

Denkwürdigkeiten



Journal der
Politisch-
Militärischen
Gesellschaft

Nr. 14
September
2003

Herausgegeben vom Vorstand
der Politisch-Militärischen Gesell-
schaft e.V. in Berlin

ISSN 1436-3070

LEADOFF

Liebe Mitglieder,

auch zwei Jahre nach den bis heute unfassbaren und schrecklichen Ereignissen vom 11. September 2001 bewegen diese nicht nur die Herzen der Menschen, sondern auch die nationale und internationale Politik. Seither hat sich rund um den Globus enorm viel getan. Und die Dynamik hält an.

Diese Denkwürdigkeiten beschäftigen sich im Schwerpunkt mit den politischen Herausforderungen zwei Jahre nach dem 11. September. Die Beiträge dieser Ausgabe spannen zugleich inhaltlich den Bogen zu den deutsch-amerikanischen Expertengesprächen, die wir in bewährter Zusammenarbeit mit dem Washingtoner Center for Strategic and International Studies am 17. November in Berlin abhalten werden.

Die Einladungen hierzu finden Sie in den nächsten Tagen in Ihrem Mail-Briefkasten.

Ralph Thiele ist Gründungsvorsitzender der pmg

In dieser Ausgabe

1 Political challenges two years after 9/11

Amb. Dr. Georg Witschel

3 Staatszerfall: Standortbestimmung und Neuorientierung

atlanticus

10 Zur strategischen Dimension in den Transatlantischen Beziehungen

Dr. Peter Roell

THEMEN

Political challenges two years after 9/11*

September 11 and many of the outrageous terrorist acts committed later – Jakarta, Jerusalem, Casablanca, Riyadh, Moscow, Bali, Karachi, Al Ghriba/ Tunisia indicate some rather recent trends in the development of international terrorism. With these new trends new challenges facing the world community emerge and new answers have to be found. But let me go step by step and add one footnote. I haven't mentioned the bombings in Baghdad and Najaf because intelligence is still too poor to justify any safe conclusions.

The increasing dominance of religiously motivated terrorism

World wide there seems to be a decrease of terrorist acts, resulting in the lowest number of such acts at least since 1998 (1998: 274; 1999: 395; 2000: 426; 2001: 355; 2002: 199 terrorist acts). However the number of victims remains relatively high, a fact which can be explained only by the increasing dominance of religiously motivated terrorism. Religious groups – far more than all others – are at least indifferent with regard to number and identity of their victims. Whilst most social-revolutionary groups went at great length to select the "right target", e.g., a high ranking political or economic leader and to avoid collateral damage among average civilians, religious groups do not differentiate. This is not only true for certain sectarian groups like Aun Shinrikyo in Japan, which consider the killing in itself as an holy act. It is unfortunately also true for many islamistic groups who consider their victims as just necessary means for transporting their politico-religious message. Religiously

motivated terrorist groups are far less interested to convince a broader public of their cause than social-revolutionary and even ethno-national groups. This is why they strive to achieve control over weapons of mass destruction or at least radiological devices (dirty bombs). And let's not forget that it was a religious group using chemical weapons against sub-way passengers in Japan. The number of religiously motivated terrorist groups and terrorist acts has increased exponentially since the 1980s, far more than of other groups or motivations.

Geographic shift

This shift from a more traditional ideological (social-revolutionary) or ethno-national terrorism to religiously motivated forms coincides with a certain geographical shift from Europe and Latin America to Northern Africa, the Middle East and Asia.

We find most of the hot spots of islamistic terrorism in countries with either Muslim majorities or countries with substantial Muslim minorities. Poverty, bad governance, corruption and human rights violations may provide a fertile ground for the recruitment of terrorists and gaining support from slightly larger parts of the population. But there is no direct nexus between these factors and the emergence of terrorism in general and islamistic terrorism in particular. On the other hand there are serious indications that the spread of extremist/islamist ideas through religious schools like the Ngukri-network in Indonesia or certain Madrasses in Pakistan are "root-causes" for terrorism. It goes without saying that other forms of terrorism still exist in various parts of the world and that various motivations (ethno-national, social, revolutionary/ and religious) often overlap. Good examples may be Hamas

and Hisbollah, but also certain groups acting in Kashmir. The same is true for links to organised crime which is not only a major factor in countries like Colombia and Peru (Narco-Terrorism) but also in areas like Chechnya and in the Southern Philippines.

Globalisation of terrorism

Religiously motivated terrorism (or religion as a unifying factor for different groups) is certainly not limited to just one religion. However, at least for the time being, only terrorism motivated by Islamism reaches beyond national and regional borders and is thus a major threat to the world community. In fact terrorism has gone global. Al Qaida, as the most striking example, is a truly global network, which cooperates more or less closely with national or regional groups like the GSPF in Algeria or the Jemaah Islamiyah, the Moro Islamic Liberation Front and Abu Sayyaf in Asia. This globalisation, not mere internationalisation as we witnessed it from the late 60ies onwards, is probably the most unwanted child of the third millennium.

Asymmetrie warfare, communication strategy

September 11 has been a perfect example for asymmetric warfare. 19 perpetrators directly involved, 3000 people killed, more than \$ 40 billion direct damage, far more indirect losses through the negative effect on the world economy. Attacks like the ones in Jakarta and Bali, but also in Riyadh and in Tunisia may be less dramatic and perfect. But they all had serious negative economic consequences for the targeted countries. Terrorists are thus able to inflict major damage to an enemy which was and is, in terms of manpower, military equipment and financial resources, vastly superior. But it's not only the (rather tactical)

asymmetry of means available to terrorists on the one and attacked states on the other hand. It is the asymmetry of warfare in a more strategic sense. Unlike in earlier conflicts aiming at independence or at the overthrow of a regime, terrorism is not any more conceived as an inevitable (because of military weakness) "prelude" to guerilla warfare and finally open war aimed at achieving a political objective against the will of an adversary. Modern terrorism rather tries to jump directly from terrorism to the last stage of defeating the enemy. Let me try to explain this assumption in some more detail. Most of the recent events, Jakarta, Casablanca, Riyadh, Moscow or Bali, seem to indicate a new tendency, if not strategy, of international terrorism. Probably due to the hardening of targets especially in the United States, terrorist attacks against so-called "soft targets" like tourist or international trade facilities, international traffic or foreign experts and aid workers have become a regular pattern. Since there are so many possible targets all over the world, it is impossible to protect them sufficiently. Furthermore, a successful attack on a soft but economically relevant target might well entail the same, if not better, overall results as an attack against a harder target like an embassy or military compound. It sends a shock wave proliferated by international media all over the world, intimidating not only the local population but also people thousands of miles away, deterring them from visiting, investing, delivering aid in the country where the actual attack took place. In fact, for the terrorists the victims have no particular importance any more, except as part of a communication strategy proliferated by the media. Thus, terrorists increase the psychological burden (terror in its original meaning: instilling

great fear) and the economic costs for combating terrorism, with the aim to force the attacked states to give in.

Another terrible lesson

September 11 and the many terrorist attacks committed later on taught us another terrible lesson. No country on our globe is immune against the scourge of modern terrorism. Even a favourable geographic security environment, a mighty army and perfect relations with neighbours cannot protect our citizens and cities from major terrorist attacks. The security of any country isn't any more almost exclusively in the hands of governments, but increasingly of non-state actors. While state-sponsored terrorism still exists, albeit on a much lower level than in the 1960s and 1970s, it's more and more the threat by non-state actors negatively affecting our security, both on state and on individual levels.

Lessons to be learned

We, our countries, our governments, our societies thus face a double challenge: Internal and external security have become inseparable and non-state actors, not least terrorists, have become a major threat for international peace and security. Two years after September 11 there are a few old and new lessons to be learned:

- Terrorism needs an international, if not global response – for many years to come;
- Terrorism needs a firm response, based on the rule of law;
- Combating terrorism requires a comprehensive, multifaceted and systematic approach by the international community, comprising political, diplomatic, legal, economic, if necessary military means;

- prevention, anti- and counter-terrorism have to play hand in hand.

Since time is limited I will only mention a few key elements necessary to successfully combat terrorism:

- We must strengthen, if necessary repair the international coalition against terrorism.
- We need to resolve some core regional conflicts, above all the Middle East conflict.
- We need to win the hearts and minds particularly of many Muslims – also through dialogue with the Islamic world.
- We need to deal firmly with countries still supporting terrorist groups; and even more we have to support countries which are to weak to combat terrorism efficiently.
- We must do our utmost to prevent terrorists from gaining control over weapons of mass destruction.

Ambassador Dr. Georg Witschel, Berlin

**) Die Anmerkungen geben die persönliche Auffassung des Autors wieder.*

THEMEN

Staatszerfall: Standortbestimmung und Neuorientierung*

Im Juni 2003 entdeckte Deutschlands Öffentlichkeit im ostkongolesischen Marktflücken Bunia bekannte Krisensymptome: Zusammenbruch von Recht und Ordnung, riesige Flüchtlingslager, grausame Massenmorde. Die Vereinten Nationen konnten die Lage

nicht meistern, als der Deutsche Bundestag am 18. Juni 2003 die Unterstützung der europäischen Militäroperation *Artemis* beschloss. Unter französischer Leitung sollte sie dazu beitragen, einen Staat zu stabilisieren und einer Region den Frieden zu bringen, die Joseph Conrad einst als "Herz der Finsternis" beschrieb.

Epoche der Fragmentierung

In immer kürzeren Abständen wird versucht, Staatszerfall mit militärischen Mitteln aufzuhalten. Fast scheint es, als wucherten die Metastasen einer fatalen Alterskrankheit jenes internationalen Systems, das die Ordnung der Welt auf nahezu 200 souveräne Staaten gründet. Wer in Krise und Konflikt die internationale Gemeinschaft anruft, bittet noch immer Staaten und ihre Allianzen um Schutz, obwohl die Bündnisse und ihre Mitgliedsstaaten selbst unverkennbare Zeichen der Schwäche und des Niedergangs tragen.

Seit dem Ende des Kalten Krieges zerfällt die einst so stabile Staatenwelt vor unseren Augen. Ob im Kongo oder in Kolumbien, ob in Afghanistan, in Liberia oder Indonesien: Die Epoche der Globalisierung erweist sich als Zeit staatlicher Fragmentierung. Der "Gewaltmarkt", so Erhard Epplers einprägsamer Begriff,¹ löst das Gewaltmonopol der Einzelstaaten ab.

Doch ist diese Diagnose nicht neu. Schon 1994 nahm in den USA auf Veranlassung von Vizepräsident Al Gore eine *State Failure Task Force* ihre wissenschaftliche Arbeit auf. Seit dieser Zeit begleiten analytische Studien den fortschreitenden Krankheitsverlauf, Ursachen und Folgen erodierender Staatlichkeit werden in multidisziplinärer Zusammenarbeit akademisch untersucht und öffentlich diskutiert.

¹ Erhard Eppler, Vom Gewaltmonopol zum Gewaltmarkt?, Frankfurt a.M. 2002.

Im Juni 2002 sah sich auch die Bundesregierung veranlasst, auf eine parlamentarische Anfrage zum weltweiten Zerfall staatlicher Autorität zu antworten. Obwohl die von ihr gewählte Begrenzung des Begriffs auf die gewaltsame Auflösung von Staatlichkeit als zu eng erscheint, definierte sie Staatszerfall überzeugend als Krisenlage, in der "das staatliche Gewaltmonopol entweder überhaupt nicht mehr existiert oder die Fähigkeit zur Durchsetzung dieses Gewaltmonopols und zur Erfüllung wesentlicher Staatsfunktionen verloren gegangen ist." Keine Frage: Im 21. Jahrhundert steht Deutschlands Sicherheitspolitik vor Aufgaben, die sich von den Herausforderungen der Vergangenheit grundlegend unterscheiden.

Staatszerfall und Systemauflösung

Erstaunlich bleibt dabei im Rückblick, dass der weltweite Staatszerfall seine ersten Impulse aus Europa erhielt. In der Mitte des alten Kontinents vollzogen sich 1989/1990 jene dramatischen Veränderungen, die in atemberaubender Geschwindigkeit zur Auflösung des DDR-Staats-, Sicherheits- und Parteiapparats führten. Entstanden als integraler Bestandteil der sowjetisch-amerikanischen Konfrontation im Herzen Europas, ging zeitgleich mit dem Blocksystem des Kalten Krieges auch das staatliche Zwangsgebilde auf deutschem Boden zugrunde.

Weitere Staaten folgten: Die Sowjetunion, die CSSR und das ehemalige Jugoslawien verschwanden ab 1991 von der Landkarte Europas. Und auch hier legt die historische Erinnerung einen bemerkenswerten Befund nahe: Der Zerfall dieser Staaten hing ebenfalls mit der Auflösung eines komplexen Staatensystems zusammen, das Jahrzehnte zuvor in einer kritischen Entscheidungslage entstanden war. So wie die

Auflösung der DDR das Ende der bipolaren Blockkonfrontation markierte, so zerbrachen mit der Sowjetunion, der CSSR und dem ehemaligen Jugoslawien tragende Elemente jenes Systems, das nach dem 1. Weltkrieg die Konkursmasse des Zaren- und Habsburgerreiches aussortierte.

Auch die politischen Regelungen der großen internationalen Konferenzen des späten 19. Jahrhunderts verlieren heute unter völlig anderen Rahmenbedingungen rasch die letzten Reste ihre Bindungskraft. Das gilt für den Balkan ebenso wie für Afrika, dessen territoriale Ordnung südlich der Sahara im wesentlichen auf die Berliner Kongo-Konferenz von 1884/5 zurückgeht. Die Organisation für Afrikanische Einheit (OAE) und ihre Nachfolgeorganisation, die Afrikanische Union (AU), schrieben dieses System ohne Rücksicht auf ethnische, geographische und ökonomische Zusammenhänge fest. Bis in die Gegenwart gelten die Grenzen europäischer Kolonialgebiete als unantastbare Grundlage afrikanischer Staatlichkeit, obwohl sie heute in den regellosen Kriegen Westafrikas oder in den Ressourcenkonflikten entlang der Großen Seen verschwimmen und ihre politisch-militärische Abgrenzungs- und Schutzfunktion längst verloren haben.

Die Lage zwischen Kairo und Kaschmir, zwischen Aden und Astrachan ähnelt der Situation in Afrika, denn auch im *Greater Middle East*, der geopolitischen Schlüsselregion des 21. Jahrhunderts, tritt der Zusammenhang zwischen Staats- und Systemzerfall deutlich hervor. Die staatliche Existenz Afghanistans und des Irak waren Bestandteile jenes komplexen Vertragssystems, das britische Militärs und Diplomaten zwischen 1919 und 1922 zur Wahrnehmung ihrer Reichsinteressen im Vorderen und Mittleren Orient aushandelten. In jenen Jahren entstand aus den

Trümmern und an der Peripherie des Osmanischen Reiches zwischen dem Mittelmeer und Indien jene *Pax Britannica*, die David Fromkin historisch-kritisch als "A Peace to End all Peace" bezeichnete.²

Diesem seit Jahrzehnten überkommenen nah- und mittelöstlichen Staatensystem setzte Washington im Frühjahr 2003 mit der militärischen Besetzung Mesopotamiens ein Ende. Die USA wollen, so die unmissverständlichen Aussagen maßgeblicher Vertreter der amerikanischen Regierung, die regionale Ordnung des *Greater Middle East*, einst von den Briten ohne amerikanische Beteiligung gestaltet, entsprechend eigenen Interessen und Vorstellungen neu erschaffen.³ Die These sei deshalb gewagt, dass der Einmarsch der US-Truppen in Bagdad und das vorläufige Ende irakischer Eigenstaatlichkeit erste Schritte auf dem Weg zur Auflösung des bisher verbindlichen regionalpolitischen Ordnungsrahmens waren.

Destabilisierende Ideologien

Es geht hier jedoch nicht um die monokausale Verknüpfung des Staatszerfalls mit dem Kollaps überalterter internationaler Systeme, denn eine solch einseitige Erklärung würde der Wirklichkeit nicht gerecht. Gerade die Vielfalt und Unübersichtlichkeit destabilisierender Faktoren machen eine Reaktion auf den weltweiten Zerfall staatlicher Ordnung so schwer. Fehlgeschlagene Modernisierungsversuche, unerfüllte politische Erwartungen, Marginalisierung und Enttäuschung der Mittelklasse können ebenso zu Keimzellen des Staatszerfalls

² David Fromkin, *A Peace to End All Peace. Creating the Modern Middle East 1914 - 1922*, London 1989.

³ Als eindrucksvollen Beleg für den weltpolitischen Veränderungswillen der neokonservativen amerikanischen Reichselite, deren geopolitische Leitbilder traditionelle Staatlichkeit nur noch bedingt berücksichtigen vgl. etwa Robert D. Kaplan, *Supremacy By Stealth*, in: *The Atlantic Monthly*, July/August 2003, S. 66-82.

werden wie Armut und Unterentwicklung. Die Entfremdung von staatlichen Institutionen und politischen Prozessen, gewaltsame Proteste junger Menschen und Defaitismus in Staats- und Sicherheitsapparaten sind sowohl Ursache als auch Folge staatlichen Autoritätsverlustes.

Vor allem aber erschüttern starke geistige Bewegungen die Fundamente staatlicher Existenz. Spätestens seit dem 11. September 2001 wird der extremistische Islamismus von der westlichen Öffentlichkeit als vitale und gewaltbereite Kraft erkannt, die als gefährlichste Bedrohung des bisher geltenden internationalen Systems weltweit im Untergrund wirkt. Wer die Normen gesellschaftlichen Zusammenlebens als gottgegeben begreift und ihre Durchsetzung auf Erden anstrebt, der kann vom Glauben abweichende Regeln eines säkularisierten Staates in letzter Konsequenz mit der zerstörenden Kraft religiösen Eiferertums bekämpfen. Ebenso wie ihre historischen Vorläufer, etwa die Assassinen, sind die Führer der *al-khaida* an funktionsfähigen islamischen Staaten nicht interessiert. Afghanistan nutzten sie lediglich als Ausgangsbasis für ihre Operationen, um das auf westlichen Staats- und Wertvorstellungen beruhende internationale System zu bekämpfen, das sie durch ihre göttlich offenbarte, überstaatliche islamische Ordnung überwinden und ersetzen wollen.⁴

Zivilgesellschaft als Alternative?

Die gefährlichsten Gewaltaktionen extremistischer Islamisten richten sich gegen die USA, nach ihrer Einschätzung der einzige Staat, der die Durchsetzung ihrer vermeintlich göttlich gewollten Ordnung machtpolitisch zu verhindern vermag. Allerdings ist, und dies wird in Europa zunehmend kritisch bemerkt, auch das aufklärerische Freiheitsdenken der säkularisierten amerikanischen Naturrechtslehre von staatsfernen, ja sogar staatsfeindlichen Tendenzen nicht frei.

Liberales und konservative Kräfte in den USA betrachten die autonom organisierte *civil society* geradezu als Gegenpol und Alternative zum Staat. Ihre Thesen finden starke Resonanz. Schwärmerisch wird etwa auch in Deutschland die "Metamacht der globalen Zivilgesellschaft" gepriesen und sehnsüchtig die "schöpferische Selbsterstörung der von Nationalstaaten dominierten 'legitimen' Weltordnung" erhofft.⁵ Nicht die institutionellen Schwächen, eigensüchtigen Motive und erbitterten Verteilungskämpfe gesellschaftlicher Interessengruppen, sondern Funktionsdefizite des Staates erscheinen aus dieser Perspektive als Auslöser von Krisen und Konflikten, als Ursache für den Verlust sozialer Versorgungssicherheit. Diese staatskritische, ursprünglich liberale Traditionslinie angelsächsischen Denkens ist tief verwurzelt und keineswegs neu.⁶ Seit

dem 19. Jahrhundert im westlichen Kontinentaleuropa rezipiert, wurde sie im letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts in ganz Europa zur vorherrschenden Geistesbewegung.

Skeptische Beobachter deuten die erfolgreiche Propagierung der "civil society" gelegentlich als gezielten Angriff auf die traditionelle kontinentaleuropäische Staatsidee.⁷ Wer mit solch besorgtem Vorverständnis über den Atlantik schaut, der kann tatsächlich dazu neigen, Staatszerfall als unmittelbare Folge einer nordamerikanischen Ideologie zu interpretieren, die das überkommene kontinentaleuropäische *jus publicum europaeum* als Grundlage der geltenden Weltordnung verdrängen will. Die "Grenzen der Solidarität" zwischen dem alten Europa und Nordamerika verlaufen dann dort, wo gemeinsame Rechtsgrundlagen zur Seite geschoben und souveräne Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen lediglich als Instrumente der US-Politik betrachtet werden.

Ideologiekritische Analysen einer unreflektierten "globalen Zivilgesellschaft" bauen allerdings, so scharfsinnig sie auch sein mögen, im Gegenzug nicht selten Positionen auf, die sich selbst dem Vorwurf der Ideologie aussetzen. Sicherlich stimmt der Hinweis auf völkerrechtlich ungezügelter *civil wars* angelsächsisch geprägter *civil societies* nachdenklich. Und ebenso wird ein mit naturrechtlichen Argumenten begründeter *bellum justum* außerhalb neuzeitlicher kontinentaleuropäischer Rechtstradition geführt. Aber sollten gerade in Zeiten

⁵ Ulrich Beck, Kosmopolitische Globalisierung. Die schöpferische Selbsterstörung der Weltordnung, in: Internationale Politik, Nr. 7, 58. Jg., Juli 2003, S. 9-13.

⁶ Sie lässt sich seit dem 17. Jahrhundert belegen, als etwa in englischen Übersetzungen der Werke Samuel von Pufendorfs der Begriff *civitas* bewusst mit *society* und nicht mit *state* übersetzt wurde. Dazu Ian Hunter / David Saunders, Introduction, S. xvii, in: Samuel Pufendorf, The Whole Duty of Man, According to the Law of Nature (*De officio hominis et civis*). Translated by Andrew Tooke, 1691. Edited and with an introduction by Ian Hunter and David Saunders, Indianapolis 2003.

⁴ Welch politischen Sprengstoff die Islamisierung des Rechts für die Staatenwelt mit sich bringt, das lässt sich gegenwärtig in Afrika und auf den Inseln des Südwestpazifik beobachten. Hier konkurrieren schwache Staaten mit dynamischen, von Missionseifer getriebenen Personen und Institutionen. Vgl. dazu Ogba Kalu, Safiyya and Adamah: Punishing Adultery with Sharia Stones in Twenty-First-Century Nigeria, in: African Affairs, Vol. 102, Nr. 408, Juli 2003, S. 389-408.

⁷ In diesem Zusammenhang verdienen insbesondere die Arbeiten der Schweizer Juristin und Politikerin Gret Haller Aufmerksamkeit. Die ehemalige Präsidentin des Schweizer Parlaments, Botschafterin ihres Landes beim Europarat und international aktive Feministin arbeitete von 1996 bis 2000 als Menschenrechtsbeauftragte in Bosnien und Herzegowina. Ihre Erfahrungen mit dem unterschiedlichen Staatsverständnis der Europäer und Amerikaner veranlassten sie zu der engagierten Streitschrift *Die Grenzen der Solidarität*, Berlin 2003.

fortschreitenden Staatszerfalls atlantische Kontroversen nicht besser vermieden und ganz pragmatisch durch gemeinsames, aufgabenbezogenes Handeln überwunden werden?

Praktische Fragen

Als Ausgangspunkte einer Debatte, die über die aktuelle Lagebeschreibung und kritische Ursachenanalyse hinausführt, bieten sich drei Fragen an. Erstens: Hat sich die aus dem europäischen Völkerrecht abgeleitete und in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegte normative Leitvorstellung, die Rechtsgemeinschaft souveräner Einzelstaaten könne weltweit Staatlichkeit garantieren und Staatszerfall Einhalt gebieten, in der Praxis tatsächlich bewährt? Zweitens: Unter welchen Voraussetzungen können und sollen mit oder neben den Vereinten Nationen handlungsfähige Einzelstaaten als Ordnungsmacht wirken und als Garanten staatlicher Existenz eingreifen? Drittens: Ist es wünschenswert, zweckmäßig und möglich, die Wiederherstellung eines zerfallenen Staatswesens (*"nation building"*) in jedem Fall als strategisches Ziel ins Auge zu fassen?

Überprüfen wir zunächst die normativen Leitvorstellungen der Charta der Vereinten Nationen an der Wirklichkeit. Nüchtern müssen wir dann feststellen: Die Erfahrungen des letzten Jahrzehnts erschütterten die Hoffnung auf eine Welt, deren Friedensordnung auf der Stärke des Recht und nicht auf dem Recht des Stärkeren beruhen soll. Denn zumindest in zwei entscheidenden Augenblicken versagten die Vereinten Nationen als politisch-militärischer Stabilitätsfaktor und verloren damit Ansehen und Wirksamkeit: Das erste Mal im Frühjahr 1994 während des Völkermords in Ruanda, als trotz oder gerade wegen der von einem kleinen Blauhelm-Kontingent genährten Sicher-

heitsillusion 800 000 Menschen in wenigen Wochen auf furchtbare Weise ermordet wurden. Das zweite Mal ermordeten ein Jahr später, im Juli 1995, serbische Freischärler in Srebrenica 7000 Bosniaken vor den Augen traumatisierter Blauhelm-Soldaten. In beiden Fällen hätte ein rechtzeitiges und entschlossenes Eingreifen die Tragödie verhindert, doch die rechtliche Beschränkung der Operationen auf Kapitel VI der VN-Charta und politisch-operative Führungsschwäche vor Ort und in New York machten dies unmöglich.⁸

Sowohl 1995 in Bosnien als auch 1999 im Kosovo setzten erst die USA ungezügelter Gewalt militärisch ein Ende. In beiden Fällen entschloss sich die Regierung in Washington aber nur sehr spät und unter dem Druck der nationalen und internationalen öffentlichen Meinung, ihre überlegene Macht in die Waagschale zu werfen. Ähnlich wie die USA versuchen Frankreich und Großbritannien zumindest bei der Stabilisierung Afrikas Führungsfähigkeit zu demonstrieren. Deshalb übernahm Paris für die Operation *Artemis* im Juni 2003 als europäische *frame work nation* im Ostkongo Führungsverantwortung. Und die Befriedung Freetowns und Sierra Leones seit dem Jahre 2000 ist nicht afrikanischen Blauhelm-Soldaten, sondern britischen *special forces* zu verdanken.

Diese Erfahrungen helfen bei der Beantwortung der zweiten Frage, die auf die Verantwortung großer Mächte angesichts des Autoritätsverlusts der internationalen Staatengemeinschaft und des Zerfalls kleiner Staaten zielt: Im 21. Jahrhun-

⁸ Vgl. Zu den VN-Blauhelmoperationen in Afrika die kritische Studie von Tobias Debiel, UN-Friedensoperationen in Afrika. Weltinnenpolitik und die Realität von Bürgerkriegen, Bonn 2003 (Sonderband der Stiftung Entwicklung und Frieden). Zu Srebrenica David Rhode, Endgame: The Betrayal and Fall of Srebrenica. Europe's Worst Massacre since World War II, New York 1997.

dert hängen Recht und Ordnung weniger von den Vereinten Nationen als vielmehr von jenen Mächten ab, die nach dem Kalten Krieg ihre militärische Einsatzfähigkeit und politische Handlungsbereitschaft nicht als Friedensdividende verschleudert haben. Nicht die Solidarität *de jure* gleichberechtigter Staaten, sondern der politische Gestaltungswille *de facto* handlungsfähiger Ordnungsmächte vermag in den Trümmern zerbrochener Staatlichkeit noch Zonen relativer Stabilität zu schützen.

Unilateralismus als neue Doktrin

Entsprechend dieser Erfahrung wird heute etwa im Südpazifik gehandelt. Hier ist Australien als Regionalmacht nicht mehr gewillt, staatlichen Zerfall und wirtschaftlichen Niedergang der benachbarten Inselwelt tatenlos hinzunehmen. Seit Juli 2003 sind nahezu 1.000 australische Soldaten und Polizisten auf den Salomon-Inseln im Einsatz. Die Unterstützung durch kleinere Nachbarn warf nur einen dünnen Schleier völkerrechtlicher Legitimität über das lakonisch begründete Eingreifen der regionalen Ordnungsmacht: *"We have to fix up the Solomon Islands!"*⁹

Die australische Regierung orientierte sich im Sommer 2003 an der neuen Nationalen Sicherheitsstrategie der USA, die im September 2002 von Präsident George W. Bush unterzeichnet worden war. Ebenso wie Washington erteilte auch Canberra dem herkömmlichen Multilateralismus der Vereinten Nationen, als "ineffizient" und "unfokussiert" beschrieben, eine unverhohlene Absage. Dass die Souveränität kleiner pazifischer Inselstaaten vom australischen Außenminis-

⁹ Rede des australischen Außenministers Alexander Downer am 26. Juni 2003 vor dem *National Press Club* in Canberra: Peter O'Connor, Australia outlines new foreign policy turning its back on 'ineffective' multilateral bodies, AP (Canberra), 26. Juni 2003.

ter als "nicht absolut" bezeichnet wird, darf daher nicht überraschen.

Doch selbst die Weltmacht USA oder regionale Führungsmächte können den Zerfall von Staaten kaum oder nur mit großer Mühe verhindern. 1993/94 scheiterte das militärische Engagement der USA in Somalia, von einer Rekonstitution des somalischen Staates ist auch zehn Jahre später keine Rede. Ebenso zeichnen sich im Sommer 2003 trotz massiven US-Engagements sowohl in Afghanistan als auch im Irak bemerkenswert wenige positive Entwicklungen ab, die eine baldige Rückkehr zu funktionierender Staatlichkeit erwarten lassen.

Ebenso wie die aktuellen US-Interventionen im *Greater Middle East* waren die französischen Interventionen in Afrika von beschränktem Wert: Die Operation *Turquoise*, durchgeführt 1994 im Anschluss an den Völkermord in Ruanda, war rückblickend nichts anderes als eine Etappe auf dem Weg zur politischen Auflösung des Kongo. Die Elfenbeinküste, lange Zeit stabiler Ankerstaat der westafrikanischen Einflusszone Frankreichs, geriet ab Herbst 2002 trotz französischer Militärpräsenz in den wilden Strudel von Bürgerkrieg und Staatszerfall, der die benachbarten Staaten Sierra Leone und Liberia bereits erfasst hatte.

Ordnung und Interesse

Und diese Feststellung führt schließlich zu Antwortversuchen auf die dritte Frage nach den möglichen Resultaten und erreichbaren Zielen politisch-militärischen Handelns in den Krisen der Gegenwart. Auch im Irak ging die erfolgreiche militärische Operation der USA gegen das Regime Saddam Hussein im Frühjahr 2003 einher mit dem Zusammenbruch staatlicher Autorität und gesellschaftlichem Verfall. Nichtstaatliche Akteure entfalteten ihre

Netzwerke, Clanführer schöpften Hilfgelder ab, kriminelle Banden verkauften geplünderte Kunstschatze. Ob am Hindukusch oder in Mesopotamien, ob in Afrika oder Lateinamerika, überall die gleichen Erfahrungen: Die Ruinen zerfallener Staaten entwickeln sich zu Umschlagsplätzen des internationalen Waffen-, Drogen- und Menschenhandels. Rechtsfreie Räume werden zum Ausgangspunkt der großen Wanderungen, zur Brutstätte der Pandemie *Aids* oder zum Rückzugs- und Aktionsgebiet von Terroristen.

Angesichts des diffusen Risikospektrums schließt also militärische Effizienz allein ziviles Chaos keineswegs aus, vor allem dann nicht, wenn nach einer Intervention nicht sofort alle verfügbaren Instrumente zur Eindämmung des Staatszerfalls eingesetzt werden. Dazu gehören diplomatische Vermittlungsbemühungen zwischen zerstrittenen Fraktionen ebenso wie u.a. nachrichtendienstliche Aufklärung von Widerstandsnestern, Beratungshilfe bei der Verfassungsgebung, entwicklungspolitische Maßnahmen, finanzpolitische Hilfen, Polizei- und Justizkooperation.

Deshalb betrachtet die Bundesregierung die Stabilisierung zerfallender Staaten zu Recht als umfassende Ordnungsaufgabe, als deren Ziel sie ein auch moralisch verpflichtendes Leitbild entwarf: "Dies bedeutet langfristig auch, die Grundlagen einer kooperativen Ordnungspolitik für das 21. Jahrhundert zu entwerfen, die Zonen der Ordnungslosigkeit nicht mehr zulässt und auf eine Weltordnung zielt, die allen Völkern eine volle und gerechte Teilhabe ermöglicht."¹⁰ Allerdings wird diese konkrete Utopie angesichts des Zustands

¹⁰ Umgang mit dem Zerfall staatlicher Autorität, Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Hermann Gröhe, Karl Lamers, Hans-Dirk Bierling, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU, BT-Drucksache 14/9623 v. 26.6.2002.

der öffentlichen Finanzen in den nächsten Jahren an enge budgetäre Grenzen stoßen. Ist also die notwendige Eindämmung des Staatszerfalls gleichbedeutend mit der Rekonstitution von Staatlichkeit?

Wo Ordnungspolitik nicht mehr zu organisieren und zu finanzieren ist, werden Ziele, Interessen und Instrumente unter Abwägung von Kosten und Nutzen schärfer zu begrenzen sein. Das verlangt, Moralität mit Rationalität in Einklang zu bringen, neben Werten auch Interessen zu definieren. Wer von postindustriellen Gesellschaften Europas und Nordamerikas militärische Interventionen fordert, um auf anderen Kontinenten Staatlichkeit zu erhalten, der wird die Frage beantworten müssen, ob der angestrebte positive Zweck und die eingesetzten Mittel in vertretbarem Verhältnis stehen.

Der regelmäßige Ressourcentransfer in Staatsruinen wie Afghanistan oder Kongo, deren Wiederaufbau zumindest in absehbarer Zeit nicht zu erwarten ist, unterliegt immer mehr einem starken Begründungszwang. Als Maßstab einer zweckbestimmten Kosten-Nutzen-Abwägung wird daher in Zukunft vor allem auch jenes umfassende Kriterium zu beachten und öffentlich zu vertreten sein, das die politischen, ökonomischen und sozialen Anliegen eines militärischen und humanitären Hilfe leistenden Landes bündelt und als nationales Interesse bezeichnet wird. Dies gilt umso mehr, als Erhalt und Wiedergewinnung von Staatlichkeit alle Elemente eines öffentlichen Guts aufweisen, das die eigensüchtige Verschiebung der Verantwortung und Kosten auf andere nahe legt.

Rückkehr zur Geopolitik?

Bei der möglichst präzisen Definition des nationalen Interesses gewinnen vor dem Hintergrund zerfallener Staaten die Faktoren Raum, Zeit und Kräfte

größere Bedeutung als schemenhafte Reste verfassungsrechtlicher Normen und abstrakter Prinzipien. Das Auftauchen des Begriffs "Geopolitik" in der sicherheitspolitischen Debatte Deutschlands darf deshalb nicht überraschen. Selbst politische Gruppen, die in der Vergangenheit militärische Gewaltanwendung zur Friedensbewahrung und -gewinnung ablehnten, fordern heute mit Blick auf ferne Regionen den Einsatz deutscher Streitkräfte und begründen Interventionen unbefangen mit geopolitischen Erwägungen: "Die Bereitstellung von weiteren, entsprechend geschulten und ausgerüsteten Einheiten für friedenserzwingende und -erhaltende Auslandseinsätze ergibt sich auch aus der geopolitischen Lage in Afrika."¹¹

Konzeptionell lassen diese Überlegungen einen pragmatischen Realismus erkennen, der sich von prinzipienpolitisch geprägten Standpunkten vergangener Jahrzehnte deutlich abhebt. Gleichzeitig aber droht ein zu hoher Erwartungshorizont das Pendel der Illusionen in die andere Richtung ausschlagen zu lassen: "Zu einer neuen Doktrin gehört, realistisch von einem Durchschnitt von zwei bis drei parallelen, begrenzten Friedenseinsätzen auszugehen. Angesichts der andauernden Existenz von zwei großen Kriegszonen in Afrika (Zentral- und Westafrika) und dem Verfall von Staatlichkeit am Horn von Afrika erscheint dies konsequent."

Vor der Hoffnung, militärische Einsätze könnten etwa in Afrika die Rückkehr zu geordneter Staatlichkeit wesentlich beschleunigen und dauerhaft sichern, sei ebenso gewarnt wie vor dem unkritischen Gebrauch des Begriffs "Geopolitik". Er eignet sich zur politi-

schen Orientierung nicht, wenn er als Schlagwort verwandt wird oder den Raumfaktor einseitig betont. Als Kulturraumlehre allerdings, die reale Ursachen, Prozesse und Ergebnisse des Staatzerfalls jenseits ideologischer Wunschbilder und juristischer Kategorien zu einer dynamischen Lagebeurteilung zusammen führt, ist die geopolitische Methode des Denkens heute wieder wesentlich wichtiger als zur Zeit des Kalten Krieges.

Künftig wird es jedenfalls nicht mehr zu vermeiden sein, außerhalb staatlicher Strukturen konflikt- und kooperationsbereite geistige Kräfte und soziale Bewegungen zu identifizieren und in Bezug zu Raum und Zeit zu stellen. Oder anders formuliert: Es geht in Zukunft darum, hinter der Fassade staatsrechtlicher Fiktionen und politischer Absichtserklärungen in anomischen Räumen die tatsächliche Lebenswelt der Menschen zu erkennen und zu gestalten.¹²

Aus einer solchen geopolitischen Perspektive fällt dann vor allem die große Zahl zerfallener Gebirgsstaaten auf. Die geographischen Nachteile zerklüfteter und schwer zugänglicher Rückzugsgebiete mit unproduktiven Böden und großen Entfernungen zu den Weltmärkten werden vor allem in Zeiten der Globalisierung spürbar. Das gilt für Peru und Kolumbien, für den Balkan und Tschetschenien, für den Atlas und die tausend Hügel an den zentralafrikanischen Seen. Gleichgültig ob in Kurdistan, Afghanistan, Kaschmir oder Nepal, der Faktor Raum wirkt hier unmittelbar auf die Politik ein. Und die gesellschaftlichen Verhaltenscodices archaischer Bergvölker wie der albanische *Kanun* oder das *Pashtunwali* Afghanistans untergraben Fun-

damente moderner staatlicher Autorität bevor sie gelegt wurden.

Aber nicht statische Raumfaktoren, sondern dynamische soziale Kräfte sprengen am Ende den staatlichen Rahmen. Sie sammeln sich nicht in den Bergen, sondern im Tiefland, in Städten wie Lima, Sarajewo, Mostar, Mossul, Kabul, Karatschi oder Kinshasa. Der entscheidende Verlust des staatlichen Gewaltmonopols vollzieht sich in den monotonen Neubausiedlungen und überbevölkerten Slums dieser Welt. Hier prallen vom Land in die Stadt übertragene Stammes- und Clanstrukturen unmittelbar aufeinander, hier erst wird Multiethnizität zum explosiven Konfliktpotential, hier brechen Strukturen staatlicher Autorität und gesellschaftlicher Daseinsvorsorge endgültig zusammen.¹³

Sicherheitspolitik ohne Staatlichkeit

Unabhängig von neuen Leitbegriffen bleiben jedenfalls die bisher verbindlichen normativen Vorgaben politischen Handelns entscheidend relativiert und geschwächt. Neue Risiken verlangen ein verändertes sicherheitspolitisches Denken und Handeln jenseits überkommener Kategorien des positivistischen Staatsbegriffs. Staaten werden in großen Teilen der Welt nicht mehr als Bezugs- und Ansatzpunkt politischen Handelns angesehen: Machtzentren sind dort zu suchen, wo sie tatsächlich sind.

In zerfallenen Staaten bilden nichtstaatliche Akteure und Institutionen Gewaltoligopole. Sie treten an die Stelle des Monopols physischen Zwangs, einst von Max Weber zum wesentlichen Charakteristikum des Staates erklärt. In Afghanistan haben sich etwa um die wichtigsten städtischen Zentren

¹¹ Bündnis 90/Die Grünen, *Fachbereich Außenpolitik, BAG Nord-Süd*, Thesen zu einer Erweiterten Friedens- und Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland in Afrika, 1. Fassung vom 13. Juni 2003.

¹² Vor allem aber wird es darum gehen, durch geopolitisches Denken einer Biologisierung des Politischen entgegen zu wirken. Dazu *Panajotis Kondylis*, *Planetarische Politik nach dem Kalten Krieg*, Berlin 1992, S. 43ff.

¹³ Vgl. die Fallstudie von *Conrad Schetter*, *Ethnizität und ethnische Konflikte in Afghanistan*, Berlin 2003, insbes. S. 282-365

weitgehend unabhängige "Teil-emirate" gebildet, die mit ausländischer Rückendeckung ihre Machtstrukturen auf- und ausbauen. Wer im westlichen Afghanistan Wiederaufbau betreiben will, der muss mit dem Khan von Herat verhandeln. Territorial abgegrenzte Gewaltoligopole lassen sich auch in anderen zerfallenen Staaten, etwa in Somalia (Puntland, Somaliland) oder im Kongo feststellen.

Neben territorial begrenzten Einheiten füllen funktional definierte Gewaltoligopole das durch Staatszerfall entstandene Machtvakuum. Bereits heute nehmen in vielen Teilen Afrikas private Wachdienste oder Wachmannschaften multinationaler Konzerne Ordnungsaufgaben wahr, die nach klassischem Verständnis dem Staat vorbehalten waren. Und in Westafrika lässt sich beobachten, wie aus Jugendbanden, von Händlern ursprünglich als Marktpolizei finanziert und eingesetzt, militärische und politische Formationen von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung entstehen.

Ob und unter welchen Voraussetzungen kann und soll mit solchen Teilgebieten und ihren Machthabern kooperiert werden? Auch hier wird das Kriterium eigenen Interesses zu berücksichtigen sein: Welcher Kriegsherr ist bereit und in der Lage, den Drogenexport am wirkungsvollsten zu unterbinden? Welcher Regionalfürst kämpft am tatkräftigsten gegen terroristische Netzwerke? Welcher Clanführer hilft bei der Befreiung von Geiseln? Und schließlich: In welchem Teilgebiet werden Herrschaftsformen praktiziert, die unseren Vorstellungen von guter Regierungsführung und Menschenrechten am ehesten entsprechen? Wo gibt es die Chance, das örtliche Bildungs- und Gesundheitswesen mit Aussicht auf längerfristigen Erfolg zu entwickeln?

Für den politischen Verkehr mit territorialen und funktiona-

len Machtfaktoren in zerfallenen Staaten bietet sich daher als praktische Faustregel ein vernünftiges "sowohl als auch" an. Einerseits sind die Reste gesamtstaatlicher Autorität gemäß den Regeln des Staats- und Völkerrechts in aller Form zu behandeln und die territoriale Integrität eines zerfallenen Staates als Restitutionsziel zu respektieren. Andererseits aber sind, falls erforderlich und zweckmäßig, die faktischen Machtverhältnisse entsprechend den eigenen Interessen zu berücksichtigen.

Orientierungshilfen

Die Wiederherstellung staatlicher Gewaltmonopole auf allen Kontinenten wird also nicht in jedem Fall das wirkungsvollste und zweckmäßigste Heilmittel einer kranken Welt sein. Wer in wirtschaftlichen Krisenzeiten funktionierende Staatlichkeit in und für Europa erhalten will, wird in vielen Fällen von grundsätzlich berechtigten, gleichwohl aber ressourcenverzehrenden Ordnungs-ideen Abschied nehmen und über Alternativen zu traditionellen Vorstellungen nachdenken müssen. Rechtlich flexible Commonwealth-Strukturen ohne ein Gewaltmonopol wie etwa das Heilige Römische Reich oder die alte Schweizer Eidgenossenschaft können sich möglicherweise im 21. Jahrhundert besser bewähren als starre Kategorien des klassischen Staats- und Völkerrechts. Die verfassungspolitische Entwicklung der Europäischen Union vollzieht sich bereits in diesem Erfahrungskontext.

Sich auf diese neue Lage einzustellen, ist allerdings gerade für Deutschlands Politik schwierig, neigt sie doch aufgrund ihres ausgeprägten Stabilitätsbedürfnisses dazu, in vielen Bereichen Sicherheit mit Festklammern am *Status quo* gleichzusetzen. Sicherheitspolitische Erziehung, Ausbildung und Führung dürfen deshalb

auch in Deutschland weltweiten Staatszerfall nicht ignorieren. Wissen ist Macht und umfassende Kenntnisse der Ursachen und Folgen von Staatszerfall, der informellen Netzwerke und irregulären Kräfte dieser Welt gehören dazu. Wer deren Ziele und Instrumente verstehen will, der kann von Clausewitz' Studien zum "kleinen Krieg" ebenso lernen wie von Klassikern des nichteuropäischen strategischen Denkens wie dem Chinesen *Sun-Tse* oder dem Perser *Nizamulmulk*.¹⁴ Und politisch korrekte Bedenken sollten nicht dazu führen, Carl Schmitts "Gespräch über den Partisanen" rechts liegen zu lassen.¹⁵

Ob und wann es gelingen wird, auf den Trümmern aufgelöster Systeme und zerfallener Staaten eine neue Ordnung zu errichten, kann erst die Zukunft zeigen. In der Gegenwart ist der Ausgang des dramatischen Geschehens offen, eindeutige Voraussagen sind nicht möglich, denn sicherheitspolitische Standortbestimmung und Neuorientierung stoßen mehr denn je an Grenzen menschlicher Wahrnehmung: "Prognosen

¹⁴ *Nizamulmulk*, Das Buch der Staatskunst *Siyasatnama*. Aus dem Persischen übersetzt und eingeleitet von Karl Emil Schabinger Freiherr von Schowingen. Herausgegeben und mit einem Vorwort für die Neuauflage von Karl Friedrich Schabinger Freiherr von Schowingen, Zürich 1987. Das bedeutendste Buch islamischer Staatskunst, das *Siyasatnama*, wurde geschrieben, um den Angriffen islamistischer Eiferer auf das Seldschukenreich mit geistigen Waffen entgegen zu treten. Aber das Reich ging unter und sein Großwesir *Nizamulmulk*, der Verfasser des klassischen Lehrwerks, fiel dem terroristischen Anschlag eines fanatischen Attentäters zum Opfer. Bemerkenswert die Vorhersage des sachkundigen Herausgebers der deutschen Ausgabe, der bereits 1987 einen "unheimlichen auf Europa übergreifenden Terrorismus" prophezeite, a.a.O., S. 10.

¹⁵ *Carl Schmitt / Joachim Schickel*, Gespräch über den Partisanen (1969), in: *Carl Schmitt*, Staat, Großraum, Nomos. Arbeiten aus den Jahren 1916-1969. Herausgegeben, mit einem Vorwort und mit Anmerkungen versehen von *Günter Maschke*, Berlin 1995, S. 619-642. Zur Bedeutung Carl Schmitts für die Sicherheitspolitik der Gegenwart vgl. auch *Erich Vad*, Strategie und Sicherheitspolitik. Perspektiven im Werk von Carl Schmitt, Opladen 1996

können nur Ordnungen erfassen, und das vorausschauende Fassungsvermögen hat seine Grenze da, wo Ordnungen aufhören zu existieren und nur zusammenhanglose Ereignisse übrig bleiben."¹⁶

atlanticus

THEMEN

Zur strategischen Dimension in den transatlantischen Beziehungen*

Im Hinblick auf die am 17. November 2003 in Berlin stattfindenden Expertengespräche, die in bewährter Zusammenarbeit zwischen der Politisch-Militärischen Gesellschaft (pmg e.V.), Berlin und dem Center for Strategic and International Studies (CSIS), Washington, ausgerichtet werden, vorab einige Anmerkungen zur strategischen Dimension in den transatlantischen Beziehungen. Sie erheben nicht Anspruch auf Vollständigkeit, zumal die Konferenz die Möglichkeit vertiefender Diskussionen bietet.

Die strategische Dimension in den transatlantischen Beziehungen lässt sich am besten an zwei Strategiepapieren erläutern, der Nationalen Sicherheitsstrategie der USA vom September 2002 (NSS) und Europas strategischer Antwort auf diese Strategie vom Juni 2003.

Am vergangenen Donnerstag jährten sich zum zweiten Mal die entsetzlichen terroristischen Angriffe auf das World Trade Center und das Pentagon. Diese Ereignisse veränderten die Sicht Europas von den USA und ihrer Rolle in der Welt, aber auch gleichzeitig die

Sichtweise der USA von Europa und ihren Alliierten.

Die Amerikaner sahen sich erstmalig auf ihrem eigenen Territorium mitten ins Herz, in ihren Symbolen wirtschaftlicher und militärischer Macht getroffen, und die Bush Administration schloss nicht aus, dass die Vereinigten Staaten von Mitgliedern der Al Qaeda oder anderen extremistischen Terrorgruppen erneut angegriffen werden könnten; möglicherweise mit Massenvernichtungswaffen.

Dies mündete in eine Nationale Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten unter Federführung von Sicherheitsberaterin Condoleezza Rice, die ganz unter dem Schock des 11. September entstand. Präsident Bush und seine engsten Berater gelangten zu der Überzeugung, dass die fundamentalen Interessen der USA durch derartige potentielle Angriffe bedroht seien und dass alle anderen außenpolitischen Interessen im Rahmen der Terrorismusbekämpfung eine absolut untergeordnete Rolle spielten.

Die neue Sicherheitsstrategie der USA betonte deshalb sehr stark die militärische Komponente. So wurde das Verteidigungsbudget für das Finanzjahr 2003 um 14 Prozent auf 379 Milliarden Dollar erhöht. Im Finanzjahr 2007 soll der Verteidigungsetat bei 451 Milliarden Dollar liegen. Nicht ausgeschlossen in dieser strategischen Konzeption wurde der Einsatz präemptiver Optionen.

Obwohl sich Europa in den letzten 50 Jahren großer Stabilität erfreuen konnte, sieht sich die Europäische Union den gleichen globalen Herausforderungen wie die USA gegenüber, sei es in Afghanistan, im Irak, im Nahen und Mittleren Osten, im krisengeschüttelten Afrika etc. Nachdem die USA ihre Nationale Sicherheitsdoktrin formuliert hatte, seitens der NATO ein ähnliches Papier vor-

lag und ein Auseinanderdriften Europas während der Irakkrise sichtbar wurde, schien der Zeitpunkt für die EU günstig, ebenfalls ein derartiges Strategiepapier zu erstellen. Der Hohe Repräsentant für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), Javier Solana, legte dieses Dokument den europäischen Staats- und Regierungschefs anlässlich ihrer Tagung in Griechenland im Juni 2003 vor.

Vergleicht man die EU – US Bedrohungsanalysen, so sind sie fast kongruent. So werden Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, "gescheiterte Staaten" (failed states) und Organisierte Kriminalität genannt.

Wenngleich Europa und die Vereinigten Staaten von einer vergleichbaren Bedrohungslage ausgehen, wird diese doch beiderseits des Atlantiks unterschiedlich wahrgenommen. Während sich Europa zunächst voll und ganz, was die Bekämpfung des internationalen Terrorismus anbelangt, mit den USA solidarisierte und Artikel V des Nordatlantikvertrages zum Tragen kam, bröckelte diese Solidarität schrittweise ab.

Zahlreiche europäische Staaten bezweifelten, dass es zwischen dem Regime Saddam Husseins und Al Qaeda Verbindungen gab und man deshalb einen Regimewechsel betreiben müsse. Auch zweifelte man daran, dass der Irak innerhalb von 45 Minuten Massenvernichtungswaffen zum Einsatz bringen könnte.

Äußerungen des Stellvertretenden US-Verteidigungsministers Wolfowitz im Juni 2003, dass die Frage irakischer Massenvernichtungswaffen in erster Linie aus politischen Gründen für einen Krieg im Irak genutzt wurde, da sich die US-Regierung auf diesen Punkt am leichtesten einigen konnte, bestätigte die europäischen Kritiker.

¹⁶ Panajotis Kondylis, Planetarische Politik, a.a.O., S. 48

Politische Beobachter gelangten vielmehr zu der Auffassung, dass es strategisches Ziel der USA gewesen sei, die geopolitische Lage nach einer militärischen Intervention im Irak von dort aus im Nahen und Mittleren Osten zu verändern und verstärkten Druck auf Iran, Syrien und Saudi-Arabien auszuüben.

Der Krieg im Irak, das einseitige militärische Vorgehen der "coalition of the willing", ohne UN-Mandat, entfremdete einen Grossteil Europas von den USA, schwächte die Vereinten Nationen und die NATO und schuf Risse im sich formierenden Europa der 25.

Es ist somit kein Wunder, dass die EU-Sicherheitsstrategie eine Stärkung der UNO, gut funktionierende internationale Institutionen in einer "normengestützten Weltordnung" als vorrangiges Ziel vorsieht.

In ihrem Sicherheitskonzept unterstreicht die EU, im kommenden Jahr mit 25 Staaten, einer Bevölkerung von über 450 Millionen Einwohnern, die ein Viertel des Bruttosozialprodukts weltweit erwirtschaften, dass sie sich ihrer globalen Verantwortung bewusst ist und entsprechend zu agieren gedenkt, sei es mit einer Polizeimission in Bosnien, mit Operationen in Mazedonien, im Kongo oder möglicherweise auch in Moldawien.

Eine glaubwürdige Sicherheitsstrategie muss zwar mit einer Analyse der Bedrohungen und Herausforderungen beginnen, muss aber auch auf ausreichende militärische Mittel und Fähigkeiten zurückgreifen können. Für 2003 ist vorgesehen, dass die EU Mitgliedstaaten in der Lage sind, innerhalb von 60 Tagen Streitkräfte mit einer Stärke von bis zu 60.000 Personen zu verlegen und diesen Einsatz für mindestens ein Jahr aufrecht zu erhalten. Ihre volle Einsatzbereitschaft, einschließlich leistungsfähiger

Luftwaffen- und Marinekontingente, dürfte die EU Eingreiftruppe allerdings erst im Jahre 2013 erreichen.

Bis 2004 will man zudem eine europäische Rüstungsagentur schaffen, die das 160 Milliarden Euro Verteidigungsbudget der 25 EU-Länder, das etwa 50 Prozent des US-Verteidigungshaushalts ausmacht, durch Kooperation und Koordination optimal einsetzen soll.

An dieser Stelle noch einige Anmerkungen zur NATO, die aus meiner Sicht auch künftig ein wesentlicher und unverzichtbarer Pfeiler in der transatlantischen Sicherheitsarchitektur sein wird.

Es wird sehr oft über die Krise in der NATO gesprochen. Im Chinesischen setzt sich das Wort Krise aus den Schriftzeichen Wei, gleich Gefahr, und Ji, gleichbedeutend mit Chance, zusammen. Gefahr bestünde für die NATO, wenn sie sich den neuen Bedrohungen nicht entsprechend anpassen würde. Die Chance besteht darin, sich auf komplexe globale sicherheitspolitische Herausforderungen konzeptionell, organisatorisch und technologisch einzustellen.

Nato-Generalsekretär Lord Robertson nannte einmal die drei wichtigsten Elemente für die Zukunft der Allianz: "capabilities, capabilities, capabilities". Und Admiral Giambastiani, Supreme Allied Commander Transformation und Commander U.S. Joint Forces Command, sagte in Anlehnung an Lord Robertson, dass die drei wichtigsten Ziele der Allied Command Transformation "product, product and product" seien.

Aufgabe von Allied Command Transformation sei es aber nicht nur, die Transformation der militärischen Fähigkeiten der NATO zu beaufsichtigen, sondern sie täglich voranzutreiben. Die Transformation beziehe sich nicht nur auf neue

Technologien, neue Schiffe, leichtere Panzer und Tarnkappenflugzeuge. Die Transformation der Allianz erfordere eine "intellektuelle Infrastruktur, die folgendes beinhalte:

- Erhöhung der Ausbildungsprogramme;
- bahnbrechende Entwicklungskonzepte und Experimente;
- effektive Programme, um gewonnene Erfahrungen und Erkenntnisse umzusetzen;
- gemeinsame interoperable Standards.

Admiral Giambastiani zeigte sich auch anlässlich einer Veranstaltung der Atlantik-Brücke am 3. September 2003 in Berlin recht optimistisch, dass die geplante NATO Response Force, die auf Wunsch der USA bis zum 1. Oktober 2004 in einer Stärke von 21.000 Mann für weltweite Einsätze zur Verfügung stehen soll, dann einsatzbereit sein wird.

Für die Rolle der USA im transatlantischen Sicherheitsverbund gilt: Europa braucht Amerika, aber Amerika braucht auch Europa.

Die euro-atlantische Partnerschaft beruhte – bei aller Ambivalenz – auf drei soliden Pfeilern:

- den gemeinsamen Werten und Überzeugungen;
- dem gemeinsamen Interesse an Stabilität und Sicherheit in und für Europa sowie
- dem gemeinsamen Bemühen um eine freiheitliche Wirtschaftsordnung und Wohlstand.

Sicherheit und Stabilität sind nur im transatlantischen Verbund zwischen den USA, der einzig verbliebenen Weltmacht, und einem autonom handlungsfähigen und deshalb als strategischen Partner attraktiven Europa zu erreichen. Dazu müs-

sen die Europäer ihre Kräfte in allen wesentlichen Politikfeldern synergetisch bündeln.

Zum gemeinsamen Markt und zur gemeinsamen Währung muss eine gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik hinzukommen. Die Europäer müssen gemeinsam entscheiden können und gemeinsam handeln wollen. Nur so können sie adäquater Partner im transatlantischen Sicherheitsverbund sein. Eine tragfähige gleichberechtigte Partnerschaft hält Konflikte im Einzelfall aus und lässt fairen Wettbewerb zu.

Europas strategische Antwort auf die Nationale Sicherheitsstrategie der USA, obwohl es sich noch um eine erste Konzeption handelt, bietet die Chance, gemeinsam mit den USA über potentielle Bedrohungen intensiv zu diskutieren und nach Lösungsmöglichkeiten zu suchen, wobei internationales Recht und gemeinsame Werte nicht aus den Augen verloren werden sollten.

1963 sagte der damalige amerikanische Präsident, John F. Kennedy, dass Europäer und Amerikaner die transatlantischen Beziehungen wie eine Brücke sehen müssten, die von zwei eigenständigen Pfeilern getragen werde, dem europäischen Pfeiler und dem amerikanischen Pfeiler. Es liegt nun an Europa, diesen Pfeiler zu sanieren und zu kräftigen, denn große internationale Konflikte sind ohne die USA, und schon gar nicht gegen sie, nicht lösbar.

Vielleicht stimuliert und inspiriert uns auf diesem Wege ja auch noch eine Stimme aus dem "alten Europa", nämlich die von Platon, der feststellte: "Der Anfang ist der schwierigste Teil der Arbeit".

Dr. Peter Roell, Brüssel

*) Die Anmerkungen geben die persönliche Auffassung des Autors wieder.

IMPRESSUM

Denkwürdigkeiten

Journal der
Politisch-Militärischen
Gesellschaft e.V.

Herausgeber

Der Vorstand der pmg

Redaktion

Ralph Thiele (V.i.S.d.P.)

Tel. 0173-5497942

E-Mail ralph_thiele@hotmail.com

Die **Denkwürdigkeiten** erscheinen
mehrfach jährlich nach den Ver-
anstaltungen der pmg.

