

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen: Plädoyer für zukunftsorientiertes innen- und außenpolitisches Handeln

Josef Braml, Thomas Risse und Eberhard Sandschneider<sup>1</sup>

In Räumen begrenzter Staatlichkeit bilden sich Governance-Strukturen heraus, die sich von westlicher konsolidierter Staatlichkeit unterscheiden, aber dennoch dazu beitragen können, die öffentliche Sicherheit aufrechtzuerhalten, die Grundversorgung der Bevölkerung zu gewährleisten und sogar rechtsförmige Institutionen entstehen lassen.<sup>2</sup> Wer wie die Herausgeber dieses Bandes Staatlichkeit funktional, als fortwährenden Prozess begreift, die Schwierigkeiten westlicher »Staatenbauer« mit berücksichtigt, auf Dauer innenpolitische Unterstützung und Ressourcen für ihre Auslandseinsätze zu mobilisieren, und die damit zusammenhängende Handlungsunfähigkeit inter- und supranationaler Organisationen erkennt, kommt zu folgenden fünf pragmatischen Empfehlungen, die weiter unten detaillierter ausgeführt werden:

1. Wir sollten uns nicht anmaßen, unsere westlichen Demokratievorstellungen auf prekäre Staaten zu projizieren und zu versuchen, bestehende Machtstrukturen vor Ort im Schnellverfahren zu transformieren. Um der Sicherheit und Stabilität willen ist es zweckdienlicher, endogene Governance-Prozesse zu unterstützen und so zu beeinflussen, dass die Chancen für inklusive und legitime Staatswerdung steigen. Also: Governance-Unterstützung statt Statebuilding!
2. Diese auf mehreren Ebenen (national, regional und lokal) angelegte und auf semistaatliche Bildungseinrichtungen, Krankenhäuser, Gewerbe-, Agrarunternehmen, Banken etc. ausgerichtete Entwicklungszusammenarbeit braucht einen langen Atem. Wir sollten auch die Signalwirkungen von Abzugsterminen bedenken und uns nicht aus der Affäre ziehen, indem wir mit zu schnellen Wahlen pseudodemokratische Fassaden errichten.
3. Eine ressortübergreifende politische Infrastruktur und eine fortwährende Debatte über eine nationale Strategie im europäischen Kontext würden der deutschen Politik helfen, sich über die eigenen Interessen, Werte und erreichbaren Zielsetzungen zu verständigen und diese legitimationsstiftend zu kommunizieren.

---

1 Die Herausgeber stützen sich bei ihren Schlussfolgerungen und Empfehlungen (teilweise auch im Wortlaut) auf die zentralen Ergebnisse ihrer Kolleginnen und Kollegen, die in ihren Beiträgen Teilaspekte analysiert haben, ohne dass diese immer explizit genannt bzw. zitiert werden.

2 Vgl. Thomas Risse und Ursula Lehmkuhl (Hrsg.), *Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit*, Baden-Baden 2007; siehe auch Andreas Mehler, *Oligopolies of Violence and Non-State Actors*, Hamburg 2009; Jutta Bakonyi, Stephan Hensel und Jens Siegelberg (Hrsg.), *Gewaltordnungen bewaffneter Gruppen. Ökonomie und Herrschaft nichtstaatlicher Akteure in den Kriegen der Gegenwart*, Baden-Baden 2006; Klaus Schlichte, *In the Shadow of Violence*, Frankfurt am Main 2009; Heather Deegan, *Africa Today. Culture, Economics, Religion, Security*, London und New York, NY, 2008.

4. Ein zielgruppenspezifisches Kommunikationskonzept ist dringend geboten: gegenüber der eigenen Bevölkerung, den Verbündeten, aber auch in den Einsatzgebieten. Denn wenn deutsche Politiker sich davor scheuen, ihr Vorgehen von sich aus zu erklären, laufen sie weiterhin Gefahr, von anderen definiert, gebrandmarkt und in ihrem Handeln festgelegt zu werden, die öffentlichkeitswirksamer ihre Interessen vertreten – und seien es auch »nur« die auf Negativmeldungen fixierten Medien.
5. Deutsche und europäische Politik könnten schließlich ihre Potenziale – multilaterale Strukturen mitzugestalten und damit weitere vom Zerfall bedrohte Staaten zu stabilisieren bzw. zu entwickeln – besser nutzen, wenn sie präventiv handelten.

### Am westlichen Wesen ...

Governance-Exportversuche westlicher Staaten oder der internationalen Gemeinschaft müssen sich auf die Bedingungen begrenzter Staatlichkeit einstellen, wenn sie nicht weiterhin scheitern sollen. Damit ist kein Verzicht auf die Förderung von Menschenrechten und Demokratie gemeint; gleichwohl sollten wir uns davor hüten, Institutionen westlicher Prägung ohne Rücksicht auf die lokalen Gegebenheiten aufbauen zu wollen.

Anders als es der mit westlichen Vorstellungsinhalten geladene Begriff Staatszerfall suggeriert, gibt es in den meisten Fällen kein Machtvakuum, sondern letztlich regiert immer irgendwer: seien es ethnische Gruppen, religiöse Autoritäten, Stammeschefs, Warlords oder Milizkommandeure. Mit ihnen müssen sich externe Akteure ins Benehmen setzen. Das ist leichter gesagt als getan, etwa in Afghanistan, wo Machtverhältnisse von Provinz zu Provinz, manchmal sogar von Dorf zu Dorf, wechseln und für Außenstehende oft undurchschaubar sind.

Allerdings ist auch vor einer falsch verstandenen Realpolitik zu warnen: Auf eine langfristig verbesserte Akzeptanz und damit Legitimation des Staates in diesen Räumen begrenzter Staatlichkeit kann nur hoffen, wer dafür sorgt, dass partikulare, teils kriminelle Interessen Schritt für Schritt hinter Regelgebundenheit, Transparenz und Entwicklungsorientierung zurücktreten. Indem zum Beispiel Provinzräte oder Dorfentwicklungsräte auch in ländlichen Gebieten eingebunden werden, kann deren Handeln stärker am Gemeinwohl orientiert und transparenter gemacht werden.

### ... kann die Welt nicht genesen

Mit dem Eingreifen Externer können diese lokalen Macht- und Kräfteverhältnisse verändert und damit die Pfründe der Protagonisten vor Ort bedroht werden, was meistens gewalttätige Gegenwehr hervorruft. Selbst im günstigeren Fall, wenn Teile lokaler Eliten kooperieren wollen, kann eine Rentiermentalität entstehen und damit die Abhängigkeit von externen Zuflüssen verstärkt werden. Indem sich internationale Akteure vorbehalten, wichtige Entscheidungen selbst zu treffen, werden die lokalen Autoritäten politisch aus der Verantwortung genommen. Misserfolge sind oft Waisen, sie werden internationalen Helfern zugeschoben;

Erfolge haben hingegen meist viele (Stammes-)Väter: Die kooptierten lokalen Eliten verstehen es häufig gut, solche Arrangements für sich zu nutzen. Als Schleusenwärter, die den Zufluss externer Hilfslieferungen koordinieren, können sie ihre Stellung in den eigenen Netzwerken und Gemeinschaften stärken. Das ist dann die vertraute Form von Patronage und Klientelismus mit anderen, internationalen Hilfsmitteln. Damit werden traditionelle, oftmals informelle Strukturen gestärkt. Zwar wird so Stabilität erkaufte; diese Praxis führt aber oft nicht zu den zivilgesellschaftlichen, transparenten, demokratischen und marktwirtschaftlichen Prozessen, die internationale Helfer anstoßen wollen, um das Land zu reformieren.

### Zunächst stabilisieren, dann reformieren

In den meisten Fällen prekärer Staatlichkeit geht es in erster Linie darum, fragile Strukturen zu stabilisieren und/oder zu transformieren. Das ist eine Gratwanderung, denn zwischen beiden Ansätzen besteht, wie Ulrich Schneckener in seinem Beitrag ausführt, ein schwer auflösbares Spannungsverhältnis: »Einerseits darf die Stabilisierung von Strukturen nicht dazu führen, jene Akteure in Staat und Gesellschaft zu stärken, die kein oder nur ein geringes Interesse an einer umfassenden Neuordnung haben. Andererseits sollten notwendige Reformschritte – die mitunter in die Besitzstände von herrschenden Eliten eingreifen – das Land nicht in einer Weise destabilisieren, dass sich die Zustände weiter verschlechtern und Staatlichkeit weiter erodiert.«

Besonders heikel ist die Frage, wie mit parastaatlichen Strukturen umgegangen werden soll. Häufig sind diese – wie in Afghanistan oder in der Demokratischen Republik (DR) Kongo – zumindest zeitweise an die Stelle von staatlichen Institutionen getreten oder existieren parallel dazu. Zwar bieten sie eine gewisse Stabilität, verhindern aber, dass gesamtstaatliche Strukturen entstehen können. Von der Zentralregierung abgekoppelt, verfügen sie über ein lokal begrenztes Gewaltmonopol, um ihre Partikularinteressen durchzusetzen – häufig auf Kosten des gesamtstaatlichen Gewaltmonopols und des Gemeinwohls.<sup>3</sup>

Indem wiederum externe Akteure zu weit in staatliche Souveränitätsrechte eingreifen, erfüllen sie in protektorsähnlichen Arrangements (zeitweise) staatliche Aufgaben. Dass diese vermeintlichen Zwischenlösungen auch nicht unproblematisch sind, belegen die Fallbeispiele Bosnien-Herzegowina und Kosovo in diesem Band. Internationale Interventionen können den politischen Willen vor Ort nicht ersetzen und in vieler Hinsicht sogar kontraproduktiv wirken.

Funktionieren könnte hingegen so genanntes Statebuilding Light, ein selektives, stabilitätsorientiertes Statebuilding.<sup>4</sup> Dabei geht es erst einmal darum, die Zielländer sicherheitspolitisch zu stabilisieren. Diese begrenzten Eingriffe bedrohen zunächst nur in geringem Maße die örtlichen Herrschaftsstrukturen und rufen dementsprechend weniger gewalttätigen Widerstand hervor als ehrgeizigere

3 Siehe u. a. Andreas Mehler, Legitime Gewaltoligopole – eine Antwort auf strukturelle Instabilität in Westafrika? (Institut für Afrika-Kunde, Focus Afrika, Nr. 22), Hamburg 2003.

4 Ausführlicher dazu Lars Brozus, Statebuilding in der Legitimitätskrise: Alternativen sind gefragt (SWP-Aktuell Nr. 52/10), Berlin, Juni 2010.

Versuche des Nationbuilding, das heißt die Zielsetzung, eine Machtstruktur zu transformieren. Wenn diese begrenzten, stabilitätsorientierten Eingriffe gegenüber den lokalen Eliten und Bevölkerungen unmissverständlich kommuniziert werden, kann Widerstand und Enttäuschungen (nicht zuletzt auch in der eigenen Bevölkerung) vorgebeugt werden.

Statebuilding Light bedeutet keinesfalls, auf die Förderung von Menschenrechten und von rechtsstaatlichen Strukturen zu verzichten. Wer lediglich staatliche Kapazitäten und administrative Strukturen aufbauen hilft, stabilisiert ungewollt die bestehenden Herrschaftsstrukturen – und stärkt damit repressive, korrupte und unter Umständen auch kleptokratische Regime. Afghanistan ist wiederum ein abschreckendes Beispiel für westliches Statebuilding, das am Ende die Korruption der Zentralregierung nur noch effektiver macht.

In einem nächsten Schritt könnten dann – anknüpfend an bestehende Governance-Strukturen – Kapazitäten und Institutionen aufgebaut werden. Denn Governance umfasst ein breites Institutionenspektrum auf mehreren Ebenen (national, regional und lokal) über den engeren Bereich des Staatsapparats (Exekutive inklusive Armee und Polizei, Parlament, Gerichtswesen<sup>5</sup>) hinaus auch politische Parteien und zivilgesellschaftliche Mittlerorganisationen sowie öffentlich geführte oder geförderte semistaatliche Bildungseinrichtungen, Krankenhäuser, Gewerbe- oder Agrarunternehmen und Banken.<sup>6</sup> Damit lassen sich alternative Anreizsysteme schaffen, um andere, gesamtstaatliche Loyalitäten zu erwirken. Eine größere Akzeptanz des Staates und seiner Institutionen kann nur erreicht werden, wenn dieser in der Fläche über kompetente und verlässliche Funktionsträger verfügt, die bedarfsgerecht und diskriminierungsfrei staatliche Dienstleistungen bereitstellen. Entwicklungszusammenarbeit kann hier positive endogene Prozesse zwischen der jeweiligen Gesellschaft und dem Staat bzw. zwischen konkurrierenden Gesellschafts- und Elitegruppen unterstützen. Investitionsvorhaben müssen – wenn sie nachhaltig sein sollen – solide geplant und umgesetzt werden. Reformprozesse brauchen Zeit, langen Atem und »strategische Geduld«.<sup>7</sup>

Doch in fast allen Friedenseinsätzen hat die internationale Gemeinschaft versucht, möglichst schnell Wahlen abzuhalten. Natürlich sollten wir langfristig darauf hinarbeiten, dass internationale Friedensmissionen zu demokratisch legitimierten Staatsformen führen. Doch wer wie der außenpolitische Sprecher der FDP-Bundestagsfraktion Rainer Stinner Lehren aus den bisherigen

5 In Übergangsgesellschaften, die durch Zeiten heftiger Krisen oder gewaltsamer Konflikte gehen, soll internationale Strafgerichtsbarkeit dabei helfen, ihre schwierige Vergangenheit aufzuarbeiten. Damit wird ein Anreiz für prekäre Staaten geschaffen, selbst effektive rechtsstaatliche Strukturen aufzubauen. Der Internationale Strafgerichtshof ist daher ein wichtiges Instrument zur Stabilisierung prekärer Staaten, indem er sowohl an der normativen wie institutionellen Stabilisierung der Gesellschaften und ihrer staatlichen Ordnungen ansetzt, lautet das Fazit von Nicole Deitelhoff in diesem Band.

6 Siehe insbesondere den aufschlussreichen Beitrag von Hubert Knirsch, der die verschiedenen Instrumente und die Ordnungsfunktion internationaler Finanzinstitutionen erläutert.

7 Hier lohnt es sich, so Friedel H. Eggelmeyer vom Bundesentwicklungsministerium (BMZ) in seinem Beitrag, den Vergleich zu grundlegenden Reformvorhaben in Deutschland oder anderen Industrieländern – die zudem über weitaus günstigere Rahmenbedingungen verfügen – zu ziehen. Auch mit massivem Ressourceneinsatz könne kurzfristig nichts erkauf und noch weniger erzwungen werden.

Friedenseinsätzen zieht, weiß, dass zu frühe Wahlen den Stabilisierungsprozess behindern können. Das gilt vor allem dann, wenn es sich um ethnisch, religiös oder politisch tief gespaltene Gesellschaften handelt, in denen strukturelle Mehrheitsverhältnisse einem Machtwechsel durch Wahlen im Wege stehen. Gerade nach kriegerischen Konflikten bestehen bei zu frühen Wahlen zwei Gefahren: Zum einen werden Trennlinien vertieft und damit dauerhaft beibehalten, weil, wie in Bosnien-Herzegowina und Kosovo oder auch im Irak deutlich wurde, ethnisch geprägte Parteien die politische Landschaft prägen, denen allein die jeweiligen Bevölkerungsgruppen die Wahrung ihrer Interessen zutrauen. Die jeweiligen Wählergruppen treffen ihre Entscheidung auf Grund ihrer ethnischen und konfessionellen Zugehörigkeit und weniger auf der Grundlage politischer Sacherwägungen. Umgekehrt richten auch die politischen Parteien ihre Kommunikation dahingehend aus, die ethnischen Trennlinien zu verfestigen. Zum anderen kann das Vertrauen in den demokratischen Wahlprozess insgesamt geschädigt werden, wenn die Voraussetzungen für eine echte Wahl noch nicht erreicht sind. Schnelle Wahlen dienen jedoch der internationalen Gemeinschaft dazu, ihren Bevölkerungen zu Hause Potemkinsche Staaten mit demokratischen Fassaden zu demonstrieren, um mit derartigen »Erfolgen« ihre Abzugsperspektiven glaubhafter zu machen.

### Vorsicht: Signalwirkungen von Abzugsperspektiven

Demokratische Regierungen kommen nicht darum herum, auch auf das Ende des Engagements hin zu planen und diese an klaren Kriterien, so genannten Benchmarks, festzumachen. Das sind sie der eigenen Öffentlichkeit schuldig. Gleichzeitig ist aber darauf zu achten, dass man sich nicht auf konkrete Abzugstermine festlegt – schon um die Signalwirkungen vor Ort zu vermeiden.

Die westliche Gemeinschaft steht hier vor einem nur schwer auflösbaren Dilemma: Einerseits bedürfen – vor allem militärische – Interventionen in Räumen begrenzter Staatlichkeit der ständigen öffentlichen Legitimation angesichts einer skeptischen Bevölkerung zu Hause. Interventionen ohne Endperspektive sind damit schwer vermittelbar. Andererseits haben solche Abzugstermine in den Räumen selbst fatale Signalwirkungen, weil sich alle lokalen Beteiligten einschließlich der Gewaltakteure darauf einstellen können.

Wer als Einheimischer mit westlichen Entwicklungshelfern »kollaboriert«, läuft Gefahr, früher oder später von der internationalen Gemeinschaft im Stich gelassen zu werden und im schlimmsten Fall später schutzlos zu sein oder um das Leben seiner Angehörigen fürchten zu müssen. Diese Perspektive ist auch lokalen Gewaltakteuren bewusst; sie können die Präsenz der internationalen Gemeinschaft beobachtend aussitzen und ihr Pulver trocken halten.

Lokale und externe Helfer haben ebenfalls unterschiedliche Zeithorizonte im Blick. Nicht selten gibt es Wahrnehmungsunterschiede zwischen jenen, die mit den Schwierigkeiten vor Ort zu kämpfen haben, und jenen, die in den Regierungszentralen bzw. den internationalen Bürokratien die notwendige personelle und finanzielle bzw. politische Unterstützung für Stabilisierungseinsätze organisieren müssen. Die Helfer vor Ort wollen nachhaltige, längerfristige

Arbeit leisten, während das Engagement externer Entscheidungsträger in den Hauptstädten durch Projektmittel, Budgets oder Mandate sowie durch Wahlzyklen und bröckelnde Unterstützung der eigenen Bevölkerung zeitlich begrenzt ist.

Die schlechteste Lösung wäre sicherlich ein überstürzter Abzug, wie in Somalia, der zu Elend und Zerstörung führte. Die Vorstellungen von kurzen, schnell zu erledigenden Einsätzen, wie sie noch im Vorfeld der Balkan-Einsätze vorhanden waren, haben sich als unrealistisch herausgestellt. Bei jedem (künftigen) Einsatz muss also gut überlegt werden, ob das Engagement längerfristig zu rechtfertigen sein wird, und strategisch geplant werden, welche zur Verfügung stehenden Instrumente kooperativ am effizientesten, das heißt im multilateralen Rahmen, eingesetzt werden können.

### Notwendige Kooperation und Koordination ...

Die zahlreichen an Stabilisierungsmaßnahmen beteiligten externen Akteure haben eigene, durch ihre spezifischen Mandate und politischen Kulturen bedingte Vorstellungen davon, wie »Friedenseinsätze« betrieben werden sollten, welche Projekte Priorität haben, welche kurz- bis mittelfristigen Ziele anzusteuern und wie diese zu erreichen sind. Hinzu kommt, dass die meisten Staaten keine umfassenden Strategien (Stichwort: zivil-militärische Zusammenarbeit<sup>8</sup> im Sinne eines umfassenden Ansatzes)<sup>9</sup> entwickeln sowie Schwierigkeiten bei der Planung konkreter Maßnahmen und beim Vorhalten von Ressourcen haben. Auch Deutschland bildet hier keine Ausnahme. Doch was in den Hauptstädten an Koordination versäumt wird, überträgt sich meistens in Kompetenzwirrwarr vor Ort.

### ... auf nationaler Ebene

Deutschland hat sich an Auslandseinsätzen vorwiegend beteiligt, weil es sich von anderen aus Solidaritätsgründen dazu gedrängt fühlte; ein eigenes Konzept ist bislang nicht erkennbar. Zuweilen lobt man sich in Berlin dafür, dass man die Amerikaner mit dem »umfassenden Ansatz« eines Besseren belehrt habe, erkennt dabei aber, dass selbst auf nationaler Ebene der Anspruch Deutschlands, bei Stabilisierungs- und Friedenseinsätzen einen gesamtstaatlichen oder gar vernetzten Ansatz zu verfolgen, von der Wirklichkeit noch weit entfernt ist: Die in diesem Feld tätigen Ressorts folgen zum Teil unterschiedlichen Leitbildern, zum Teil arbeiten sie an der Umsetzung widersprüchlicher Konzepte, wie die Ausführungen von Stefan Mair deutlich machen.

Zwar gäbe es ein Organ, das dafür prädestiniert wäre, Unstimmigkeiten zwischen den Ressorts auszuräumen und einen gesamtstaatlichen Ansatz vorzugeben: den Bundessicherheitsrat. Dieses Gremium – ein Kabinettsausschuss der Bundesregierung für sicherheitspolitische Fragen – hat sich seit den 1980er Jahren im Wesentlichen auf Rüstungsexportfragen beschränkt. Trotz einer gewissen

8 Für ein »grundsätzlich anderes Sicherheitsverständnis« siehe den Beitrag des außenpolitischen Sprechers der Bundestagsfraktion Die Linke Wolfgang Gehrcke in diesem Band.

9 Grundlegender zu den konzeptionellen und praktischen Schwierigkeiten der zivil-militärischen Zusammenarbeit siehe den Beitrag von August Pradetto in diesem Band.

Aufwertung und Erweiterung 1998 hat es das Gremium nach Einschätzung vieler Beobachter nach wie vor nicht geschafft, die außenpolitisch relevanten Ressorts zu koordinieren. Um die Handlungsinstrumente im Bereich der Krisenprävention, der Entwicklungspolitik, der zivilen und militärischen Krisenbewältigung besser zu koordinieren, sollte dieses Gremium ausgebaut oder ein anderes ressortübergreifendes Instrumentarium zur Politikoptimierung etabliert werden. Die Federführung sollte entweder im Auswärtigen Amt oder, noch besser, im Bundeskanzleramt angesiedelt werden.<sup>10</sup> Auch nach Empfehlung des im Feldeinsatz erprobten Abgeordneten (Oberst a. D.) Roderich Kiesewetter von der CDU/CSU-Bundestagsfraktion sollte auf Ebene der Exekutive, namentlich des Bundeskanzleramts, ein übergreifender Lage-, Koordinierungs- und Entscheidungsstab eingerichtet werden. Dieser Stab könnte mit einem Berater für Nationale Sicherheit (BNS) verknüpft werden, um vier wichtige Aufgaben zu erfüllen. Damit könnte, erstens, die Beteiligung Deutschlands an laufenden internationalen Einsätzen besser koordiniert werden. Zweitens könnten die für Räume begrenzter Staatlichkeit ausschlaggebenden internationalen Entwicklungen, zum Beispiel Migration, Ressourcen oder Technologien, beobachtet und analysiert werden. Eine Verbesserung der internen Expertise würde zudem, drittens, die Kooperation mit externen Think-Tanks im In- und Ausland fördern, um die Trends noch besser einschätzen zu können. Schließlich könnte, viertens, dieser Stab einen wertvollen Beitrag für eine nationale Kommunikationsstrategie leisten, geht es doch darum, die komplexen Einsätze und gemeinsamen Interessen den Bevölkerungen im In- und Ausland – im Einsatzgebiet und gegenüber verbündeten Staaten – zu vermitteln. Eine derartige Koordinationsleistung wäre erforderlich, um auch künftig mit anderen Regierungen wie jenen der USA und Großbritanniens gesprächsfähig zu bleiben, die ihrerseits versuchen, umfassende Strukturen zu etablieren.

Bislang gibt es nur bei der Koordination einzelner Einsätze erste Fortschritte. Noch im Frühjahr 2009 scheiterte das Auswärtige Amt mit dem Versuch, aus seinen Reihen einen Afghanistan-Koordinator der Bundesregierung zu benennen. Mittlerweile konnte sich die neue Bundesregierung auf einen gemeinsamen Beauftragten verständigen, der nicht nur die Arbeit der Ressorts besser koordiniert, sondern auch Berlin gegenüber den Afghanistan-Koordinatoren internationaler Organisationen und anderer Staaten vertritt.

Die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik verfügt – unter anderem aufgrund der fehlenden institutionellen Voraussetzungen – noch nicht über ein Dokument, dem bescheinigt werden könnte, ein nationales Strategiekonzept zu sein. Zuweilen wird argumentiert, die Bundesregierung bedürfe eines solchen auch nicht, da es die Europäische Sicherheitsstrategie gebe. Darin bekennt sich die EU dazu, dass sie militärische Mittel aktiv einsetzen wolle, um ihre strategischen Ziele zu erreichen, insbesondere um Krisen zu verhüten oder zu bewältigen.<sup>11</sup> Doch wie auch in anderen Bereichen der EU-Sicherheitsstrategie wird diese Aussage nicht ope-

---

10 Weiterführende Anregungen gibt: Fritjof von Nordenskjöld, Alle Macht dem Kanzler. Plädoyer für eine effizientere außenpolitische Struktur der Bundesregierung, in: Internationale Politik (September/Oktober 2009), S. 92–95.

11 Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel 2003, S. 11.

rationalisiert. Die Europäische Sicherheitsstrategie kann deshalb eine nationale nicht ersetzen. Deshalb sollte eine nationale Strategie erarbeitet werden, die mit dem europäischen Rahmen vereinbar ist und ihn bestenfalls weiterentwickelt.

Am nächsten kommt einer nationalen Sicherheitsstrategie in Deutschland das Weißbuch der Bundesregierung, das zuletzt 2006 überarbeitet wurde. Sinngemäß heißt es darin, dass sich Deutschland an internationalen Stabilisierungseinsätzen beteiligen solle, um prekäre Staaten zu stabilisieren: »Grenzüberschreitende Risiken sowie inner- und zwischenstaatliche Konflikte fordern Deutschland auf neue Weise. Deshalb gilt es Risiken und Bedrohungen für unsere Sicherheit vorzubeugen und ihnen rechtzeitig dort zu begegnen, wo sie entstehen.«<sup>12</sup>

Doch die Bundeswehr ist (noch) nicht hinreichend für diese neuen Aufgaben gerüstet. Nach wie vor klafft eine große Lücke zwischen der Lageanalyse asymmetrischer Bedrohungen durch nichtstaatliche Akteure und der Praxis der Streitkräftebeschaffung und Ausrüstung, die noch überwiegend auf Szenarien zwischenstaatlicher Auseinandersetzungen des Kalten Krieges ausgerichtet sind. Die Bundeswehr braucht eine sinnvollere Investitionspolitik, die den gewandelten strategischen Umständen prekärer Staatlichkeit Rechnung trägt. Auch um mit seinen Bündnispartnern interoperabel zu bleiben, sollte künftige Streitkräfteplanung stärker die gebotenen Stabilisierungsaufgaben in den Blick nehmen, statt sich auf inzwischen unwahrscheinlichere zwischenstaatliche Kriege in Europa einzustellen. Vor diesem Hintergrund wirkt im Übrigen die Auseinandersetzung um die Abschaffung bzw. Aussetzung der Wehrpflicht eigenartig provinziell; die deutsche Diskussion ist im Ausland kaum nachzuvollziehen.

### ... auf internationaler Ebene

Die deutschen Beiträge zu Friedens- und Stabilisierungseinsätzen werden fast ausschließlich im multilateralen Rahmen geleistet. Bei den Auslandseinsätzen deutscher Soldaten dominiert der NATO-Rahmen, im großen Abstand gefolgt von EU- und UN-geführten Einsätzen. Die Feststellung des Bündnisfalles nur einen Tag nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 war mehr als eine bloße Solidaritätsbekundung mit den Vereinigten Staaten: Durch die Ausrufung der kollektiven Beistandsverpflichtung wurde die NATO zum globalen Akteur. Doch anders als im Kalten Krieg, als die sowjetische Bedrohung für die NATO-Verbündeten politische und militärische Zwänge sowie Solidarität schuf, werden laut Einschätzung von Michael Rühle die neuen Bedrohungen durch den internationalen Terrorismus und gescheiterte Staaten von den Verbündeten unterschiedlich bewertet. Mangels einer gemeinsamen Bedrohungswahrnehmung ist es schwierig, sich auf eine neue *Raison d'être* der Allianz zu einigen und Ressourcen für die neuen Aufgaben zu generieren. So kommen Versuche der NATO, mit so genannten Response Forces effektive militärische Strukturen aufzubauen, nur im Schnecken tempo voran.

Ebenso musste die EU immer wieder ihre ambitionierten Ziele zurückschrauben. Das ursprünglich an der Kosovo-Mission orientierte *Headline Goal* von 60 000 einsatzfähigen Soldaten blieb unerfüllt. 2003 beschloss die EU, 17 kleinere

<sup>12</sup> Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch 2006, Berlin 2006, S. 23, S. 62.



Einheiten, die Battle Groups, im Umfang von jeweils 1500 Mann zu bilden, die innerhalb von fünf bis zehn Tagen für eine Dauer von 30 Tagen einsatzfähig sein sollen – bislang aber noch nicht zum Einsatz gekommen sind.<sup>13</sup>

Die Europäische Union bräuchte dringend eine besser koordinierte Verteidigungs- und Militärpolitik. Abstimmungsbedarf gibt es vor allem im Brüsseler Institutionengefüge. Nach Einschätzung von Henning Riecke behindert die mangelhafte interne Koordination zwischen dem Rat und der Kommission die EU, kohärent gegenüber prekären Staaten aufzutreten. Mit den Instrumenten des Vertrags von Lissabon, so die Hoffnung des Jahrbuchautors, könne die EU nun für mehr Kohärenz in ihrer Außenpolitik sorgen.

27 nationale Armeen mit zusammen rund zwei Millionen Soldaten sind nicht nur wenig sinnvoll und nicht mehr zeitgemäß – sie sind auch zu teuer. Nicht jede Armee muss in Zukunft alles können; doch bisher ist es nicht gelungen, die nationalen Universalarmeen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) zu verzahnen.<sup>14</sup> Wenn Ressourcen gebündelt, Fähigkeiten koordiniert und redundante Waffen- und Ausrüstungssysteme überprüft würden, könnte bei gleicher oder erhöhter Schlagkraft viel Geld eingespart werden.<sup>15</sup> Frankreich hat während seiner EU-Ratspräsidentschaft 2008 versucht, dieses Thema zu forcieren. Durch die allseits angespannte Finanzlage in den europäischen Hauptstädten dürfte der Handlungsdruck zugenommen haben, Strukturen und Prozesse zu rationalisieren. Ein Teil der Einsparungen wäre aber auch nutzbar, um moderne Ausrüstung zu beschaffen oder um zivile, politische und diplomatische Maßnahmen zu finanzieren, die nicht minder wichtig sind.

Um ihr »Civilian Headline Goal« zu erfüllen, bemüht sich die EU seit 2004, ihre personellen und planerischen Kapazitäten für zivile Maßnahmen in Krisengebieten auszubauen, um für den Aufbau von Rechtsstaatlichkeit und ziviler Verwaltung, Überwachungsmissionen und Polizeiaufgaben gerüstet zu sein. Für EU-Polizeimissionen sollen die Mitgliedstaaten freiwillig Polizisten bereitstellen, die auf die besonderen Anforderungen im Auslandseinsatz vorbereitet sein müssen. Doch nur wenige Staaten haben zentral geführte, paramilitärische Polizeikräfte, wie etwa die französische Gendarmerie oder die italienischen Carabinieri, die im Regierungsauftrag entsendet werden können.<sup>16</sup> Dies ist eine skandalöse Situation angesichts der Gefahren in Räumen begrenzter Staatlichkeit. Weitaus wichtiger als die militärische Bekämpfung von Gewaltakteuren ist in den meisten prekären Staaten die Ausbildung örtlicher Polizeikräfte, um rechtsstaatlich gebundene öffentliche Sicherheit herzustellen. Dahingehend hat in Afghanistan

13 Vgl. Karl-Heinz Kamp, Europäische »Battle Groups« – ein neuer Schub für die ESVP? (Konrad-Adenauer-Stiftung, Analysen und Argumente Nr. 15), Berlin 2004.

14 Eine Übersicht und Handlungsanleitungen bietet das International Institute for Strategic Studies, European Military Capabilities. Building Armed Forces for Modern Operations, London 2008.

15 Diese »militärische Revolution« fordern schon seit Jahren Gilles Andréani, Christoph Bertram und Charles Grant, Europe's Military Revolution, London 2001; vgl. auch Michael Küllmer, Die Umgestaltung der europäischen Streitkräfte, Baden-Baden 2008.

16 Siehe vor allem den Beitrag von Carlo Masala in diesem Band. Ausführlicher zu den großen Unterschieden bei der Ausstattung, Ausbildung und Planung der einzelnen EU-Staaten im Bereich ziviles Personal (inklusive Polizei) siehe Daniel Korski und Richard Gowan, Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe's Civilian Capabilities, London 2009.

die internationale Gemeinschaft einschließlich der Bundesrepublik Deutschland bisher kollektiv versagt.

Auch die NATO wird künftig auf diese zivilen Ressourcen angewiesen sein. Im Rahmen der Debatte um das neue strategische Konzept der Allianz wurde unter anderem diskutiert, ob das Bündnis sich selbst zivile Kapazitäten schaffen soll. Die USA drängen seit geraumer Zeit darauf, dass der NATO jene zivilen Kapazitäten zur Verfügung gestellt werden, welche die EU-Staaten bereits innerhalb der Union entwickeln.<sup>17</sup> Dieser pragmatische Vorschlag dreht die bisherige »Berlin-Plus«-Debatte, in der es um NATO-Ressourcen für die EU ging, ins Gegenteil und fragt danach, was insbesondere die GSVP für die NATO leisten und wie sie damit zu einer verbesserten Kooperation beitragen kann.<sup>18</sup> Doch zwischen den beiden Organisationen bestehen nur rudimentäre Kooperationsbeziehungen. So behindern unter anderem die Türkei und Griechenland den ohnehin gestörten politischen Dialog zwischen EU und NATO. Die NATO-EU-Beziehungen sind von der angestrebten »strategischen Partnerschaft« noch weit entfernt.

Auch ein Teil der UN-Bürokratie steht der NATO skeptisch gegenüber. Ob die Unterzeichnung der lange vorbereiteten NATO-UN-Erklärung im September 2008 doch noch einen positiven Signalcharakter für andere Akteure zeitigen wird, bleibt weiterhin abzuwarten.<sup>19</sup> Bereits davor, 2007, haben die EU und die Vereinten Nationen regelmäßige Konsultationen vereinbart, um rechtzeitig über mögliche Einsatzanfragen unterrichtet zu sein.

Zunächst bestünde innerhalb der Vereinten Nationen selbst Koordinationsbedarf. Doch anstatt Integrationsdefizite zu überwinden, so die Beobachtung von Winrich Kühne, werden die Planungs-, Entscheidungs- und Führungsprozesse eher komplizierter gemacht. Es ist allerdings nicht das UN-Sekretariat, sondern es sind der Sicherheitsrat, die Generalversammlung und ihre Gremien, also letztlich die UN-Mitgliedstaaten, die diesen Missstand maßgeblich zu verantworten haben. Die meisten von ihnen, insbesondere die Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats, haben an effektiven, tief greifenden Reformen kein Interesse.

Dennoch gibt Kühne jenen Militärs und Sicherheitspolitikern, die sich gerne abfällig über die »Ineffektivität der UN-Einsätze« (etwa im Vergleich zu denen der NATO oder der EU) auslassen, in seinem Beitrag zwei Erkenntnisse zu bedenken: Erstens korreliere die seit ungefähr Mitte der 1990er Jahre abnehmende Zahl der Konflikte und kriegsbedingter Toten (und zwar um Millionen, ganz anders als die Massenmedien suggerieren) mit dem verstärkten internationalen Ressourceneinsatz bei Konfliktmanagement-, Friedens- und Peacebuilding-Missionen.<sup>20</sup> Zweitens seien die Kosten für jeden UN-Blauhelm im Vergleich

17 Vgl. James Dobbins, NATO Peacekeepers Need a Partner, in: International Herald Tribune, 30.9.2005.

18 Vgl. Helga Haftendorn, Für einen neuen strategischen Dialog im Bündnis. Dialogfähigkeit als Anpassungsaufgabe der NATO, in: Henning Riecke (Hrsg.). Die Transformation der NATO. Die Zukunft der euroatlantischen Sicherheitskooperation, Baden-Baden 2007, S. 141–174.

19 Vgl. Michael F. Harsch, Janka Oertel und Johannes Varwick, UN-NATO-Erklärung: Wenig Lärm um (fast) nichts, in: Vereinte Nationen, 57 (2009) 1, S. 10.

20 Dies belegen: Michael W. Doyle und Nicholas Sambanis, Making War and Building Peace: United Nations Peace Operations, Princeton 2006; Human Security Brief 2006, S. 18–20, <<http://www.hsrgroup.org/docs/Publications/HSB2006/2006HumanSecurityBrief-FullText.pdf>> (abgerufen am 17.8.2010); Human Security Report 2005 und 2009 (Oxford); Paul Collier und Anke Hoeffler, The Challenge of

zu denen für Soldaten, die durch die USA, die NATO oder andere NATO-Verbündete für Friedenseinsätze gestellt werden, um ein Vielfaches geringer.<sup>21</sup> Aus diesen Effektivitäts- und Effizienzgründen sollten UN-Instrumentarien wie das Department of Peacekeeping Operations (DPKO) und die UN-Kommission für Friedenskonsolidierung gestärkt und besser ausgestattet werden. Wer die Peacekeeping-Operationen der UN erst nicht angemessen ausrüstet, darf sich hinterher nicht über deren Ineffektivität beklagen.

Ferner sollten Regionalorganisationen dazu angehalten werden, ihrer Verantwortung besser gerecht zu werden, zumal im Falle scheiternder Staaten der Hauptteil der Kosten auf die unmittelbaren Nachbarn fällt. Doch die Beteiligung an friedenserhaltenden oder friedenschaffenden Missionen in Afrika, entweder auf der Basis eines eigenen Mandats (zum Beispiel die African Mission in Somalia/AMISOM) oder im Zuge hybrider, gemeinsam mit den Vereinten Nationen durchgeführter Missionen (wie die African Mission in Sudan/AMIS), überfordert die Afrikanische Union (AU) – logistisch wie finanziell. Die AU ist darauf angewiesen, Satelliten- und andere Aufklärungsdaten durch Dritte zu beziehen, sie muss Lufttransportkapazitäten für ihre Truppen anmieten und ist, da der African Peace Fund nicht funktioniert, größtenteils von externer Finanzhilfe abhängig. Auf absehbare Zeit, so der Jahrbuchautor Ulf Engel, wird die AU in ihrem Bemühen, eine neue Friedens- und Sicherheitsarchitektur zu etablieren, noch stark von der Zusammenarbeit mit nichtafrikanischen Akteuren abhängen.

Schließlich sollten Regionalmächte wie China, Indien und Russland mit dem Hinweis auf deren regionale Sicherheitsinteressen angehalten und mit Entgegenkommen in anderen Politikbereichen dazu bewegt werden, ihren Beitrag für eine stabile Weltordnung zu leisten. Vor allem China muss als »responsible stakeholder« eingebunden werden, die Lage in Afghanistan stabilisieren zu helfen, vor allem, indem es mäßigend auf Pakistan einwirkt. Denn nur, wenn es gelingt, Pakistan davon zu überzeugen, dass die neuen asymmetrischen Bedrohungen innerhalb seiner Grenzen für das Regime in Islamabad gefährlicher sind als eine mögliche zwischenstaatliche Konfrontation mit Indien, können militärische Kapazitäten der Grenzsicherung zu Indien freigesetzt werden, um das Regime vor terroristischen Bedrohungen im Innern zu schützen. Dabei bedarf es wohl auch geschickter Diplomatie, um den Sorgen auf pakistanischer Seite zu begegnen, dass Indien versuche, Fuß in Afghanistan zu fassen und dort Einfluss zu nehmen.

Aufgrund des Konflikts mit Pakistan verfügt Indien traditionell über gute Beziehungen zu Afghanistan. Seit der Intervention der internationalen Gemeinschaft 2001 ist Indien zu einem der größten Geber in Afghanistan geworden und hat seitdem über eine Milliarde Dollar in den Wiederaufbau des Landes investiert. Neu-Delhi ist an einer Reihe von Infrastrukturprojekten beteiligt und hat auch seine Unterstützung im Rahmen des Indian Technical and

---

Reducing the Global Incidence of Civil War, Centre for the Study of African Economics, Oxford University 2004.

21 Vgl. William J. Durch et al., *The Brahimi Report and the Future of Peace Operations*, The Stimson Center, Washington, DC, 2003.

Economic Cooperation (ITEC)-Programm bilaterale Hilfen für Afghanen deutlich ausgeweitet.

Auch Russland sollte ein Kooperationsinteresse haben. Zwar versuchen Geostrategen in Moskau zu verhindern, dass das durch den Untergang der Sowjetunion entstandene Machtvakuum in seiner Nachbarschaft durch andere Mächte, vor allem die USA, gefüllt wird. Doch Russland ist offensichtlich damit überfordert, einen Raum zu stabilisieren, den es als seine Einflusszone beansprucht (im so genannten nahen Ausland).<sup>22</sup> Um vorzubeugen, dass die Konflikte in Afghanistan seine Nachbarschaft weiter destabilisieren, sollte Russland daran interessiert sein, mit den USA die Lage zu stabilisieren. Nach dem »Neustart« der Beziehungen ging Washington auf das Angebot Moskaus ein, russisches Territorium für den Nachschub zu nutzen. US-Außenministerin Hillary Clinton befürwortete denn auch mit Nachdruck die Wiederaufnahme der Zusammenarbeit mit Russland, die nach dem Georgien-Krieg auf Drängen der Bush-Regierung auf Eis gelegt wurde. Die Außenminister der 26 NATO-Staaten beschlossen demnach, die formellen Sitzungen des NATO-Russland-Rats wieder aufzunehmen. Das sei nach Einschätzung der US-Außenministerin eine »Plattform für Zusammenarbeit« bei Themen, die im Interesse der NATO-Staaten sind, wie etwa der »Zugang zu Afghanistan«.<sup>23</sup>

## Realistischere Ziele formulieren

Diese Entwicklung reflektiert ein Umdenken der westlichen Führungsmacht. Wollte sie zunächst – insbesondere in der ersten Amtszeit der Regierung von George W. Bush – noch im Alleingang Demokratie nötigenfalls mit militärischen Mitteln weltweit etablieren, so ist mittlerweile die ursprünglich idealistische Euphorie realistischeren Erwägungen gewichen. Die externen so genannten Demokratisierungsbemühungen hatten, wie Henner Fürtig in seinem Beitrag zum »Regimewechsel« im Irak erläutert, von Beginn an mit einem Glaubwürdigkeitsproblem, vor allem in der muslimischen Welt, zu kämpfen. Angesichts der rapide schwindenden Unterstützung in der Bevölkerung und im Kongress versuchen die USA nicht mehr ganze Regionen zu transformieren (»Broader Middle East«), sondern vielmehr einzelne Länder zu stabilisieren, etwa Afghanistan – um den Zerfall Pakistans zu verhindern. Nach der religiös aufgeladenen, manichäischen Aufteilung in Gut und Böse ist man mittlerweile besser beraten, gangbare politische Kompromisse zu finden und sich mit kooperationswilligen Taliban-Führern zu arrangieren.

Auch in Großbritannien sind die zu Beginn der Labour-Regierung eindeutig vernehmbaren moralischen Untertöne, artikuliert vom damaligen Premier Tony Blair und seinem Außenminister Robin Cook, nun eingedämmt, wie Bastian Giegerich in seinem Beitrag aus London berichtet. Die Mischung aus Interessen und Werten, die unter Blair das Militär als »Streitmacht für das Gute« erschienen ließ und von Beobachtern als »kriegerische humanitäre Einstellung« bewertet

22 Siehe dazu die Beiträge von Stefan Meister und Uwe Halbach in diesem Band.

23 Erklärung der US-Außenministerin auf der Pressekonferenz beim Treffen der NATO-Außenminister am 5. März 2009, <<http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/03/120068.htm>> (abgerufen am 17.8.2010).

wurde, wird nun durch die Brille der ernüchternden Erfahrungen seit 1999 realistischer gesehen.

Auch die um die isolationistische und pazifistische Grundhaltung ihrer Bevölkerung wissenden deutschen Entscheidungsträger haben humanitäre Gründe bemüht, um das internationale Engagement zu rechtfertigen. Statt sich damit zu begnügen, Interventionen als Strategien zu begründen, die massenhaftes Sterben und Leid der Zivilbevölkerung verhindern, Gewaltkonflikte beenden und zerrüttete Gesellschaften stabilisieren sollen, haben deutsche Volksvertreter den Soldaten ein ums andere Mal sehr viel weiter reichende Missionen wie die Verbreitung von Demokratie, Recht und Entwicklung auf die Fahnen geschrieben. Doch diese hehren Ziele sind bislang verfehlt worden. Dementsprechend schwierig wird es für die politisch Verantwortlichen, ihr Statebuilding zu vermitteln.

Vierorts wurde die Politik von den Medien aufgefordert, den juristisch und politisch motivierten Eiertanz um die Charakterisierung des Bundeswehreinsatzes zu beenden und ihn als »Krieg« zu bezeichnen.<sup>24</sup> Dabei wurde von einigen Journalisten aber auch selbstkritisch eingeräumt, dass nicht nur die Politiker, sondern auch ein Großteil der Medienschaffenden lange Zeit den Einsatz der Bundeswehr als reine »Stabilisierungsmission des friedlichen Aufbaus« verstanden haben.<sup>25</sup> Daraus leitete sich auch eine Art moralischer Überlegenheit gegenüber dem betont militärischen Vorgehen der Verbündeten ab. Diese Darstellungsweise blieb nicht ohne Folgen für die Stimmung in der Bevölkerung: »Es überrascht daher nicht, wenn ein Großteil der Deutschen das Engagement der Bundeswehr in Afghanistan nicht in Beziehung zur eigenen Sicherheit setzt.«<sup>26</sup> Dass die Bundesregierung inzwischen begonnen hat, der Bevölkerung reinen Wein einzuschenken, ist daher überfällig, wenn nicht schon zu spät.

## Selbstverständnis klären

In dem Maße, wie Friedenseinsätze künftig immer mehr Kampftruppen und Menschenleben fordern, wird in den Ländern des westlichen Bündnisses an der innenpolitischen Heimatfront die Unterstützung für das internationale Engagement sinken. Das ist selbst in Nationen wie den USA, Großbritannien und Frankreich problematisch, deren Selbstverständnis und militärische Fähigkeiten bisweilen noch robustere Mandate ermöglichen. Das ist ein umso größeres Problem für »Friedensmächte« wie Japan, Kanada und Deutschland, in denen derartige Kampfeinsätze nicht dem Selbstbild des Frieden stiftenden Japanese, Kanadiers oder Deutschen entsprechen.

Besonders schwierig ist es, der deutschen Öffentlichkeit zu vermitteln, dass ihre Sicherheitsinteressen unter anderem auch am Hindukusch verteidigt werden müssen, wie es der damalige Verteidigungsminister Peter Struck formuliert hat. Die in Deutschland vorherrschende isolationistische und pazifis-

24 So zum Beispiel Berthold Kohler, Die Quadratur des Krieges, in: FAZ.NET, 14.9.2009, <<http://www.faz.net>> (abgerufen am 17.8.2010).

25 Walter Schilling, Bundeswehr im Afghanistan-Krieg, in: mut. Forum für Kultur, Politik und Geschichte, 507/Dezember 2009, S. 14–19, hier S. 16.

26 Ebd.

tische Grundhaltung der Bevölkerung kann zwar leichter überwunden werden, wenn das internationale Engagement humanitär begründet wird. Doch die Unterstützung wird umso geringer, je mehr die militärische Dimension eines Einsatzes deutlich wird, vor allem immer dann, wenn Soldaten im Kriegseinsatz fallen. Ebenso beeinträchtigen die in der militärischen Umgangssprache euphemistisch als Kollateralschäden bezeichneten zivilen Opfer das Selbstbild des deutschen Soldaten als Freund und Helfer.

Die Kluft zwischen der Öffentlichkeit und politischen Entscheidungsträgern wird insbesondere relevant, weil die Bundeswehr – wie vom Bundesverfassungsgericht wiederholt bestätigt und von den Abgeordneten unisono gefordert – ein Parlamentsheer ist.<sup>27</sup> Nicht selten wird – um die Unterstützung des Bundestags für eine Beteiligung an internationalen Friedensmissionen zu erreichen – ein weniger robustes und zeitlich begrenztes Mandat formuliert, das sich als ineffektiv erweist und damit weder den (Kooperations-)Erfordernissen vor Ort noch den gewünschten Erfolgskriterien im eigenen Land genügt.

Eine Grundsatzdebatte ist überfällig – so auch das Fazit von Stefan Mair, der die deutschen Friedenseinsätze in diesem Band analysiert hat: »Definiert Deutschland seinen Beitrag zu Friedens- und Stabilisierungseinsätzen vorwiegend nichtmilitärisch und ist den entsandten Soldaten der Waffeneinsatz nur für den Selbstschutz und zur Nothilfe erlaubt? Oder nähert es sich in seiner Rollenwahrnehmung dem Verständnis anderer Staaten an, für die der aktive Einsatz von militärischer Gewalt und das Führen von Krieg legitime Mittel sind, um sich nicht nur selbst zu verteidigen, sondern Aufstände zu bekämpfen, Frieden und Stabilisierung in Konfliktregionen zu erzwingen?« Die deutsche Politik sollte diese grundlegende Frage klären, nicht zuletzt auch um den Einsatz von Geld und Menschenleben gegenüber ihrer Bevölkerung zu rechtfertigen.

## Legitimation durch Kommunikation: Die Bürger mitnehmen

Politische Repräsentation hat gleichermaßen zwei Aufgaben zu erfüllen: Responsivität – das Eingehen auf Anliegen der Wähler – und politische Führung. Beide Aufgaben stehen in der Regel in einem Spannungsverhältnis.<sup>28</sup> Für Bundeskanzlerin Angela Merkel, die das repräsentative Element der Demokratie hervorhebt, bleibt es für Regierung und Parlament wichtig, unabhängig von deskopisch ermittelten Meinungen Entscheidungen zu fällen und dann für diese zu werben, um die Bevölkerung im Laufe der Zeit zu überzeugen. Als die Bundeswehr peu à peu weltweit mehr Verantwortung übernommen habe, sei dies gegen die Mehrheit der Deutschen erfolgt, so Merkel. Wie auch bei anderen wichtigen außenpolitischen Entscheidungen habe sich erst im Nachhinein die Haltung der Deutschen verändert, gab die Regierungschefin zu bedenken.<sup>29</sup>

27 Kritisch zur »Verfassungspolitik« des Bundesverfassungsgerichts äußert sich Robert Christian van Ooyen in diesem Band.

28 Vgl. Hannah F. Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley, Los Angeles, CA, und London 1967, S. 209 f.

29 Angela Merkel, Rede der Bundeskanzlerin zur Vorstellung des Allensbacher Jahrbuchs der Demoskopie »Die Berliner Republik«, 3.3.2010, in: REGIERUNGonline, <<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2010/03/2010-03-03-merkel-allensbach.html>> (abgerufen am 17.8.2010), S. 2.

Nach beinahe einem Jahrzehnt Kriegseinsatz in Afghanistan und über 40 gefallenen deutschen Soldaten sowie zahlreichen getöteten Polizisten und zivilen Helfern wäre es an der Zeit, die eigene Bevölkerung über den Einsatz aufzuklären, um damit auch für Unterstützung zu werben. Wenn etwa im Oktober/November 2009 nach der (auch die Aufmerksamkeit der Medien erregenden) Bombardierung entführter Tanklastzüge bei Kunduz<sup>30</sup> etwa die Hälfte der Befragten angibt, vom ISAF-Einsatz zwar gehört bzw. gelesen zu haben, aber nichts Konkretes darüber zu wissen,<sup>31</sup> gibt es wohl noch einiges zu tun, um auch die »Bürgerinnen und Bürger in unserem Lande« mit Hintergrundinformationen über den Einsatz unserer Bundeswehr »mitzunehmen«.

Sicherlich ist das keine leichte Aufgabe. Die Auslandseinsätze deutscher Soldaten bedeuten einen dramatischen Wandel für ein Land, das nahezu vier Jahrzehnte lang in der Überzeugung lebte, dass seine Soldaten außer zur Landes- und Bündnisverteidigung niemals eingesetzt werden dürften. Die meisten Abgeordneten im Deutschen Bundestag, deren zentrale Aufgabe es sein sollte, gesellschaftliche Präferenzen zu repräsentieren und Regierungsentscheidungen (als Opposition) zu kontrollieren und (als Regierungsfraktion) zu kommunizieren,<sup>32</sup> haben weder das dafür erforderliche Fachwissen und die nötigen Mitarbeiterressourcen noch haben sie politische Anreize, um in ihren Wahlkreisen außenpolitische Themen zu diskutieren oder gar ihre Entscheidungen zu erklären, wenn sie Soldaten in den Krieg schicken.<sup>33</sup> Wenn das Erfordernis des Parlamentsvorbehalts darauf gründet, dass Repräsentanten der Gesellschaft (sprich Volksvertreter) nach bestem Wissen und Gewissen über Leben und Tod deutscher Soldaten mitentscheiden sollten, dann muss sich die politische Praxis gründlich an dieser theoretischen Grundannahme messen und sich fragen lassen, ob Wissen und Begründungszusammenhänge in jedem Fall der Reichweite der Entscheidung entsprochen haben.

»Im Bundestag sollte rasch mit einer Diskussion unserer sicherheitspolitischen Interessen begonnen werden, um eine gesamtgesellschaftliche Debatte anzuregen«, fordert Roderich Kiesewetter von der CDU/CSU-Bundestagsfraktion. Ebenso der außenpolitische Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion: »Die Bundesrepublik führte in ihrer Geschichte bislang zwei große außenpolitische Debatten: über die Westbindung und über die Entspannungspolitik. Die eine gab dem neuen Staat Halt, die andere verschaffte ihm außenpolitischen Spielraum in Europa.« Jetzt ist es nach Dafürhalten von Rolf Mützenich an der Zeit, »grundlegend darüber zu diskutieren, was Deutschland in einer entgrenzten Welt zum Aufbau prekärer

30 Als der Einsatz der Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe (ISAF) wegen der Bombardierung entführter Tanklastzüge bei Kunduz am 4. September 2009 mit zahlreichen zivilen Todesopfern im Zentrum der Medienaufmerksamkeit war.

31 Thomas Bulmahn, Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsklima in Deutschland. Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung Oktober/November 2009 (Kurzbericht), Strausberg 2010, S. 33 f.

32 Neben der Kontroll- ist die Kommunikationsfunktion eine der wichtigsten Funktionen moderner Parlamente: »Legitimation durch Kommunikation« – so der politikwissenschaftliche Lehrsatz von Heinrich Oberreuter, Kann der Parlamentarismus überleben? Bund-Länder-Europa, Zürich 1978 (2. Aufl.), bes. S. 44–50.

33 Vgl. Eric Chauvistré, Robuste Illusionen, in: Internationale Politik (März 2009), S. 84–95; hier S. 85 und S. 90 f.

Staaten konzeptionell und materiell beitragen kann und will.« Wer auf Dauer verhindern will, dass sich in Deutschland eine isolationistische Grundstimmung in der Außenpolitik breitmacht, muss diese Grundsatzdebatte führen. Bisher haben sich die politisch Verantwortlichen davor gedrückt und damit eine Legitimationskrise in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik heraufbeschworen.

Nationale Interessen wie auch das Gemeinwohl sind nicht in Stein gemeißelt. Sie stehen in demokratisch verfassten Staaten nicht a priori fest, sondern sollen durch kontroverse Debatten immer wieder aufs Neue festgelegt werden.<sup>34</sup> Sie sind das jeweilige Ergebnis eines laufenden pluralistischen Diskussionsprozesses. Zu diesem Zweck sollte das Weißbuch der Bundesregierung zur Sicherheitspolitik aus dem Jahre 2006 künftig jährlich fortgeschrieben werden oder noch umfassender eine Nationale Sicherheitsstrategie debattiert werden.

Dabei gäbe das Haushaltsbewilligungsrecht den Abgeordneten ein Mitspracherecht und Mitgestaltungspotenzial. Die Haushaltspolitiker sind dafür verantwortlich, die für die Auslandseinsätze erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen und diese nach allgemein nachvollziehbaren Kriterien zu gewähren. Dabei könnte auch jährlich geprüft werden, ob die jeweiligen Einsätze der deutschen »Parlamentsarmee« im nationalen Interesse liegen. Ähnliche Debatten könnten mit Blick auf das Engagement von Polizeikräften sowie Regierungsorganisationen wie der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) oder des Technischen Hilfswerks (THW) im Bereich der Entwicklungspolitik und zivilen Aufbauhilfe geführt werden.

Dazu wäre es aber notwendig, entsprechend den zu verbessernden Koordinationsleistungen in der Exekutive auch die Organisation des Bundestags den neuen Problemlagen anzupassen. Analog zum Aufbau eines Stabes im Bundeskanzleramt könnte auch die Ausschussorganisation des deutschen Parlaments umorganisiert und mit zusätzlichen Mitarbeitern ausgestattet werden, um einsatzbezogene, übergreifende Ausschussarbeit leisten zu können.

## Deutungsmacht der Medien berücksichtigen

Durch ihre kommunikative Zurückhaltung haben es Politiker bislang den Medien überlassen, die Agenda zu bestimmen und den Rahmen der inhaltlichen Auseinandersetzung festzulegen. Anstatt proaktiv den außenpolitischen Kontext ihrer Entscheidungen zu erklären, laufen deutsche Politiker jedes Mal aufs Neue Gefahr, dann in Krisenfällen immer nur reagierend politische Nebenkriegsschauplätze sichern zu müssen oder als Getriebene der Macht des Faktischen zu erscheinen. Damit überlässt die Politik den Medien, namentlich einer Handvoll außenpolitisch interessierter Journalisten, die Diskurshoheit und somit die Deutungsmacht über die Interessen und Werte Deutschlands.

Die von den meisten nicht direkt erfahrbare Kriegswelt wird von den Medien mit (Sprach-)Bildern definiert. Massenmediale Berichterstattung ist besonders

<sup>34</sup> Vgl. Hanns W. Maull, Nationale Interessen! Aber was sind sie? Auf der Suche nach Orientierungsgrundlagen für deutsche Außenpolitik, in: Internationale Politik (Oktober 2006), S. 62–76, hier S. 76.



prägend für das Meinungsbild bei Fragen der Außenpolitik.<sup>35</sup> Aufgrund ihrer spezifischen Selektionskriterien sind Medien besonders an Negativmeldungen interessiert. Die alltägliche mühsame Arbeit, in den Krisengebieten Strukturen und Vertrauen aufzubauen, ist nicht medientauglich. Vielmehr dominieren Bilder von Gewalt die Nachrichten. Besonders interessant für Kommentatoren ist, wenn die Regierung (bzw. die eine oder andere Partei) Probleme hat, die eigenen Reihen zusammenzuhalten und Unterstützung in der Bevölkerung für ihre Auslandseinsätze zu erhalten.

Die dabei zu Grunde gelegten, meist von den Medien selbst finanzierten, »repräsentativen« Umfragen sind nur Momentaufnahmen, insbesondere nach Ereignissen wie dem opferreichen Angriff auf die Tanklastwagen bei Kunduz. Solche Meinungsbilder spiegeln häufig jene dramatischen Medienbilder von der Front wider, die tags zuvor gesendet oder gedruckt wurden, und sind nicht selten suggestiven Fragestellungen geschuldet.

Auch hier fehlt eine längerfristige, differenzierte Perspektive, die den häufig behaupteten »Meinungswandel« belegen könnte.<sup>36</sup> Die Aktualität der Medien bezieht sich bestenfalls auf unmittelbar bevorstehende, zumeist aber auf bereits erfolgte Ereignisse: wenn in Afghanistan das Kind bereits in den von deutschen Soldaten gebauten Brunnen gefallen ist. Vielmehr sollten die Redaktionen ihren Mitarbeitern die erforderliche Zeit und Geldmittel geben, die Lage vor Ort zu recherchieren und künftige Entwicklungen einzuschätzen,<sup>37</sup> um faktengestützt Politik und Öffentlichkeit als Frühwarnsystem zu dienen.

## Vorausschauen und vorbeugend handeln

Die eigentliche strategische Herausforderung für die Politik besteht darin, vorbeugend zu handeln, das heißt drohende Erosionsprozesse in prekären Staaten zu erkennen und zu stoppen oder zumindest abzufedern. Gelegenheit dazu hätte sie: Obwohl es in den vergangenen Jahren gelungen ist, in der DR Kongo und im Sudan Gewalt und Verbrechen gegen die Menschheit einzudämmen, sind weiterhin Eskalationen möglich. Da die Ursachen der Konflikte nicht nachhaltig bearbeitet sind, ist ein Ausbruch erneuter Gewalt sowohl in Darfur als auch im Südsudan keineswegs auszuschließen. Die Partner des Umfassenden Friedensabkommens 2005 geben nach Einschätzung von Annette Weber und Denis Tull »wenig Anlass zur Hoffnung, dass sie sich ernsthaft auf eine friedliche Sezession des Südsudan oder eine demokratische Transformation des Gesamtsudan als Folge des Referendums im Januar 2011 vorbereiten«.

Ferner ist bereits heute abzusehen, dass selbst bei umfangreicher Unterstützung seiner Nachbarn der Abwärtstrend des Jemen nur noch abgeschwächt, nicht aber mehr aufgehalten werden kann. Laut Einschätzung von Guido Steinberg sind

35 Vgl. Christoph Weller, Die öffentliche Meinung in der Außenpolitik. Eine konstruktivistische Perspektive, Wiesbaden 2000, S. 169–187.

36 Ausführlicher zur Sichtweise der Medien siehe die Beiträge von Martin Löffelholz und Kathrin Schleicher in diesem Band.

37 Viele Rundfunk- und TV-Anstalten und Tageszeitungen leisten sich keine eigenen Auslandskorrespondenten mehr, sondern sind auf die Berichte zumeist internationaler Agenturen angewiesen.

die wirtschaftliche Substanz des Landes zu prekär, die sozialen, demografischen und ökologischen Probleme zu vielfältig, als dass sich der Jemen wieder erholen könnte.

Selbst wenn es der Politik gelänge, diese Entwicklungsszenarien zu verhindern, könnte man damit keine (außen-)politischen Lorbeeren ernten. Denn es ist unmöglich zu beweisen, dass das eigene Handeln eine Krise verhindert hat. Aus demselben Grund ist es im Zeitalter von Effizienz und Erfolgskontrolle schwierig, Ressourcen für Entwicklungshilfe und vorausschauende Diplomatie aufzubringen. Aber man würde sich damit künftige Kriegseinsätze ersparen, die mehr Geld und insbesondere Menschenleben kosten und den eigenen Wählern und der Zivilbevölkerung vor Ort noch schwerer zu vermitteln sind.

Es ist immer problematisch, nach Gewaltausbrüchen nur reagieren zu können, denn aus gewalttätig ausgetragenen Konflikten erwächst die größte Belastung für den kommenden Aufbau staatlicher Strukturen. In von Kriegen zerklüfteten Gesellschaften ist es um einiges schwieriger, Institutionen und Kapazitäten aufzubauen. Zunächst geht es darum, die verfeindeten Kriegsparteien zu entwaffnen, Gewalt und Kriminalität einzudämmen sowie Flüchtlingsströme und eine grausame Vergangenheit zu bewältigen.

Das heißt, wir müssen die gewaltsame Eskalation von Konflikten verhindern, indem wir frühzeitig die Streitparteien dabei unterstützen, die Konfliktursachen zu beseitigen und nicht nur die Symptome mit militärischen Mitteln zu bekämpfen versuchen. Doch auch wenn das Ziel Prävention ist, zwingt uns die Realität oft zur Krisenbearbeitung und -nachsorge. Hierbei können die Streitkräfte bestenfalls ein sicheres Umfeld für Friedensprozesse und damit Zeitfenster für zivile Krisenbewältigung schaffen, nicht aber den Frieden selbst, wie Kerstin Müller von Bündnis 90/Die Grünen in ihrem Plädoyer für eine »präventive Außenpolitik« ausführt: »Man muss also das eine tun, ohne das andere zu lassen.«

Prävention wäre auch das Leitmotiv der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Doch die EU tritt nur selten vorbeugend auf, wenn eine militärische Intervention oder politisch-wirtschaftlicher Druck notwendig wären. Meistens reagiert die EU erst dann, wenn eine Krise bereits eskaliert ist und staatliche Kontrolle sich aufgelöst hat. »Die EU, stolz auf ihre ›Soft Power‹, verwirkt damit ihren Einfluss auf das Geschehen und kann im Krisenfall zu wenig Druck auf die entscheidenden Akteure ausüben«, bringt es Henning Riecke in seinem Beitrag auf den Punkt. Dabei läge es an den großen Mitgliedstaaten wie Deutschland, eine selbstbewusstere, proaktive Politik in der EU voranzutreiben und zu vermitteln.

Gleichwohl hat es in Berlin einige erste Ansätze für eine präventive Friedens- und Stabilisierungspolitik gegeben, die ausgebaut werden könnten: Hierzu zählen das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), der Zivile Friedensdienst (ZFD) und der Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung. Dieses 2004 von der damaligen rot-grünen Bundesregierung erarbeitete Gesamtkonzept, dessen Schwerpunkt auf der Früherkennung bzw. Krisenprävention und weniger auf der Krisennachsorge und dem Statebuilding nach Konflikten liegt, sollte weiterentwickelt und operationalisiert werden.

## Zukunftsufgabe: Politik- und Öffentlichkeitsberatung

Sicherlich wäre dafür ein besseres Analyseinstrumentarium hilfreich. Die Politik ist – wie der außenpolitische Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion Rolf Mützenich in diesem Band zu Recht anmahnt – auf die Wissenschaft angewiesen: »Das Wissen, mit dem wir staatliche Institutionen in ethnisch gespaltenen, von Bürgerkriegen gezeichneten Gesellschaften rekonstruieren wollen, ist nach wie vor dürftig. Auch die Politik hat auf die Frage, was in welcher Reihenfolge beim Aufbau von Staaten zur Befriedung führt, bislang nur wenig empirisch gesicherte Antworten und ist auf die Zuarbeit und kompetente Beratung seitens der Wissenschaft und der Nichtregierungsorganisationen angewiesen.«

Wir wissen zwar noch wenig über die teilweise unübersichtlichen Kausalzusammenhänge in zerfallen(d)en, von Gewalt gezeichneten Gesellschaften, die – wie in den Beiträgen des vorliegenden Jahrbuchs deutlich wird – von Fall zu Fall unterschiedlich gelagert sind. Dabei sind »Ursache und Wirkung von Staatszerfall (selbst im Einzelfall) schwer voneinander zu unterscheiden.«<sup>38</sup> Doch nach den bisherigen Erkenntnissen scheint es plausibel, dass Klimawandel, demografische Entwicklungen, die sich (unter anderem durch die Finanzkrise) verschärfende wirtschaftliche Unterentwicklung und (der Wettkampf um) versiegender Ressourcen die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass weitere Staaten scheitern – wenn nicht rechtzeitig gegengesteuert wird. Vorausschauende Außenpolitik sollte diese Politikfelder koordinieren, um überhaupt handlungsfähig zu bleiben.

Das Jahrbuch der DGAP und die darin zu Wort kommenden führenden deutschen Experten wollen dazu einen interdisziplinären Beitrag leisten und das Verständnis für außenpolitische Zusammenhänge verbessern. Damit sollen nicht nur Politik und Wissenschaft in einen konstruktiven Dialog gebracht werden, sondern – in Zusammenarbeit mit den Medien und anderen Multiplikatoren – auch gesellschaftliches Verständnis und Unterstützung für die gewachsene Verantwortung und Rolle Deutschlands generiert werden. Neben der wechselseitigen Beratung zwischen Politik und Wissenschaft ist diese zweite Funktion der Öffentlichkeitsberatung nicht minder wichtig,<sup>39</sup> denn die Legitimation außenpolitischer Entscheidungen, das heißt deren Akzeptanz in der Fachöffentlichkeit und in der Bevölkerung, wird über den außenpolitischen Erfolg mitentschieden.

38 Vgl. Christoph Zürcher, Gewollte Schwäche. Vom schwierigen analytischen Umgang mit prekärer Staatlichkeit, in: Internationale Politik (September 2005), S. 13–22; hier: S. 16.

39 Zu den verschiedenen kommunikativen Rollen von Think-Tanks siehe Josef Braml, Think Tanks versus »Denkfabriken«? U.S. and German Policy Research Institutes' Coping With and Influencing Their Environments, Nomos 2004, bes. S. 50–67.