolle der UNO. Zwar trifft keineswegs zu, dass militärische Macht der europäischen Sicherheitsstrategie zufolge nur »auf der Grundlage der VN-Charta (Kap. VII, Art 51) Anwendung finden« könne, wie das Auswärtige Amt »klar« zu stellen wünscht.²⁶ Auf eine solch kategorische Festlegung hätten sich auch in der EU die Staaten nicht verständigen können; schließlich hatte selbst Deutschland sich zusammen mit den übrigen NATO-Mitgliedern im Kosovo-Krieg gezwungen gesehen, diese Forderung zu verletzen. Doch wurde in dem Kapitel der Endfassung, das der internationalen Ordnung gewidmet ist, die Erwähnung der UN, von der es heißt, ihre Charta sei »the fundamental framework for international relations«, an erste Stelle vorgezogen. Im Entwurf waren WTO, NATO und regionale Sicherheitsorganisationen wie die OSZE zuvor erwähnt worden, was eine relativistischere Interpretation erlaubt hätte. Neu eingefügt wurde die Forderung nach einer verstärkten Zusammenarbeit mit der UNO, was explizit wohl auch die Forderung nach einem größeren Engagement in der Weltorganisation einschließt, wenn sie auf Bedrohungen des internationalen Friedens reagiert.

Die im Entwurf enthaltene Formulierung, die Stärkung der Weltorganisation *müsse* eine europäische Priorität sein, wurde durch die bestimmtere Aussage ersetzt, dass sie dies *ist*. Ein Charakteristikum Europas, mit dem es sich implizit von den USA absetzt, dies suggeriert die subtil abgewandelte Bedeutung des Satzes. Das transatlantische Verhältnis wird übereinstimmend als »irreplaceable« qualifiziert. Neu in der Endfassung ist

²⁶ EU-Sicherheitsstrategie (ESS), Mitteilung des Auswärtigen Amtes, Stand: Dezember 2003 (http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu_politik/gasp/ess_html).

jedoch die Absichtserklärung, eine Partnerschaft anzustreben, die als »effective and *balanced*« gekennzeichnet wird. Umformuliert wurde ebenfalls der Nachsatz, in dem es nun heißt, dieses Ziel »is an additional reason for the EU to build up further its capabilities and increase its coherence.« In realistischerer Einschätzung der europäischen Möglichkeiten war dieser Gedanke einer Gleichgewichtspolitik gegenüber Washington in dem Konzept Solanas nicht enthalten.

Es ist somit vor allem das innere Gleichgewicht der europäischen Strategie, das durch den so artikulierten machtpolitischen Mitspracheanspruch verschoben wird. Es entspricht manchen Widersprüchlichkeiten der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik, wenn dem politischen Ehrgeiz, der in ihm zum Ausdruck kommt, zugleich eine verhaltenere Bereitschaft zum aktiven sicherheitspolitischen Engagement korrespondiert, als sie noch im Entwurf enthalten war. Erhalten blieb in der ESS zwar die Forderung nach einer substanziellen Interventionsfähigkeit. Doch wurde hinsichtlich des so gewichtigen Problems des Umgangs mit regionalen Konflikten, für das der Entwurf die Wahl der angemessenen Mittel offengelassen hatte, die einschränkende Konkretisierung vorgenommen, sie erforderten politische Lösungen. Militärischen Mitteln wird dabei lediglich der Zweck zugeschrieben, der Absicherung einer »post conflict phase« dienen zu können. Für sich genommen und konsequent angewendet, würde dies ein Zurückfallen hinter die Lehren aus den Jugoslawien-Kriegen bedeuten.

Zu interventionistisch schien Kritikern offenbar auch der Begriff einer »zone of security around Europe«, die es auszubauen gelte. Er wurde durch die freundlicher klingende Absichtserklärung ersetzt, »security in our neighbourhood« fördern zu wollen. In der Form eines Appells hatte das Konzept Solanas die Forderung vorgebracht: »more resources for defence. If we are serious about new threats and about creating more flexible mobile forces we need to increase defence resources.« Die endgültige Formulierung klingt dagegen wie eine »kontemplative« Situationsbeschreibung, die, insbesondere im Blick auf Berlin, Zweifel an der Ernsthaftigkeit erweckt, mit der die damit verbundene Verpflichtung eingegangen wird: »To transform our militaries ... and to enable them to address the new threats, more resources for defence ... are necessary«. Im Ergebnis überwiegt der Geltungsanspruch gegenüber der Handlungsbereitschaft.

Doch kann wenig Zweifel daran bestehen, dass sich die europäische Strategie als konstruktiver, zukunftsweisender Beitrag erwiesen hat. Die Union hat begonnen, als eine Weltmacht zu denken, die sie tatsächlich nicht oder noch nicht ist. Vom Resultat her betrachtet, scheint es, als hätten die meisten ihrer Mitgliedstaaten sich intensiver als zuvor mit Problemlagen und Lösungsansätzen beschäftigt, die für die meisten europäischen Regierungen bislang jenseits ihrer verfügbaren Mittel, damit aber auch jenseits ihres eigentlichen strategischen Horizonts lagen.

Daher ist aber auch zu erwarten, dass ihre Auswirkungen auf die praktische Politik begrenzt bleiben werden. Obwohl Deutschland, gemessen am Sozialprodukt, weniger als die Hälfte dessen für sein Militär aufwendet als Großbritannien oder Frankreich, sein Beitrag jedoch entscheidend sein wird für die Tragweite einer verstärkten Zusammenarbeit, werden die diesbezüglichen Forderungen des europäischen Dokuments unerfüllt bleiben. Die erforderliche Erhöhung der Verteidigungsausgaben ist nicht vorgesehen. Mangels einer eigenen Strategie vermochte Deutschland Änderungen nur im Detail beizutragen. Es besaß keinen alternativen Entwurf. Auch deshalb konnte es die europäische Strategie nicht scheitern lassen, selbst wenn sie der eigenen Politik nicht entsprach.

Die Zustimmung wurde der Bundesregierung nicht nur durch die Ausdeutbarkeit einiger Passagen erleichtert, sondern ebenso durch die geringe Aufmerksamkeit, die der europäischen Strategie in der deutschen Öffentlichkeit zuteil wurde, wie auch durch die Tatsache, dass sich unmittelbare Konsequenzen nicht aus ihr ergeben. Daher sollte man ihre Bedeutung nicht überschätzen. Unverbindlichkeit dürfte jedenfalls ein bestimmendes Motiv der deutschen Position gewesen sein. Vom Konzept her stellt die europäische Sicherheitsstrategie gleichwohl einen erheblichen Schritt vorwärts dar. Als nationales Dokument wäre die europäische Sicherheitsstrategie in Deutschland kaum möglich gewesen.

Die Bedrohungsanalyse

Auf der Ebene der grundsätzlichen Strategieentwicklung schrumpfen alternative Konzepte Europas, soweit überhaupt als solche intendiert, zu Unterschieden in der Akzentsetzung. Das europäische Dokument, das die Überschrift trägt, »a secure Europe in a better World«, schließt mit der Erklärung, beitragen zu wollen »to a fairer, safer and more united world«. Die NSS hebt mit dem Bekenntnis an, eine Welt anzustreben, die »not just safer but better« sei.

Fast wortgleich wird das Problem der Armut charakterisiert. Beide Dokumente heben hervor, die Hälfte der Menschheit lebe von weniger als zwei € (bzw. \$) am Tag, wobei die NSS noch hinzufügt, eine solche Welt sei »neither just nor stable«. Überhaupt ist sie differenzierter in der Problembeschreibung: »Poverty does not make poor people into terrorists and murderers. Yet poverty, weak institutions, and corruption can make weak states vulnerable to terrorist networks and drug cartels within their borders.« Übereinstimmung herrscht auch in der Bewertung der von Epidemien ausgehenden Gefahren. Während sie in der ESS eingangs nur allgemein erwähnt werden, wird namentlich AIDS, die Folgen, die es insbesondere für die Entwicklung in Teilen Afrikas hat, und die Strategien zu seiner Bekämpfung in der NSS in nicht weniger als an sieben Stellen erwähnt.

Die ESS nennt sporadisch das Problem der globalen Erwärmung, die NSS spricht von dem Erfordernis, die Emission von Treibhausgasen zu verringern. Die Abhängigkeit von

importierten Energieträgern, Öl insbesondere, wird in dem europäischen Dokument stärker herausgestrichen als in dem amerikanischen. Die ESS widmet sich in einem größeren Umfang der organisierten Kriminalität, versteht sie Europa doch als »a prime target« für sie. Die NSS fokussiert in dieser Hinsicht auf Drogenkartelle. Während die ESS stärker persönliche Sicherheit als Voraussetzung von Stabilität und Entwicklung begreift, setzt die NSS auf die Wachstumskräfte, die sich mit wirtschaftlicher und politischer Freiheit entfalten können.

Insgesamt ist die NSS, die im Stile einer Proklamation gehalten ist, optimistischer gefärbt. Im Vergleich mit ihrem europäischen Pendant missionarisch anmuten mag das traditionelle amerikanische Vertrauen, das den wohltätigen Wirkungen von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, offenen Gesellschaften, Marktwirtschaft, freiem Unternehmertum und Handel zuteil wird. Diesen Grundsätzen, der Modernisierung und der ökonomischen Entwicklung wird hohe Bedeutung zugemessen und mehr Raum gewidmet als militärischen Maßnahmen. So ist die Theorie vom »Demokratischen Frieden« ein Leitmotiv der NSS geworden. »We will extend the peace by encouraging free and open societies on every continent.« Im Vergleich ist das europäische Dokument verhaltener: »Spreading good governance, supporting social and political reform, dealing with corruption and abuse of power, establishing the rule of law and protecting human rights are the best means of strengthening the international order«. Die Grundannahme teilt es. »The best protection for our society is a world of well-governed democratic states.«

Ein Unterschied liegt darin, dass in der ESS von »rogue states« oder dergleichen nicht die Rede ist. In dieser Hinsicht spricht sie lediglich von Staaten, die »persistently violate international norms of domestic governance or of international behavior«. Sie bezeichnet es als »desirable that such countries should rejoin the international community«, eine Formulierung, die impliziert, dass dafür keine grundsätzlichen, im Charakter bestimmter Regime liegenden Hemmnisse bestehen.

Die ESS hebt das Sicherheitsdilemma als Ursache des Strebens nach Massenvernichtungswaffen hervor. »Regional insecurity can fuel the demand for WMD«. Von amerikanischer Seite erscheinen sie für die Regime, die heute nach ihnen streben, hingegen als »weapons of choice« (NSS), die nicht aufgrund eines Schutzbedürfnisses entwickelt oder erworben werden, sondern mit der Absicht, sie als »asymmetric means« zu verwenden, »to counter the West's superior conventional military capabilities«. Aus dieser Situationsanalyse ergibt sich die Forderung nach einem präemptiven Handeln, das potentiellen Feinden bereits den Zugang zu Massenvernichtungswaffen verwehrt.

Doch diese Differenzen um die Problematik der »Schurkenstaaten« sollte man nicht überschätzen. Keine Frage, dass die amerikanische Strategie auch deshalb auf „rogue states“ zielt, weil die USA mit ihrer Militärmacht ein besonders probates Mittel besitzen, um der von ihnen ausgehenden Bedrohung zu begegnen; dass sich die Überlegungen des

Pentagon sehr bald nach den Anschlägen vom 11. September einem Krieg gegen den Irak zuwandten, hatte seine Ursache bezeichnenderweise auch in dem Umstand, dass sich seinen Streitkräften im straff regierten Staat Saddam Husseins nicht nur vom Terrain her günstigere Angriffspunkte boten als im zerklüfteten Afghanistan²⁷: Eine weitaus größere Zahl von Zielen, ein einfacher zu fassender Gegner als es die irregulären Kämpfer von El Kaida und der Taliban waren. Hingegen ist die niedrigere Gewichtung, welche die Strategie der EU den Gefahren zuteil werden lässt, die in den aggressiven Tendenzen einzelner Regime liegen, auch darauf zurückzuführen, dass ihren Mitgliedstaaten vergleichbare Mittel fehlen. Die vorhandenen Optionen bestimmen zwangsläufig den Horizont der (offiziellen) Strategie. Es macht wenig Sinn, Leitlinien politischen Handelns zu propagieren, die mangels verfügbarer Instrumente nur zu einem Offenbarungseid führen würden.

Davon abgesehen, stimmen die Bedrohungsanalysen weitgehend überein. Die ESS zählt systematisch fünf hauptsächliche Gefahrenquellen auf: Neben dem organisierten Verbrechen und regionalen Konflikten sind dies der Terrorismus, die Proliferation von Massenvernichtungswaffen und Failed States. Neu für die sicherheitspolitische Orientierung Europas als Ganzem ist dabei der globale Horizont, der auch Ostasien nicht auspart. »Nuclear activities in North Korea, nuclear risks in South Asia, and proliferation in the Middle East are all of concern to Europe«.

Auch wenn die ESS - schon aus denselben Gründen, die auch die Zurückhaltung gegenüber dem Deutungsmuster des Schurkenstaats begründeten - die Problematik eines von bestimmten Staaten ausgehenden oder unterstützten Terrorismus ausklammert, herrscht Einigkeit über die Gefahren eines terroristischen Gebrauchs von Massenvernichtungswaffen und ebenso über die Brisanz der Proliferationsentwicklung. Im Grundzug nähert sich damit die ESS dem Übergang von »threat-based« zur »capabilities-based« in der Bedrohungsanalyse, wie er in der Quadrennial Defense Review von 2001 vollzogen wurde.²⁸ Weniger bestimmte Akteure, sondern vielmehr bestimmte Fähigkeiten rücken in ihren Fokus. Die Sicherheitspolitik setzt damit nicht nur beim Außenverhalten eines Staates ein und an, sondern bereits bei internen Tendenzen, in diesem Fall bei seinem Rüstungsverhalten.

Auch die Beurteilung von „failed states“, in denen die staatliche Autorität ganz oder teilweise zusammengebrochen ist, fällt in beiden Strategiepapieren kaum auseinander. Die unterschiedliche Konzentration auf „rogue states“ und „failed states“ wurde von Robert Kagan als Charakteristikum amerikanisch-europäischer Differenzen beschrieben. Doch während es im Rahmen der »Psychologie von Macht und Ohnmacht«²⁹

²⁷ Vgl. Bob Woodward, *Bush at War*, London u.a. 2003, S. 83.

²⁸ U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, Washington, September 30, 2001, (<http://www.defenselink.mil/pubs/qdr2001.pdf>).

²⁹ Robert Kagan, *Macht und Ohnmacht. Amerika und Europa in der neuen Weltordnung*, Berlin 2003, S. 37f.

amerikanische Stärke ist, die im Falle von »Schurkenstaaten« zu unterschiedlichen Prioritäten führt, ist es im Falle der „failed states“ eine gemeinsame, angesichts des modernen Terrorismus jedoch nicht mehr zu ignorierende Schwäche, welche die Sichtweisen zusammenführt.

Gegenüber und in Ländern, in denen staatliche Strukturen verfallen sind, relativiert sich die Wirkung der militärischen Macht des Westens; die Akteure, die in ihnen agieren, sind meist keine geeigneten Adressaten für diplomatische Ansätze oder eine Politik der Abschreckung; Interventionen erfordern ein langfristiges Engagement, sind unkalkulierbarer und schwerer zu bewerkstelligen. Somalia, Afghanistan und die Phase der Anarchie, die dem amerikanischen Sieg über die Streitkräfte Saddam Husseins im Irak folgte, sind Beispiele der jüngsten Geschichte. Der Erwähnung von »rogue states« korrespondiert in der amerikanischen Strategie daher eine umso stärkere Gewichtung von »failed states«. Nach dem Ende des Kalten Krieges seien die USA »threatened less by conquering states than we are by failing ones.«

Ansätze

Ein »erweiterter Sicherheitsbegriff«, wie er von der Bundesregierung als Eigenart europäischer und deutscher Ansätze herausgestellt wird³⁰, ist im transatlantischen Verhältnis nicht wirklich originell. Die »friedenspolitischen«, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Ansätze, die er in den Kern der Strategie rückt, sind integrale Bestandteile auch der NSS. Nicht in diesen zudem recht allgemeinen, bekenntnisartigen und oft nur im Einzelfall konkretisierbaren Grundsätzen liegt die konzeptionelle Innovation, die mit der ESS verbunden ist, sondern vielmehr in einer gesamteuropäischen Verständigung über die Relevanz der »harten Macht«.

In dieser Hinsicht begnügt sich die ESS nicht mit der Forderung nach dem Ausbau der militärischen Fähigkeiten, einem effektiveren und besser koordinierten Einsatz von Ressourcen. In einem weit umfassenderen Sinn wird von der Notwendigkeit gesprochen, eine »strategische Kultur« zu entwickeln, »that fosters early, rapid, and when necessary, robust intervention«. Es ist dies nicht zuletzt eine Reaktion auf die Erfahrungen der neunziger Jahre, von Ruanda, vor allem aber der jugoslawischen Bürgerkriege, denen ein Europa, das vor allem psychologisch auf derartige Herausforderungen nicht mehr eingestellt war, so lange tatenlos zugesehen hatte.

Nicht nur die humanitäre Intervention hat so implizit Eingang in die europäische Strategie gefunden. Explizit behält sich die EU vielmehr auch einen präventiven bzw.

³⁰ Bundeskanzleramt, Ergebnisse des Europäischen Rates in Brüssel, Pressemitteilung, 12. Dezember 2003 (<http://www.bundeskanzler.de/Europa-.7698.574615/Ergebnisse-des-Europaeischen-Rates -in-Brues-sel.htm>).

präemptiven Militäreinsatz vor. In der »EU Strategy against Proliferation«³¹, die gleichzeitig mit der ESS beschlossen wurde und komplementär zu ihr zu verstehen ist, wird, wenn andere Ansätze versagen, der Gebrauch von Gewalt als ein mögliches Mittel zur Verhinderung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen vorgesehen. Was die gegebenenfalls erforderlichen Instrumente anbetrifft, geht die europäische Strategie nicht weniger weit als die amerikanische; wenngleich in der Formulierung verklausulierter, ist sie in ihren Kernaussagen sinngleich.

Vorbehalte gegenüber der amerikanischen Sicherheitspolitik liegen im Prozeduralen der internationalen Politik. Unmittelbar an die Adresse Washingtons gerichtet ist die Feststellung, selbst wenn das Ende des Kalten Krieges die USA »in a dominant position as a military actor« zurückgelassen habe, sei kein Staat »able to tackle today's complex problems on it's own«. Das Leitbild der ESS ist ein Multilateralismus, der jedoch ein »effektiver« sein soll, eine ambivalent, ja widersprüchlich zu deutende Kondition, die wohl auch eine nicht unkritische Reminiszenz der innereuropäischen Auseinandersetzungen um den Irak-Krieg darstellt. Die in der ESS enthaltene Vision einer einheitlich handelnden EU vermag zu verschleiern, wie desintegriert sich die Union tatsächlich gezeigt hat, wie wenig tragfähig ihr Leitbild des Multilateralismus sich selbst in Europa gezeigt hat.

An diesen Auseinandersetzungen wurde deutlich, wie begrenzt die Spielräume für eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nach wie vor sind. Ebenso wenig wie die ESS wird der Entwurf des Verfassungsvertrages daran Grundsätzliches ändern, schon da er faktisch ein sicherheitspolitisches Veto begründet. Vor allem Großbritannien hat immer wieder betont, keine Einschränkung seiner Handlungsfähigkeit hinnehmen zu wollen. Mehr oder minder beschreibt diese Haltung jedoch die politische Realität auch im übrigen Europa, wie nicht zuletzt jener Unilateralismus der Abstinenz demonstriert hat, den Deutschland in der Irak-Krise praktizierte. Die Forderung nach Effektivität bleibt eine ausdeutbare Forderung, die dem faktischen Primat der nationalen Politik Rechnung trägt; sie erlaubt es auch argumentativ, einem multilateralen Ansatz zu entsagen, wenn er aufgrund von Unstimmigkeiten in eine Blockade mündet, wie es 2003 mit der EU und der UNO geschehen ist.

Schon aufgrund dieses subtilen Vorbehalts sollte auch der stärkeren Hervorhebung der Rolle der Vereinten Nationen in der ESS keine allzu grundsätzliche Bedeutung beigemessen werden. Es handelt sich auch dabei um Bekenntnisse. Kategorische Forderungen, gar ein Postulat, wie es in dem von der deutschen Regierung oft, aber irreführend proklamierten Begriff eines »Gewaltmonopols« der VN enthalten ist, sind damit nicht verbunden. Sie wären nicht nur nicht einigungsfähig gewesen, sondern nach dem Kosovo-Krieg schwerlich glaubwürdig zu vertreten.

³¹ Europäischer Rat, EU Strategy Against Proliferation of Weapons of Mass Destruction (<http://www.eu.int/pesc/Armes/Docs/st15708.en03.pdf>).

Als verbindlich wird zwar die Charta der Vereinten Nationen bezeichnet. Die Antiproliferationsstrategie bezeichnet deren Kap. VII als Grundlage von Zwangsmaßnahmen. Doch allein schon die Tatsache, dass zur Proliferationsverhinderung, einer Möglichkeit, die in der Charta nicht vorausgesehen worden ist, auch militärische Mittel in Frage kommen, demonstriert, wie interpretierbar ihre formale Bedingung, eine »Bedrohung des Weltfriedens«, tatsächlich auch nach europäischem Verständnis ist. Waffengewalt an die unbedingte Voraussetzung einer Resolution des Sicherheitsrates zu binden, vermeidet auch die EU-Strategie. Seine Erwähnung dient dazu, seine Bedeutung zu betonen, in letzter Konsequenz jedoch auch, seine Kompetenzen zu relativieren. So heißt es in der ESS nicht, der Sicherheitsrat habe die ausschließliche, sondern »the primary responsibility for the maintenance of international peace and security«; und für die Zwangsmaßnahmen, welche die »EU Strategy against the Proliferation of WMD« vorsieht, lautet die Formel nicht, er müsse darüber entscheiden, sondern lediglich, »The UN Security Council should play a central role.«

Der Unterschied zur NSS ist demzufolge nur ein gradueller. Auch sie bekennt sich zu multilateralen Ansätzen, begreift sie jedoch stärker als politische Mittel. »Alliances and multilateral institutions can multiply the strength of freedom-loving nations. The United States is committed to lasting institutions like the United Nations, the World Trade Organization, the Organization of American States, and NATO as well as other long-standing alliances.« Ein unilaterales Vorgehen wird grundsätzlich nur als Ausnahmefall behandelt. »The United States should invest time and resources into building international relationships and institutions that can help manage local crises when they emerge.« Dem transatlantischen Bündnis, das nach dem 11. September erstmals den Bündnisfall feststellte, dann aber keine entscheidende Rolle mehr spielte, wird eine besondere Würdigung zuteil: »There is little of lasting consequence that the United States can accomplish in the world without the sustained cooperation of its allies and friends in Canada and Europe.«

Daneben wird jedoch die Bedeutung zweckgerichteter »coalitions of the willing« hervorgehoben. Die NSS bekennt sich zu einem internationalistischen Ansatz, freilich zu einem »distinctly American internationalism, that reflects the union of our values and our national interests«, ein Postulat, das so grundverschieden nicht ist von der europäischen Vorstellung eines »effektiven« Multilateralismus. Liberale und realistische Theorien der internationalen Beziehungen verschmelzen in dem Begriff einer »Balance of Power that favors freedom«. Es ist bemerkenswert, dass eine US-Administration, die selbst bemerkt, über »unprecedented – and unequalled - strength and influence« zu verfügen, das in amerikanischer, zumal wilsonischer Tradition überwiegend negativ besetzte Leitbild einer Gleichgewichtspolitik aufgreift. Kissinger, der ebenso wie Nixon ein von dieser Tradition abweichendes Beispiel darstellt, brachte diese in der NSS enthaltene Einsicht auf den Punkt: »To participate in a balance-of-power system, a nation must believe that it is fa-

cing a threat it is unable to master alone.«³² Der Eindruck einer unilateral orientierten Politik, den die Bush-Administration vielfach hervorgerufen hat, entspricht nicht ihrem strategischen Konzept.

Differenzen zwischen amerikanischen und europäischen Ansätzen sind nicht zuletzt perspektivisch zu erklären. Internationale Organisationen stellen für die Europäer ein Instrument politischer Mit- und Einwirkung dar, auch auf die Entscheidungen in Washington. Ihre Bedeutung ist für sie in dem Maße gestiegen, in dem die Relevanz ihrer eigenen Machtmittel und damit ihre unmittelbaren Beteiligungs- und Einflussmöglichkeiten gesunken sind. Die USA tendieren, insbesondere soweit Militäreinsätze betroffen sind, stärker dazu, die UNO als Mittel anzusehen, mit dem ihre Handlungsfreiheit beschränkt werden soll. Die Schwäche Europas trägt dazu bei, dass der Weltsicherheitsrat bei größeren Krisen zunehmend zu einem Gremium wird, das in erster Linie über den Einsatz amerikanischer Truppen befindet.

Über die Folgen sollte man sich keinen Illusionen hingeben. Die Forderung, Kompetenz und Autorität des Sicherheitsrates zu achten, ist immer eine Forderung an andere. Über derart schwerwiegende Entscheidungen, wie sie die Entsendung eigener Truppen darstellt, wird in erster Linie immer in den jeweiligen Hauptstädten entschieden. Nahezu jede Nation, die über eine funktionierende Demokratie verfügt, wird dabei der eigenen Regierung mehr Vertrauen entgegenbringen als einer supranationalen Institution. Zugleich wird es keine Regierung ernsthaft verantworten können, solche Entscheidungen über die eigene Sicherheit und eigene Risiken einem fremden Gremium zu überlassen, wenn nicht zugleich durch die Mitwirkung anderer eigene Risiken signifikant reduziert werden.

So begründet das transatlantische Auseinanderfallen der militärischen Fähigkeiten ein Missverhältnis von militärischen Partizipationsmöglichkeiten und politischen Partizipationsansprüchen in Europa. Im Kosovo-Krieg schien allen beteiligten Europäern die UNO verzichtbar, weil ihre Partizipation durch die Entscheidungsmechanismen der NATO gesichert war. Die daraus resultierende Form der Kriegsführung, »War by committee«³³, sowie ihre infolgedessen ineffektive Art, die als »strategic correctness« treffend persifliert wurde³⁴, bewog die Bush-Administration jedoch, der NATO nach dem 11. September keine maßgebliche Rolle mehr zuzugestehen.

Die deutsche und französische Kritik in der Irak-Krise ist auch als Kompensationsleistung zu verstehen. Ihre jeweilige Politik war einerseits nicht in die Prozesse der NATO eingebunden. Andererseits sahen sich Berlin und Paris einem erheblichen Ein-

³² Henry Kissinger, *Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the Twenty-First Century*, New York-London 2001, S. 242.

³³ Dana H. Allin, *Nato's Balkan Interventions* (= Adelphi Paper 347), Oxford 2002, S. 61ff.

³⁴ So von John Chipman, Direktor des IISS; vgl. Lothar Rühl, *Kritik an der NATO-Strategie im Kosovo-Konflikt*, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 8.5.1999.

flussverlust in Washington gegenüber. Das europäische Konzept des Multilateralismus, wie es insbesondere die Kritiker der amerikanischen Sicherheitspolitik verstehen, dient also vor allem dazu, eine politische Mitsprache zu behaupten, die durch die einzubringenden Mittel nicht mehr gestützt wird. In der deutschen Politik wird diese Motivation um eine weitere, nicht widerspruchsfreie Dimension erweitert. In der Betonung der UNO, ihres »Gewaltmonopols«, kommt die eigentümliche Neigung zu einer Verantwortungsabgabe für den internationalen Gewaltgebrauch zum Ausdruck. »Abgestellt auf die pazifistische Stimmungslage vieler Deutscher«, steht sie in einem seltsamen Gegensatz zu den Bestrebungen nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat, wie ihn Christian Hacke schon für die Außenpolitik der Regierung Kohl feststellte.³⁵

Völkerrechtliche Probleme

Aus dieser Motivation heraus erklärt sich auch das offenkundige Unbehagen, das die deutsche Politik mit den neuen strategischen Postulaten hat. Während sich die Bedeutung der UNO für Paris vor allem aus seiner ständigen Mitgliedschaft im Sicherheitsrat ergibt, die über seinen internationalen Status mit bestimmt, hat sich die deutsche Außenpolitik dem Ziel eines Ausbaus des Völkerrechts, der Verregelung der internationalen Beziehungen verschrieben. Insbesondere der Vorbehalt der Präemption wirkt da verstörend, weil er sich mit diesem Ideal einer Fortschrittsentwicklung nicht vereinbaren lässt. In diesem Sinne erklärte Außenminister Fischer unmittelbar vor Beginn der Kriege im März 2003, »no one can seriously believe that disarmament wars are the way forward.«³⁶ Das Problem, dem er sich dabei gegenüber sah, bestand weniger in der Legitimation des Waffengangs, hatte er doch im Dezember 2002 die Resolution 1441 selbst als hinreichende Rechtsgrundlage bezeichnet.³⁷ Es bestand vielmehr in der inneren Kohärenz des Völkerrechts, seiner drohenden »Desintegration«.

Das bestehende Völkerrecht kennt durchaus die Befugnis, einem unmittelbar drohenden Angriff zuvorzukommen, auf die sich beispielsweise Israel 1967 berufen hat. Der ursprünglichen Wortbedeutung nach bezeichnet Präemption dieses Konzept - im Unterschied zu Prävention, die in einem sehr viel weiteren Sinne bereits das Entstehen von Gefahrenquellen zu verhindern sucht. Indem in der NSS von Präemption gesprochen wird, soll zumindest begrifflich eine Übereinstimmung mit dem Völkerrecht suggeriert werden, das präventive Militärschläge nicht deckt. Zugleich weist das Dokument jedoch darauf

³⁵ Christian Hacke, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder, Berlin 2003, S. 419.

³⁶ United Nations, Security Council, 4721st meeting, 19 March 2003, UN-Dokument S/PV.4721 (<http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N03/286/04/PDF/N0328604.pdf>), S. 5.

³⁷ Interview mit der Frankfurter Rundschau, 13.12.2002 (http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/presse/presse_archiv?archiv_id=3866); Interview mit dem Spiegel, 30.12.2002 (http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/presse/presse_archiv?archiv_id=3900).

hin, dass das concept of »imminent threat« unzureichend sei und den »capabilities and objectives of today's adversaries« angepasst werden müsse. Insofern entspricht die sogleich von Senator Kennedy erhobene Kritik, in der NSS würden die verschiedenen Bedeutungsgehalte von Prävention und Präemption verwischt³⁸, durchaus den Tatsachen. Daraus, dass die USA ihr Konzept von Präemption nicht nur als individuellen Vorbehalt, sondern als rechtskonformes Prinzip darstellen, erwächst ein grundsätzliches Problem. Henry Kissinger hat es in einer ersten Reaktion beschrieben: »It cannot be either the American national interest or the world's interest to develop principles that grant every nation an unfettered right of preemption against its own definition of threats to its security.«³⁹ Für das Völkerrecht würde dies eine weitgehende Aushöhlung seiner restriktiven Bestimmungen für den internationalen Gewaltgebrauch bedeuten.

Das prioritäre Ziel, das der UN-Charta zugrunde lag, war nicht die Durchsetzung rechtlicher Forderungen gegenüber oder zwischen den Staaten, sondern die Delegitimation des Gewaltgebrauchs. Solange das Verbot von Angriffskriegen und Interventionen als übergeordneter Grundsatz anerkannt war, blieb das System der Vereinten Nationen widerspruchsfrei, die Autorität eines Sicherheitsrates, der auch durch Nichthandeln seine Funktion erfüllen konnte, im Prinzip gesichert. Ohne eine Relativierung des »Gewaltverbots« ist eine Fortentwicklung des Völkerrechts nicht realisierbar. Seine Ergänzung durch konkurrierende Prinzipien erhöht jedoch die Wahrscheinlichkeit, dass die Organe der UN ihnen nicht gerecht werden und auf unilaterales Handeln zurückgegriffen werden muss.

So begründete im Kosovo-Krieg auch die Bundesregierung in Übereinstimmung mit den übrigen Mitgliedern der NATO die Selbstermächtigung des Bündnisses mit der lapidaren Feststellung, dass »in absehbarer Zeit ... keine weitere Resolution des VN-Sicherheitsrates zu erwarten« sei.⁴⁰ Sie suchte eine nachträgliche Rechtfertigung in einer humanitären Fortentwicklung des Völkerrechts⁴¹, die jedoch den Widerspruch der Grundsätze nicht zu überwinden vermag. Den daraus hervorgehenden Normenkonflikt hat Kofi Annan im Millenniumsreport der VN beschrieben: »few would disagree that both the defence of humanity and the defence sovereignty are principles that must be supported. Alas that does not tell us which principle should prevail when they are in conflict.«⁴² Auf

³⁸ Edward Kennedy, Statement on the Bush Doctrine of Preemption, 7.10.2002 (<http://kennedy.senate.gov/~kennedy/statements/02/10/2002A07622.html>).

³⁹ Vgl. James Harding, Albright laments »rash exuberance« over Iraq, in: Financial Times (U.S. Edition), September 27, 2002.

⁴⁰ Klaus Kinkel, Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag am 16.10.1998 (<http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/reden/1998/r981016a.pdf>); diese Erklärung, nach der Bundestagswahl von 1998 abgegeben, war mit den Spitzen der künftigen Bundesregierung, Schröder und Fischer, abgestimmt.

⁴¹ Joseph Fischer, Rede vor der 54. VN-Generalversammlung, 22.9.1999 (<http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/reden/1999/r990922a.pdf>).

⁴² Kofi A. Annan, »We the Peoples«. The Role of the United Nations in the 21st Century, New York 2000 (<http://www.un.org/millennium/sg/report/full.htm>), S. 48.

absehbare Zeit lässt sich dieses Problem nur auf einer abstrakten, wirklichkeitsfernen Ebene überwinden.

Das Konzept der humanitären Intervention lässt sich weit eher noch mit der Charta der Vereinten Nationen vereinbaren als der Einsatz militärischer Mittel zur Proliferationsverhinderung. Es kann sich auf eine Grundlage in den menschenrechtlichen Forderungen des Völkerrechts und eine Reihe von positiven oder negativen Präzedenzfällen stützen. Doch wie die Schwierigkeiten, eine Resolution mit eindeutiger Sanktionsbewehrung hinsichtlich der humanitären Katastrophe in der sudanesischen Provinz Darfur zu erlangen, neuerlich gezeigt haben, ist die Tragweite dieses Konzepts ebenso zweifelhaft wie seine tatsächliche Akzeptanz außerhalb der westlichen Welt. Eine Mehrzahl der Staaten jedenfalls, die in der G77 Gruppe der Entwicklungsländer zusammengeschlossen sind, hat das »so-called right of humanitarian intervention« entschieden zurückgewiesen.⁴³ Auch der Bereitschaft der NATO, im Kosovo einzugreifen, lagen abstrakte Prinzipien nur in Verbindung mit der geographischen Nähe und der Intensität der medialen Vermittlung zugrunde.

Die Völkerrechtsentwicklung wird von einem neuen Stellenwert humanitärer Forderungen bestimmt. Dies wird auch für das Erfordernis der Proliferationsbekämpfung gelten müssen. Sie führt damit aber zu Prinzipien, deren Universalitätsanspruch sich nicht in einer einheitlichen Umsetzung widerspiegelt, sondern deren Anwendung vielmehr nur kasuistisch erfolgen wird, ja auch nur möglich ist. Weniger eine lineare Fortentwicklung des Völkerrechts als vielmehr Paradigmenwechsel scheinen geboten. Traditionsbrüche, die zunächst jedoch einige der bisherigen »Errungenschaften« des Völkerrechts erneut in Frage stellen, sind kaum zu vermeiden. Betroffen davon sind vor allem die Grundlagen des bisherigen Völkerrechts, die Grundsätze der Souveränität und der Gleichheit der Staaten. Ihre Wurzeln haben sie im Westfälischen Frieden; sie entwickelten sich im Rahmen des neuzeitlichen europäischen Staatensystems, für das ein Gleichgewicht der Mächte ausschlaggebend war. Sie wurden dann jedoch auf eine globale Ordnung übertragen, der ähnliche Voraussetzungen fehlten.

Erstens ist die globale Ordnung der Gegenwart weniger durch Gleichgewichtssysteme als vielmehr durch hegemoniale Strukturen gekennzeichnet. Dies gilt sowohl für die regionale Dominanz bestimmter Mächte als auch für die amerikanische Weltmacht, deren Funktion als Ordnungsmacht für die Stabilität des internationalen Systems wichtiger ist als die UNO. Unverblümt, ja undiplomatisch, aber nicht ohne Berechtigung postuliert die NSS daher die Bewahrung der amerikanischen Vormacht. In realistischer Einschätzung dieser Funktion wie auch der eigenen Möglichkeiten erteilt auch das multilaterale Konzept der ESS Absichten, die auf eine »Emanzipation« Europas von den USA, ja eine Politik des Balancing gegenüber Washington hinauslaufen, wie sie u.a. von Jürgen Haber-

⁴³ http://www.g77.org/Docs/Declaration_G77Summit.htm.

mas wortmächtig verfochten wurde⁴⁴, letztlich implizit, aber deutlich eine Absage: »Acting together, the European Union and the United States can be a formidable force for good in the world«.

Zweitens ist das internationale System durch eine Vielzahl von Asymmetrien gekennzeichnet. Sie betreffen die Verschiedenartigkeiten der Regime, der politischen Systeme und Gesellschaftsordnungen, ihrer kulturellen Prägung und Weltorientierung, des wirtschaftlichen, technischen und militärischen Leistungsvermögens. Zwischen ihnen fallen die jeweilige Leidensfähigkeit, Gewaltbereitschaft und gegebenenfalls auch Aggressivität mitunter weit auseinander. Diese Faktoren bestimmen entscheidend darüber mit, welche tatsächlichen Einwirkungsmöglichkeiten ein Akteur besitzt.

Die Handlungsfähigkeit wird in den USA wie der EU oder deren Mitgliedstaaten weniger als je zuvor durch abstrakte Größen wie die verfügbaren Ressourcen oder die vorhandenen Machtmittel bestimmt, sondern durch die tatsächlich gegebene Fähigkeit zur Machtprojektion. Dass Saddam Hussein wie Milosevic darauf setzten, dass die USA bzw. die NATO lediglich einen kleinen Bruchteil der Opfer ertragen würden, die sie selbst in Kauf nehmen konnten, reflektiert diese Tatsache, obwohl sie sich dabei – zum Glück – schließlich beide verschätzten. Hinzu tritt eine neuartige Relevanz nichtstaatlicher Akteure, die sich den Steuerungsmechanismen der internationalen Politik entziehen, Abschreckungs- oder Eindämmungskonzepten nicht zugänglich sind. Versucht man gleichwohl, die Strukturen im internationalen System als Gleichgewicht von Kräften zu beschreiben, so bedürfte es jedenfalls einer mehrdimensionalen Waage, um sie zu messen.

Drittens nehmen aber auch die Konfliktformen zunehmend asymmetrische Gestalt an. Die Regeln für den Gewaltgebrauch, wie sie sich in der Charta der VN niedergeschlagen haben, entsprechen den symmetrischen Kriegsformen des alten, in den beiden Weltkriegen untergegangenen Mächtesystems Europas. Sie sind auf herkömmliche, konventionelle Machtmittel zugeschnitten. Gegen ihren Einsatz vermochte sich ein Staat mit ähnlichen Mitteln grundsätzlich zu wehren. Dies führte zu dem folgerichtigen Schluss, die Position des verteidigenden Staates völkerrechtlich zu stärken. Diese konventionellen Machtmittel waren in erster Linie in ihrer jeweiligen Quantität und Relation entscheidend. Diese Tatsache reduzierte von vornherein die Zahl der machtpolitisch relevanten Akteure. Sie verlieh bislang auch einem internationalen System, das nicht von machtpolitischen Gleichgewichten, sondern Asymmetrien bestimmt wurde, Stabilität. Das relative militärische Unvermögen der meisten Staaten bewirkte, dass der zwischenstaatliche Krieg ein seltenes Phänomen geworden ist. Doch diese Asymmetrie der Macht droht durch asymmetrische Konfliktformen konterkariert zu werden.

⁴⁴ Jacques Derrida/Jürgen Habermas, Nach dem Krieg: Die Wiedergeburt Europas, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 31.5.2003.

Der asymmetrische Krieg

Der asymmetrische Krieg stellt keinen »Zweikampf« dar, der darauf zielt, die feindliche Macht zu brechen, wie Clausewitz in Übereinstimmung mit der europäischen Tradition des symmetrischen Konfliktaustrags schrieb.⁴⁵ Er zielt vielmehr auf die Schwachstellen des Gegners und versucht, seine Leidensfähigkeit zu überfordern. Bezogen auf die USA hat Donald Rumsfeld in diesem Zusammenhang von einem »superpower paradox« gesprochen. »Our unrivaled supremacy in the conventional military arena is prompting adversaries to seek unconventional, asymmetric means to strike what they perceive as our Achilles heel.«⁴⁶ »Rogue states and terrorists«, so heißt es in der NSS, »do not seek to attack us using conventional means. They know such attacks would fail. Instead, they rely on acts of terror and, potentially, the use of weapons of mass destruction - weapons that can be easily concealed, delivered covertly, and used without warning.«

Die europäische Tradition ist durch Kriege geprägt worden, welche die europäischen Mächte gegeneinander geführt haben, im Rahmen eines Systems von Kräften und Gegenkräften, in dem weitgehende qualitative Waffengleichheit herrschte, das nur selten die vollständige Vernichtung eines Akteurs sah und in einer Form, die auch deshalb zunehmend rationalisiert und verregelt worden war. »Total« wurden diese Kriege nicht im Zeitalter der Staatsräson, sondern der Ideologien. Regeln wurden zwar mitunter missachtet, dienten aber im Allgemeinen allen beteiligten Mächten und wurden von ihnen grundsätzlich akzeptiert. Es sollte davon ausgegangen werden, dass dies bei künftigen Konflikten nicht der Fall sein wird.

Weder innerwestliche Kriege noch eine direkte Aggression gegen den Westen stellen in dieser Hinsicht wahrscheinliche Szenarien dar. Seine Involvierung wird mittelbar sein, und er wird dabei auf absehbare Zeit über eine quantitative und qualitative militärische Überlegenheit verfügen, die, für sich genommen, jede offene Konfrontation wenig aussichtsreich erscheinen lassen wird. Wie die Schwäche der Europäer im Kosovo-Krieg, nicht zwar ihre Unfähigkeit schlechthin, militärisch gegen Serbien vorzugehen, aber doch das Unvermögen gezeigt hat, dies im Rahmen vertretbarer Verluste und Opfer tun zu können, ist diese Überlegenheit unverzichtbar, wenn überhaupt Handlungsfähigkeit gesichert werden soll. Für jeden potentiellen Aggressor, der mit einem Eingreifen zu rechnen hat oder sich ihm gegenüber sieht, bedeutet dies jedoch, dass er sich einem nach klassisch europäischen Maßstäben »fairen« Kampf nicht stellen kann, sondern die Erwartungen, Hemmschwellen und die regelkonformen Vorgehensweisen seines Gegners als Vorteil begreift, also ein konträres Verhalten an den Tag legen wird.

⁴⁵ Vom Kriege (= Hinterlassene Werke über Krieg und Kriegführung 1), 19. Auflage, Bonn 1980, S. 17.

⁴⁶ Office of the Secretary of Defense, Proliferation: Threat and Response, January 2001 (<http://www.defenselink.mil/pubs/ptr20010110.pdf>), S. I.

Der »zivilisierte« Krieg europäischer Prägung gehört deshalb der Vergangenheit an. Akteure, die trotz der Delegitimation des Angriffskrieges und der Asymmetrien der Macht als Aggressoren in Frage kommen, dürften über eine Motivation, ein Maß an Gewalt- und Risikobereitschaft verfügen, welches die Möglichkeiten einer politischen Steuerung in Frage stellt. In dieser Hinsicht werden künftige Militäreinsätze westlicher Staaten weniger herkömmlichen Kriegen zwischen konkurrierenden Mächten gleichbezeichnenderweise gab es seit 1945 keine formellen Kriegserklärungen mehr –, sondern Polizeiaktionen. Die ihrer reinen Höhe nach im internationalen Vergleich so immensen Verteidigungsausgaben der NATO, zumal der USA, dienen nicht in erster Linie dazu, relative Stärke zu erlangen, wie dies im Rahmen früherer Mächtekonstellation relevant war, sondern zur Gewinnung eines qualitativen Vorsprungs. Es war jener seit den achtziger Jahren anhaltende Prozess der insbesondere US-amerikanischen Streitkräftetransformation, die unter der Bezeichnung einer »Revolution in Military Affairs« bekannt wurde, der die Interventionen im Irak 1991 und vor allem 2003 so erst ermöglicht hat.

Symmetrische Konfliktszenarien haben auch im Kriegsfall etwas Ausgleichendes. Der Gegner, seine Interessen und Ziele sind bekannt, er ist bis zu einem gewissen Grade anerkannt, respektiert und berechenbar. Die Wahl der Mittel wird von der Tatsache mitbestimmt, dass die Gegenseite sich ihrer auch bedienen könnte. Wird die grundsätzlich symmetrische Struktur des Verhältnisses zwischen den beteiligten Seiten auch durch den Ausgang des Konfliktes nicht grundsätzlich infrage gestellt, wie es in den europäischen Mächtekonflikten bis hin zum Ersten Weltkrieg Jahrhunderte lang die Regel war, dann wirkt der Eskalation der Kriegsformen im Krieg auch der Umstand entgegen, dass ein erlittener Nachteil weder existenziell noch irreversibel sein muss.

Solche Rücksichten kennt der asymmetrische Krieg nicht. Er hat eine ganz andere Motivation zur Voraussetzung. Für den, der ihn auslöst, gibt es meist nur die Alternative zwischen Erfolg oder Vernichtung. Für die Gegenseite erscheint der Gegner unberechenbar, wenn nicht irrational. Das bestimmt die Wahl der Mittel. Wie Herfried Münkler in einer bemerkenswerten Analyse geschrieben hat, stärkt »Symmetrie ... das Gewicht des Wahrscheinlichen; Asymmetrie hingegen lässt das bloß Denkbare wahrscheinlich werden«. ⁴⁷ Ebendies erfordert eine Strategie der Antizipation.

Das Problem der Massenvernichtungswaffen

Asymmetrische Kriegsführung ist nichts Neues. Bislang blieb sie jedoch weitgehend auf die Form des Guerillakrieges gegen überlegene fremde Streitkräfte im eigenen Land beschränkt. Moderne Technologien, vor allem Massenvernichtungswaffen, drohen ihr je-

⁴⁷ Herfried Münkler, Angriff als beste Verteidigung? Sicherheitsdoktrinen in der asymmetrischen Konstellation, in: Internationale Politik und Gesellschaft 3/2004, S. 22-37 (http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/IPG/IPG3_2004/ARTMUENKLER.PDF), hier: S. 29.

doch eine ganz andere Tragweite zu geben. Sie vermögen Akteuren eine Vernichtungskraft zu verleihen, über die in früheren Zeiten nur Großmächten verfügten und die in keinem Verhältnis mehr zu ihrer industriellen oder finanziellen Basis steht. Südafrika vermochte in den achtziger Jahren für nur 200 Mio. \$ sechs Atombomben herzustellen.⁴⁸ Die Proliferationsentwicklung kann die Zahl der Akteure, von denen eine ernsthafte Bedrohung ausgeht, multiplizieren. In Verbindung mit ballistischen Raketen oder unkonventionellen Verbringungsmitteln können Massenvernichtungswaffen die geographischen Limitationen der asymmetrischen Kriegsführung aufheben. Abwehrmittel sind allenfalls nur sehr begrenzt wirksam. Ihre Zerstörungskraft kann die Möglichkeit nachmaliger Reaktionen als unzureichend erscheinen lassen.

Ein Grund dafür liegt in der Motivation, die Regime heute dazu verleitet, nach Massenvernichtungswaffen zu streben. Antiproliferationsregime haben einen Imagewechsel bewirkt. Massenvernichtungswaffen sind weniger als rangsteigerndes Machtsymbol zu verstehen, das Streben nach ihnen vermag vielmehr einen Pariastatus zu verleihen. Daher kann davon ausgegangen werden, dass Akteure, die solche Waffen zu erlangen trachten und damit gegebenenfalls Rüstungswettläufe auslösen oder anheizen, mit ihnen konkrete Absichten verfolgen, die einen eventuell aggressiven Einsatz einschließen, sie jedenfalls nicht nur als ultimative Schutzwaffen verstehen. Als Beispiel dafür kann eine Passage aus einem Freitagsgebet des früheren iranischen Präsidenten Rafsandjani vom Dezember 2001 gelten: »If one day, the Islamic world is also equipped with weapons like those that Israel possesses now, then the imperialists' strategy will reach a standstill because the use of even one nuclear bomb inside Israel will destroy everything. However, it will only harm the Islamic world.«⁴⁹ Diese Bereitschaft, die Folgen eines als führ- und gewinnbar dargestellten Atomkrieges in strategische Kalkulationen einzubeziehen, spricht dafür, dass Nuklearwaffen für eine aggressive Politik genutzt werden könnten, die von Israels rein defensivem Umgang mit seinen Potentialen absticht.

Wenn Massenvernichtungswaffen zur Unterstützung aggressiver Intentionen dienen sollen, versagen kontraktionalistische Mittel der Proliferationsbekämpfung. Die beiden Staaten, welche die umfangreichsten Biowaffenprogramme unterhielten, die Sowjetunion und der Irak, waren gleichwohl Zeichner der Biowaffenkonvention. 1981 führte die israelische Luftwaffe einen Präventivschlag gegen den irakischen Atomreaktor in Osirak durch. Dieser Angriff stellte unzweifelhaft einen eklatanten Bruch des Völkerrechts dar. Er wurde von einem Sicherheitsrat verurteilt, der zudem darauf verwies, dass der Irak dem Vertrag zur Nichtverbreitung Nuklearer Waffen beigetreten war.⁵⁰ Mit besonderer

⁴⁸ Waldo Stumpf, Birth and Death of the South African Nuclear Weapons Programme, Presentation given at the conference »50 Years after Hiroshima«, organised by USPID, and held in Castiglione, Italy, 28 September to 2 October 1995 (<http://www.fas.org/nuke/guide/rsa/nuke/stumpf.htm>).

⁴⁹ George Perkovich, Dealing With Iran's Nuclear Challenge, Carnegie Paper, April 28, 2003 (<http://www.ceip.org/files/projects/npp/pdf/Iran/iraniannuclearchallenge.pdf>), S. 6.

⁵⁰ Resolution 487 des Weltsicherheitsrates.

Eindringlichkeit verdeutlicht dieser Fall fundamentale Gegensätze zwischen völkerrechtlichen Normen und den Erfordernissen einer existenziellen Gefahrenabwehr; denn inzwischen ist bekannt, dass der Irak, seinen vertraglichen Verpflichtungen zum Trotz, ein Nuklearwaffenprogramm verfolgte, das durch die Zerstörung des Reaktors einen, ja den entscheidenden Rückschlag erhielt. Andernfalls hätte der Irak Atomwaffen besitzen können, bevor er 1990 Kuwait überfiel.

Dieses Beispiel zeigt auch, dass die größte Gefahr, die von der Proliferationsentwicklung für den Westen ausgeht, zunächst nicht in einer unmittelbaren, sondern in einer indirekten Aggression liegt; sie kann seine militärische Überlegenheit relativieren, seine eigenen Abschreckungspotentiale neutralisieren und so seine Handlungsfähigkeit beschneiden, wenn nicht aufheben. Trotz ihrer Nuklearwaffen werden die USA oder europäische Staaten von solchen Aggressionen nicht abschrecken, sondern selbst von einer Reaktion abgeschreckt werden. Das hat zur Folge, dass Staaten, die sich mit der Möglichkeit einer Aggression seitens eines Regimes konfrontiert sehen, das über ein Potential an Massenvernichtungswaffen verfügt, ihre Sicherheit nurmehr durch eigene Vernichtungskapazitäten gewährleistet sehen können. Der hauptsächliche Beitrag des Irak-Krieges zur Proliferationsbekämpfung lag weniger in der unmittelbaren Beseitigung der Massenvernichtungswaffen Saddam Husseins, sondern der latenten Bedrohung, die sein Regime für seine Nachbarn darstellte. Dass der Iran sich überzeugen lassen könnte, auf sein Nuklearwaffenprogramm zu verzichten, war von vornherein nahezu ausgeschlossen, solange das Baath-Regime in Bagdad fortexistierte.

Der Irak verfügte trotz seiner ehrgeizigen chemischen, biologischen und nuklearen Waffenprogramme 1990/91 noch nicht über hochwirksame Massenvernichtungswaffen. Dies jedoch angenommen, sähe sich eine Ordnungsmacht im Falle einer Aggression, wie sie gegen Kuwait stattgefunden hat, zwei vermutlich unmöglichen Alternativen gegenüber. Einem Eingreifen mit konventionellen Streitkräften könnte die Drohung eines Gegenschlags mit hocheffektiven Massenvernichtungswaffen entgegenstehen. Es bliebe nur die Möglichkeit eines nuklearen Erstschlages, den sich die amerikanische Militärstrategie ebenso wie die NATO zwar vorbehalten, der aber gleichwohl ernsthaft kaum in Frage kommen dürfte.

Das gegenseitige Verhältnis der militärischen Stärke und der Vernichtungspotentiale ist nicht mehr entscheidend. Nicht mit ihm wird ein potentieller Aggressor, wie in früheren Kriegen, rechnen, sondern mit der Schmerzgrenze der Gegenseite als einer Art absoluter Größe. Erreicht seine Fähigkeit, dem Gegner Zerstörungen zuzufügen, ein gewisses, von ihm selbst vielleicht vergleichsweise unbedeutend empfundenes Maß, kann er, vermutlich zu Recht, darauf setzen, dass westliche Mächte nicht mit einer Intervention, sondern mit Konzessionsbereitschaft reagieren werden.

Solche Abwägungs- und Entscheidungsprozesse vollziehen sich auf mehreren Ebenen und mit ungleichen Maßstäben; sie werden dadurch kompliziert, wodurch die Zahl möglicher Fehlerquellen steigt. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, dass ein Akteur sich verrechnen könnte. Auch darin liegt Gefahr. Nur in dem Maße, in dem eine Situation sich als einfach darstellt, kann davon ausgegangen werden, dass ein Akteur sich, von außen betrachtet, als rational handelnd erweist. Alle theoretischen Modelle der internationalen Beziehungen sollten nicht darüber hinwegtäuschen, dass die bisherige Geschichte der Krisen und Kriege weithin eine Geschichte der Fehlkalkulationen war.

Eine Abschreckung, die auf der Fähigkeit zur Vergeltung beruht, kann durch Massenvernichtungswaffen negiert werden. Abschreckungskonzepte verlieren damit nicht an Bedeutung, vielmehr müssen sie erweitert werden. Gegenüber Problemstaaten wie dem Irak Saddam Husseins oder Nordkorea wird eine ordnungssichernde Abschreckung nur dann glaubhaft sein können, wenn sie nicht nur auf Gegenseitigkeit beruht, sondern auch auf einer realisierbaren Fähigkeit zu einem konventionellen militärischen Eingreifen. Eine Abschreckung, die effektiv sein soll, kann daher nicht erst bei einer vollzogenen Aggression ansetzen, sondern bereits bei der Erlangung von Mitteln, die sie aussichtsreich erscheinen lassen können, mithin bei der Proliferationsbekämpfung.

Mars und Venus?

Der hobbesche Naturzustand oder Kants »Ewiger Frieden«, nach Robert Kagan beschreiben diese beiden Konzepte die Antipoden der amerikanischen und europäischen Weltsicht.⁵¹ Anschaulich beschrieben hat er seine These mit einem Bild, nach dem die Amerikaner eher als Bewohner des Mars, die Europäer als diejenigen der Venus erscheinen. Der Vergleich der ESS mit der NSS zeigt, dass die Realität dem nicht ganz entspricht, zumindest vielschichtiger ist.

Außenpolitik erfreut sich nur selten ähnlicher öffentlicher Aufmerksamkeit wie innerpolitische Fragen. Zugleich sind ihre Probleme schwerer einzuschätzen, der Kenntnishorizont ist meist beschränkter. Die Neigung, die Erfahrungen des eigenen zivilisatorischen Umfeldes zu übertragen, ist oft irreführend. Daraus ergibt sich ein besonderes Vermittlungsproblem. Die Kriegsaversität mag im kontinentalen Europa nach dem sehr viel unmittelbareren, durch militärische Siege kaum glorifizierten Erleben zweier Weltkriege ausgeprägter sein als in den USA, der Prozess der europäischen Integration Sicherheitsgefühl und Friedenshoffnungen bestärken; und doch finden sich, wenngleich in jeweils unterschiedlicher Intensität, ähnliche Tendenzen in den Gesellschaften beiderseits des Atlantiks.

⁵¹ Kagan, Macht und Ohnmacht, S. 7ff.

Kriege zu rechtfertigen, ist in jedem Fall ein schwieriges Geschäft. Eine Beteiligung Saddam Husseins oder seines Regimes war keine Ursache des 11. September, doch wurden die Anschläge zum ausschlaggebenden Anlass für die amerikanische Intervention gegen ihn. Es war die durch sie gewandelte Bereitschaft der amerikanischen Öffentlichkeit zu einem solchen Schritt, und zugleich möglicherweise seitens der Administration auch die nicht unplausible Überlegung, dass sich eine Intervention zu einem späteren Zeitpunkt, wenn der Irak zu einer viel unzweifelhafteren Gefahr geworden wäre, gleichwohl vielleicht nicht mehr hätte rechtfertigen lassen, die erklärt, warum der Krieg nicht 1998 stattfand, als der Diktator die Arbeit der Waffeninspektoren verhinderte, sondern 2003. Es bestand vermutlich nur ein begrenztes Zeitfenster, in dem er innenpolitisch durchsetzbar gewesen wäre.

Innerhalb der Politik fallen die Dispositionen in Europa weit auseinander. Traditionell sind britische Regierungen am ehesten geneigt, militärische Mittel auch im Rahmen groß angelegter Interventionen und im Verbund mit den USA in Erwägung zu ziehen. Das traf nicht nur auf Margaret Thatcher zu, sondern auch auf den Labor-Premier Blair, der schon im Kosovo-Krieg vor der US-Administration zum Einsatz von Bodentruppen bereit war. Auch für Frankreich sind militärische Interventionen, vor allem in Afrika, ein etabliertes Mittel der Außenpolitik, das auch unilateral verwendet wird, wie die Weisung Präsident Chiracs an ein französisches Truppenkontingent im Tschad bezeugen mag, sich für einen Einsatz in Darfur bereitzuhalten, gegebenenfalls »ohne eine Antwort der internationalen Gemeinschaft abzuwarten«.⁵² Doch während Großbritanniens enge sicherheitspolitische Kooperation mit den USA seine Einwirkungsmöglichkeiten auf die Weltpolitik zu steigern vermag, neigt Frankreich eher zur Zurückhaltung gegenüber Operationen, die angesichts seiner begrenzten Mittel von einer anderen Macht dominiert werden. Für Deutschland ist, außer bei Befreiungs- oder Evakuierungsaktionen, ein unilaterales militärisches Vorgehen schwer vorstellbar. Seine im Vergleich zu Großbritannien und Frankreich noch weitaus begrenzteren Partizipationsmöglichkeiten tragen nicht dazu bei, die in Politik und Öffentlichkeit dominierende, grundsätzliche Skepsis gegenüber militärischen Lösungen abzubauen.

Dies zeigte sich nicht zuletzt in der Auseinandersetzung um ein militärisches Vorgehen gegen Saddam Hussein. Die Frage, ob im Irak Krieg sein sollte oder nicht, konnte nicht in Berlin beantwortet werden. Vom Standpunkt nationalen Interesses war sie nachrangig, und die deutsche Fundamentalopposition kontraproduktiv. Sie war zwar durchaus durch Differenzen in der Sache motiviert, aber da sie in dieser Hinsicht weitgehend folgenlos bleiben musste, bewegte sie sich in einem ganz anderem Verantwortungsrahmen als das Handeln eines US-Präsidenten, der alleine wirklich imstande war, substantiell

⁵² Frankreich will Truppenkontingent nach Darfur schicken, in: Spiegel Online, 30. Juli 2004 (<http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,311152,00.html>).

gegen Saddam Hussein vorzugehen. Anders als ein Bundeskanzler, der wenig mehr tun konnte, als seine Sicht der Dinge vorzutragen, musste er das Für und Wider eines Militäreinsatzes mit allen jeweils möglichen Folgen abwägen und vertreten. Dies erzeugt fast zwangsläufig eine andere Perspektive. Die Tragweite von Entscheidungen bestimmt über die Prioritätensetzung mit, und so vermochten innerpolitische Opportunitätserwägungen für die deutsche Positionierung eine maßgebliche Rolle zu erlangen.

Wenn einige europäische Regierungen einer vermeintlich zu militärisch ausgerichteten amerikanischen Sicherheitspolitik mit Vorbehalten begegnen, dann liegt der Grund dafür vor allem darin, dass sie selbst keinen solchen Zwängen ausgesetzt sind. Sie bewegen sich im strategischen Windschatten der USA. Europas Staaten müssten sich einer sehr viel aktiveren Sicherheitspolitik zuwenden, teilweise sehr viel höhere Ressourcen für ihr Militär verwenden, gäbe es die amerikanische Vormacht nicht. Die Verfügbarkeit oder vielmehr Begrenztheit der Mittel bestimmt jedoch über die Perzeption von Gefahren mit. Donald Rumsfeld soll diesen Zusammenhang einmal auf den Satz zugespitzt haben: »if the only tool you have is a hammer, then every problem looks like a nail«. ⁵³ Was die Unterschiede in der Bewertung der von »Schurkenstaaten« ausgehende Bedrohung betrifft, hat Robert Kagan ein bedenkenswertes Gleichnis angeführt: »Ein nur mit einem Messer bewaffneter Mann gelangt vielleicht zu dem Schluss, dass ein Bär, der durch den Wald streift, eine hinnehmbare Gefahr darstellt Derselbe Mann wird aber vermutlich das tolerierbare Risiko ganz anders einschätzen, wenn er mit einem Gewehr bewaffnet ist«. ⁵⁴

Unterschiedliche Fähigkeiten begründen zudem einen unterschiedlichen Stil. Irritationen, die daraus vielleicht hervorgehen, sind eine Folgeerscheinung. Regierungen, denen alternative Vorgehensweisen nicht zur Verfügung stehen, die nicht drohen oder notfalls eingreifen können, müssen notwendigerweise stärker auf Arrangements, auf Überzeugung und Diplomatie setzen. Die Signale, die sie dabei aussenden, sind von vergleichsweise begrenzter Tragweite. Dem Auftreten des US-Präsidenten kommt hingegen eine ganz andere Bedeutung zu. Die vergleichsweise geschmeidigere Haltung Präsident Clintons, der Rückzug aus Somalia, die Antwort auf die Bombenattentate in Kenia und Tansania, die Operation »Desert Fox«, mit der er auf die Obstruktion der Waffeninspektionen durch Saddam Hussein reagierte und selbst der erfolgreiche, aber in vorsichtiger Distanz geführte Luftkrieg gegen Serbien, erschienen zwar in Europa oft bereits als überzogen. Sie vermochten jedoch, die USA für andere Akteure als Papiertiger erscheinen zu lassen. Das bewusst entschiedene Auftreten Präsident Bushs soll in dieser Hinsicht als Korrektiv wirken.

⁵³ Bob Woodward, *Plan of Attack*, New York u.a. 2004, S. 281.

⁵⁴ Kagan, *Macht und Ohnmacht*, S. 39.

Auch die Betonung des nationalen Interesses in außenpolitischen Stellungnahmen Washingtons mutet in Europa oft unilateral orientiert und eigennützig an. Doch hängt auch dies, in nur oberflächlich paradoxer Weise, mit der besonderen Funktion der USA als Welt- und Ordnungsmacht zusammen. Für Staaten, die in höherem Maße eine Beobachterrolle spielen, ist es einfacher, altruistische Maximen zu vertreten. Aber die Risiken, der Aufwand und der Einsatz des amerikanischen Engagements erfordern eine andere Rechtfertigung für die Opfer, welche die Nation damit bringt. Es mag eine europäische Eigenart sein, abgewogener, differenzierter zu urteilen. Aber auch das ist oft nur ein vordergründiger Eindruck. Da die Probleme meist weitaus komplexer sind als die verfügbaren Instrumente, ist Simplifizierung die Maxime des Handelnden, Differenzierung hingegen diejenige des nicht selbst agierenden Bedenkenträgers.

Eine Regierung wird über Optionen, die ihr nicht zu Gebote stehen, nicht so intensiv und auch anders nachdenken als eine Regierung mit einem breiteren Spektrum an Instrumenten; sie ist sicher wenig geneigt, Ansätze zu vertreten, die lediglich die eigene Schwäche enthüllen. Das ist einer der Gründe dafür, warum es selbst in den jugoslawischen Bürgerkriegen immer wieder der amerikanischen Führung bedurfte, bis sich die Europäer zu einem entschiedenen Handeln entschließen konnten.

Wenn für einen Staat kein sachlicher Zwang zum Handeln besteht, weil ihm dafür die Grundlage fehlt und davon ausgegangen werden kann, dass andere Mächte notfalls alleine handeln, dann wird dies für eine Regierung, aber auch für andere Meinungsbildner in Medien und Publizistik die Bereitschaft, unpopuläre Positionen einzunehmen, nicht eben erhöhen; schon die Beschäftigung mit entsprechenden Möglichkeiten leidet darunter. Im Ergebnis sind Politik und Öffentlichkeit psychologisch und konzeptionell nicht auf neue Gefahren eingestellt. Im Bewusstsein eigener Schwächen mag zudem die Hoffnung mitsprechen, etwaige Gegenreaktionen von sich abzulenken, zumal skeptische Positionen auch weltweit eher Zustimmung als Ablehnung finden dürften. Die Folge mag eine bequeme, wenngleich wenig konstruktive Oppositionshaltung sein. So besteht die Gefahr, dass europäische Staaten globale Verantwortung faktisch zunehmend den USA zufallen lassen, während die negativen Konnotationen, die mit der Ausübung von »hard power« verbunden sind, sich gegen Washington wenden werden. Hinter dem betonten Multilateralismus mancher europäischer Staaten würde sich dann ein subtiler Unilateralismus in Form sicherheitspolitischer Abstinenz verbergen.

Von Großbritannien abgesehen, bezahlen die europäischen Staaten ihre relative Schwäche jedoch mit einem zunehmenden Einflussverlust. Während die Kampfhandlungen in Afghanistan 2001 begannen, klagte der frühere französische Staatspräsident Giscard d'Estaing bezeichnenderweise, dies geschehe, während Frankreich nur über einen »halben« Flugzeugträger verfüge (die »Charles de Gaulle« war noch in der Ausstat-

tung).⁵⁵ Seit dem Kosovo-Krieg heben Beschlussfassungen von NATO⁵⁶ und EU⁵⁷ die Notwendigkeit hervor, die militärischen Fähigkeiten innerhalb Europas auszubauen.

Dem jedoch scheinen vor allem zwei Gründe entgegenzustehen. Der erste davon ist die deutsche Finanznot. Die Bundesrepublik gibt für ihre Streitkräfte, selbst in absoluten Summen, erheblich weniger aus als Frankreich oder Großbritannien; und sein relativer Beitrag wird zusätzlich durch den Umstand verringert, dass die Kürzungen im Wehretat zu einem sehr hohen Personalkostenanteil, einem entsprechend geringeren Investitionsanteil geführt haben. Ohne erhebliche Steigerung des deutschen Beitrags werden die gemeinsamen europäischen Anstrengungen aber trotz aller Harmonierungen in der Rüstungsbeschaffung unzulänglich, Stückwerk, bleiben müssen.

Der zweite Grund liegt in den fortbestehenden Vorbehalten gegenüber einer tatsächlichen Vergemeinschaftung der Sicherheitspolitik innerhalb Europas. Zwar könnte sie die Einflussmöglichkeiten der beteiligten Staaten auf die Weltpolitik potenzieren. Doch wenn eine verstärkte Zusammenarbeit in diesem Bereich nicht in gegenseitigen Blockaden oder innereuropäischen Lagerbildungen münden soll, müsste sie eine Einschränkung der nationalen Entscheidungsfreiheit mit sich bringen. Das aber lässt nicht nur ihre Attraktivität für die Regierungen sinken, sondern stellt auch ihre Praktikabilität in Frage. Eine wirklich gemeinsame Sicherheitspolitik berührt Fragen von solcher Sensibilität, dass sie ohne eine gemeinsame Identität der beteiligten Nationen nur in recht begrenztem Rahmen durchführbar wäre. Solange diese die Verantwortung für Entscheidungen jeweils bei ihren Regierungen suchen werden, lassen sie sich schwerlich an ein anderes Gremium delegieren. Für die einzelstaatlichen Regierungen wäre damit die Gefahr verbunden, Entscheidungen mittragen und als ihre eigenen vertreten zu müssen, obwohl sie dies tatsächlich nicht oder nur bedingt sind und sie in ihrem jeweiligen Land möglicherweise nicht die erforderliche Akzeptanz finden. Insofern beschreibt die ESS, wenn sie die EU als globale Macht beschreibt, zwar eine durchaus wünschbare, aber noch irreal Vision.

So bleibt abschließend nur, ein ambivalentes Urteil zu fällen. Die ESS ist das bedeutendste Zeugnis dafür, dass die sicherheitspolitischen Sichtweisen zwischen Amerika und Europa grundsätzlich gar nicht so sehr auseinander fallen. Xavier Solana hat diese Tatsache, noch bevor die Arbeiten am Entwurf begannen, einmal mit der Bemerkung kom-

⁵⁵ Christian Müller, Frankreichs Rolle in der internationalen Anti-Terror-Koalition, Referat anlässlich der Sitzung des Ständigen Gesprächskreises Frankreich/deutsch-französische Beziehungen des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik vom 26.02.2002 (<http://www.dgap.org/texte/mueller260202.html>).

⁵⁶ North Atlantic Council, Defence Capabilities Initiative, Press Release NAC-S(99)69, 25.4.1999 (<http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99s069e.htm>).

⁵⁷ Vgl. Die Schlussfolgerungen des Vorsitzes der Tagungen des Europäischen Rates in Helsinki und Köln im Juni und Dezember 1999; neben der ESS fordert auch der Verfassungsvertrag, wie er von den Staats- und Regierungschef im Juni 2004 angenommen wurde, den Ausbau der militärischen Fähigkeiten (Art I-41, 3.).

mentiert, zwischen Mars und Venus liege die Erde.⁵⁸ Während in den USA weitgehendes Einvernehmen über die prinzipiellen strategischen Postulate zwischen den großen politischen Lagern herrscht, fallen jedoch innerhalb Europas die Einschätzungen der professionellen Beurteilungsebene - in diesem Fall des Büros Solanas sowie der beteiligten Experten in den nationalen Regierungen - und zwischen bzw. innerhalb seiner Staaten die Einstellungen von Politik und Öffentlichkeit auseinander. Vor allem aber offenbart die ESS eine Kluft zwischen Einsicht und Handeln, eine Diskrepanz zwischen Worten und Taten.

⁵⁸ Mars und Venus Reconciled: A New Era for Transatlantic Relations, Kennedy School of Government, Harvard University, 7 April 2003 (http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/discours/75373.pdf).