

**Zwischen kooperativer Sicherheit und
militärischer Interventionsfähigkeit –
Die deutsche Sicherheitspolitik im Transformationsprozess
der NATO vom Ende des Kalten Krieges bis zum Kampf
gegen den Terrorismus**

Inaugural-Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades (Dr. phil.)
am FB III - Politikwissenschaft der Universität Trier

vorgelegt am 7. Mai 2008

von
Marco Overhaus
Südallee 17
54290 Trier

1. Berichterstatter: Prof. Dr. Hanns W. Maull
2. Berichterstatter: Prof. Dr. Joachim Schild

Tag der mündlichen Prüfung: 7. August 2008

Zusammenfassung

Der Handlungsspielraum der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik hat sich mit dem Wegfall der systemischen Zwänge des Kalten Krieges und der letzten formalen Souveränitätsbeschränkungen nach 1990 erhöht. Zugleich bewahrheitete sich die von einigen neo-realistischen Beobachtern vertretene Befürchtung nicht, Deutschland könne nun seine Bindungen im Rahmen der euro-atlantischen Sicherheitsinstitutionen aufgeben und fortan einen unilateraleren sicherheitspolitischen Kurs einschlagen. Stattdessen unterstrichen alle Bundesregierungen die weiterhin zentrale Bedeutung der NATO für die deutsche Sicherheitspolitik. Auf der Grundlage dieser beiden Beobachtungen – dem erweiterten Handlungsspielraum und dem fortdauernden deutschen Bekenntnis zur NATO – kann die Erwartung formuliert werden, dass Deutschland den zu Beginn der 1990er Jahre neu einsetzenden Transformationsprozess der Allianz aktiv und mit eigenen Impulsen begleitet hat und entsprechende Initiativen unternahm.

Ein erster Blick auf die sicherheitspolitische Praxis enttäuscht diese Erwartungen jedoch. Lediglich im Zusammenhang mit der ersten Osterweiterung wurde der deutschen Bundesregierung (und insbesondere dem früheren Verteidigungsminister Volker Rühe) eine gestaltende Funktion zuerkannt, während sie im Bereich des militärischen Krisenmanagements in der Regel als Bremser qualifiziert wurde. Auch im Zusammenhang mit der globaleren Ausrichtung der NATO nach dem 11. September 2001 scheint die Bundesrepublik Deutschland sich über weite Strecken eher den Vorgaben des amerikanischen Bündnispartners angepasst zu haben, als dass sie den Prozess aktiv mitgestaltete.

Die vorliegende Arbeit untersucht vor diesem Hintergrund den Gestaltungswillen der deutschen NATO-Politik von 1991 bis 2005 in den zentralen Bereichen der NATO-Osterweiterungen, des militärischen Krisenmanagements und der Antiterrorpolitik nach dem 11. September 2001. Trifft das Urteil weitreichender deutscher Passivität zu oder lassen sich differenziertere Handlungsmuster identifizieren? Wie lassen sich diese Handlungsmuster erklären? Zur Bearbeitung der Fragestellung wird ein Analyserahmen entwickelt, dem das spezifische deutsche Funktionsverständnis gegenüber der NATO als Institution zugrunde liegt. Die institutionalistische Theorie in den Internationalen Beziehungen hat ein Spektrum allgemeiner und spezifischer Funktionen entwickelt, welche die europäischen Sicherheitsinstitutionen aus Sicht ihrer Mitgliedstaaten erfüllen sollen. An dem einen Ende dieses Spektrums

steht die allgemeine und primär nach innen gerichtete Funktion. Sie zielt auf die *kooperative Sicherheit* im Sinne der gegenseitigen Beeinflussung und Einbindung der Mitgliedstaaten ab. Dagegen handelt es sich bei der militärischen Interventionsfähigkeit um eine in erster Linie nach außen gerichtete, die militärische Handlungsfähigkeit der NATO betreffende spezifische Funktion. Zwar umfasst dieses Spektrum nicht ausschließlich Entweder-Oder-Kategorien. Allerdings stehen allgemeine und spezifische Funktionen vor dem Hintergrund begrenzter finanzieller Ressourcen sowie unterschiedlicher Anforderungen an die NATO-Strukturen (beispielsweise im Sinne der Exklusivität vs. Inklusivität) in einem Spannungsverhältnis. Somit werden die Mitgliedstaaten der Allianz die verschiedenen Funktionen der NATO unterschiedlich gewichtet. Auch der deutschen Politik liegt ein spezifisches Funktionsverständnis zugrunde, welches durch innenpolitische, z.T. kulturell und historisch geprägte, Faktoren bestimmt wird.

Das Ziel der Arbeit ist es, den Gestaltungswillen der deutschen Politik im NATO-Transformationsprozess nach dem Ende des Kalten Krieges nachzuzeichnen und das dieser Politik zugrunde liegende Funktionsverständnis von institutioneller Kooperation zu analysieren. Dem erkennbaren Bestreben der Bundesregierungen auch nach 1990, die Institution NATO zu erhalten, zu stärken und schließlich auch um neue Mitglieder zu erweitern steht dabei eine zögerliche Haltung gegenüber dem militärischen Krisenmanagement und der Schaffung der militärischen Voraussetzungen zur Umsetzung der gemeinsamen Ziele gegenüber (Verteidigungshaushalt, Bundeswehrreform). Die Arbeit kommt zu dem Schluss, dass sich dieser scheinbare Widerspruch mit dem deutschen Funktionsverständnis erklären lässt, welches der kooperativen Sicherheit einen deutlich höheren Stellenwert einräumt als der militärischen Interventionsfähigkeit.

Inhaltsverzeichnis

1. Kapitel. Einleitung	8
1.1 Thema, Relevanz und Fragestellung	8
1.2 Untersuchungsrahmen	14
1.2.1 Theoretischer Analyserahmen	14
1.2.2 Relevante sicherheitspolitische Akteure und die Analyse der bürokratischen Politik.....	21
1.3 Methodik der Arbeit	24
1.3.1 Auswahl der Fallstudie	24
1.3.2 Analyseinstrument	25
1.4 Empirischer Aufbau der Arbeit	27
1.5 Forschungsstand	29
1.5.1 Überblicksdarstellungen und Bestandsaufnahmen der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik	29
1.5.2 Konstruktivistische Dominanz der theoretisch orientierten Forschung	31
1.5.3 Interessenbasierte Studien.....	34
1.5.4 Publikationen zur deutschen Politik gegenüber einzelnen NATO Transformationsbereichen	37
1.5.5 Forschungsrelevanter Mehrwert der vorliegenden Studie	41
2. Kapitel. Zeithistorischer Kontext der Fragestellung	43
2.1 Die außen- und sicherheitspolitischen Interessen Westdeutschlands.....	43
2.2 Die Wiederbewaffnung	46
2.3 Nukleare Mitsprache als zentrales Ziel der deutschen Bündnispolitik.....	49
2.4 Die Debatte um „Flexible Response“	52
2.5 Der NATO-Doppelbeschluss	56
2.6 Die NATO im Prozess der deutschen Vereinigung.....	62
2.7 Fazit.....	67
3. Kapitel. Analyserahmen: Das Funktionsverständnis von internationalen Institutionen	70
3.1 Das Konzept des Funktionsverständnisses.....	70
3.2 Internationale Institutionen als Instrumente staatlicher Außenpolitik.....	72
3.2.1 Das funktionalistische Kernargument.....	72
3.2.2 Definition und Bedeutung internationaler Institutionen	73
3.2.3 Prämissen des funktionalen Institutionalismus	77
3.2.4 Allgemeine und spezifische Funktionen internationaler (Sicherheits-) Institutionen.....	82
3.2.5 Sicherheits- und Einflussinteressen in der institutionellen Kooperation	89
3.3 Akteursspezifische Bestimmungsfaktoren des Funktionsverständnisses	92
3.3.1 Perzeptionen der Sicherheits- und Einflussinteressen	92
3.3.2 Die Analyse der bürokratischen Politik	93
3.3.3 Kompatibilität des institutionalistischen Ansatzes mit ideellen Faktoren	95

4. Kapitel. Deutschland und die Osterweiterungen der Nordatlantischen Allianz	100
4.1 Neue Problemlagen und neue Funktionen: Die euro-atlantischen Sicherheitsinstitutionen nach dem Ende des Kalten Krieges	100
4.1.1 Die veränderte Sicherheitslage in Europa.....	100
4.1.2 Funktionen der institutionellen Kooperation und Integration.....	105
4.1.3 Die „neue europäische Sicherheitsarchitektur“: Vorstellungen und Ziele.....	107
4.2 Die erste Erweiterungsrunde des Bündnisses (1993-1997).....	112
4.2.1 Der Startschuss: Rühes politische Initiative im Frühjahr 1993.....	112
4.2.1.1 Hintergrund und Motive.....	112
4.2.1.2 Innenpolitische und internationale Resonanz	117
4.2.2 Von der grundsätzlichen Öffnung bis zu den Entscheidungen über das „Warum“ und „Wie“ des Beitrittsprozesses.....	122
4.2.2.1 Der NATO-Gipfel im Januar 1994 und die Partnerschaft für den Frieden.....	122
4.2.2.2 Das Jahr 1994: Transatlantische und regierungsinterne Differenzen.....	125
4.2.2.3 Die Erweiterungsstudie der NATO.....	127
4.2.3 Die Beziehungen zwischen der NATO und Russland	131
4.2.3.1 Die besondere Stellung Russlands in der europäischen Sicherheitspolitik.....	131
4.2.3.2 Die Entwicklung des doppelgleisigen Ansatzes	136
4.2.3.3 Die Formalisierung der Beziehungen zwischen Russland und der NATO.....	138
4.2.4 Die letzten Weichenstellungen: Der Madrider Gipfel 1997 und die Debatte um das „Wer“.....	143
4.2.5 Die innenpolitische Debatte über Kosten und Nutzen der NATO-Osterweiterung.....	146
4.2.5.1 Divergierende Annahmen und Kostenschätzungen im transatlantischen Kontext	146
4.2.5.2 Die Kostendebatte in den USA und Deutschland	149
4.2.5.3 Die Erweiterungsdebatte im Deutschen Bundestag: Umsetzung und Ziele der Osterweiterung aus parteipolitischer Perspektive	152
4.2.5.4 Zusammenfassung.....	157
4.2.6 Zwischenfazit zur ersten Erweiterungsrunde.....	158
4.2.6.1 Gestaltungswille der deutschen Politik	158
4.2.6.2 Funktionsverständnis: Institutionelle Sicherheits- und Einflussinteressen	160
4.2.6.3 Analyse der bürokratischen Politik	163
4.3 Die zweite Osterweiterung (1998-2004)	164
4.3.1 Die Politik der offenen Tür.....	164
4.3.2 Der Weg zum Washingtoner Gipfel 1999 und die Erweiterungsoptionen	167
4.3.2.1 Die Positionen der NATO-Partner und die Auswirkungen der Kosovo-Krise	167
4.3.2.2 Die Ergebnisse des Gipfels und die Erweiterungsoptionen	171
4.3.3 Der Folgeprozess nach dem Washingtoner Gipfel	172
4.3.3.1 Warten auf Amerika: Die deutsche Regierungspolitik	172
4.3.3.2 Die Debatte gewinnt an Fahrt: Erste Anzeichen für eine große Erweiterungsrunde	176
4.3.4 Der 11. September 2001 als Katalysator der zweiten Osterweiterung	178
4.3.4.1 Die Bedeutung der Terroranschläge	178
4.3.4.2 Die Neuausrichtung der US-amerikanischen NATO-Politik	178
4.3.4.3 Die Neugestaltung der Beziehungen zwischen Russland und der NATO	180

4.3.5	Die Entscheidungen des Prager Gipfeltreffens vom November 2002	183
4.3.5.1	Der Weg nach Prag	183
4.3.5.2	Die Debatte im Deutschen Bundestag	185
4.3.5.3	Ausblick: Zukünftige Erweiterungsrounden	188
4.4	Fazit – Die deutsche Politik gegenüber der ersten und zweiten Erweiterungsrunde.....	189
4.4.1	Gestaltungswille der deutschen Politik.....	189
4.4.2	Funktionsverständnis: Institutionelle Sicherheits- und Einflussinteressen und bürokratische Politik	190
5.	Kapitel. Deutschland, das militärische Krisenmanagement und die Transformation der NATO.....	196
5.1	Begriffsdefinition	197
5.2	Deutschland und die Weichenstellungen nach dem Ende des Kalten Krieges.....	199
5.2.1	Die Stellung Deutschlands vor dem Hintergrund politischer und verfassungsrechtlicher Beschränkungen.....	199
5.2.2	Der Weg der NATO vom strategischen Konzept 1991 in den bosnischen Bürgerkrieg .	202
5.2.2.1	Die Neuformulierung der NATO-Strategie 1991	202
5.2.2.2	Der Jugoslawienkonflikt und die europäische Sicherheit: Problemlagen und Interdependenzen	205
5.2.2.3	Krisenmanagement als neue Funktion der europäischen Sicherheitsinstitutionen und der Bundeswehr	208
5.2.2.4	Der Schritt zu einem „robusten“ Engagement: Die Durchsetzung der Schutzzonen	211
5.3	Deutschland, die NATO und der Krieg in Bosnien-Herzegowina (1994-1995)	213
5.3.1	Das Gipfeltreffen der Allianz im Januar 1994.....	213
5.3.2	Das NATO-Ultimatum vom 9. Februar 1994	217
5.3.3	Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 und das deutsche Bosnien-Engagement.....	219
5.3.4	Die Eskalation des Konflikts um die Schutzzone Bihac und die Spaltung der NATO...	222
5.3.4.1	Der NATO-Zusammenhalt auf dem Prüfstand	223
5.3.4.2	Die Reaktion der deutschen Politik auf die erste Voranfrage der NATO	227
5.3.4.3	Die deutsche Debatte um die Unterstützung eines UNPROFOR-Abzugs	229
5.3.4.4	Die Entscheidung für eine Schutzkomponente der UNPROFOR.....	231
5.3.5	Beteiligung an der Friedenserzwingung über Umwege: Der deutsche Beitrag zur Operation Deliberate Force.....	236
5.3.6	Deutschland und die IFOR: Erste Schritte in Richtung „Gleichberechtigung“	240
5.3.6.1	Die Diskussion um den deutschen Beitrag.....	240
5.3.6.2	Die Einbindung Russlands und das Verhältnis zwischen Moskau und der NATO	243
5.3.6.3	Einflusspolitik durch den deutschen IFOR-Beitrag?	244
5.3.7	Zwischenfazit.....	247
5.3.7.1	Gestaltungswille der deutschen Politik	247
5.3.7.2	Funktionsverständnis: Institutionelle Sicherheits- und Einflussinteressen	248
5.3.7.3	Analyse der bürokratischen Politik	252

5.4	Die militärische Intervention der NATO im Kosovo 1998-1999.....	254
5.4.1	Internationale Reaktionen auf die Eskalation der Gewalt.....	254
5.4.2	Erste militärische Planungen	257
5.4.3	Der erste Mobilmachungsschritt der NATO (ActWarn).....	260
5.4.4	Die Kosovo-Politik der neuen rot-grünen Bundesregierung und die Entscheidung des alten Bundestages	263
5.4.4.1	Besuch der neuen Regierung in Washington	263
5.4.4.2	Die Debatte im Deutschen Bundestag am 16. Oktober 1998.....	266
5.4.5	Die Reaktion Deutschlands und der NATO auf das „Massaker von Racak“	269
5.4.6	Die NATO-Operation Allied Force	273
5.4.6.1	Die deutsche Beteiligung und die Zielplanung der Allianz	273
5.4.6.2	Die Verknüpfung der Luftangriffe mit dem politischen Prozess	275
5.4.7	Kosovo und die Neuformulierung der NATO-Strategie im April 1999	280
5.4.7.1	NATO-Krisenmanagement ohne VN-Mandat: Kosovo als Präzedenzfall?.....	281
5.4.7.2	Die geographische Reichweite des NATO-Krisenmanagements	285
5.4.8	Friedens erzwingung durch Bodentruppen?	290
5.4.9	Deutschlands Rolle in der KFOR	294
5.4.10	Die Einbindung Russlands in die westliche Kosovo-Politik	296
5.5	Fazit: Deutschland und das NATO-Krisenmanagement in den 1990er Jahren.....	300
5.5.1	Gestaltungswille der deutschen Politik.....	300
5.5.2	Funktionsverständnis: Institutionelle Sicherheits- und Einflussinteressen.....	302
5.5.3	Analyse der bürokratischen Politik.....	309
6.	Kapitel. Das transatlantische Verhältnis und der Wandel der NATO nach dem	
	11. September 2001	311
6.1	Die Terroranschläge in den USA als sicherheitspolitische Zäsur	311
6.2	Internationale Solidarisierung und Krisenentscheidungen der Bündnispartner	312
6.2.1	„Uneingeschränkte Solidarität“ und die Ausrufung des Bündnisfalls der NATO.....	312
6.2.2	Die Debatte im Deutschen Bundestag am 19. September 2001	315
6.2.3	Deutsche und andere NATO-Beiträge zur Operation Enduring Freedom.....	317
6.2.3.1	Anforderungen der USA an die NATO	317
6.2.3.2	Der deutsche Beitrag zur Operation Enduring Freedom.....	319
6.2.3.3	Die innenpolitische Diskussion in Deutschland.....	321
6.2.4	Der deutsche Beitrag zur Internationalen Schutztruppe für Afghanistan	323
6.2.5	Bedrohungswahrnehmung und die Rolle des Militärischen im Kampf gegen den Terrorismus: Die deutsche Perspektive	328
6.3	Von Krisen- zu Planungsentscheidungen: Die „Globalisierung“ der NATO.....	333
6.3.1	Die Entwicklungen bis zum Außenministertreffen in Reykjavik	334
6.3.2	Das militärische Konzept zur Verteidigung gegen den Terrorismus	337
6.3.3	Die NATO Response Force und der Prager Gipfel	339
6.3.3.1	Die Initiative zur Gründung der NATO Response Force.....	339
6.3.3.2	Das deutsche Verständnis des NRF-Aufgabenspektrums.....	345
6.3.4	Planungsentscheidungen in Deutschland: Die Entwicklung einer neuen Verteidigungskonzeption.....	349

6.4 Die Irak-Krise als Testfall für die Nichtverbreitungspolitik der NATO	356
6.4.1 Divergierende Ordnungskonzepte zur Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen	356
6.4.2 Die Nichtverbreitungspolitik in der NATO seit 1991.....	358
6.4.3 Die deutsche NATO-Politik in der Irak-Falle.....	364
6.4.3.1 Das doppelte Nein der Bundesregierung	364
6.4.3.2 Der Streit um die Verteidigungsplanungen für die Türkei.....	366
6.4.3.3 Motive für die deutsche Ablehnung eines Krieges gegen den Irak.....	369
6.4.3.4 Die Position der deutschen Oppositionsparteien.....	373
6.4.4 Perspektiven für die Nichtverbreitungspolitik nach dem Irak-Krieg.....	375
6.5 Transatlantisches Rapprochement nach dem Ende des Irak-Krieges.....	379
6.5.1 Der Ausbau des deutschen Afghanistan-Engagements.....	380
6.5.2 Die NATO und der Wiederaufbauprozess im Irak	384
6.5.3 Deutsche Initiativen zur Revitalisierung der politischen Dimension des Bündnisses	388
6.6 Fazit: Deutsche Sicherheitspolitik in der NATO nach dem 11. September 2001	393
6.6.1 Gestaltungswille der deutschen Politik.....	393
6.6.2 Funktionsverständnis: Institutionelle Sicherheits- und Einflussinteressen.....	396
6.6.3 Analyse der bürokratischen Politik.....	401
7. Kapitel. Schlussfolgerungen	403
7.1 Zusammenfassung der Ergebnisse	403
7.2 Ausblick	418
8 Wissenschaftlicher Anhang	422
8.1 Abkürzungsverzeichnis	422
8.2 Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen.....	425
8.3 Verzeichnis der Interviewpartner	425
8.4 Literatur- und Quellenverzeichnis.....	428
8.4.1 Offizielle Dokumente und Reden	428
8.4.2 Sekundärliteratur.....	440
8.4.3 Medien und Nachrichtendienste	464

1. Kapitel

Einleitung

„Die politischen Auswirkungen des Militärbeitrags der Bundesrepublik waren von Anbeginn an wichtiger als der engere Aspekt der Sicherheit Deutschlands oder Westeuropas, denn es drehte sich dabei um den weitaus größeren Problembereich der politischen Sicherheit.“

Wolfram F. Hanrieder¹

1.1 Thema, Relevanz und Fragestellung

Bereits während der Zeit des Kalten Krieges entwickelte sich die Bundesrepublik Deutschland in der Nordatlantischen Allianz (NATO) schrittweise von einem sicherheitspolitischen Objekt, das sich meist zur Anpassung an die Ziele und Strategien seiner wichtigsten westlichen Partner gezwungen sah, zu einem Subjekt mit der Fähigkeit, auch die eigenen Präferenzen und Zielsetzungen zumindest partiell durchzusetzen. Im Rahmen der NATO gelang es der deutschen Sicherheitspolitik zunehmend und in kleinen Schritten, auch eigene Impulse zu setzen und ihren Handlungsspielraum sowie ihre Einflussmöglichkeiten auszuweiten.²

Mit der Erlangung der deutschen Einheit und dem Wegfall der letzten formalen Souveränitätsvorbehalte nach dem Ende des Ost-West-Konflikts wurden die außen- und sicherheitspolitischen Handlungsbeschränkungen der Nachkriegszeit endgültig abgebaut.³ Das Bündnis mit den Vereinigten Staaten von Amerika verlor gegenüber der Bedrohung durch die Sowjetunion (SU) seine existentielle verteidigungspolitische Bedeutung. Damit entfielen auch die engen strategischen Vorgaben und der Zwang zur Kohärenz des Westens. Die NATO trat in eine Phase des Übergangs mit zunächst unklaren Zielsetzungen ein. Schließlich machten die USA Anstalten, den Europäern – und dabei insbesondere den Deutschen – mehr Verantwortung für die Sicherheit ihres Kontinents zu übertragen.⁴ All diese Entwicklungen erhöhten die Gestaltungserfordernisse wie auch die Gestaltungsmöglichkeiten der Bundesrepublik und ihrer eu-

¹ Hanrieder, Wolfram F. (1995), Deutschland, Europa, Amerika. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949-1994, Paderborn u.a., Ferdinand Schöningh, S.39.

² Vgl. Tuschhoff, Christian (2002), Deutschland, Kernwaffen und die NATO 1949-1967. Zum Zusammenhalt und friedlichen Wandel von Bündnissen, Baden-Baden, Nomos, S.23.

³ Vgl. Haftendorn, Helga (1994), „Gulliver in der Mitte Europas. Internationale Verflechtungen und nationale Handlungsmöglichkeiten,“ in: Kaiser, Karl und Maull, Hanns W. (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 1, Grundlagen, München, Oldenbourg, S.129-52, hier: S.131.

⁴ Vgl. ebd., S.144.

ropäischen NATO-Partner.⁵ Aufgrund ihres ökonomischen und politischen Gewichts nach der Vereinigung wurde die Bundesrepublik Deutschland bald „zur dominierenden Strukturmacht Europas“⁶, auch wenn sie vor dem Hintergrund bestehender wirtschaftlicher und politischer Abhängigkeiten auf die Zusammenarbeit mit den Partnern angewiesen blieb.⁷

Die Befürchtung, Deutschland könne sich nun aufgrund des gestiegenen Handlungsspielraums seiner multilateralen Verpflichtungen entledigen oder sie zumindest deutlich lockern, bewahrheitete sich hingegen nicht.⁸ Stattdessen unterstrichen alle Bundesregierungen auch nach der Vereinigung die weiterhin zentrale Bedeutung der NATO für die deutsche Sicherheitspolitik.⁹ So erklärte Bundeskanzler Helmut Kohl, dass die Nordatlantische Allianz „unverzichtbarer Sicherheitsverbund“ zwischen Europa und Nordamerika bleibe.¹⁰ Zehn Jahre nach dem Fall der Berliner Mauer hielt auch die sozialdemokratisch geführte Bundesregierung an diesem Grundsatz fest. Verteidigungsminister Rudolf Scharping erklärte im September 1999 vor dem Führungskommando der Bundeswehr: „Deutschland fällt auf Grund seiner geostrategischen Lage in der Mitte Europas, seiner Größe und Wirtschaftskraft eine Schlüsselrolle für die Gestaltung eines sicheren europäischen Umfelds zu. Diese Schlüsselrolle ist gleichzeitig Verantwortung und Chance.“¹¹ In den Verteidigungspolitischen Richtlinien

⁵ Vgl. Schwarz, Jürgen (1991), „Deutschlands Außenpolitik im Strukturwandel Europas,“ in: Rauch, Andreas M. (Hrsg.), Europäische Friedenssicherung im Umbruch, München, Verlag für Wehrwissenschaften, S.97-115, hier: S.103. Diese Annahme von den gestiegenen Gestaltungsmöglichkeiten wurde von der großen Mehrheit außenpolitischer Experten geteilt, auch wenn teilweise kritisch angemerkt wurde, dass einige Faktoren diesen neuen Möglichkeiten auch klare Grenzen setzten. Dazu zählen insbesondere die enorm gestiegenen ökonomischen Belastungen des vereinten Deutschlands. Vgl. Hellmann, Gunther (1999), „Machtbalance und Vormachtdenken sind überholt: Zum außenpolitischen Diskurs im vereinigten Deutschland,“ in: Medick-Krakau, Monika (Hrsg.), Außenpolitischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive: Die USA und die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden, Nomos, S.97-126, hier: S.117; Peters, Dirk (2001), „The debate about a new German foreign policy after unification,“ in: Rittberger, Volker (Hrsg.), German foreign policy since unification. Theories and case studies, Manchester, Manchester University Press, S.11-33, hier: S.12.

⁶ Hanrieder, Deutschland, Europa, Amerika, S.125.

⁷ Vgl. Baumann, Rainer (2007), „Deutschland als Europas Zentralmacht,“ in: Schmidt, Siegmund; Hellmann, Gunther und Wolf, Reinhard (Hrsg.), Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.62-72, hier: S.67-68; Otte, Max (2000), A Rising Middle Power? German Foreign Policy in Transformation, 1989-1999, New York, St. Martin's Press, S.187; Schwarz, Hans-Peter (1994), Die Zentralmacht Europas. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne, Berlin, Siedler Verlag.

⁸ Zu entsprechenden Prognosen aus Sicht der neorealisticen Theorie vgl. Baumann, Rainer; Rittberger, Volker und Wagner, Wolfgang (2001), „Neorealist Foreign Policy Theory,“ in: Rittberger, Volker (Hrsg.), German foreign policy since unification, Manchester, Manchester University Press, S.37-67; Feld, Werner J. (1992), „NATO and German Reunification,“ in: Kirchner, Emil J. und Sperling, James (Hrsg.), The Federal Republic of Germany and NATO. 40 Years After, Houndmills und London, Macmillan, S.75-91.

⁹ Vgl. Duffield, John S. (1994/1995), „NATO's Functions After the Cold War,“ in: Political Science Quarterly 109(5), S.763-87, hier: S.765-66.

¹⁰ Kohl, Helmut (30.1.1991), „Regierungserklärung des Bundeskanzlers am 30. Januar 1991 vor dem Deutschen Bundestag,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1991(11), S.61-76. Vgl. auch Teltschik, Horst (1991), 329 Tage. Innenansichten der Einigung, Berlin, Siedler, S.301.

¹¹ Scharping, Rudolf (8.9.1999), „Rede an der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg am 8. September 1999,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2002) 1999(56).

(VPR) seines Nachfolgers im Amt heißt es: „Deutschland ist mit seinen Streitkräften mehr als jeder andere Bündnispartner in die NATO integriert. Ihm fällt im Bündnis eine herausragende Rolle und Verantwortung für den künftigen Kurs der NATO zu.“¹²

Auf der Grundlage dieser beiden Beobachtungen, d.h. dem gestiegenen Handlungsspielraum und dem fortdauernden deutschen Bekenntnis zur NATO, kann plausibel die Erwartung formuliert werden, dass Deutschland den zu Beginn der 1990er Jahre einsetzenden grundlegenden Transformationsprozess¹³ der Allianz aktiv begleitet hat und entsprechende eigene Initiativen unternahm.

Auf den ersten Blick ist das Bild der deutschen Sicherheitspolitik jedoch ambivalent. Einige Beobachter kommen zu dem Ergebnis, dass die Bundesrepublik trotz ihrer gesteigerten Möglichkeiten und entgegen der integrationsfreudigen Rhetorik nur selten eigene Impulse in die Transformation der Allianz in den 1990er Jahren eingebracht hat.¹⁴ Am ehesten wurde eine gestalterische Politik noch im Zusammenhang mit der ersten NATO-Osterweiterung festgestellt, welche von der Bundesregierung unter Helmut Kohl unterstützt und insbesondere von dem damaligen Verteidigungsminister Volker Rühe forciert wurde.¹⁵ Im Bereich des NATO-Krisenmanagements wurde Deutschlands Rolle dagegen eindeutig als diejenige eines Bremers qualifiziert.¹⁶ Dies wurde besonders deutlich in der deutschen Politik gegenüber dem bosnischen Bürgerkrieg, in dem die NATO erstmals ihre neue Funktion im Bereich des Kri-

¹² Bundesministerium der Verteidigung (21.5.2003), Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung, Berlin, Absatz 48. Die VPR 2003 wurden im Wesentlichen vom damaligen Verteidigungsminister Peter Struck sowie von dessen Planungsstab erarbeitet.

¹³ In der angelsächsischen Literatur wird der Begriff *transformation* häufig in einem eher technisch-militärischen Zusammenhang verwendet, der stark auf spezifischen militärischen Fähigkeiten beruht. Vgl. Garstka, John J. (2005), „The Transformation Challenge,“ in: NATO Review (Special Issue Spring 2005), S.8-11, hier: S.8. Der Begriff der Transformation hat im Kontext dieser Arbeit dagegen eine weitere Bedeutung im Sinne der Sicherstellung „[of] NATO’s continued relevance by undertaking new roles and acquiring the capabilities necessary to carry them out effectively.“ Parish, Jonathan (2005), „Remaining Relevant,“ in: NATO Review (Special Issue Spring 2005), S.6-7, hier: S.7. Eine Transformation unterscheidet sich zudem von der Reform dadurch, dass sie einen offenen Prozess ohne vorher festgelegtes Endziel bezeichnet.

¹⁴ Vgl. etwa die Einschätzung Hanrieders: „Die deutsche Diplomatie [nach dem Ende des Kalten Krieges] entbehrte nicht der geschäftigen Energie, aber sie erschien reaktiv und konzeptlos, orientiert mehr am Prozeß (Multilateralismus und Institutionalismus) als am Inhalt der Außenpolitik – im Gegensatz zu den ‚klassischen‘ außenpolitischen Anliegen der ursprünglichen Bundesrepublik [...].“ Hanrieder, Deutschland, Europa, Amerika, S.443. Für eine ähnliche Einschätzung vgl. Nerlich, Uwe (1994), „Deutsche Sicherheitspolitik. Konzeptionelle Grundlagen für multilaterale Rahmenbedingungen,“ in: Kaiser, Karl und Maull, Hanns W. (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 1, Grundlagen, München, Oldenbourg, S.153-74, hier:S. 161. Maull vertritt die Einschätzung, dass „Germany since 1995 has only rarely pursued its own strategies [...]”; most of the time, German security and defence policies, including the use of the Bundeswehr, appear to have been shaped by others, while Germany followed.“ Maull, Hanns W. (2006), „Conclusion: Uncertain Power - German Foreign Policy into the Twenty-First Century,“ in: Maull, Hanns W. (Hrsg.), Germany's Uncertain Power. Foreign Policy into the Twenty-First Century, Houndmills, Palgrave Macmillan, S.273-84, hier: S.280.

¹⁵ Vgl. Theiler, Olaf (2003), Die NATO im Umbruch. Bündnisreform im Spannungsfeld konkurrierender Nationalinteressen, Baden-Baden, Nomos, S.283.

¹⁶ Vgl. Meiers, Franz-Josef (2002), „A Change of Course? German Foreign and Security Policy after Unification,“ in: German Politics 11(3), S.195-216.

senmanagements praktizierte.¹⁷ „Wenn Deutschland handelte“, so die Einschätzung von Christian Hacke, „dann nur unter internationalem Druck. Beiträge kamen zu spät, wirkten nie freiwillig und waren in keinem Fall Ergebnis eigener deutscher sicherheitspolitischer Interessenbestimmung, eigener aktiver Sicherheitspolitik, sondern immer Reaktion auf äußere Anstöße, Beschwerden und Aufforderungen.“¹⁸ Zu einem ähnlichen Urteil kommt auch Johannes Varwick für die deutsche Politik in der NATO nach den Terroranschlägen in den USA vom 11. September 2001. Berlin habe sich den weitreichenden Veränderungen in der Allianz nach den Anschlägen bestenfalls angeschlossen, ohne jedoch eigene Akzente zu setzen.¹⁹ Diese Einschätzung wird allerdings nicht von allen Autoren geteilt.²⁰

Neben der Passivität wurden der deutschen Sicherheitspolitik in der NATO nach dem Ende des Kalten Krieges mindestens zwei Widersprüchlichkeiten unterstellt. Während die Bundesrepublik klar definierte *politische* Verpflichtungen gegenüber den euro-atlantischen Sicherheitsinstitutionen (NATO und Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, ESVP) einging, sah sie sich regelmäßig außer Stande, die *militärischen* Konsequenzen eben dieser Verpflichtungen umzusetzen (militärische Fähigkeitsziele, Rüstungspolitik, Verteidigungshaushalt). Damit stand Deutschland keineswegs alleine da. Die Diskrepanz zwischen politischer Verpflichtung und mangelnder militärischer Umsetzung wird jedoch im deutschen Fall besonders deutlich.²¹ Eine ähnliche Diskrepanz gibt es, zweitens, auch mit Blick auf die konzeptionellen und doktrinären Entwicklungen im Rahmen von NATO und ESVP. Dies betrifft in jüngerer Zeit beispielsweise die weiter entwickelten militärischen Fähigkeitsziele der Eu-

¹⁷ Vgl. Maull, Hanns W. (1995/1996), „Germany in the Yugoslav Crisis,“ in: Survival 37(4), S.99-130, hier: S.99-100.

¹⁸ Hacke, Christian (1999), „Deutschland und der Kosovo-Konflikt,“ in: Politische Studien 50 (Sonderheft 4), S.48-59, hier: S.48.

¹⁹ Varwick, Johannes (2004), „Deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik in der Nordatlantischen Allianz: Die Politik der rot-grünen Bundesregierung 1998-2003,“ in: Harnisch, Sebastian; Katsioulis, Christos und Overhaus, Marco (Hrsg.), Deutsche Sicherheitspolitik. Eine Bilanz der Regierung Schröder, Baden-Baden, Nomos, S.15-36, hier:S.29.

²⁰ Für eine von Varwick abweichende Beurteilung der deutschen Rolle in der NATO nach dem 11. September 2001 vgl. beispielsweise Karp, Regina (2005/2006), „The New German Foreign Policy Consensus,“ in: The Washington Quarterly 29(1), S.61-82, hier: S.69.

²¹ Vgl. Agüera, Martin (2004), „Deutsche Verteidigungs- und Rüstungsplanung im Kontext von NATO und EU: Ein (Reperatur-)Werkstattbericht,“ in: Harnisch, Sebastian; Katsioulis, Christos und Overhaus, Marco (Hrsg.), Deutsche Sicherheitspolitik. Eine Bilanz der Regierung Schröder, Baden-Baden, Nomos, S.119-43; Wagner, Wolfgang (2006), „Missing in Action? Germany's Bumpy Road from Institution-Building to Substance in European Security and Defence Policy,“ in: Hellmann, Gunther (Hrsg.), Germany's EU Policy on Asylum and Defence. De-Europeanization by Default? Houndmills, Palgrave Macmillan, S.91-136, hier: S.100; Varwick, Johannes (2007), „Nordatlantische Allianz,“ in: Schmidt, Siegmund; Hellmann, Gunther und Wolf, Reinhard (Hrsg.), Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.763-78, hier: S.771. Vgl. hierzu auch die Feststellung von Bastian Giegerich: „German policymakers were still not willing or able to accept and acknowledge the implications of what they have signed up to. [...] the logic of what the German government has signed up to – incidentally both in NATO and the EU – was ignored for years.“ Giegerich, Bastian (2006), European Security and Strategic Culture. National Responses to the EU's Security and Defence Policy, Baden-Baden, Nomos, S.148-49.

ropäischen Union bis zum Jahr 2010 (*Headline Goals 2010*), das Kampfgruppen-Konzept der EU (*Battlegroups*) sowie die 2002 initiierten schnellen Reaktionsstreitkräfte der Allianz (*NATO Response Force, NRF*). Auch hier übernahm die deutsche Bundesregierung klare politische Verpflichtungen, während es an der Bereitschaft zur Umsetzung der praktischen Konsequenzen aus diesen Verpflichtungen bisher gemangelt hat.²² Deutlich wurde dies beispielsweise im Zusammenhang mit den Diskussionen in Deutschland über den Begriff des Kampfeinsatzes, der weithin innenpolitisch umstritten ist. Dabei ist die Bereitschaft und die Befähigung zur Durchführung des *gesamten* militärischen Aufgabenspektrums, einschließlich der Operationen mit „hoher Intensität“, zentraler Bestandteil der konzeptionellen Veränderungen sowohl in der NATO als auch in den wesentlichen Planungsdokumenten der Bundeswehr (VPR 2003, Weißbuch zur Sicherheitspolitik 2006).

Zusammenfassend ergibt sich zunächst kein klares Bild darüber, ob und inwiefern der gestiegene Handlungsspielraum der deutschen Sicherheitspolitik nach dem Ende des Kalten Krieges und das fortdauernde Bekenntnis zur Allianz in eine gestalterische Politik übersetzt wurden. Die unterstellte Passivität und die scheinbaren Widersprüche werfen zudem die Frage nach den Interessendefinitionen der deutschen Sicherheitspolitik in den euro-atlantischen Sicherheitsinstitutionen auf.²³ Einige Beobachter, die stärker in der Theorietradition des Neorealismus stehen, erklären den in ihren Augen hohen Grad der Anpassung und des fehlenden Gestaltungswillens in der deutschen Sicherheitspolitik mit einem spezifisch deutschen „Anspruch auf Interessenlosigkeit“.²⁴ Andere Autoren, welche die Wertorientierung der deutschen Außenpolitik in den Mittelpunkt ihrer Betrachtung rücken, konstatieren einen „reflexiven“ bzw. „axiomatischen Multilateralismus“.²⁵ Damit ist eine auf Lernprozesse und historische Erfahrungen zurückzuführende normative Internalisierung multilateraler Kooperation gemeint, die diese generell, d.h. unabhängig von spezifischen Fragestellungen und Kontexten, als ange-

²² Vgl. Overhaus, Marco (2007), *Conceptual Evolution and Domestic Confusion. Germany's Security and Defence Policy from the Schroeder to the Merkel Government*, WSI Policy Briefing 1, Brüssel und Washington, World Security Institute.

²³ Zum Konzept des Interesses als zentrale Kategorie von Außenpolitik vgl. Bunde, Tobias (2005), „Im deutschen Interesse? Der Begriff des 'nationalen Interesses' in der deutschen Außenpolitik,“ in: Niemann, Arne (Hrsg.), *Herausforderungen an die deutsche und europäische Außenpolitik. Analysen und Politikempfehlungen*, Dresden, TUDpress, S.27-53, hier: S.28.

²⁴ Hacke, Christian (2004), *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Berlin, Ullstein, S.431.

²⁵ Anderson, Jeffrey J. und Goodman, John B. (1993), „Mars or Minerva? A United Germany in a Post-Cold War Europe,“ in: Keohane, Robert O.; Nye, Joseph S. und Hoffmann, Stanley (Hrsg.), *After the Cold War. International Institutions and State Strategies in Europe, 1989-1991*, Cambridge und London, Harvard University Press, S.23-62, hier: S.23-24; Jepperson, Ronald L.; Wendt, Alexander und Katzenstein, Peter (1996), „Norms, Identity, and Culture in National Security,“ in: Katzenstein, Peter (Hrsg.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York, Columbia University Press, S.33-75, hier: S. 61; Katzenstein, Peter (Hrsg.) (1997), *Tamed Power. Germany in Europe*, Ithaca, Cornell University Press, S.260.

messen erscheinen lässt. Eine solche Charakterisierung wird von diesen Autoren keineswegs negativ belegt, impliziert aber dennoch eine gewisse Interessenlosigkeit, wenn Interessen in einem engeren, rationalistischen Sinne verstanden werden. Die Förderung multilateraler Institutionen ist demnach Teil der außenpolitischen Kultur, die nur begrenzt einer rationalen Überprüfung unterzogen wird.²⁶ Gelegentlich wird der reflexive Multilateralismus der deutschen Außenpolitik als ein Desideratum qualifiziert. Beispielsweise kommt Reinhard Wolf in seiner Analyse der ersten NATO-Osterweiterung zu dem Schluss, dass der reflexive Multilateralismus der deutschen sicherheitspolitischen Eliten dazu beigetragen habe, in der Bundesrepublik eine fundierte Debatte über das Für und Wider der Osterweiterung der Allianz zu unterdrücken.²⁷ Bereits Anfang der 1990er Jahre hatte Uwe Nerlich diesen Sachverhalt normativ gewendet, als er forderte, dass die Bundesrepublik „die weitere Integration und die künftigen Funktionen multinationaler Institutionen im Sinne eigener Interessendefinitionen und Zielsetzungen stellen [muss]; sie sind kein Selbstzweck mehr.“²⁸

Wie auch immer die bisherige Forschung die deutsche Politik bewertet: Die europäischen Sicherheitsinstitutionen befinden sich fortlaufend in einem grundlegenden Wandlungsprozess, der sowohl ihre jeweiligen Funktionen als auch ihr Zusammenspiel betrifft. Da die Bundesrepublik Deutschland aufgrund ihrer Lage und ihres Potentials ein wesentlicher Akteur in diesem Prozess ist und auf absehbare Zeit auch bleiben wird, hat der Gestaltungswille und die Gestaltungsfähigkeit der deutschen Sicherheitspolitik weitreichende Implikationen für die Zukunft der euro-atlantischen Sicherheitsinstitutionen. Dies gilt nicht zuletzt für die NATO, die noch immer die einzige Organisation ist, die Nordamerika und Europa im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik institutionell miteinander verbindet. Darin liegt die Relevanz des Themas dieser Arbeit begründet.

Vor dem Hintergrund der bisher angestellten Beobachtungen über die Gestaltungsspielräume, den Gestaltungswillen sowie über die zugrunde liegenden Interessen der deutschen Sicherheitspolitik nach 1990 lässt sich die *zentrale Fragestellung der vorliegenden Arbeit* formulie-

²⁶ Hinsichtlich der Handlungslogik der Angemessenheit, welche dieser wertorientierten Perspektive zugrunde liegt, bemerkt Risse: „If taken to the extremes, this version of social constructivism becomes overly structuralist. *Actors are reduced to social automats* enacting rules or overly socialized agents who deeply believe in the validity of social norms.“ Risse, Thomas (2002), „Constructivism and International Institutions: Toward Conversations across Paradigms,“ in: Katznelson, Ira und Milner, Helen V. (Hrsg.), *Political Science: The State of the Discipline*, New York und London, W.W.Norton & Company, S.597-623, hier: S.602 (eigene Hervorhebung).

²⁷ Wolf, Reinhard (1996), „The Doubtful Mover: Germany and NATO Expansion,“ in: Haglund, David G. (Hrsg.), *Will NATO Go East? The Debate Over Enlarging the Atlantic Alliance*, Kingston, Queen's University, Centre for International Relations, S.197-224, hier: S.215.

²⁸ Nerlich, Uwe (1992), „Sicherheitsinteressen des vereinigten Deutschland,“ in: Heydrich, Wolfgang, et al. (Hrsg.), *Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente*, Baden-Baden, Nomos, S.787-96, hier: S.795.

ren. Sie lautet: *Welchen Gestaltungswillen hat die deutsche NATO-Politik nach dem Ende des Kalten Krieges entwickelt und welchen Stellenwert haben dabei Sicherheits- und Einflussinteressen im Rahmen der institutionellen Kooperation eingenommen?* Trifft das Urteil eines hohen Grades an Passivität tatsächlich zu oder lassen sich differenziertere Handlungsmuster identifizieren? Welche Interessenwahrnehmungen (Perzeptionen) lagen dieser Politik zugrunde? Der Untersuchungszeitraum der Arbeit erstreckt sich von der deutschen Vereinigung 1990 bis zum Ende der Amtszeit der Koalitionsregierung aus Sozialdemokratischer Partei Deutschlands (SPD) und Bündnis90/ Die Grünen unter der Kanzlerschaft Gerhard Schröders Ende 2005.

1.2 Untersuchungsrahmen

1.2.1 Theoretischer Analyserahmen

Zunächst geht es um die Untersuchung des Gestaltungswillens der deutschen NATO-Politik. Dieses Konzept ist einerseits abzugrenzen von der rhetorischen Ebene, d.h. es impliziert politisches Handeln, untermauert durch den Einsatz politischen, diplomatischen, finanziellen und/oder militärischen Kapitals. Auf der anderen Seite unterscheidet es sich von der tatsächlichen Gestaltungsfähigkeit, die neben dem Gestaltungswillen (dem Willen zu gestaltenden politischen Initiativen als notwendige Bedingung) auch von anderen Faktoren beeinflusst wird (unter anderem Verhandlungsprozesse auf NATO-Ebene).²⁹ Wichtig dabei ist, dass sich die Kategorie des Gestaltungswillens auf einzelne Entscheidungssituationen bezieht. Betrachtet man den außen- bzw. sicherheitspolitischen Gestaltungswillen über die Dauer eines längeren Zeitraums (d.h. im Verlauf mehrerer Entscheidungssituationen), dann ergibt sich daraus ein spezifisches Handlungsmuster. Da dies eine Arbeit zur deutschen NATO-Politik ist, stehen die nationalen Entscheidungsprozesse im Vordergrund. Die internationalen Prozesse finden dann stärkere Berücksichtigung, wenn sie die sicherheitspolitischen Entscheidungen in Deutschland beeinflusst oder gar geprägt haben, wobei auch hier stets nach erkennbaren deutschen Initiativen und Eingaben gefragt wird.

Zur Beschreibung der verschiedenen Ausprägungen des Gestaltungswillens wird auf die von Rob de Wijk vorgenommene Unterscheidung zweier idealtypischer Gruppen in Bezug auf den NATO-Transformationsprozess zurückgegriffen. De Wijk unterscheidet zwischen „Traditio-

²⁹ Einige konstruktivistische und sprachtheoretische Ansätze in der Politikwissenschaft negieren die strikte Trennung bzw. Trennbarkeit von politischer Rhetorik und politischem Handeln. Dem folgt der hier zugrunde liegende Ansatz jedoch nicht.

nalisten“ bzw. am Status quo orientierten Akteuren einerseits und „Aktivisten“ bzw. transformationsorientierten Akteuren andererseits.³⁰ Darauf aufbauend werden in dieser Arbeit fünf Ausprägungen des Gestaltungswillens unterschieden. Sie reichen von „Aktivist/ Initiative“ im Sinne der Transformation der NATO über „Aktive Anpassung/ Unterstützung“, „Passive Anpassung“ und „Obstruktion“ bis hin zu „Aktive Verhinderungspolitik/ Veto“. Diese Ausprägungen decken die Bandbreite von einem hohen positiven bis zu einem hohen negativen Gestaltungswillen ab. Tabelle 1 auf der folgenden Seite gibt einen Überblick über die unterschiedlichen Ausprägungen des außen- und sicherheitspolitischen Gestaltungswillens. Neben dem Gestaltungswillen geht es in dieser Arbeit um die Untersuchung der Interessenwahrnehmungen in der deutschen NATO-Politik. Zur Einordnung und Umsetzung des der Fragestellung zugrunde gelegten *Interessenbegriffs* wird auf Konzepte, Analyseschemata und Typologisierungen der Theorie des rationalen (bzw. funktionalen) Institutionalismus zurückgegriffen.³¹ Die Kernaussage der Theorie lautet, dass Staaten die Entstehung und den Wandel internationaler (Sicherheits-)Institutionen in dem Maße unterstützen, in dem diese allgemeine und spezifische Funktionen erfüllen, die von den Staaten zur Befriedigung ihrer Sicherheits- und Einflussinteressen „nachgefragt“ werden.

³⁰ de Wijk, Rob (1997), *NATO on the Brink of a New Millennium. The Battle for Consensus*, London und Washington, Brassey's, S.71.

³¹ In der Literatur wird zumeist vom neoliberalen oder rationalen Institutionalismus gesprochen. Hier wird jedoch der Bezeichnung „funktional“ der Vorzug gegeben, da sich darin die relevanten Kernpunkte der Argumentation deutlicher widerspiegeln.

Tabelle 1: Ausprägungen des sicherheitspolitischen Gestaltungswillens

Aktivist/Initiative: Hoher positiver Gestaltungswille
Einbringung eigener Initiativen, Mobilisierung politischen und diplomatischen Kapitals zur Veränderung des Status quo (im Sinne eines Transformations-Aktivisten).
Aktive Anpassung/Unterstützung
Aktive Unterstützung der Initiative(n) anderer NATO-Staaten zur Veränderung des Status quo. Einsatz politischen, diplomatischen und/oder militärischen Kapitals verbunden mit der Modifikation oder Weiterentwicklung dieser Initiativen. Die Kernfrage lautete: Hat Deutschland sich die Initiative(n) anderer Staaten zu Eigen gemacht?
Passive Anpassung
Anschluss an die Mehrheitsmeinung oder die dominierende Position innerhalb der NATO. Hinnahme der Transformationsinitiativen anderer Staaten, ohne sich diese zu Eigen zu machen. ³²
Obstruktion
Versuch, die Veränderung des Status quo durch eigene Maßnahmen aktiv zu unterlaufen (beispielsweise dadurch, andere NATO-Partner auf die „eigene Seite“ zu ziehen) oder unter Anwendung anderer Methoden des „passiven Widerstands“.
Aktive Verhinderungspolitik/Veto: Hoher negativer Gestaltungswille
Mobilisierung politischen und diplomatischen Kapitals zur Beibehaltung des Status quo gegen äußeren politischen Widerstand. Markanteste Ausdrucksform des negativen Gestaltungswillens ist die Ausübung des Vetos gegenüber Veränderungen (gilt in der NATO wie in allen intergouvernementalen Institutionen, in denen das Einstimmigkeitsprinzip herrscht).

³² Den Nullpunkt des politischen Gestaltungswillens gibt es in der Praxis zumeist nicht, vor allem dann nicht, wenn innen- und außenpolitische Anforderungen divergieren. So bedeutet beispielsweise die Teilnahme am multinationalen militärischen Krisenmanagement für eine Regierung unter Umständen die Investition innenpolitischen Kapitals. Umgekehrt kann eine Nichtteilnahme außenpolitisches Kapital – in der Form von Reputation als „verlässlicher“ Partner – kosten.

Der Institutionalismus stellt aufgrund seiner Kernaussagen und seines Gegenstandes – der Entstehung und dem Wandel internationaler Organisationen und Regime vor dem Hintergrund mitgliedstaatlicher Interessen – einen sehr geeigneten Rahmen zur Bearbeitung der Fragestellung dieser Arbeit bereit. Er spezifiziert den engen Zusammenhang zwischen den Veränderungen der internationalen Umwelt (Interdependenzen, Problemlagen), der staatlichen Nachfrage nach institutionalisierter Kooperation (Funktionen) und schließlich den Formen dieser institutionalisierten Kooperation („form follows function“). Zugleich stellt die Theorie eine präzise Typologisierung allgemeiner und spezifischer Funktionen internationaler Sicherheitsinstitutionen bereit, die jeweils mit den zentralen Motiven der Sicherheits- und Einflussnahme verknüpft sind.

Dabei lassen sich drei Dimensionen unterscheiden, um die Funktionen institutionalisierter Kooperation zu typologisieren: allgemein versus spezifisch, intern versus extern und im Zusammenhang mit Sicherheitsinstitutionen zudem politisch versus militärisch. Die allgemeine Funktion bezieht sich auf den Informationsaustausch, die Konsultationen und den Prozeß kollektiver Entscheidungsfindung. Sie unterscheidet sich von den spezifischen Funktionen dadurch, dass sie grundsätzlich von jeder internationalen Institution erfüllt werden muss, sie also nicht spezifisch an eine bestimmte Institution und deren Aufgabenkatalog gebunden ist. Interne Funktionen richten sich an die Mitglieder der Institution, externe Funktionen hingegen an außenstehende Akteure, die nicht zum Kreis der Mitglieder zählen. Die dritte Dimension bezieht sich auf das jeweilige Instrumentarium (politisch oder militärisch), welches bei der Ausübung der Funktion im Mittelpunkt steht.³³

Das Spektrum der relevanten Funktionen, für welche sich in der Geschichte der NATO zudem jeweils konkrete Beispiele benennen lassen,³⁴ kann wiederum grob in zwei Segmente unterteilt werden. Das Segment der „kooperativen Sicherheit“ und das der „militärischen Reaktions- bzw. Interventionsfähigkeit“. Kooperative Sicherheit wird hier verstanden als eine Strategie zur *Einflussgewinnung* auf andere Staaten durch kooperative Normen und Verhaltens-

³³ Diese Typologisierung stützt sich wesentlich auf die konzeptionellen Vorarbeiten von Helga Haftendorn, Robert Keohane und Celeste Wallander. Vgl. Haftendorn, Helga (1999), „Der Wandel des Atlantischen Bündnisses nach dem Ende des Kalten Krieges,“ in: Medick-Krakau, Monika (Hrsg.), Außenpolitischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive: Die USA und die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden, Nomos, S.257-84; Haftendorn, Helga (1997), „Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen - Eine Einführung,“ in: Haftendorn, Helga und Keck, Otto (Hrsg.), Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung, Baden-Baden, Nomos, S.11-33; Wallander, Celeste A. und Keohane, Robert O. (1999), „Risk, Threat, and Security Institutions,“ in: Wallander, Celeste A.; Keohane, Robert O. und Haftendorn, Helga (Hrsg.), Imperfect Unions: Security Institutions Over Time and Space, Oxford, Oxford University Press, S.21-47. Wallander, Celeste A. (2000), „Institutional Assets and Adaptability: NATO After the Cold War,“ in: International Organization 54(4), S.705-35. Für eine ausführliche Darstellung vgl. Kapitel 3 dieser Arbeit.

³⁴ Vgl. hierzu Tabelle 2 in Kapitel 3 dieser Arbeit.

weisen sowie durch die Schaffung positiver Anreizstrukturen. Dies schließt die allgemeine Funktion ein. Das Militär erfüllt hierbei vor allem die *politische* Aufgabe, Kooperationspartner aneinander zu binden und Vertrauen bzw. Erwartungssicherheit zu schaffen (beispielsweise im Rahmen multinationaler Verbände). „Militärische Reaktions- bzw. Interventionsfähigkeit“ wird dagegen verstanden als die primär militärisch definierte Handlungsfähigkeit gegenüber dritten Akteuren. Dabei kommt es besonders auf operative Fähigkeiten der Streitkräfte an, deren Aufgabe vor allem darin besteht, durch Druck, Abschreckung oder sonstige Zwangsmaßnahmen *Sicherheit* für die Mitglieder der Institution zu schaffen. Zu Zeiten des Kalten Krieges betraf dies die Abschreckung und Verteidigungsfähigkeit gegenüber der SU. In den 1990er Jahren traten dagegen das militärische Krisenmanagement und später der Kampf gegen den Terrorismus und andere Risiken, wie die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen (MVW), stärker in den Vordergrund.

Die zentralen Motive der Sicherheits- und Einflusswahrung sind im Falle der NATO bereits im Gründungsdokument verankert,³⁵ bei politisch-ökonomisch ausgerichteten Institutionen wäre das Motiv der wirtschaftlichen Wohlfahrt zu ergänzen. Aufbauend auf der Theorie des funktionalen Institutionalismus liegt dieser Studie ein enger Sicherheitsbegriff zugrunde.³⁶ Sicherheitswahrung meint dabei im Kern den unmittelbaren Schutz der territorialen Integrität und der eigenen Grenzen sowie der politischen Unabhängigkeit und Souveränität eines Staates mit militärischen Mitteln.³⁷ In einem mittelbaren Sinne fällt auch die Abwehr mess- und bezifferbarer militärischer und strategischer Risiken unter den Begriff.³⁸ Dabei deutet sich bereits an, dass der Sicherheitsbegriff stets auch eine subjektive Komponente enthält, da die Beurteilung militärischer und strategischer Risiken zwangsläufig den Akteuren selbst obliegt. Dies spiegelt sich auch in der Definition von Sicherheitsinstitutionen bei Helga Haftendorn und ihren Koautoren wider:

„Security institutions are designed to protect the territorial integrity of states from the adverse use of military force; to guard states’ autonomy against the political

³⁵ Vgl. Artikel 5 (kollektive Verteidigung) sowie Artikel 4 des Washingtoner Vertrages. In letzterem heißt es kurz: „The Parties will consult together whenever, in the opinion of one or more of them, the territorial integrity, political independence or security of any of the Parties is threatened.“

³⁶ Für die Unterscheidung zwischen einem engen und einem weiten Sicherheitsbegriff vgl. Hellmann, Gunther (2007), „Sicherheitspolitik,“ in: Schmidt, Siegmund; Hellmann, Gunther und Wolf, Reinhard (Hrsg.), Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.605-17, hier: S.606.

³⁷ In der institutionalistischen Terminologie dieser Arbeit bedeutet dies, dass der Begriff der Sicherheitswahrung mit den spezifisch-militärischen Funktionen der Sicherheitsinstitution verknüpft ist.

³⁸ Für eine entsprechende Definition von Sicherheit vgl. Hasenclever, Andreas (2000), Die Macht der Moral in der internationalen Politik. Militärische Interventionen westlicher Staaten in Somalia, Ruanda, und Bosnien-Herzegowina, Frankfurt am Main und New York, Campus Verlag, S.64.

effects of the threat of such force; and to prevent the emergence of situations that could endanger states' vital interest *as they define them*."³⁹

Die Autoren unterscheiden dabei zwischen Bedrohungen im klassischen Sinne und sicherheitspolitischen Risiken. Erstere gehen von Staaten oder anderen Akteuren aus, die sowohl die Fähigkeiten als auch die Absicht zur Bedrohung der eigenen Sicherheit haben. Risiken hingegen haben ihren Ursprung oft in einem instabilen oder zerfallenden Staat, dessen zukünftige Entwicklung als unsicher und gefährlich eingestuft wird.⁴⁰

Das Motiv der *Einflusswahrung* kann drei unterschiedliche Formen annehmen: Kontrolle über Ressourcen (*control over resources*), Kontrolle über Politikergebnisse (*control over outcome*) und Kontrolle über Akteure (*control over actors*). Die erste Form bezieht sich in dieser Arbeit auf den politischen Kurs der Allianz sowie auf die Kontrolle über Ressourcen und Dienstposten innerhalb der NATO. Die zweite Form der Einflussnahme bezieht sich auf den weiteren politischen Zusammenhang, in den die NATO eingebettet ist, also beispielsweise auf das internationale Krisenmanagement (Kontrolle über Politikergebnisse), bei dem das militärische Handeln nur eine Komponente darstellt. Die dritte Form schließlich ist zu verstehen im Sinne der gegenseitigen Einbindung und Einflussnahme unter den Mitgliedstaaten der NATO,⁴¹ der Wahrung der eigenen politischen Stellung in diesem System und der Wahrung guter politischer Beziehungen zu den Partnerstaaten mit dem Ziel, Einflusskanäle in die jeweiligen Hauptstädte offen zu halten (Kontrolle über andere Akteure). Im Verhältnis der beiden zentralen Motive steht Sicherheit an erster Stelle. Sie ist das grundlegendste Bedürfnis eines Staates und seiner Bürger. Aber auch dann, wenn die Sicherheit nicht unmittelbar gefährdet ist, kann Einflusswahrung zu einem eigenständigen Motiv staatlicher Politik werden.

Bei näherer Betrachtung stellt sich heraus, dass die Partnerstaaten mit der Nordatlantischen Allianz zum Teil sehr unterschiedliche Erwartungen verknüpft haben. Diese Tendenz hat sich seit dem Ende des Kalten Krieges noch verstärkt, wie Adrian Hyde-Price bemerkt: „Like the elephant, NATO has a number of different features, each of which is accorded different

³⁹ Wallander, Celeste A.; Haftendorn, Helga und Keohane, Robert O. (1999), „Introduction,“ in: Wallander, Celeste A.; Haftendorn, Helga und Keohane, Robert O. (Hrsg.), *Imperfect Unions. Security Institutions over Time and Space*, Oxford, Oxford University Press, S.1-18, hier: S.2 (eigene Hervorhebung).

⁴⁰ Der enge Sicherheitsbegriff, der sich auf unmittelbare und mittelbare Bedrohungen und Risiken bezieht, wurde gewählt, weil eine weite Definition des Begriffs dazu führen würde, dass letztlich jedes Handeln unter das Motiv der Sicherheitswahrung fallen würde. Nach wie vor handelt es sich bei der NATO jedoch vor allem um eine *militärische* Organisation.

⁴¹ Zu dieser Form der Einflussnahme im Zusammenhang mit dem europäischen Integrationsprozess vgl. Moravcsik, Andrew (1998), *The Choice for Europe. Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, New York, Cornell University Press, S.73. Moravcsik begreift das *Pooling* und das Delegieren von Entscheidungskompetenzen an die europäische Ebene als rationale „strategies designed to precommit governments to a stream of future decisions by removing them from the unilateral control of individual governments.“

weight by different observers. [...] NATO began to mean different things to different people as the consensus on NATO's post-cold war security rationale began to fragment."⁴² Hybride Sicherheitsinstitutionen wie die Nordatlantische Allianz zeichnen sich dadurch aus, dass sie beide Aufgabensegmente abdecken, d.h. sie wirken im Sinne der kooperativen Sicherheit vertrauensbildend nach innen und sind dennoch militärisch handlungsfähig nach außen (gleiches gilt beispielsweise nicht für die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, KSZE). Aufgrund begrenzter Ressourcen und inhärenter Spannungen kommt es in der Realität zu Prioritätenkonflikten. Beispielsweise verträgt sich das Erfordernis umfassender Konsultationen unter den Allianzpartnern in bestimmten Situationen nicht mit dem Erfordernis des schnellen und effektiven Handelns.⁴³ Daher bewegen sich die Allianzpartner in einem Spannungsfeld von kooperativer Sicherheit und militärischer Interventionsfähigkeit.

Aus theoretischer Sicht bedeutet dies, dass das *Verständnis* der Gewichtung institutioneller Funktionen, und damit auch die Definition und Gewichtung der Sicherheits- und Einflussinteressen, stets eine subjektive, akteurspezifische Kategorie ist. Der Institutionalismus für sich genommen ist daher nicht in der Lage, spezifische Außen- und Sicherheitspolitiken der NATO-Mitgliedstaaten vollständig zu erklären. Erstens ist die Theorie dafür bisher zu abstrakt, denn ihre Grundprämissen erlauben mitunter recht unterschiedliche Prognosen darüber, welche sicherheitspolitischen Strategien als rational zu gelten haben.⁴⁴ Zweitens wird die Sichtweise der Akteure stets auch von normativen Vorstellungen geprägt. Dies betrifft die Frage, durch welche Entwicklungen die Sicherheits- und Einflussinteressen jeweils gefährdet werden

⁴² Hyde-Price, Adrian (2000), *Germany and European Order. Enlarging NATO and the EU*, Manchester, Manchester University Press, S.155. Mitunter ist auch von einer Renationalisierung des Sicherheitsdenkens in Europa nach dem Ende des Kalten Krieges die Rede. Vgl. beispielsweise Pradetto, August (1997), „Einleitung: Nationale Sicherheit, NATO-Osterweiterung und neue europäische Ordnung. Perzeptionen und Strategien maßgeblicher Akteure,“ in: Pradetto, August (Hrsg.), *Ostmitteleuropa, Rußland und die Osterweiterung der NATO. Perzeptionen und Strategien im Spannungsfeld nationaler und europäischer Sicherheit*, Opladen, Westdeutscher Verlag, S.9-39, hier: S.14.

⁴³ Vgl. Overhaus, Marco (2003), „Zwischen kooperativer Sicherheit und militärischer Interventionsfähigkeit. Rot-grüne Sicherheitspolitik im Rahmen von ESVP und NATO,“ in: Maull, Hanns W.; Harnisch, Sebastian und Grund, Constantin (Hrsg.), *Deutschland im Abseits? Rot-grüne Außenpolitik 1998-2003*, Baden-Baden, Nomos, S.49-64.

⁴⁴ Ein nahe liegendes Beispiel ist die Frage, ob die Osterweiterung der NATO aus Sicht der alten Mitgliedstaaten eine rationale Handlungsoption darstellte. Während beispielsweise Frank Schimmelfennig dies negiert, kommen Helga Haftendorn, Robert Keohane und Celeste Wallander zu einer anderen Schlussfolgerung. Der Grund für diese abweichenden Bewertungen liegt in den jeweiligen Annahmen der Autoren, die sich jedoch nicht zwingend aus der institutionalistischen Theorie selbst ableiten lassen. Dies betrifft insbesondere Annahmen über die zentralen Funktionen der NATO nach dem Ende des Kalten Krieges, über die Natur des kollektiven Guts Sicherheit (teilbar/nicht teilbar, exklusiv/inklusiv) sowie über den Zeithorizont der Interessendefinitionen der Akteure (kurzfristige oder langfristige Gewinne). Vgl. Haftendorn, Helga; Keohane, Robert und Wallander, Celeste (Hrsg.) (1999), *Imperfect Unions - Security Institutions over Time and Space*, Oxford, Oxford University Press; Schimmelfennig, Frank (2003), *The EU, NATO and the Integration of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.

und mit welchen Mitteln (ökonomisch, politisch, militärisch) und in welchem Rahmen (unilateral, plurilateral, institutionell) sich diese Interessen am effektivsten realisieren lassen.

Vor diesem Hintergrund verfolgt die Arbeit nicht das Ziel einer systematischen Überprüfung der Theorie oder gar den Anspruch, einen Hypothesentest zu leisten. Ebenso wenig soll die deutsche Sicherheitspolitik in der NATO vollständig erklärt werden. Ziel ist stattdessen, den Gestaltungswillen der deutschen Sicherheitspolitik gegenüber der Nordatlantischen Allianz nachzuzeichnen, somit entsprechende Handlungsmuster zu identifizieren und danach zu fragen, welches *Funktionsverständnis* und welche Interessendefinitionen gegenüber den euroatlantischer Sicherheitsinstitutionen diesem Handeln zugrunde lagen.⁴⁵ Die Theorie des funktionalen Institutionalismus stellt dafür die notwendigen Konzepte und Typologisierungen bereit. Daher soll im Rahmen der Studie das institutionalistische Kernargument für die Außenpolitikanalyse fruchtbar gemacht werden. Die Argumente und Analyseraster des Einzelfalls (Deutschland in der NATO) lassen sich grundsätzlich auch vergleichend auf andere NATO-Staaten oder auch auf andere institutionelle Kontexte anwenden. Dies gilt insbesondere für das Konzept des Funktionsverständnisses, das Auskunft darüber gibt, welche der allgemeinen und spezifischen Funktionen der Institution von den relevanten Akteuren wie gewichtet wurden und damit handlungsleitend für die Sicherheitspolitik gewesen sind. In der Entwicklung und plausiblen Anwendung dieses Konzepts liegt der theoretische Beitrag der Arbeit.

1.2.2 Relevante sicherheitspolitische Akteure und die Analyse der bürokratischen Politik

Die Perspektive des funktionalen Institutionalismus ist staatszentriert, sie setzt jedoch keinen geschlossenen Akteur voraus. Staaten verfolgen in der Realität kein einheitliches sicherheitspolitisches Interesse. Vielmehr wird innenpolitisch um die Definition dieses Interesses in Zusammenhang mit konkreten Entscheidungssituationen gerungen, wobei das Ergebnis ein Kompromiss zwischen den relevanten Akteuren ist. Die sicherheitspolitisch relevanten Akteure in dieser Studie sind in erster Linie die formal zuständigen außen- und sicherheitspolitischen Ministerien und deren politische Führungen: das Bundeskanzleramt, das Auswärtige Amt (AA) und das Verteidigungsministerium (BMVg).

Diese Fokussierung der Regierungsakteure ist, erstens, dem Sparsamkeitsgebot und der Machbarkeit der Arbeit geschuldet. Zweitens lässt sich dies damit begründen, dass die Regierung bzw. das politisch-administrative System in der deutschen Sicherheitspolitik über ein

⁴⁵ Für eine erste Umsetzung dieser Idee vgl. Overhaus, Zwischen kooperativer Sicherheit und militärischer Interventionsfähigkeit.

hohes Maß an Autonomie gegenüber gesellschaftlichen Einflüssen verfügt.⁴⁶ Die öffentliche Meinung hat der deutschen Sicherheitspolitik Grenzen gesetzt, die sich vor allem während der *out-of-area* Debatte Anfang der 1990er Jahre zeigten. Dabei generierte die Öffentlichkeit oder öffentliche Meinung jedoch, mit den Worten von Hanns W. Maull und Bernhard Stahl, „nur diffusen Handlungsdruck, der sich außenpolitisch fast beliebig instrumentalisieren ließ.“⁴⁷ Regierungsakteure werden somit als politische *Entrepreneure* begriffen, die in einem gesellschaftlichen Umfeld handeln und ggf. versuchen, dieses Umfeld zu beeinflussen.⁴⁸ Ihre Interessendefinitionen und jeweiligen Funktionsverständnisse stehen daher im Mittelpunkt der Betrachtung.

Um die Positionen der Regierungsakteure in einem institutionalistischen Rahmen zu analysieren, eignet sich der Ansatz der bürokratischen Politik nach Graham T. Allison in besonderer Weise. Aus dieser Perspektive üben die Interessenkonflikte zwischen den Regierungsakteuren wesentlichen Einfluss auf das außen- und sicherheitspolitische Handeln eines Staates aus. Dabei werden die Interessen individueller Entscheidungsträger wiederum maßgeblich davon beeinflusst, welcher Organisation bzw. welchem Ministerium sie angehören. Die Formel „Where you stand depends on where you sit“ spiegelt diese Sichtweise der Individuen als Rollenträger einer Bürokratie wider.⁴⁹

Aufgrund der bestehenden Übereinstimmungen stellt die Perspektive der bürokratischen Politik eine passende innenpolitische Ergänzung der institutionalistischen Theorie dar. Neben ihrer Staatszentriertheit (Dominanz der politisch-administrativen Akteure gegenüber der Gesellschaft) teilt sie auch das Interesse an Institutionen (in diesem Falle innerstaatlich) sowie

⁴⁶ Vgl. Duffield, John S. (1994), „Explaining the Long Peace in Europe: the contributions of regional security regimes,“ in: *Review of International Studies* 20(3), S.369-88, hier: S.34; Rittberger, Volker und Freund, Corinna (2001), „Utilitarian-liberal foreign policy theory,“ in: Rittberger, Volker (Hrsg.), *German foreign policy since unification. Theories and case studies*, Manchester, Manchester University Press, S.68-104; Rühl, Lothar (2001), „Security Policy: National Structures and Multilateral Integration,“ in: Eberwein, Wolf-Dieter und Kaiser, Karl (Hrsg.), *Germany's New Foreign Policy. Decision-Making in an Interdependent World*, Houndmills, Palgrave, S.102-16.

⁴⁷ Maull, Hanns W. und Stahl, Bernhard (2002), „Durch den Balkan nach Europa? Deutschland und Frankreich in den Jugoslawienkriegen,“ in: *Politische Vierteljahresschrift* 43(1), S.82-111, hier: S.106.

⁴⁸ „According to this actor-centred position, political decision-makers have repeatedly pushed the limits for German participation in military interventions. Here, it is concrete political action that impacts on domestic structural factors such as public attitudes.“ Baumann, Rainer und Hellmann, Gunther (2001), „Germany and the Use of Military Force: 'Total War', the 'Culture of Restraint' and the Quest for Normality,“ in: Webber, Douglas (Hrsg.), *New Europe, New Germany, Old Foreign Policy? German Foreign Policy Since Unification*, London, Frank Cass & Co, S.61-82, hier: S.62.

⁴⁹ Allison, Graham T. und Halperin, Morton (1972), „Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications,“ in: Tanter, Raymond und Ullmann, Richard H. (Hrsg.), *Theory and Policy in International Relations*, Princeton, Princeton University Press, S.40-79, hier: S.47. Vgl. auch die Neuauflage der Studie zur kubanischen Raketenkrise, Allison, Graham T. und Zelikow, Philip (1999), *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York u.a., Longman.

weitere Prämissen des funktionalen Institutionalismus. In beiden Ansätzen werden Institutionen als *Instrumente* der Akteure zur Realisierung politischer Ziele begriffen.⁵⁰

Ähnlich wie der funktionale Institutionalismus lässt die Perspektive der bürokratischen Politik *ex ante* keine Prognosen über die Präferenzen der Akteure in komplexen Handlungskontexten zu – etwa, ob zu erwarten ist, dass das BMVg sich für die Annahme neuer militärischer Missionen und Aufgaben aussprechen wird oder nicht.⁵¹ Erschwerend kommt hinzu, dass der Ansatz im spezifischen Entscheidungsmilieu der USA mit ihren starken und autonomen Sicherheitsbürokratien entwickelt wurde, während das politische System in der BRD in viel höherem Maße durch eine Verflechtung der bürokratischen und der parteipolitischen Interessen gekennzeichnet ist. Aus diesem Grund werden in der vorliegenden Arbeit neben den außen- und sicherheitspolitischen Grundsatzreden des Bundeskanzlers sowie des Außen- und Verteidigungsministers auch Bundestagsdebatten im Vorfeld oder im Nachgang wichtiger NATO-Entscheidungen berücksichtigt.⁵² Ergänzt wurden diese öffentlich zugänglichen Informationen durch persönlich geführte Interviews mit hochrangigen Beamten bzw. Entscheidungsträgern in Deutschland und in der NATO.⁵³ Als sehr hilfreich erwies sich in diesem Zusammenhang auch die Einsicht in die Verlaufsprotokolle der hochrangig besetzten *NATO Review Conferences*, welche die Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) jährlich veranstaltet hat.⁵⁴ Bei der Auswertung der Quellen wurde nach systematischen Unterschieden zwischen den relevanten deutschen Regierungsakteuren hinsichtlich ihres Funktionsverständnisses und ihrer Positionen gegenüber dem Transformationsprozess der NATO gesucht.

⁵⁰ Thilo Bodenstein spricht treffend von „Allisons institutionalistische[m] Erbe der Politik“. Bodenstein, Thilo (2001), „Vetospiele in Krisenentscheidungen. Eine Analyse der Entscheidungsprozesse zum Afghanistan- und Tschetschenienkonflikt,“ in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 8(1), S.41-72, hier: S.41.

⁵¹ Vgl. hierzu Goldgeier, der im Zusammenhang mit den amerikanischen Entscheidungsprozessen im Zuge der NATO-Osterweiterung zu eben diesem Ergebnis kommt. Goldgeier, James M. (1999), *Not Whether but When. The U.S. Decision to Enlarge NATO*, Washington D.C., Brookings Institution Press, S.158.

⁵² Offizielle Parteiprogramme eignen sich dagegen nicht für die Analyse, da sie zu unspezifisch hinsichtlich konkreter Fragen der Weiterentwicklung der NATO (oder allgemein der Sicherheitspolitik) sind.

⁵³ Die Mehrzahl der Gesprächspartner bestand darauf, nicht namentlich zitiert zu werden. Dort, wo sich die Darstellung auf entsprechende Expertenäußerungen stützt, wurde in den Fußnoten der Verweis auf „persönliche Interviews“ eingefügt. Eine Gesamtübersicht der durchgeführten Interviews findet sich im Anhang dieser Arbeit.

⁵⁴ Der Autor dankt dem ehemaligen Direktor der SWP, Dr. Christoph Bertram, für die freundliche Genehmigung zur Einsicht in diese Protokolle während eines mehrtägigen Arbeitsaufenthalts bei der SWP in Berlin. Die Protokolle wurden vereinbarungsgemäß in dieser Arbeit nicht zitiert. Ausgewertet wurden in erster Linie die Konferenzen in den Jahren zwischen 1992 und 1996.

1.3 Methodik der Arbeit

1.3.1 Auswahl der Fallstudie

Das Forschungsdesign der vorliegenden Arbeit entspricht einer theoriegeleiteten Einzelfallstudie (*single case study*).⁵⁵ Sie analysiert einerseits die deutsche Sicherheitspolitik als einen spezifischen Fall nationalstaatlicher Bündnispolitiken und andererseits die NATO als einen spezifischen institutionellen Kontext der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik. Die Auswahl dieses Falles erfolgte auf Grundlage eines theoretischen, empirischen und eines normativen Interesses. Auf die empirische und die theoretische Relevanz wurde bereits hingewiesen. Im Sinne einer „diszipliniert-konfigurativen Fallstudie“⁵⁶ erhebt die Arbeit den Anspruch einer historisch-empirischen Analyse oder, mit den Worten von Andrew Bennett, „[the] explanation of a sequence of events that produce a particular historical outcome [...]“.⁵⁷

Die Auswahl der Fallstudie und der Fragestellung spiegelt außerdem ein normatives Interesse wider. Der dieser Arbeit zugrunde liegende normative Maßstab geht davon aus, dass die effektive Verfolgung von Sicherheits- und Einflussinteressen in Sicherheitsinstitutionen zentrale Grundvoraussetzung für eine gute Sicherheitspolitik ist. Nur wer sich seiner eigenen Interessen bewusst ist, kann strategische Ziele verfolgen, angesichts knapper Ressourcen Prioritäten richtig setzen und letztlich ein guter Kooperationspartner sein. Reflexiver Multilateralismus, verstanden als die nicht hinterfragte Zusammenarbeit im Rahmen von Institutionen als Selbstzweck, wäre dagegen nach diesem Maßstab kein guter Leitfaden von Sicherheitspolitik. Umgekehrt müssen auch Sicherheitsinstitutionen der ständigen Überprüfung der Interessen ihrer Mitgliedstaaten standhalten können, denn andernfalls sind sie zum Untergang oder zur Bedeutungslosigkeit verdammt. Der kurze historische Abriss im nächsten Kapitel wird verdeutlichen, dass Sicherheits- und Einflussstreben bereits zentrale und eng miteinander verbundene Motive der deutschen NATO-Politik vor 1990 waren. Diese Perspektive stellt nicht in Abrede, dass die *Perzeption* von Interessen auch stark von normativen Faktoren beeinflusst wird.

⁵⁵ Die Einzelfallstudie beschreibt zunächst einen Forschungsansatz, jedoch noch keine spezifische Analysemethode. Vgl. Lamnek, Siegfried (2005), *Qualitative Sozialforschung* (4. Auflage), Weinheim und Basel, Beltz Verlag, S.328.

⁵⁶ Für eine genaue Definition sowie eine Abgrenzung zu anderen Arten von qualitativen Fallstudien vgl. Eckstein, Harry (1975), „Case Study and Theory in Political Science,“ in: Greenstein, Fred I. und Polsby, Nelson W. (Hrsg.), *Strategies of Inquiry* (Handbook of Political Science Volume 7), Reading MA u.a., Addison-Wesley, S.79-137. Arend Lijphart hat diese Art der Fallstudie auch als „interpretative case study“ bezeichnet. Lijphart, Arend (1971), „Comparative Politics and the Comparative Method,“ in: *American Political Science Review* 65(3), S.682-93, hier: S.692.

⁵⁷ Bennett, Andrew (2004), „Case Study Methods: Design, Use, and Comparative Advantages,“ in: Sprinz, Detlef und Wolinsky-Nahmias, Yael (Hrsg.), *Models, Numbers, Cases. Methods for Studying International Relations*, Ann Arbor, University of Michigan Press, S.19-55, hier: S.21.

1.3.2 *Analyseinstrument*

Im Rahmen ihres Forschungsdesigns bedient sich die Arbeit der Methode der Entscheidungsprozessanalyse (*process tracing*), um die deutsche Politik in der NATO seit dem Ende des Kalten Krieges zu analysieren.⁵⁸ „Process tracing will [...] involve searching for evidence – evidence consistent with the overall causal theory – about the decisional process by which the outcome was produced.“⁵⁹ Dabei wird der Entscheidungsprozess der deutschen Sicherheitspolitik von den Ausgangsbedingungen bis zum Endergebnis (*outcome*), also der deutschen Politik gegenüber dem Transformationsprozess der NATO, analysiert. Die Struktur der empirischen Kapitel berücksichtigt dabei den Zusammenhang zwischen internationalen Interdependenzen bzw. Problemlagen, Funktion und Form, welcher der institutionalistischen Theorie zugrunde liegt (vgl. das 3. Kapitel dieser Arbeit).

Jedes der drei empirischen Kapitel nimmt seinen Ausgang daher in den internationalen Ereignissen (das Ende des Kalten Krieges, die Jugoslawienkrise, die Terroranschläge in den USA vom 11. September 2001), die zu bestimmten Reaktionen der Allianz und ihrer Mitgliedstaaten geführt haben und somit einen entsprechenden Anpassungsdruck auf die allgemeine und die spezifischen Funktionen der NATO auslösten.⁶⁰ Diese Veränderungen zwangen schließlich auch die deutsche Sicherheitspolitik dazu, ihre Vorstellungen über die angestrebten Funktionen der NATO neu zu bestimmen und daraus entsprechende Positionen und Initiativen gegenüber dem Transformationsprozess der Allianz abzuleiten.

Charakteristisch für die Methode der Entscheidungsprozessanalyse ist die detaillierte und kontinuierliche Darstellung des Falls.⁶¹ In dieser Hinsicht ähnelt die Analyse diplomatiegeschichtlichen Arbeiten. Anders als historische Arbeiten, bei denen die Ereignisse an sich als einzigartig betrachtet werden (*milieu et moment*), strebt die vorliegende *politikwissenschaftliche* Studie jedoch nach der theoriegeleiteten Identifizierung allgemeiner Handlungsmuster der deutschen Sicherheitspolitik.⁶² Dabei setzt das Forschungsdesign einer Einzelfallstudie der

⁵⁸ Zur Methode des *Process Tracing* vgl. van Evera, Stephen (1997), *Guide to Methods for Students of Political Science*, Ithaca und London, Cornell University Press, S.64. Bennett, Case Study Methods, S.36 sowie George, Alexander L. und Bennett, Andrew (2004), *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge und London, MIT Press, S.206.

⁵⁹ King, Gary; Keohane, Robert O. und Verba, Sidney (1994), *Designing Social Inquiry*, Princeton, Princeton University Press, S.227.

⁶⁰ Das bedeutet, dass sich die Bedingungen, unter denen die NATO Sicherheit und Einfluss für Ihre Mitgliedstaaten gewährleisten kann, veränderten – sowohl als Folge der externen sicherheitspolitischen Ereignisse als auch als Folge der unterschiedlichen Reaktionen der Bündnispartner, nicht zuletzt der USA.

⁶¹ Vgl. Bennett, Case Study Methods, S.36.

⁶² Für eine idealtypische Gegenüberstellung der Zielsetzungen historischer und politikwissenschaftlicher Arbeiten vgl. auch Elman, Colin und Elman, Miriam Fendius (2001), „Introduction: Negotiating International History and Politics,“ in: Elman, Colin und Elman, Miriam Fendius (Hrsg.), *Bridges and Boundaries. Historians, Political Scientists, and the Study of International Relations*, Cambridge und London, MIT Press, S.1-36, hier: insbesondere S.12 und Levy, Jack S. (2001), „Explaining Events and Developing Theories: His-

Generalisierbarkeit der gewonnenen Erkenntnisse enge Grenzen.⁶³ Dennoch will die vorliegende Arbeit einen Beitrag leisten, der über den unmittelbar untersuchten Gegenstand hinaus weist. So kann eine detaillierte Fallstudie dieser Art Auskunft über Bedingungen und Grenzen des deutschen sicherheitspolitischen Gestaltungswillens geben. Sie ermöglicht somit auch eine fundiertere Beurteilung des zukünftigen Kurses der deutschen Sicherheitspolitik. Darüber hinaus kann sie einen Beitrag zur Klärung der Frage leisten, unter welchen Bedingungen die Mitgliedstaaten den Transformationsprozess der Allianz aktiv unterstützen und welchen Stellenwert dabei sicherheits- und einflusspolitische Motive haben.

Sowohl innerhalb Deutschlands als auch auf Bündnisebene ist bei der Analyse die Unterscheidung zwischen Krisen- und Planungsentscheidungen wichtig. Krisenentscheidungen sind solche Entscheidungen, die zum einen reaktiv auf eine sich entwickelnde außen- und sicherheitspolitische Krise getroffen werden und die zum anderen auch nur für diese konkrete Situation unmittelbar gelten sollen. Planungsentscheidungen hingegen haben einen längerfristigen Charakter, beziehen sich in aller Regel auf institutionelle Neuerungen und sollen daher über den konkreten Einzelfall hinaus dazu dienen, künftige Probleme zu lösen. Diesen Unterschied hat beispielsweise Enzo Cannizzaro für den Kosovo-Krieg der NATO und für das neue strategische Konzept der Allianz von 1999 deutlich gemacht: „There is a profound conceptual difference between a single behaviour, which could be occasional in nature, and a document that establishes on a general plan the conditions under which such conduct may be undertaken.“⁶⁴ Krisenentscheidungen kommen im Gegensatz zu längerfristigen Strategien, Konzepten und Institutionen in der Regel unter großem Zeitdruck zustande.⁶⁵

Der Zusammenhang zwischen Krisen- und Planungsentscheidungen ist wichtig, um den NATO-Transformationsprozess in allen drei in dieser Arbeit untersuchten Bereichen richtig beurteilen zu können. Dieser Prozess ist nicht ausschließlich oder auch nur vorwiegend am Reißbrett abgelaufen. Spätere Planungsentscheidungen lassen sich häufig ohne Berücksichtigung der vorausgegangenen Krisenentscheidungen nicht richtig nachvollziehen.⁶⁶ Auch die NATO-

tory, Political Science, and the Analysis of International Relations,“ in: Elman, Colin und Elman, Miriam Fendius (Hrsg.), *Bridges and Boundaries. Historians, Political Scientists, and the Study of International Relations*, Cambridge und London, MIT Press, S.39-83.

⁶³ „A single case can constitute neither the basis for a valid generalization nor the ground for disproving an established generalization.“ Lijphart, *Comparative Politics and the Comparative Method*, S.691. King, Keohane und Verba teilen diese Einschätzung, weisen jedoch darauf hin, dass auch in Einzelfallstudien die Zahl der Beobachtungen durch entsprechende Methoden erhöht werden und somit die kausale Aussagekraft verbessert werden kann. King; Keohane und Verba, *Designing Social Inquiry*, S.208.

⁶⁴ Cannizzaro, Enzo (2001), „NATO's New Strategic Concept and the Evolving Legal Regulation of the Use of Force,“ in: *International Spectator* 36(1), S.67-74, hier: S.72.

⁶⁵ Vgl. Haftendorn, Helga (1990), „Zur Theorie außenpolitischer Entscheidungsprozesse,“ in: Rittberger, Volker (Hrsg.), *Sonderband Politische Vierteljahresschrift*, S.401-23, hier: S.403-04.

⁶⁶ Nach Auffassung von Michael Rühle hat sich der Wandel der NATO sogar „überwiegend auf dem Wege der Improvisation“ vollzogen. Rühle, Michael (2000), „Das neue Strategische Konzept der NATO und die poli-

Strategien von 1991 und 1999 sind nicht ausschließlich Dokumente der planerischen Kreativität. Sie bilden „nur die sicherheitspolitischen Schlussfolgerungen, die das Bündnis aus einer ganzen Reihe von Konflikten zog, die in den 1990er Jahren virulent wurden“⁶⁷ und erfüllten somit die Funktion einer Bestandsaufnahme zur „Beschreibung der aktuellen Auslegung des Washingtoner Vertrags“.⁶⁸

Unmittelbare Reaktionen der Allianz auf sicherheitspolitische Ereignisse seit Beginn der 1990er Jahre prägten den Transformationsprozess im Sinne von Präzedenzfällen und *de facto* Entscheidungen, wohingegen die Aussagen in den offiziellen *Kommuniqués* des Nordatlantikerats nicht selten vage blieben, um so ein möglichst hohes Maß an Interpretationsmöglichkeiten zu schaffen. Die Analyse der deutschen NATO-Politik muss daher sowohl unmittelbare Reaktionen auf sicherheitspolitische Ereignisse und Krisen als auch Planungsentscheidungen berücksichtigen, wie sie sich in den institutionellen Neurungen der Allianz widerspiegelt haben.

1.4 Empirischer Aufbau der Arbeit

Die Transformation der Allianz nach dem Ende des Kalten Krieges umfasst die beiden bisherigen Osterweiterungen sowie die Intensivierung der Zusammenarbeit mit den Staaten des ehemaligen Warschauer Pakts. Hinzu kommen die Reform der Militär- und Kommandostrukturen, die „Europäisierung“ bzw. Stärkung des europäischen Pfeilers im Bündnis sowie das Krisenmanagement außerhalb des NATO-Vertragsgebiets (*out-of-area*). Seit dem 11. September 2001 zählt schließlich die funktionale und geographische Ausweitung multinationaler militärischer Interventionsfähigkeiten zu den zentralen Themen der Transformationsagenda. Die Gliederung der Arbeit richtet sich nach diesen zentralen Funktionen der NATO nach 1990, um einen systematischen Vergleich der deutschen Politik im Transformationsprozess der Allianz über die verschiedenen Bereiche hinweg zu ermöglichen.

Im Rahmen dieser Arbeit ist es allerdings nicht möglich, die volle Bandbreite der deutschen NATO-Politik zu behandeln. Sie konzentriert sich daher auf die so genannte äußere Transformation der Allianz,⁶⁹ d.h. die Osterweiterungen, das Krisenmanagement *out-of-area* sowie

tische Realität,“ in: Reiter, Erich (Hrsg.), Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2000, Hamburg u.a., Verlag E.S. Mittler & Sohn, S.637-54, hier: S.639.

⁶⁷ Pradetto, August (2002), „Funktionen militärischer Konfliktregelung durch die NATO,“ in: Aus Politik und Zeitgeschichte B24, S.12-21, hier: S.12.

⁶⁸ Rühle, Das neue Strategische Konzept der NATO und die politische Realität, S.639.

⁶⁹ Für eine Erläuterung der Unterscheidung zwischen externer und interner Transformation im NATO-Kontext vgl. Weisser, Ulrich (1999), Sicherheit für ganz Europa. Die Atlantische Allianz in der Bewährung, Stuttgart, Deutsche Verlags-Anstalt, S.147 und Wittmann, Klaus (2001), „The Road to NATO's New Strategic

dessen funktionale und geographische Ausweitung nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001. Zur Bewertung der deutschen Politik sowie ihrer Bestimmungsfaktoren wird im 4. Kapitel ein bisher in der Literatur noch nicht geleisteter Vergleich zwischen der ersten und der zweiten östlichen Erweiterungsrunde der NATO gezogen. Das 5. Kapitel zum Krisenmanagement schließt mit dem vorläufigen Endpunkt der Reformbemühungen in den 1990er Jahren: der NATO-Strategie, die im April 1999 in Washington verabschiedet wurde. Die Diskussionen und Entscheidungen über die Neuformulierung der seit 1991 gültigen Strategie fielen zusammen mit dem Kampfeinsatz der Organisation im Kosovo. Das 6. Kapitel behandelt den weiteren Transformationsprozess der NATO nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 und die deutsche Politik in diesem Prozess. Damit hängt zum einen die Entwicklung hin zu einer potentiell globalen Ausrichtung des Allianz-Engagements zusammen, wie es sich mit der Übernahme des Stabilisierungsauftrags in Afghanistan seit 2003 abzeichnet. Andererseits fällt in diesen Zusammenhang die Erschließung bzw. Wiederbelebung der Bekämpfung des Terrorismus und der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen als wesentliche Bündnisaufgaben.

Zwei wichtige Bereiche, die zur internen Transformation der Allianz gezählt werden, fallen damit aus dem Analyserahmen der Arbeit heraus. Dies sind die Reform der Militärstrukturen sowie die Europäisierung der NATO im Zuge der Entstehung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI). Entwicklungen im ersten Bereich sind eine unmittelbare Konsequenz der Entwicklungen im Krisenmanagement der Allianz und werden daher teilweise im 5. Kapitel mit berücksichtigt. Bei der Europäisierung der NATO stellt sich das Problem der Abgrenzung zur ESVI bzw. seit 1999 zur ESVP. Dieser Bereich bietet genügend Stoff für eine weitere Arbeit und wird daher in der Studie nicht in einem gesonderten Kapitel untersucht. Es kann hier jedoch auf die bestehende Forschung verwiesen werden, die generell eine aktive deutsche Politik festgestellt hat.⁷⁰ Diese Forschungsergebnisse werden im folgenden Abschnitt ausführlicher dargestellt und fließen in die abschließende Gesamtbewertung im 7. Kapitel ein.

Die gewählte Einteilung der empirischen Kapitel anhand der zentralen Transformationsbereiche soll nicht darüber hinwegtäuschen, dass es auch wichtige Verbindungen zwischen diesen Bereichen gibt. Besonders deutlich wird dies beispielsweise zwischen dem Krisenmanagement im ehemaligen Jugoslawien und der ersten Erweiterungsrunde. Hier gab es innerhalb der

Concept,“ in: Schmidt, Gustav (Hrsg.), A History of NATO - The First Fifty Years. Volume 3, Houndmills, Palgrave, S.219-37, hier: S.226.

⁷⁰ Vgl. beispielsweise Meiers, Franz-Josef (2006), Zu neuen Ufern? Die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik in einer Welt des Wandels 1990-2000, Paderborn u.a., Ferdinand Schöningh.

NATO in den 1990er Jahren die begründete Befürchtung, dass der politische Streit um das Vorgehen in Bosnien sich auch negativ auf den Erweiterungsprozess auswirken könnte.⁷¹ Wo dies möglich und sinnvoll ist, wird solchen Querverbindungen in der empirischen Analyse angemessen Rechnung getragen.

1.5 Forschungsstand

Die vorliegende Arbeit ist Teil der Forschung zur deutschen Außen- und Sicherheitspolitik nach der Vereinigung 1990. Daher soll im Folgenden zunächst dieser Forschungsstand systematisch und zusammenfassend dargestellt werden, um darauf aufbauend den forschungsrelevanten Mehrwert der Studie darlegen zu können. Das wissenschaftliche Interesse an der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik hat nach dem Ende der bipolaren Weltordnung noch zugenommen und eine Fülle sowohl empirischer als auch theoretisch orientierter Literatur hervorgebracht. In empirischer Hinsicht spiegelte dieses gewachsene Interesse nicht nur die allgemein anerkannte Bedeutung des vereinten Deutschland für die zukünftige Entwicklung Europas, sondern auch Unsicherheiten über den künftigen Kurs deutscher Außenpolitik wider. Aus der theoretischen Betrachtung bot die Bundesrepublik Deutschland zudem einen idealen Gegenstand, um die Annahmen unterschiedlicher Ansätze der Internationalen Beziehungen und der Außenpolitikanalyse an der Realität zu erproben.

1.5.1 *Überblicksdarstellungen und Bestandsaufnahmen der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik*

Neben historischen Überblicksdarstellungen⁷² wurde bereits seit Anfang der 1990er Jahre an einer umfassenden Bestandsaufnahme der „neuen deutschen Außenpolitik“ gearbeitet, deren Ergebnisse in Form von vier Sammelbänden von der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) zwischen 1994 und 1998 veröffentlicht wurden.⁷³ Diese frühe Bestandsauf-

⁷¹ Entscheidungsträger in den USA betrachteten beide Bereiche als „zwei Seiten ein und derselben Medaille“. Kaufmann, Joyce P. (2002), NATO and the former Yugoslavia. Crisis, Conflict, and the Atlantic Alliance, Lanham u.a., Rowman & Littlefield Publishers, S.92.

⁷² Vgl. Hacke, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland; Haftendorn, Helga (2001), Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung, Stuttgart und München, Deutsche Verlagsanstalt; Hanrieder, Deutschland, Europa, Amerika; Schöllgen, Gregor (2004), Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von den Anfängen bis zur Gegenwart (3. Auflage), München, C.H.Beck.

⁷³ Eberwein, Wolf-Dieter und Kaiser, Karl (Hrsg.) (1998), Deutschlands neue Außenpolitik. Band 4: Institutionen und Ressourcen, München, Oldenbourg; Kaiser, Karl und Krause, Joachim (Hrsg.) (1996), Deutschlands neue Außenpolitik. Band 3: Interessen und Strategien, München, Oldenbourg; Kaiser, Karl und Maull, Hanns W. (Hrsg.) (1995), Deutschlands neue Außenpolitik. Band 2: Herausforderungen, München, Oldenbourg; Kaiser, Karl und Maull, Hanns W. (Hrsg.) (1994), Deutschlands neue Außenpolitik. Band 1: Grundlagen, München, Oldenbourg.

nahme wurde durch das umfassende „Handbuch zur deutschen Außenpolitik“, herausgegeben von Siegmund Schmidt, Gunther Hellmann und Reinhard Wolf, ergänzt und aktualisiert.⁷⁴ Zu nennen sind in diesem Zusammenhang auch zahlreiche einführende Lehrbücher zu dem Thema, die in jüngerer Zeit und mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen erschienen sind.⁷⁵ Im Bereich der empirisch orientierten Forschung bildete die Außen- und Sicherheitspolitik der ersten sozialdemokratisch geführten Bundesregierung nach dem Fall der Berliner Mauer unter Bundeskanzler Gerhard Schröder einen eigenen Schwerpunkt. Dieses Forschungsinteresse hängt neben dem parteipolitischen Machtwechsel auch mit dem Generationenwechsel in der politischen Führung der Bundesrepublik sowie mit den damit in Verbindung gebrachten außenpolitischen Veränderungen seit dem Amtsantritt Schröders 1998 zusammen. In diesem Zusammenhang zeichnen Hanns W. Maull und dessen Kollegen an der Universität Trier ein eher pessimistisches Bild.⁷⁶ Auch wenn sie keine grundlegende Abkehr von den traditionellen Maximen der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik nach 1945 feststellen, so konstatieren sie dennoch eine insgesamt gesunkene Gestaltungsfähigkeit der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik gegenüber den euro-atlantischen Institutionen, einen schwindenden Einfluss auf die Partnerregierungen in Washington und Paris und eine Zunahme außenpolitischer Ambivalenzen und Orientierungsschwierigkeiten. Als wesentliche Ursachen werden internationale Strukturveränderungen, wie das politische und kulturelle Auseinanderdriften der USA und Europas nach dem 11. September 2001, die zunehmende Vernachlässigung der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik, deren innenpolitische Instrumentalisierung (Stichworte Irak-Krise und Bundestagswahlkampf 2002) sowie die Erosion der materiellen Ressourcenbasis gesehen. Dabei handele es sich jedoch, so der Befund, um langfristige Trends, die nicht erst mit dem Wechsel zur rot-grünen Bundesregierung ihren Anfang nahmen.

Der Frankfurter Politikwissenschaftler Gunther Hellmann kommt in seinen Analysen zu teilweise ähnlichen Ergebnissen, die er jedoch als eine „forcierte Renaissance machtpolitischer

⁷⁴ Schmidt, Siegmund; Hellmann, Gunther und Wolf, Reinhard (Hrsg.) (2007), Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

⁷⁵ Vgl. Gareis, Sven Bernhard (2005), Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik. Eine Einführung, Opladen, Verlag Barbara Budrich; Hellmann, Gunther; Baumann, Rainer und Wagner, Wolfgang (2006), Deutsche Außenpolitik. Eine Einführung, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften; Jäger, Thomas; Höse, Alexander und Oppermann, Kai (2007), Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften; Bierling, Stephan G. (2005), Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Normen, Akteure, Entscheidungen (2. Auflage), München, Oldenbourg.

⁷⁶ Harnisch, Sebastian, Katsioulis, Christos und Overhaus, Marco (Hrsg.) (2004), Deutsche Sicherheitspolitik. Eine Bilanz der Regierung Schröder, Baden-Baden, Nomos; Maull, Hanns W. (Hrsg.) (2006), Germany's Uncertain Power. Foreign Policy of the Berlin Republic, Houndmills, Palgrave Macmillan; Maull, Hanns W.; Harnisch, Sebastian und Grund, Constantin (Hrsg.) (2003), Deutschland im Abseits? Rot-Grüne Außenpolitik 1998-2003, Baden-Baden, Nomos.

Selbstbehauptung“ der rot-grünen Bundesregierung seit 1998 interpretiert.⁷⁷ Dies drücke sich in einer Fixierung auf Symbol- und Statuspolitik, in der Rhetorik vom „deutschen Weg“ während der Irak-Krise 2002 und 2003 sowie im Streben Deutschlands nach einem Ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) aus. Auch Hellmann sieht in dieser Politik einen effektiven Verlust Deutschlands an Gestaltungswillen und Gestaltungsfähigkeit im Rahmen multilateraler Institutionen und damit eine Vernachlässigung der traditionellen Erfolgsrezepte deutscher Außenpolitik. Er hebt als Ursache ebenfalls langfristige Veränderungen im internationalen und innerstaatlichen Umfeld hervor.⁷⁸

1.5.2 Konstruktivistische Dominanz der theoretisch orientierten Forschung

Die theoretisch orientierte Forschung zur deutschen Außen- und Sicherheitspolitik seit dem Ende des Kalten Krieges ist geprägt durch die konstruktivistische Forschungsagenda, die sich insbesondere der politischen Kultur, der europäisierten deutschen Identität sowie der internationalisierten Zivilmachtrolle widmet.⁷⁹ Die zentrale Gemeinsamkeit konstruktivistischer Ansätze besteht darin, dass sie von einer Logik der Angemessenheit ausgeht, wonach das außenpolitische Handeln durch die normativen Wertvorgaben aus dem nationalen und internationalen Umfeld wesentlich bestimmt wird. Diese aus historischen Lern- und Sozialisierungsprozessen hervorgegangenen Wertorientierungen trugen maßgeblich zur Kontinuität der reflexiven deutschen Orientierung am Multilateralismus sowie am Prinzip der militärischen Zurückhaltung nach dem Ende des Kalten Krieges bei.

Die *außenpolitische bzw. strategische Kulturforschung* hat die Werte- und Normensysteme in den Mittelpunkt ihrer Analyse gestellt. Diese Perspektive bedeutet eine starke kulturelle Konditionierung oder gar völlige Ausblendung eigennütziger Sicherheits- und Einflussinteressen.⁸⁰ Hinsichtlich des außen- und sicherheitspolitischen Gestaltungswillens kommt die Kulturforschung zu einem differenzierten Ergebnis. Danach zeichne sich die deutsche Außenpoli-

⁷⁷ Hellmann, Gunther (2002), „Sag beim Abschied leise servus. Die Zivilmacht Deutschland beginnt, ein neues 'Selbst' zu behaupten,“ in: Politische Vierteljahresschrift 43(3), S.498-507; Hellmann, Gunther (2007), „um diesen deutschen Weg zu Ende gehen zu können.' Die Renaissance machtpolitischer Selbstbehauptung in der zweiten Amtszeit der Regierung Schröder-Fischer,“ in: Egle, Christoph und Zohlhörer, Reimut (Hrsg.), Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.453-79; Hellmann, Gunther (2004), „Wider die machtpolitische Resozialisierung der deutschen Außenpolitik. Ein Plädoyer für offensiven Idealismus,“ in: WeltTrends 12(42), S.79-88.

⁷⁸ Hellmann, Gunther (Hrsg.) (2006), Germany's EU Policy on Asylum and Defence. De-Europeanization by Default? Houndmills, Palgrave Macmillan.

⁷⁹ Vgl. Baumann, Rainer (2006), Der Wandel des deutschen Multilateralismus. Eine diskursanalytische Untersuchung deutscher Außenpolitik, Baden-Baden, Nomos, S.16.

⁸⁰ Vgl. Markovits, Andrei S. und Reich, Simon (1997), The German Predicament. Memory and Power in the New Europe, Ithaca und London, Cornell University Press, S.13; Berger, Thomas U. (1998), Cultures of Antimilitarism: National Security in Germany and Japan, Baltimore, Johns Hopkins University Press, S.186.

tik einerseits durch ein geringes Profil in militärpolitischen und Verteidigungsfragen, sowie generell durch eine „ideological predisposition towards smallness“ aus.⁸¹ Andererseits habe sich Deutschland intensiv für die Stärkung und Erweiterung der euro-atlantischen Institutionen eingesetzt.⁸² Die Handlungslogik der Angemessenheit bedeutet jedoch auch, dass die Wirkung multilateraler Normen auf die deutsche Außenpolitik im Mittelpunkt des Forschungsinteresses steht und weniger die Frage, wann und unter welchen Bedingungen Deutschland selbst versuchte, den multilateralen Rahmen im Sinne eigener Interessen zu gestalten.

Die *identitätsbasierte Forschung* zur deutschen Außen- und Sicherheitspolitik teilt wesentliche Annahmen der außenpolitischen bzw. strategischen Kulturforschung (Wertorientierung, Logik der Angemessenheit). Sie fokussiert jedoch nicht in erster Linie auf die internationalen und gesellschaftlichen Wertesysteme, sondern auf das Selbstverständnis der nationalen Akteure hinsichtlich ihrer angemessenen Stellung sowie ihrer Unterscheidbarkeit im internationalen System.⁸³ Dabei bedient sie sich zumeist der Identifizierung unterschiedlicher nationaler Diskurse „within which contending foundational myths about the German state and nation emerge and vie for influence.“⁸⁴ Ähnlich wie bei der strategischen Kulturforschung werden rationale Interessen nicht als zentrale Faktoren identifiziert. Dennoch wird den jeweiligen Eliten das Bestreben unterstellt, nationale Diskurse zur Legitimierung eigener, auch eigennütziger, Interessen zu manipulieren.⁸⁵ Jonathan Bach kommt beispielsweise zu dem Ergebnis, dass sich ein hoher außenpolitischer Gestaltungswille dort herausgebildet habe, wo konkurrierende Diskurse (bzw. Narrativen) sich überlagern und gegenseitig verstärken. Bach sieht dies nicht nur im Bereich der Vertiefung und Erweiterung multilateraler Institutionen, sondern auch im Bereich der militärischen Auslandseinsätze.⁸⁶ Aus einer identitätsbasierten Perspek-

⁸¹ Markovits und Reich, *The German Predicament*, S.2. Für eine umfassende Analyse der deutschen Politik gegenüber den militärischen Instrumenten aus der Perspektive der strategischen Kulturforschung vgl. Longhurst, Kerry (2004), *Germany and the use of force*, Manchester, Manchester University Press.

⁸² Berger, *Cultures of Antimilitarism*, S.186; Duffield, John S. (1998), *World Power Forsaken. Political Culture, International Institutions, and German Security Policy after Unification*, Stanford, Stanford University Press.

⁸³ Vgl. Banchoff, Thomas (1999), *The German problem transformed. Institutions, politics, and foreign policy, 1945-1995*, Ann Arbor, University of Michigan Press; Risse, Thomas (2007), „Deutsche Identität und Außenpolitik,“ in: Schmidt, Siegmund; Hellmann, Gunther und Wolf, Reinhard (Hrsg.), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.49-61.

⁸⁴ Bach, Jonathan (1999), *Between Sovereignty and Integration. German Foreign Policy and National Identity after 1989*, Hamburg, LIT Verlag, S.11.

⁸⁵ Vgl. ebd., S.9.

⁸⁶ In beiden Bereichen, so der Autor, ließ sich die deutsche Mitwirkung sowohl als Ausdruck von Normalisierung als auch als Mittel zur Realisierung einer liberalen Weltordnungs- bzw. Weltinnenpolitik interpretieren. Ebd., S.190-93.

tive haben Peter Katzenstein und Mary Hampton wesentliche Aspekte der deutschen Politik gegenüber den europäischen Institutionen bzw. gegenüber der NATO untersucht.⁸⁷

Rollenbasierte Ansätze - und hier insbesondere der Zivilmachtansatz von Hanns W. Maull – stellen einen dritten zentralen Strang des konstruktivistischen Forschungsprogramms zur deutschen Außenpolitik dar.⁸⁸ Ähnlich wie bei der Kultur und den Identitäten werden Rollenkonzepte verstanden „als soziale Konstrukte, in denen sich Annahmen über die Wirklichkeit (Sein) mit Vorgaben über angemessenes Verhalten (Sollen) verbinden.“⁸⁹ Diese sozialen Konstrukte speisen sich einerseits aus den Rollenerwartungen der internationalen Umwelt und Partnerländer (*alter-Part*) und andererseits aus den Rollenerwartungen der Gesellschaft selbst (*ego-Part*). Die Zivilmacht zeichnet sich als idealtypisches Rollenkonzept dadurch aus, dass sie aktiv auf die Zivilisierung der internationalen Beziehungen hinarbeitet. Damit ist die Einhegung zwischenstaatlicher Gewalt durch die Internationalisierung des Gewaltmonopols in den Vereinten Nationen, die Förderung von Demokratie und sozialer Gerechtigkeit in der internationalen Politik sowie die Schaffung von Interdependenz und Affektkontrolle gemeint. Auch der Zivilmachtansatz betrachtet außen- und sicherheitspolitische Interessen als normativ vermittelt und nicht einem Kosten-Nutzenkalkül unterworfen. Er betont (als Idealtypus) einen hohen Gestaltungsanspruch und Gestaltungswillen der deutschen Politik im Kontext multilateraler Institutionen, da diese eine Voraussetzung für die erfolgreiche Zivilisierung der internationalen Beziehungen sind. In der Realität habe die deutsche Außenpolitik jedoch abweichend vom Idealtypus in den letzten Jahren eher verwaltend als gestaltend agiert.⁹⁰ Adrian Hyde-Price und Henning Tewes haben die deutsche Politik gegenüber den Erweiterungsprozessen von EU und NATO aus der Perspektive des Zivilmachtansatzes untersucht.⁹¹

⁸⁷ Hampton, Mary N. (1999), „German Security at the Crossroads: Mixed Signals Still Point to NATO,“ in: Hampton, Mary N. und Soe, Christian (Hrsg.), *Between Bonn and Berlin: German Politics in Transition*, Lanham, Rowland and Littlefield, S.237-55; Hampton, Mary N. (1999), „NATO, Germany, and the United States: Creating Positive Identity in Trans-Atlantia,“ in: Chafetz, Glenn; Spirtas, Michael und Frankel, Benjamin (Hrsg.), *The Origins of National Interests*, London, Frank Cass, S.235-69; Katzenstein, Tamed Power.

⁸⁸ Harnisch, Sebastian und Maull, Hanns W. (Hrsg.) (2001), *Germany as a Civilian Power? The foreign policy of the Berlin Republic*, Manchester und New York, Manchester University Press; Kirste, Knut (1998), *Rollenkonzepte und Außenpolitikanalyse. Die USA und Deutschland als Zivilmächte*, Frankfurt am Main, Peter Lang Verlag; Kirste, Knut und Maull, Hanns W. (1996), „Zivilmacht und Rollentheorie,“ in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 3(2), S.283-312; Maull, Hanns W. (1990/1991), „Germany and Japan: The New Civilian Powers,“ in: *Foreign Affairs* 69(5), S.91-106; Maull, Hanns W. (1992), „Zivilmacht Bundesrepublik Deutschland. Vierzehn Thesen für eine neue deutsche Außenpolitik,“ in: *Europa-Archiv* 47(10), S.269-78.

⁸⁹ Maull, Hanns W. (2007), „Deutschland als Zivilmacht,“ in: Schmidt, Siegmund; Hellmann, Gunther und Wolf, Reinhard (Hrsg.), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.73-84, hier: S.75.

⁹⁰ Ebd., S.82; Maull; Harnisch und Grund, *Deutschland im Abseits?*

⁹¹ Hyde-Price, *Germany and European Order*; Tewes, Henning (2002), *Germany, Civilian Power and the New Europe. Enlarging NATO and the European Union*, Houndmills, Palgrave.

1.5.3 *Interessenbasierte Studien*

Studien, welche ausdrücklich nach der Bedeutung von eigennützigem Sicherheits-, Wohlfahrts- und Einflussinteressen für die Analyse der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik nach 1990 fragen, sind eher selten und eindeutig in der Unterzahl gegenüber konstruktivistischen Arbeiten. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang zunächst Forschungsprojekte, die sich um einen systematischen Theorietest bemüht haben. Volker Rittberger und dessen Koautoren haben verschiedene Politikfelder der deutschen Außenpolitik (Sicherheit, Europa, Außenhandel und Menschenrechte) aus der vergleichenden Perspektive des Neorealismus, des rationalen Liberalismus sowie des Konstruktivismus untersucht.⁹² Franz-Josef Meiers benutzt ein ähnliches Forschungsdesign miteinander konkurrierender Theorien (Neorealismus, rationaler Institutionalismus, demokratischer Liberalismus und Sozialkonstruktivismus), um Kontinuität und Wandel der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik in den Bereichen europäische Sicherheitspolitik, NATO, Auslandseinsätze und Bundeswehrreform zu erklären.⁹³ Beide Forschungsprojekte kommen jeweils zu differenzierten Aussagen und weisen monokausale Erklärungen zurück.

Das Forscherteam um Rittberger stellt fest, dass die deutsche Außenpolitik überwiegend normorientiert handelte, d.h. im Sinne der Logik der Angemessenheit. Gleichzeitig ergab ihre Studie jedoch auch, dass die Bundesrepublik Deutschland im Bereich der Sicherheitspolitik (*high politics*) eine interessengeleitete Politik der Einflussmaximierung sowie im Bereich der Außenhandelspolitik eine Strategie der Profitsteigerung verfolgte.⁹⁴ In der Fallstudie zur NATO-Politik kommt Rainer Baumann zu dem Ergebnis, dass Einflussstreben ein wichtiger Aspekt der deutschen Sicherheitspolitik sei, der in der bisherigen Forschung vernachlässigt wurde.⁹⁵ Meiers unterteilt die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik in militärische und nichtmilitärische Problembereiche und kommt zu dem Schluss, dass der rationale Institutionalismus (als interessenbasierter Ansatz) sowie der demokratische Liberalismus am besten die nichtmilitärischen Bereiche erklären können, während der Sozialkonstruktivismus besser zur Erklärung der militärischen Politikbereiche geeignet sei.⁹⁶

Zur Kategorie der interessenbasierten Studien zählen in einem etwas weiteren Sinne auch jene Arbeiten, welche die Realisierung „verflochtener Interessen“ durch die deutsche Außenpolitik

⁹² Rittberger, Volker (Hrsg.) (2001), *German foreign policy since unification. Theories and case studies*, Manchester, Manchester University Press.

⁹³ Meiers, *Zu neuen Ufern?*

⁹⁴ Rittberger, *German foreign policy since unification. Theories and case studies*, S.300.

⁹⁵ Baumann, Rainer (2001), „German security policy within NATO,“ in: Rittberger, Volker (Hrsg.), *German foreign policy since unification. Theories and case studies*, Manchester, Manchester University Press, S.141-84, hier: S.181-82.

⁹⁶ Meiers, *Zu neuen Ufern?* S.356.

als Ausdruck einer rationalen Strategie unter den Bedingungen internationaler Interdependenz deuten.⁹⁷ Oft spielen dabei institutionalistische Theorieannahmen implizit eine Rolle. So erläutern beispielsweise die Herausgeber des ersten Bandes des bereits zitierten Projekts der DGAP, dass der rote Faden aller Autoren die Erkenntnis der Realitäten internationaler Verflechtungen sei, „die Partnerschaft mit anderen zur Voraussetzung erfolgreicher deutscher Außenpolitik macht“.⁹⁸ Unmittelbar nach dem Ende des Kalten Krieges haben Harald Müller und Volker Rittberger auf die Bedeutung der wachsenden Interdependenz für die deutsche Außenpolitik hingewiesen.⁹⁹ In jüngerer Zeit sind insbesondere die Arbeiten von Helga Haftendorn zu nennen.¹⁰⁰ Scott Erb hat die Bundesrepublik Deutschland ebenfalls als ein Erfolgsmodell für staatliche Außenpolitik unter den Bedingungen zunehmender Interdependenz im Zeitalter der Globalisierung bezeichnet.¹⁰¹

In die interessenbasierte Kategorie der Forschung zur deutschen Außenpolitik lassen sich auch die Studien von Simon Bulmer, Charlie Jeffery und William Paterson sowie jene von Michael Staack einordnen. Bulmer, Jeffrey und Paterson untersuchen die Europapolitik und betonen die Fähigkeit Deutschlands zum effektiven Einsatz „indirekter institutioneller Macht“, verstanden als die Gestaltung europäischer und internationaler Institutionen nach eigenen Präferenzen und Interessen.¹⁰² Diese erfolgreiche Politik der Gestaltung des „regionalen Milieus“ manifestierte sich beispielsweise in der Schaffung der Europäischen Zentralbank (EZB), deren Statuten ganz wesentlich den deutschen geldpolitischen Vorstellungen und vor allem dem deutschen Modell der Bundesbank entsprachen. Staack knüpft mit seiner Charakterisierung Deutschlands als Handelsstaat ebenfalls an die Grundannahmen komplexer Interde-

⁹⁷ Vgl. Bunde, Im deutschen Interesse? S.32. Für einen Überblick interdependenzorientierter Analysen vgl. Peters, The debate about a new German foreign policy after unification, S.22. „[B]y creating vulnerabilities which can be tackled successfully only by intergovernmental cooperation, interdependence *forces* states to act jointly.“ (Hervorhebung im Original). Weiter schreibt Peters im Zusammenhang mit dem Teilbereich der Europapolitik: „The common denominator of what these authors suggest about Germany’s integration policy is that a further advance of European integration will serve German *interests* best“ (eigene Hervorhebung).

⁹⁸ Kaiser, Karl und Maull, Hanns W. (1994), „Einleitung: Die Suche nach Kontinuität in einer Welt des Wandels,“ in: Kaiser, Karl und Maull, Hanns W. (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 1, Grundlagen, München, Oldenbourg, S. XV-XXV, hier: S.XVIII.

⁹⁹ Müller, Harald (1992), „German Foreign Policy after Unification,“ in: Stares, Paul B. (Hrsg.), The New Germany and the New Europe, Washington D.C., Brookings Institution Press, S.126-73; Rittberger, Volker (1992), „Nach der Vereinigung - Deutschlands Stellung in der Welt,“ in: Leviathan 20(2), S.207-29.

¹⁰⁰ Haftendorn, Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung; Haftendorn, Gulliver in der Mitte Europas. Für theoriegeleitete Arbeiten aus institutionalistischer Perspektive, die sich jedoch nicht explizit mit Deutschland befassen, vgl. Haftendorn, Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen - Eine Einführung; Haftendorn; Keohane und Wallander, Imperfect Unions - Security Institutions over Time and Space.

¹⁰¹ Erb, Scott (2003), German Foreign Policy. Navigating in a New Era, Boulder und London, Lynne Rienner Publishers.

¹⁰² Bulmer, Simon J.; Jefferey, Charlie und Paterson, William E. (2000), Germany’s European diplomacy. Shaping the regional milieu, Manchester, Manchester University Press.

pendenz an.¹⁰³ Der Handelsstaat verzichtet aus wohlverstandenen Eigeninteresse auf nationale Autonomie zugunsten von multilateraler Integration, wobei das Interesse vor allem auf Wohlstandsoptimierung gerichtet sei. Deutschland, so die Einschätzung des Autors, wird „sein gewachsenes Gewicht stärker, häufiger und offener einsetzen, um im Rahmen seiner Bindungen spezifische Interessen durchzusetzen.“¹⁰⁴ Das Land werde wie schon in der Vergangenheit nach Erweiterung seines Handlungsspielraums sowie nach Einfluss im Rahmen institutionalisierter Bindungen streben.¹⁰⁵

Obwohl die Bedeutung der komplexen Interdependenz¹⁰⁶ und von internationalen Institutionen für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik ihren Niederschlag in der Forschung gefunden hat, wurden die Begriffe und Zusammenhänge der institutionalistischen Theorie bisher nicht unmittelbar für die Forschung nutzbar gemacht. Dies gilt über den Einzelfall Deutschland hinaus auch für die Außenpolitikanalyse insgesamt, wie Dirk Peters bemerkt. Er weist darauf hin, dass das Handeln von Staaten heute nicht mehr ohne Berücksichtigung internationaler Institutionen erklärt werden könne. „Umso erstaunlicher ist es, dass ausdrücklich institutionalistische Außenpolitikanalysen bisher so selten geblieben sind, dass selbst einschlägige Einführungsbücher sie nicht systematisch berücksichtigen.“¹⁰⁷ Für die deutsche Außenpolitik ist dieser Befund besonders bemerkenswert, weil die Vertiefung und Erweiterung internationaler Institutionen als *das* konstitutive Merkmal der bundesdeutschen Außenpolitik nach 1949 identifiziert wurde.

Bei der hier gewählten Systematisierung des Forschungsstandes ist der Hinweis wichtig, dass die Unterscheidung zwischen konstruktivistischen und interessenbasierten Arbeiten nicht trennscharf ist. So unterstreicht Staack die Interessengeleitetheit der handelsstaatlichen Politik Deutschlands, negiert damit aber keinesfalls auch deren Wertorientierungen, die sich durch soziale Lernprozesse herausgebildet haben. Auch andere Autoren betonen die soziale Konstruktion von mitunter recht eng definierten Interessen. In diesem Zusammenhang ist beispielsweise die Studie von Rainer Baumann zum Wandel des deutschen Multilateralismus zu nennen. Baumann belegt für den öffentlichen Diskurs, dass „die multilaterale Einbindung Deutschlands in internationale[] Institutionen zunehmend seltener mit Verweis auf normative Verpflichtungen und faktische Notwendigkeiten und häufiger mit der individuellen Nützlich-

¹⁰³ Staack, Michael (2000), Handelsstaat Deutschland. Deutsche Außenpolitik in einem neuen internationalen System, Paderborn u.a., Ferdinand Schöningh, S.29.

¹⁰⁴ Ebd., S.19.

¹⁰⁵ Ebd., S.41.

¹⁰⁶ Für eine ausführliche Diskussion der komplexen Interdependenz vgl. Keohane, Robert und Nye, Joseph S. (2001), Power and Interdependence (3. Auflage), New York u.a., Longman sowie Kapitel 3 in dieser Arbeit.

¹⁰⁷ Peters, Dirk (2007), „Ansätze und Methoden der Außenpolitikanalyse,“ in: Schmidt, Siegmund; Hellmann, Gunther und Wolf, Reinhard (Hrsg.), Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.815-35, hier: S.819.

keit multilateraler Kooperation sowie mit Einfluss- und Statusgewinnen von den nationalen Eliten begründet wird.“¹⁰⁸ Er sieht diese Veränderungen in der multilateralen Orientierung der Bundesrepublik nicht nur auf diskursiver Ebene, sondern auch auf der Ebene der operativen Außenpolitik.¹⁰⁹

1.5.4 Publikationen zur deutschen Politik gegenüber einzelnen NATO Transformationsbereichen

Neben den umfassenden empirischen Bestandsaufnahmen und theoriegeleiteten Studien zur deutschen Außen- und Sicherheitspolitik sind seit Mitte der 1990er Jahre auch zahlreiche Publikationen zu einzelnen Bereichen der deutschen NATO-Politik erschienen. Sie bedienen sich in unterschiedlichem Maße theoretischer Argumente oder sind rein empirisch-analytischer Natur. Der erste große Forschungsbereich in dieser Kategorie widmet sich der deutschen Politik gegenüber der ersten Erweiterungsrunde der NATO zwischen 1993 und 1997. Die überwiegende Zahl dieser Arbeiten attestiert der deutschen Politik ein, im Verbund mit den USA, hohes Maß an Gestaltungswillen zur Aufnahme der mittelosteuropäischen Reformstaaten in das Bündnis.¹¹⁰ Zögerlichkeiten und Ambivalenzen im Handeln Bonns werden als taktische Zugeständnisse an Russland interpretiert. Es gibt allerdings auch andere Positionen, welche die deutsche Rolle als deutlich bescheidener einschätzen.¹¹¹ Dies gilt auch für die größeren Studien aus den USA, die sich jedoch primär mit der amerikanischen Erweiterungspolitik befassen. In diesem Teilbereich der deutschen NATO-Politik überwiegen die empiri-

¹⁰⁸ Baumann, Der Wandel des deutschen Multilateralismus, S.15. Zu einem ähnlichen Ergebnis kam einige Jahre zuvor bereits Michael Berndt auf der Grundlage einer Untersuchung außenpolitischer Programmatiken und Reden. Vgl. Berndt, Michael (1997), Deutsche Militärpolitik in der 'neuen Weltunordnung'. Zwischen nationalen Interessen und globalen Entwicklungen, Münster, LIT.

¹⁰⁹ Baumann, Rainer (2007), „Multilateralismus: Die Wandlung eines vermeintlichen Kontinuitätselements der deutschen Außenpolitik,“ in: Jäger, Thomas; Höse, Alexander und Oppermann, Kai (Hrsg.), Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.442-61.

¹¹⁰ Vgl. Eyal, Jonathan (1997), „NATO's enlargement: anatomy of a decision,“ in: International Affairs 73(4), S.695-719; Fouzieh, Melanie Alamir (1998), „Die Debatte über die Kosten der Erweiterung der Nordatlantischen Allianz in der Bundesrepublik Deutschland,“ in: Pradetto, August und Fouzieh, Melanie Alamir (Hrsg.), Die Debatte über die Kosten der NATO-Osterweiterung, Baden-Baden, Nomos, S.79-95; Pradetto, August (1998), „Die Diskussion über die Kosten der NATO-Osterweiterung, oder: Die Fortsetzung der Debatte über die Zukunft der westlichen Allianz auf einem anderen Terrain,“ in: Pradetto, August und Fouzieh, Melanie Alamir (Hrsg.), Die Debatte über die Kosten der NATO-Osterweiterung, Baden-Baden, Nomos, S.25-54; Pradetto, Einleitung: Nationale Sicherheit, NATO-Osterweiterung und neue europäische Ordnung; Szabo, Stephen F. (2006), „Enlarging NATO: The German-American Design for a New Alliance,“ in: Haf-tendorn, Helga (Hrsg.), The Strategic Triangle, Baltimore u.a., Johns Hopkins University Press, S.327-49.

¹¹¹ Vgl. Hacke, Christian (1997), „Die Haltung der Bundesrepublik Deutschland zur NATO-Osterweiterung,“ in: Pradetto, August (Hrsg.), Ostmitteleuropa, Rußland und die Osterweiterung der NATO - Perzeptionen und Strategien im Spannungsfeld nationaler und europäischer Sicherheit, Opladen, Westdeutscher Verlag, S.233-49; Otte, Max (2000), „The Return of 'Balancing': Germany and NATO Enlargement, 1991-1997,“ in: ders., A Rising Middle Power? German Foreign Policy in Transformation, 1989-1999, New York, St. Martin's Press, S.157-93; Wolf, The Doubtful Mover.

schen Arbeiten. Die wenigen theoretisch orientierten Studien bedienen sich zumeist dem Zivilmachtansatz von Maull, um die deutsche Unterstützung für den NATO-Erweiterungsprozess zu untersuchen.¹¹² Damit wird unterstellt, dass Sicherheits- und Einflussinteressen in einem engeren Sinne nicht handlungsleitend für die deutsche Politik waren.¹¹³

Im Bereich des militärischen Krisenmanagements in den 1990er Jahren gibt es ebenfalls eine große Fülle von Arbeiten, was angesichts der Bedeutung dieses Themas für die Neujustierungen der deutschen Sicherheitspolitik nach dem Ende des Kalten Krieges kaum verwundert.¹¹⁴ Die Forschung beschäftigt sich mit der schrittweisen Heranführung Deutschlands an die Aufgabe des militärischen Krisenmanagers im Verbund mit den Partnern in NATO und den VN. Übereinstimmend wird der deutschen Politik gegenüber den gewaltsamen Konflikten im Nahen Osten, in Bosnien, Kambodscha, Somalia und schließlich im Kosovo eine zurückhaltende Politik, Passivität bzw. ein „Führungsvermeidungsreflex“ attestiert.¹¹⁵ Ein wesentlicher Strang der Forschung untersucht den Gegenstand aus der konstruktivistischen Perspektive widerstreitender Normen („Nie wieder Krieg“ versus „Nie wieder Auschwitz“), welche die deutsche Sicherheitspolitik zu schwierigen Kompromissen und Anpassungsprozessen zwang.¹¹⁶ Im Ergebnis wird zumeist ein Festhalten an der traditionellen deutschen Kultur der Zurückhaltung festgestellt. Demgegenüber sieht eine andere Gruppe von Autoren spätestens seit Ende der 1990er Jahre einen deutlichen Trend hin zur Normalisierung Deutschlands im

¹¹² Vgl. Arora, Chaya (2006), *Germany's Civilian Power Diplomacy. NATO Expansion and the Art of Communicative Action*, Houndmills and New York, Palgrave Macmillan; Hyde-Price, *Germany and European Order*; Tewes, *Germany, Civilian Power and the New Europe*. Max Otte verknüpft in seiner Analyse den Zivilmachtansatz mit den Faktoren der Machtstruktur und der bürokratischen Politik. Otte, *The Return of 'Balancing'*, S.158.

¹¹³ Für eine Ausnahme vgl. die Studie von Johannes Heisig. Er versucht herauszuarbeiten, „aufgrund welcher politisch manifest gewordener Interessen die Entscheidung für die Osterweiterung gefallen ist und welche maßgeblichen Perzeptionsinhalte bzw. Beurteilungen der Sicherheitslage darin eingeflossen sind.“ Heisig, Johannes Volker (2004), *Warum eine Osterweiterung der NATO? Analyse der Entscheidungsprozesse und Kontroversen in Deutschland und den USA im Zusammenhang der sicherheitspolitisch-strategischen Orientierungsdebatten nach dem Ost-West-Konflikt*, Berlin, Verlag für Wissenschaft und Forschung, S.8.

¹¹⁴ Für Überblicksdarstellungen vgl. Berndt, *Deutsche Militärpolitik in der 'neuen Weltunordnung'*; Meiers, *Zu neuen Ufern?*; Otte, Max (2000), „The Loss of Innocence: Germany and Military Missions Abroad, 1990-1995,“ in: ders., *A Rising Middle Power? German Foreign Policy in Transformation, 1989-1999*, New York, St. Martin's Press, S.89-115; Philippi, Nina (1997), *Bundeswehreinätze als außen- und sicherheitspolitisches Problem des geeinten Deutschland*, Frankfurt am Main, Peter Lang Verlag.

¹¹⁵ Meiers, *Zu neuen Ufern?*

¹¹⁶ Vgl. Baumann und Hellmann, *Germany and the Use of Military Force*; Duffield, John S. (1998), „Responding to International Crises and Conflicts: The out-of-area Debate,“ in: ders., *World Power Forsaken. Political Culture, International Institutions, and German Security Policy after Unification*, Stanford, Stanford University Press, S.173-223; Holländer, Lutz (2007), *Die politischen Entscheidungsprozesse bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr 1999-2003*, Frankfurt am Main u.a., Peter Lang Verlag; Maull, Hanns W. (2000), „Germany and the Use of Force: Still a 'Civilian Power'?“ in: *Survival* 42(2), S.56-80; Maull, *Germany in the Yugoslav Crisis*; Meiers, Franz-Josef (1995), „Germany: The Reluctant Power,“ in: *Survival* 37(3), S.82-103.

Bereich der Verteidigungs- und militärpolitik.¹¹⁷ Besondere Aufmerksamkeit erfuhr auch die deutsche Beteiligung am Kosovo-Krieg der NATO, da dieser Krieg für die Bundesrepublik Deutschland die erste aktive Beteiligung an einem Kampfeinsatz seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs bedeutete.¹¹⁸

Die Europäisierung der Allianz ist der dritte wichtige Teilbereich der deutschen NATO-Politik, dem sich die bisherige Forschung widmete. Damit ist die enge Verflechtung der NATO mit der sich herausbildenden Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI) der Europäischen Union gemeint. Nach einhelligem Urteil verfolgte die Bundesrepublik hier einen sehr aktiven politischen Kurs.¹¹⁹ Dies betrifft die Aufwertung der politischen Funktionen der Westeuropäischen Union (WEU), die in den 1990er Jahren die Aufgabe eines Scharniers zwischen der NATO und der EU innehatte. Das Urteil betrifft darüber hinaus die deutsche Unterstützung der amerikanischen Initiative zur Schaffung der Alliierten Streitkräftekommandos unter dem Aspekt der Stärkung des europäischen Pfeilers in der NATO; die Schaffung des Eurokorps unter deutsch-französischer Führung sowie allgemein die Heranführung Frankreichs an die militärischen Strukturen des Bündnisses. Die Europäisierung betrifft schließlich auch den Abschluss des „Berlin-Plus“-Abkommens vom März 2003, welches der EU einen gesicherten Zugriff auf Planungs- und Kommandokapazitäten der NATO sichern soll.¹²⁰

Bei allen aufgezählten Entscheidungen ließen sich die Bundesregierungen von der traditionellen deutschen Maxime leiten, dass die Stärkung des europäischen Pfeilers innerhalb der NATO mit der Schaffung einer eigenständigen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Rahmen der EU kompatibel sei. Dabei ging es den jeweiligen deutschen Regierungen vor allem um das *politische* Ziel, einerseits die Beziehungen zu Washington und zu Paris besser in Einklang zu bringen und andererseits Raum für deutsch-französische Initiativen in bei-

¹¹⁷ Vgl. beispielsweise Wagener, Martin (2004), „Auf dem Weg zu einer normalen Macht? Die Entsendung deutscher Streitkräfte in der Ära Schröder,“ in: Harnisch, Sebastian; Katsioulis, Christos und Overhaus, Marco (Hrsg.), Deutsche Sicherheitspolitik. Eine Bilanz der Regierung Schröder, Baden-Baden, Nomos, S.89-118; Wagener, Martin (2003), „Auslandseinsätze der Bundeswehr. Normalisierung statt Militarisation deutscher Sicherheitspolitik,“ in: Maull, Hanns W.; Harnisch, Sebastian und Grund, Constantin (Hrsg.), Deutschland im Abseits? Rot-grüne Außenpolitik 1998-2003, Baden-Baden, Nomos, S.33-48.

¹¹⁸ Vgl. Clement, Rolf (2000), „Die Teilnahme der Bundeswehr am internationalen Militäreinsatz im Kosovo und in Jugoslawien,“ in: Reiter, Erich (Hrsg.), Der Krieg um das Kosovo 1998/1999, Mainz, V.Hase&Köhler Verlag, S.157-68; Hyde-Price, Adrian (2001), „Germany and the Kosovo War: Still a Civilian Power,“ in: German Politics 10(1, Special Issue), S.19-34; Joetze, Günter (2001), Der letzte Krieg in Europa? Das Kosovo und die deutsche Politik, Stuttgart und München, Deutsche Verlags-Anstalt; Krause, Joachim (2000), „Deutschland und die Kosovo-Krise,“ in: Reuter, Jens und Clewing, Conrad (Hrsg.), Der Kosovo-Konflikt: Ursachen, Verlauf, Perspektiven, Klagenfurt, Wieser Verlag, S.395-416; Rudolf, Peter (2000), „Germany and the Kosovo Konflikt,“ in: Martin, Pierre und Brawley, Mark R. (Hrsg.), Alliance Politics, Kosovo, and NATO's War: Allied Force or Forced Allies? New York, Palgrave, S.131-43.

¹¹⁹ Vgl. Meiers, Zu neuen Ufern? S.217-44; Warwick, Nordatlantische Allianz, S.772.

¹²⁰ Vgl. Kaim, Markus (2007), „Die deutsche NATO-Politik,“ in: Jäger, Thomas; Höse, Alexander und Oppermann, Kai (Hrsg.), Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.85-105, hier: S.94.

den Sicherheitsinstitutionen (NATO und ESVP) zu schaffen.¹²¹ Wolfgang Wagner stellt in seiner Studie zur deutschen Politik gegenüber der ESVP fest, dass die Mehrzahl der Initiativen von politischen und nicht von militärischen Interessen geleitet wurde. Er macht dies exemplarisch an der deutsch-französischen Initiative zur Gründung des Eurokorps fest, die vom Bundeskanzleramt unter Helmut Kohl unter Umgehung des Bundesverteidigungsministeriums vorangetrieben wurde.¹²²

Der letzte hier zu nennende Teilbereich der deutschen NATO-Politik betrifft die Reaktionen auf die terroristischen Anschläge in den USA vom 11. September 2001. Es besteht Konsens, dass dieses Datum eine Zäsur in der internationalen Politik sowie auch in der deutschen Sicherheitspolitik bedeutete.¹²³ Der vom damaligen Bundeskanzler Schröder erklärten „uneingeschränkten Solidarität“ mit den Vereinigten Staaten folgte ein signifikanter militärischer Beitrag Deutschlands zum internationalen Kampf gegen den Terrorismus. Dieser wiederum schloss mit dem Einsatz des Kommandos Spezialkräfte (KSK) in Afghanistan erstmals in der deutschen Nachkriegsgeschichte den Einsatz deutscher Kampftruppen am Boden ein. Gleichzeitig brachte bereits wenig später das Zerwürfnis über den amerikanisch geführten Irak-Krieg 2002/2003 einen bis dahin einmaligen Einschnitt im transatlantischen Verhältnis, so dass die meisten Autoren auch über den Tag hinausweisende, fundamentale Veränderungen in den Beziehungen zwischen den USA und der Bundesrepublik Deutschland ausmachten.¹²⁴

Diese Entwicklungen warfen – zumal in Kombination mit der neuen Rhetorik Bundeskanzler Schröders von der „erwachsenen Nation“ – erneut die Frage nach Kontinuität und Wandel der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik auf, ohne dass sich jedoch in der Forschung bisher ein Konsens herausbildete. Während etwa Gunther Hellmann, wie oben bereits beschrieben,

¹²¹ Vgl. Weisser, Sicherheit für ganz Europa, S.161-64.

¹²² Wagner, Missing in Action? S.106.

¹²³ Vgl. Kaiser, Karl (2002), German Perspectives on the New Strategic Landscape After September 11, Washington D.C., American Institute for Contemporary German Studies; Maull, Hanns W. (2003), „Die deutsche Außenpolitik und der 11. September 2001,“ in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 13(3), S.1271-98.

¹²⁴ Vgl. Forsberg, Tuomas (2005), „German Foreign Policy and the War on Iraq: Anti-Americanism, Pacifism or Emancipation?“ in: Security Dialogue 36(2), S.213-31; Haftendorn, Helga (2003), „A Poisoned Relationship? Die transatlantischen Beziehungen nach den Terrorangriffen des 11. September 2001,“ in: Kremp, Werner und Wilzewski, Jürgen (Hrsg.), Weltmacht vor neuer Bedrohung. Die Bush-Administration und die US-Außenpolitik nach dem Angriff auf Amerika, Trier, Wissenschaftlicher Verlag Trier, S.249-75; Hampton, Mary N. (2004), „Community Breakdown? Germany, NATO and the guns of September,“ in: Sperling, James (Hrsg.), Germany at fifty-five. Berlin ist nicht Bonn? Manchester und New York, Manchester University Press, S.474-93; Larres, Klaus (2003), „Mutual Incomprehension: U.S.-German Value Gaps beyond Iraq,“ in: The Washington Quarterly 26(2), S.23-42; Szabo, Stephen F. (2004), „Germany and the United States After Iraq: From Alliance to Alignment,“ in: International Politics and Society 2004(1), S.41-52; Szabo, Stephen F. (2004), Parting Ways. The Crisis in German-American Relations, Washington D.C., Brookings Institution Press.

„neue deutsche Wege“ ausmachte,¹²⁵ gingen andere Autoren von der andauernden Dominanz traditioneller Normen, Werte und Wahrnehmungen in der deutschen Sicherheitspolitik aus.¹²⁶

1.5.5 Forschungsrelevanter Mehrwert der vorliegenden Studie

Vor dem Hintergrund der bestehenden Forschung erbringt diese Arbeit in vierfacher Hinsicht einen Mehrwert. Erstens behandelt sie die deutsche Politik gegenüber dem NATO-Transformationsprozess in *ganzheitlicher* Weise. Mit der Öffnung gegenüber Osteuropa, den Erweiterungen, dem Krisenmanagement und der Politik nach dem 11. September werden alle Bereiche der externen Transformation unter einer einheitlichen und theoretisch informierten Fragestellung analysiert und verglichen. Zweitens untersucht sie systematisch, wie und wann die deutsche Sicherheitspolitik den Transformationsprozess der Allianz unterstützt hat und leistet damit eine detaillierte Operationalisierung des außen- und sicherheitspolitischen Handlungsmusters.

Drittens geht die vorliegende Studie von einer *interessenbasierten* Perspektive aus, ohne dabei den Blick auf die Annahmen des Neorealismus zu verengen (Streben nach Macht und Sicherheit). Mitunter drängt sich in der bestehenden Forschung der Eindruck auf, dass der Neorealismus bei konstruktivistischen Arbeiten auch als theoretischer „Strohmann“ fungiert, den es aus forschungstaktischen Gründen zunächst zu widerlegen gilt. Nicht selten werden dabei rationalistische bzw. interessenbasierte Ansätze *generell* verworfen. Der Institutionalismus hingegen legt einen breiteren Interessenbegriff zugrunde, der auch das Streben nach Einfluss unter den Bedingungen internationaler Interdependenz einschließt. Interessen und Wertorientierungen sind dabei keine Gegensätze, da die institutionalistische Perspektive dieser Arbeit anerkennt, dass *Interessenperzeptionen* durch akteursbezogene Normen und Werte beeinflusst werden.

¹²⁵ Für Argument und Gegenargument eines „deutschen Weges“ vgl. Hedtstück, Michael und Hellmann, Gunther (2003), „Wir machen einen deutschen Weg'. Irakabenteuer, das transatlantische Verhältnis und die deutsche Außenpolitik,“ in: Kubbig, Bernd W. (Hrsg.), Brandherd Irak. US-Hegemonieanspruch, die UNO und die Rolle Europas, Frankfurt am Main, Campus Verlag, S.224-34; Rudolf, Peter (2005), „The Myth of the 'German Way': German Foreign Policy and Transatlantic Relations,“ in: Survival 47(1), S.133-52.

¹²⁶ Vgl. Katzenstein, Peter (2003), „Same War - Different Views: Germany, Japan, and Counterterrorism,“ in: International Organization 57(4), S.731-60; Roell, Peter (2003), „Deutschlands Beitrag zur internationalen Terrorismusbekämpfung,“ in: Hirschmann, Kai und Leggemann, Christian (Hrsg.), Der Kampf gegen den Terrorismus. Strategien und Handlungserfordernisse in Deutschland, Berlin, Berliner Wissenschaftsverlag, S.125-42. Für den Bereich der Nonproliferationspolitik vgl. Harnisch, Sebastian (2004), „Deutsche Sicherheitspolitik auf dem Prüfstand: Die Non-Proliferationspolitik gegenüber dem Irak,“ in: Harnisch, Sebastian; Katsioulis, Christos und Overhaus, Marco (Hrsg.), Deutsche Sicherheitspolitik. Eine Bilanz der Regierung Schröder, Baden-Baden, Nomos, S.173-200; Müller, Harald (2003), „German National Identity and WMD Proliferation,“ in: The Nonproliferation Review 10(2), S.1-20; Müller, Harald (2006), „Germany and the Proliferation of Weapons of Mass Destruction,“ in: Maull, Hanns W. (Hrsg.), Germany's Uncertain Power. Foreign Policy of the Berlin Republic, Houndmills, Palgrave Macmillan, S.49-65.

Viertens schließlich leistet diese Arbeit einen zusätzlichen Beitrag zur bestehenden Forschung, indem sie die Begriffe und Analyseschemata der institutionalistischen Theorie auf die Außenpolitikanalyse am Beispiel der deutschen NATO-Politik überträgt. Während dies für den Neorealismus bereits unternommen wurde,¹²⁷ stehen institutionalistische Analysen der bundesdeutschen Außen- und Sicherheitspolitik noch aus – und dies obwohl die zentrale Bedeutung internationaler Institutionen für die Bundesrepublik Deutschland allgemein anerkannt wird.

¹²⁷ Vgl. Baumann; Rittberger und Wagner, Neorealist foreign policy theory.

2. Kapitel

Zeithistorischer Kontext der Fragestellung:

Die Politik der Bundesrepublik Deutschland in der NATO, 1949-1990

2.1 Die außen- und sicherheitspolitischen Interessen Westdeutschlands

Ziel dieses Kapitels ist es, anhand der einschlägigen Forschung nachzuzeichnen, welchen Stellenwert Sicherheits- und Einflussinteressen im institutionellen Rahmen der NATO für die westdeutsche Sicherheitspolitik vor 1990 hatten. Damit soll neben der aktuellen auch die zeit-historische Relevanz der Fragestellung dargelegt werden. Unmittelbar nach der militärischen und moralischen Niederlage des Deutschen Reiches 1945 gab es zunächst keine eigenständige deutsche Außen- und Sicherheitspolitik.¹²⁸ Doch bereits mit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland 1949 kristallisierten sich jene drei grundlegenden Ziele heraus, welche in den folgenden 40 Jahren den Rahmen der auswärtigen Beziehungen Westdeutschlands voga-ben: Sicherheit, Gleichberechtigung und staatliche Vereinigung.¹²⁹ Vor dem Hintergrund des beginnenden Ost-West-Konflikts, der Besetzung der beiden deutschen Staaten durch ausländische Truppen, der militärischen Unfähigkeit zur Selbstverteidigung sowie angesichts der exponierten geographischen Lage wurde das Motiv der Sicherheitswahrung existentiell. Eng damit verknüpft war auch das zweite Motiv der Gleichberechtigung. Die Außenpolitik der ersten deutschen Bundesregierung unter Kanzler Konrad Adenauer (CDU) wurde nicht nur geprägt durch die Furcht vor dem Expansionsdrang der Sowjetunion, sondern ebenso durch das „Trauma von Potsdam“. Dahinter stand die Befürchtung, dass die Siegermächte sich erneut zu Lasten Deutschlands und ohne dessen Mitsprache auf die Konturen des Nachkriegs-Europas verständigen würden.¹³⁰ Vor diesem Hintergrund wählte Adenauer eine konsequente Strategie der Anbindung an den Westen, um die Ziele der Sicherheitswahrung und Gleichberechtigung zu erreichen. Das Streben nach Einflussnahme auf die Politik der westlichen Großmächte wurde zu einem wesentlichen Element dieser Politik. Gleichzeitig führte die Westbindung unter den Vorzeichen des Ost-West-Konflikts dazu, dass das dritte Ziel der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik – die Vereinigung der beiden deutschen Staaten –

¹²⁸ Vgl. Hellmann, Gunther; Wolf, Reinhard und Schmidt, Siegmund (2007), „Deutsche Außenpolitik in historischer und systematischer Perspektive,“ in: Schmidt, Siegmund; Hellmann, Gunther und Wolf, Reinhard (Hrsg.), Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.15-46, hier: S.30.

¹²⁹ Vgl. Hoppe, Christoph (1993), Zwischen Teilhabe und Mitsprache: Die Nuklearfrage in der Allianzpolitik Deutschlands 1959-1966, Baden-Baden, Nomos, S.15.

¹³⁰ Vgl. Haftendorn, Helga (1983), Sicherheit und Entspannung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955-1982, Baden-Baden, Nomos, S.191.

zunächst in den Hintergrund treten musste. Dafür wurde der Kurs Adenauers bis Ende der 1950er Jahre von der sozialdemokratischen Opposition heftig kritisiert.

Obwohl die Zwänge der äußeren Umstände der jungen Bundesrepublik zunächst nur wenig Handlungsspielräume ließen, eröffnete die entstehende Konstellation in Europa ihr dennoch bald neue Möglichkeiten, um ihre wesentlichen Ziele zu verfolgen.¹³¹ Dazu zählte insbesondere die amerikanische Europapolitik, deren Interessen sich im Wesentlichen mit denen Adenauers deckten: Die Prinzipien der Eindämmung und Abschreckung gegenüber der SU einerseits sowie der Einhegung Deutschlands und der Versicherung gegenüber den europäischen Verbündeten andererseits kamen dem westdeutschen Streben nach Sicherheit und Einfluss sehr entgegen.¹³² Die amerikanische Führungsmacht garantierte nicht nur die Sicherheit Westdeutschlands, sondern die Hypothek der exponierten geographischen Lage wurde bald ebenso wie der Verteidigungsbeitrag der neuen Bundeswehr zu einem wesentlichen Einflusshebel Westdeutschland gegenüber den westlichen Siegermächten.¹³³ Voraussetzung war die feste Einbindung der Bundesrepublik in die westlichen Strukturen, die mit dem Beitritt zur Montanunion, zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) sowie zur NATO 1955 realisiert wurde. Westdeutschland verzichtete bei seinem NATO-Beitritt darauf, für die neue Bundeswehr einen Generalstab zu schaffen, der die Planung und Durchführung eigenständiger militärischer Operationen ermöglichen hätte. Die BRD behielt insofern eine Sonderstellung im Bündnis, da sie als einziger Staat ihre gesamten Streitkräfte auch in Friedenszeiten dem Bündnis unterstellte.¹³⁴

Aufgrund des Misstrauens der europäischen Staaten gegenüber jeder sicherheitspolitischen Eigenständigkeit Deutschlands und nach dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) 1954 wurde die NATO - neben den Europäischen Gemeinschaften - zum zentralen Instrument für Bonn, um die Ziele der Sicherheitswahrung und Einflussnahme (und damit Gleichberechtigung) zu verfolgen.¹³⁵ Die vermutlich größte außenpolitische Leistung der Regierung Adenauer bestand darin, aus diesen politischen Notwendigkeiten eine Tugend gemacht zu haben, wie Kori Schake bemerkt: „Der Wunsch, dass Deutschland freiwillig mit dem Westen alliiert blieb, verlieh der Bundesrepublik maßgeblichen Einfluss auf die NATO-Strategie, die von 1949-1961 darauf abzielte, Deutschland so weit im Osten wie möglich und

¹³¹ Vgl. Hanrieder, Deutschland, Europa, Amerika, S.387.

¹³² Vgl. ebd., S.115.

¹³³ Vgl. Haftendorn, Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung, S.94.

¹³⁴ Vgl. Wallander, Institutional Assets and Adaptability: NATO After the Cold War, S.716.

¹³⁵ Vgl. Kirchner, Emil J. und Sperling, James (1992), „From Instability to Stability,“ in: Kirchner, Emil J. und Sperling, James (Hrsg.), The Federal Republic of Germany and NATO. 40 Years After, Houndmills und London, Macmillan, S.1-25, hier: S.4.

unter so großer deutscher Beteiligung zu verteidigen, wie sie Kanzler Adenauer unterstützen würde.“¹³⁶

Die Forschung ist bisher allerdings nicht zu einem einheitlichen Urteil darüber gekommen, wie erfolgreich die westdeutsche Sicherheitspolitik am Ende wirklich war, den Kurs ihrer Verbündeten im Sinne der eigenen Ziele und Interessen zu beeinflussen. Auf der einen Seite kommen Autoren wie Helga Haftendorn und Christian Tuschhoff zu einem überwiegend positiven Urteil. Tuschhoff spricht gar von einem „machtpolitischen Aufstieg der Bundesrepublik“ und kommt zu dem Schluss, dass „die Bundesrepublik ihre mit allen drei genannten Indikatoren (Kontrolle über Ressourcen, Akteure und Resultate) gemessene Machtposition in der Allianz erheblich ausbauen konnte.“¹³⁷ Auch Haftendorn konstatiert, der außenpolitische Handlungsspielraum sei allmählich gewachsen.¹³⁸ Thomas Risse-Kappen zieht in seiner Fallstudie über den deutschen und europäischen Einfluss auf die Nuklearpolitik der USA während des Kalten Krieges eine ähnlich positive Bilanz.¹³⁹

Auf der anderen Seite wurde diese positive Einflussbilanz der bundesdeutschen Sicherheitspolitik, nicht zuletzt im Bereich der Nuklearpolitik, in Zweifel gezogen. Christoph Hoppe macht sich das Urteil von Catherine McArdle Kelleher zu Eigen, wenn er schreibt, dass die Forderung der Regierungen Adenauers und Ludwig Erhardts (CDU) nach Mitbesitz an nuklearen Waffensystemen dazu beitrug, „dass es bis 1966 weder gelang, internationale Unterstützung für die wichtigsten außenpolitischen Ziele der Bundesrepublik zu finden, noch deutsche Interessen angemessen im nuklearen Entscheidungsprozess des Bündnisses geltend zu machen.“¹⁴⁰ Wolfram Hanrieder stellt zwar einen Zuwachs an Einfluss und Legitimität Westdeutschlands nach 1955 fest,¹⁴¹ sein Gesamturteil fällt jedoch ernüchternd aus.¹⁴²

¹³⁶ Schake, Kori N. (2001), „NATO-Strategie und deutsch-amerikanisches Verhältnis,“ in: Junker, Detlef (Hrsg.), Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945-1990. Ein Handbuch. Band I: 1945-1968, Stuttgart und München, Deutsche Verlags-Anstalt, S.363-74, hier: S.363.

¹³⁷ Tuschhoff, Deutschland, Kernwaffen und die NATO 1949-1967. Zum Zusammenhalt und friedlichen Wandel von Bündnissen, S.23.

¹³⁸ Haftendorn, Sicherheit und Entspannung, S.738.

¹³⁹ Risse-Kappen, Thomas (1995), Cooperation Among Democracies, Princeton, Princeton University Press, S.191. Für eine ähnliche Einschätzung der europäischen Einflussmöglichkeiten auf die amerikanische Nuklearpolitik vgl. Wheeler, Michael O. (2001), „NATO Nuclear Strategy, 1949-90,“ in: Schmidt, Gustav (Hrsg.), A History of NATO - The First Fifty Years. Volume 3, Houndmills, Palgrave, S.121-39, hier: S.121 und Schake, Kori N. (2001), „NATO-Strategie und deutsch-amerikanisches Verhältnis,“ in: Junker, Detlef (Hrsg.), Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945-1990. Ein Handbuch. Band II: 1968-1990, Stuttgart und München, Deutsche Verlags-Anstalt, S.211-21, hier: S.214.

¹⁴⁰ Hoppe, Zwischen Teilhabe und Mitsprache, S.22. Vgl. auch Kelleher, Catherine McArdle (1975), Germany & the Politics of Nuclear Weapons, New York und London, Columbia University Press, S.1.

¹⁴¹ Hanrieder, Deutschland, Europa, Amerika, S.2.

¹⁴² Hanrieder, Wolfram F. (1992), „The FRG and NATO: Between Security Dependence and Security Partnership,“ in: Kirchner, Emil J. und Sperling, James (Hrsg.), The Federal Republic of Germany and NATO. 40 Years After, Houndmills, Macmillan, S.194-220, hier: S.217.

Diese Einschätzungen belegen die unterschiedlichen Bewertungsmaßstäbe der jeweiligen Autoren. Dabei steht nicht in Zweifel, dass die Bundesrepublik Deutschland aufgrund ihrer einseitigen Sicherheitsabhängigkeit und ihrer politisch und militärisch notwendigen Einbindung in die NATO zu erheblichen Anpassungsleistungen im Bündnis gezwungen war. Strategieformulierungen im Bündnis (die Strategie der „massiven Vergeltung“ von 1957 und jene der „flexiblen Erwiderng“ von 1967) folgten stets den Vorgaben der amerikanischen Sicherheitspolitik.¹⁴³ Für die Fragestellung dieser Arbeit entscheidender ist jedoch die Feststellung, dass die nachfolgenden westdeutschen Regierungen aktiv versucht haben, die *institutionellen* Strukturen der NATO dazu zu nutzen, bestehende einseitige Abhängigkeiten in gegenseitige Verpflichtungen und Einflussmöglichkeiten zu überführen, um die zentralen Ziele der deutschen Sicherheitspolitik zu erreichen.¹⁴⁴ Standen dabei zunächst die Sicherheitswahrung und Gleichberechtigung im Mittelpunkt, so gelang es der Bundesregierung erstmals mit dem Harmel-Bericht von 1967 („Sicherheit und Entspannung“), die Politik der NATO wieder stärker mit dem langfristigen Ziel der deutschen Vereinigung in Einklang zu bringen.

Im Kern lag der westdeutschen Einbindungspolitik also ein durchaus instrumentelles Verständnis der euro-atlantischen Sicherheitsinstitutionen zugrunde, da diese für die Bundesrepublik den einzig möglichen Weg zur Wiedererlangung von Sicherheit, Einfluss und Gleichberechtigung bedeuteten. Mit dem Deutschlandvertrag von 1954 erlangte Westdeutschland im Tausch für die Wiederbewaffnung und seine institutionelle Westbindung ein Stück Souveränität und Sicherheit zurück und erhielt zugleich die Zusicherung der Westmächte, die Vereinigung Deutschlands zu unterstützen und die Regierung in Bonn als einzig legitime Vertreterin Gesamtdeutschlands anzuerkennen.¹⁴⁵ In den folgenden Abschnitten wird untersucht, inwiefern der Gestaltungswille der westdeutschen Regierungen während der wichtigsten sicherheitspolitischen Debatten von 1949 bis 1990 das Bestreben widerspiegelte, im Rahmen institutioneller Strukturen Sicherheit und Einflussmöglichkeiten für die Bundesrepublik nach und nach zu steigern und zu bewahren.

2.2 Die Wiederbewaffnung

Der Ausbruch des Koreakrieges im Juni 1950 und die sowjetische Unterstützung der nordkoreanischen Truppen weckten erstmals akute Befürchtungen der USA und ihrer westlichen Verbündeten, dass Moskau auch in Europa seine konventionelle Überlegenheit für einen ex-

¹⁴³ Vgl. Wheeler, NATO Nuclear Strategy.

¹⁴⁴ Vgl. Haftendorn, Sicherheit und Entspannung, S.738; Hanrieder, The FRG and NATO: Between Security Dependence and Security Partnership, S.205-06.

¹⁴⁵ Vgl. Hanrieder, Deutschland, Europa, Amerika, S.6.

pansionistischen Kurs nutzen könnte.¹⁴⁶ Auch in Bonn musste ein solches Szenario schlimmste Befürchtungen wecken. Gleichzeitig führten die Ereignisse auf der koreanischen Halbinsel die USA zu der Überzeugung, dass ein westdeutscher Verteidigungsbeitrag vor dem Hintergrund der geographischen Lage des Landes und der sowjetischen militärischen Überlegenheit unerlässlich sein würde.¹⁴⁷ In Westdeutschland wurde ein erneuter Aufbau einer eigenen Armee von der Mehrzahl der Bürger abgelehnt, ebenso wie von der SPD (die ihren Widerstand erst mit ihrem Godesberger Parteiprogramm von 1959 aufgeben sollte).¹⁴⁸ Dennoch verfolgte die Regierung Adenauer konsequent den Kurs der deutschen Wiederbewaffnung. Neben dem Abbau sicherheitspolitischer Abhängigkeiten ging es ihr um die Vermeidung unterschiedlicher Sicherheitszonen im Bündnis, um den Abbau diskriminierender Rüstungskontrollbestimmungen und schließlich um die „militärische Härtung“ der Westbindung und damit um politische Gleichberechtigung im Bündnis.¹⁴⁹ Wesentlich aus westdeutscher Sicht war die *politische* Bedeutung des eigenen Verteidigungsbeitrags. Westliche (auch deutsche) Experten hatten große Zweifel an dem militärischen Sinn der von Adenauer angestrebten Territorialarmee von bis zu 500.000 Soldaten, da die NATO seit 1954 mit der Doktrin der „Massiven Vergeltung“ vor allem durch die Drohung mit Nuklearwaffen ihre konventionelle Unterlegenheit ausgleichen wollte. „Die Tatsache, dass Bundeskanzler Adenauer trotz aller Einwände an der Aufstellung einer 500.000 Mann-Armee festhielt, unterstrich den hohen Stellenwert politischer Motive für den westdeutschen Verteidigungsbeitrag“, so die Bewertung Haftendorns.¹⁵⁰ Bonn strebte damit eine Vergrößerung der außenpolitischen Handlungsfähigkeit und die Wiederherstellung der deutschen Souveränität an, denn „[d]ie Bundesrepublik musste dem Westen unentbehrlich werden.“¹⁵¹ Diese politische Strategie führte im Laufe der zunehmenden Nuklearisierung der westlichen Sicherheitspolitik zu einem Wendepunkt im Prozess der deutschen Wiederbewaffnung, nämlich der Ausstattung der Bundeswehr mit atomwaffenfähigen Trägersystemen und der Stationierung amerikanischer Nuklearwaffen in Westdeutschland.

Schon aus geographischen Gründen war es für die USA sehr viel teurer, ein konventionelles Gleichgewicht in Zentraleuropa anzustreben, als umgekehrt für die Sowjetunion, ihre Überlegenheit zu wahren. Auch die vom Krieg zerstörten Ökonomien Westeuropas waren zu ent-

¹⁴⁶ Vgl. Kaplan, Lawrence S. (2001), „NATO Enlargement: An Overview,“ in: Schmidt, Gustav (Hrsg.), *A History of NATO - The First Fifty Years (Volume 1)*, Houndmills, Palgrave, S.193-206, hier: S.196.

¹⁴⁷ Vgl. Tuschhoff, *Deutschland, Kernwaffen und die NATO 1949-1967. Zum Zusammenhalt und friedlichen Wandel von Bündnissen*, S.41.

¹⁴⁸ Vgl. Hanrieder, *Deutschland, Europa, Amerika*, S.395.

¹⁴⁹ Vgl. Tuschhoff, *Deutschland, Kernwaffen und die NATO 1949-1967. Zum Zusammenhalt und friedlichen Wandel von Bündnissen*, S.77.

¹⁵⁰ Haftendorn, *Sicherheit und Entspannung*, S.156.

¹⁵¹ Hanrieder, *Deutschland, Europa, Amerika*, S.160.

sprechenden Rüstungsanstrengungen nicht in der Lage. Vor diesem Hintergrund entwickelte die Eisenhower-Administration eine neue sicherheitspolitische Doktrin, die sogar auf eine Reduzierung der konventionellen Streitkräfte im NATO-Sektor Mitteleuropa hinauslief, während die nukleare Abschreckungsfähigkeit erhöht werden sollte. Im Dezember 1954 stimmte der NATO-Rat schließlich diesem Strategiewandel zu und wies den konventionellen Streitkräften die Funktion eines „Schildes“ und den nuklearen Waffen jene des „Schwertes“ zu.¹⁵² Mit diesen Plänen ging schließlich auch die nukleare Bewaffnung der Bundeswehr einher, wobei die Atomsprengköpfe unter amerikanischer Kontrolle verblieben.

Die Bundesregierung betrachtete die Entwicklungen zunächst mit einigem Argwohn.¹⁵³ So konnte die Schwerpunktverlagerung von konventionellen zu nuklearen Streitkräften als ein Versuch der USA interpretiert werden, sich aus der Verteidigung Europas ein Stück weit zurückzuziehen. Darüber hinaus bedeutete die nukleare Aufrüstung aus Bonner Sicht auch ein Hindernis, um die angestrebte, allerdings nie wirklich realistische, Vorneverteidigung Westdeutschlands direkt an den Grenzen zur Deutschen Demokratischen Republik (DDR) und damit zum Warschauer Pakt zu erreichen. Das NATO-Manöver *Carte Blanche* hatte den Deutschen vor Augen geführt, dass ein tatsächlicher Einsatz von Nuklearwaffen im Rahmen der Vorneverteidigung verheerende Zerstörungen für beide deutsche Staaten nach sich ziehen würde. Schließlich bargen die Pläne der USA auch die Gefahr, den Verteidigungsbeitrag der Bundeswehr aufgrund des nicht-nuklearen Status Deutschlands politisch zu entwerten.

Genau diese Befürchtung wurde von Adenauer jedoch bald zum Hauptargument *für* eine nukleare Bewaffnung der Bundeswehr umfunktioniert. So sei es undenkbar, dass die Bundeswehr mit veralteten Waffen ausgestattet und „zu einer zweitrangigen Rolle verdammt sein“ solle.¹⁵⁴ Erneut trat für Adenauer das Motiv der Gleichrangigkeit und Gleichberechtigung mit den NATO-Partnern in den Vordergrund. Die hohen Risiken einer möglichen nuklearen Vernichtung der beiden deutschen Staaten und der damit verknüpfte innenpolitische Widerstand wurden dagegen in den Hintergrund gedrängt. Das Prinzip der Kriegsverhinderung durch atomare Abschreckung nahm seinen zentralen Platz im deutschen Sicherheitsdenken ein.¹⁵⁵ Mit der Zustimmung zur Ausrüstung der Bundeswehr mit nuklearen Trägersystemen, die zumeist eine kurze Reichweite hatten, vollzog Bonn 1958 schließlich den Wandel. Es war nicht ohne Ironie, dass die ersten Systeme Anfang der 1960er Jahre in die Bundeswehr eingeführt wurden, als die neue Kennedy-Administration in Washington bereits einen erneuten Kurswechsel voll-

¹⁵² Vgl. ebd., S.44.

¹⁵³ Vgl. Tuschhoff, Deutschland, Kernwaffen und die NATO 1949-1967. Zum Zusammenhalt und friedlichen Wandel von Bündnissen, S.68-69.

¹⁵⁴ Haftendorn, Sicherheit und Entspannung, S.163.

¹⁵⁵ Vgl. Haftendorn, Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung, S.102-05.

zog.¹⁵⁶ Dieser relativierte die vorherige Nuklearisierung der NATO-Strategie wieder zugunsten einer stärker konventionellen Ausrichtung. Zunächst brachte die Einführung der Nuklearsysteme den Westdeutschen jedoch eine größere Beteiligung an der Ziel- und Einsatzplanung der Allianz für diese Waffen.¹⁵⁷ Sie erhöhte gleichzeitig das Interesse der Bundesregierung, an den nuklearen Entscheidungen der USA und der NATO stärker als zuvor beteiligt zu werden.

2.3 Nukleare Mitsprache als zentrales Ziel der deutschen Bündnispolitik

Neben der Ausstattung der Bundeswehr mit nuklearen Trägerwaffen führten noch andere Entwicklungen zu einem verstärkten Interesse der Bundesregierung an einer Mitsprache an der Atompolitik der Verbündeten. Seit Ende der 1950er Jahre stieg die Bedrohung Westeuropas durch die Stationierung sowjetischer Mittelstreckenraketen. Dies veranlasste die Adenauer-Regierung zu der Forderung, dem amerikanischen NATO-Oberbefehlshaber in Europa (*Supreme Allied Commander Europe, SACEUR*) entsprechendes Gegenpotential im Mittelstreckenbereich (*Medium-Range Ballistic Missiles, MRBM*) verfügbar zu machen.¹⁵⁸ Darüber hinaus sorgte der „Sputnik-Schock“, d.h. der erste erfolgreiche Abschuss eines sowjetischen Satelliten in die Erdumlaufbahn, mit dem Moskau seine Fähigkeit zum Bau von Interkontinentalraketen unter Beweis stellte, sowie die bald folgenden Veränderungen der amerikanischen Sicherheitspolitik unter der Kennedy-Administration für erhebliche Verunsicherung unter den europäischen Verbündeten.¹⁵⁹ Nachdem die Sowjetunion Ende der 1950er Jahre erstmals das amerikanische Territorium direkt bedrohen konnte, erschien die amerikanische Sicherheitsgarantie gegenüber Westeuropa nach dem Prinzip der „erweiterten Abschreckung“ fragwürdig. Tatsächlich leitete Kennedy seit Anfang der 1960er Jahre eine Neuausrichtung der amerikanischen Sicherheitspolitik ein. Diese basierte auf der Eskalationskontrolle („*flexible response*“) und rüstungskontrollpolitischen Absprachen mit Moskau.

In Bonn weckte dieser Wandel erneut die Befürchtung einer Verständigung zwischen den Großmächten auf Kosten Deutschlands sowie existenzielle Ängste vor einem auf Europa begrenzten nuklearen oder konventionellen Krieg.¹⁶⁰ Um eine substantielle Abschwächung der nuklearen Schutzgarantie der USA zu verhindern, versuchte die Bundesregierung in der Folge

¹⁵⁶ Vgl. ebd., S.104-05.

¹⁵⁷ Vgl. Tuschhoff, Deutschland, Kernwaffen und die NATO 1949-1967. Zum Zusammenhalt und friedlichen Wandel von Bündnissen, S.140.

¹⁵⁸ Vgl. ebd., S.150.

¹⁵⁹ Vgl. Wheeler, NATO Nuclear Strategy, S.129.

¹⁶⁰ Im Falle Deutschlands kam die Sorge hinzu, dass die neue Entspannungspolitik Washingtons gegenüber Moskau die Status quo orientierte Politik der Bundesregierung unterminieren würde.

verstärkt, ihren Einfluss auf die strategische Planung der USA und der NATO zu erhöhen.¹⁶¹ Die unmittelbaren deutschen Ziele waren dabei erstens, Washington zu mehr Transparenz bezüglich der in Europa stationierten Atomwaffen zu bewegen, zweitens Garantien dafür zu erhalten, dass die in Europa stationierten Nuklearwaffen nicht gegen den Willen der betroffenen Länder abgezogen würden und schließlich drittens, ein Mitspracherecht über den Einsatz von Kernwaffen zu erreichen, die auf deutschem Staatsgebiet stationiert sind.¹⁶²

Die Bundesregierung verfolgte mit ihrer Mitsprachepolitik von Anfang an politische Ziele, die über Fragen der militärischen Strategie und Doktrin weit hinausgingen.¹⁶³ Dabei setzte Bonn insbesondere auf zwei Einflusshebel. Zum einen waren die USA auch in Fragen der Nuklearpolitik auf die europäischen Verbündeten angewiesen (um die politische Kohärenz der NATO zu wahren; Deutschland als Stationierungsland von Atomwaffen). Zum anderen spielte Bonn immer auch mit der Drohung, eine nationale Verfügung über Atomwaffen anzustreben. Adenauer hatte den Verzicht Westdeutschlands auf die Herstellung von und Verfügung über ABC-Waffen unter den politischen Vorbehalt „gleich bleibender Umstände“ gestellt. Auch die Möglichkeit einer nuklearpolitischen Annäherung zwischen Bonn und Paris wurde als indirekte Drohung gegenüber Washington ins Spiel gebracht.¹⁶⁴

In den Jahren zwischen 1959 und 1966 strebten die Regierungen Adenauer und Erhard zunächst die recht weitgehende Option des nuklearen *Mitbesitzes* im Rahmen des Projekts einer Multinationalen Nuklearstreitmacht der NATO (*Multilateral Nuclear Force*, MLF) an. Nach dem Scheitern dieser Initiative konzentrierte sich die Bundesregierung schließlich seit 1966 auf die nukleare *Mitsprache* im Rahmen der neu geschaffenen Nuklearen Planungsgruppe (NPG) innerhalb der NATO.¹⁶⁵

Adenauer hatte bereits im Herbst 1960 Interesse an dem Vorschlag des damaligen SACEUR, Lauris D. Norstad, und des amerikanischen Außenministers Herter zur Schaffung einer NATO-eigenen Atomstreitmacht bekundet. Neben den Einflussmöglichkeiten auf die Nuklearpolitik der Verbündeten verband Bonn mit der Idee eines multilateralen Mittelstreckenpotentials auch ein konkretes sicherheitspolitisches Interesse. Die MLF sollte die wahrgenommene Abschreckungslücke zwischen den taktischen und strategischen Atomwaffen schließen und so-

¹⁶¹ Vgl. Haftendorn, Sicherheit und Entspannung, S.174.

¹⁶² Vgl. ebd..

¹⁶³ Vgl. Kelleher, Germany & the Politics of Nuclear Weapons, S.271.

¹⁶⁴ Vgl. Hanrieder, The FRG and NATO: Between Security Dependence and Security Partnership, S.204; Kelleher, Germany & the Politics of Nuclear Weapons, S.271; Wheeler, NATO Nuclear Strategy, S.131. Kelleher meint jedoch, dass es sich dabei eher um einen Bluff handelte, da Deutschland innen- und außenpolitisch nicht die Möglichkeit gehabt hätte, eine nationale Verfügungsgewalt über Atomwaffen tatsächlich zu erreichen.

¹⁶⁵ Vgl. Hoppe, Zwischen Teilhabe und Mitsprache, S.371.

mit Zonen unterschiedlicher Sicherheit in der Allianz verhindern.¹⁶⁶ Dagegen sah US-Präsident Kennedy in dem Projekt zunächst keinen militärischen Mehrwert. Er griff die MLF schließlich ohne viel Überzeugung doch auf, da sie zumindest die Möglichkeit bot, dem europäischen Misstrauen gegenüber der Verlässlichkeit der amerikanischen Schutzgarantie entgegenzuwirken. Die endgültigen Pläne für die MLF sahen schließlich die Stationierung von Polaris-Raketen mit einer Reichweite von zirka 2.500 km auf insgesamt 25 Überwasserschiffen vor, die von den beteiligten NATO-Staaten gemeinsam besetzt und betrieben werden sollten. Die Kontrolle der Raketen und ihrer Sprengköpfe sowie die Einsatzentscheidung wären einem multilateral zusammengesetzten Gremium gemäß gemeinsam beschlossener Richtlinien übertragen worden, wobei die USA ein Vetorecht über jeden Atomwaffeneinsatz behielten.¹⁶⁷

Die MLF-Initiative scheiterte schließlich an ihrem aus Sicht der USA zweifelhaften militärischen Wert und daran, dass weder Frankreich noch Großbritannien ein wirkliches Interesse an dem Projekt zeigten. Paris und London waren nicht bereit, ihre nationalen Atomwaffendispositive in einen multilateralen Rahmen zu integrieren und sträubten sich auch gegen den mit der MLF verbundenen Statusgewinn der Bundesrepublik Deutschland. Darüber hinaus knüpfte die Sowjetunion ihre Bereitschaft zur Teilnahme an einem nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (*Non-Proliferation Treaty*, NPT) an die Bedingung, Westdeutschland jede Teilhabe an westlichen Atomwaffen zu verweigern. Die mangelnde europäische Unterstützung sowie die sowjetische Forderung führten schließlich dazu, dass der Nachfolger Kennedys im Präsidentenamt, Lyndon B. Johnson, das MLF-Projekt 1965 fallen ließ. Dieser Rückzug bedeutete für die Bundesregierung unter Ludwig Erhard eine außenpolitische Niederlage, da sie erhebliches politisches Kapital in die MLF investiert hatte. Er trug damit zum Sturz Erhards im folgenden Jahr bei.¹⁶⁸

Trotz des Scheiterns der MLF und des nuklearen Mitbesitzes zieht Christian Tuschhoff aus deutscher Sicht eine insgesamt positive Bilanz, da es gelungen sei, zumindest die nukleare Mitsprache durch neue institutionelle Regelungen, wie die NPG, die *High Level Group* oder die *Special Consultative Group*, dauerhaft zu sichern.¹⁶⁹ Mit Unterstützung des amerikanischen Verteidigungsministers McNamara gelang es der westdeutschen Diplomatie als Kom-

¹⁶⁶ Vgl. Tuschhoff, Deutschland, Kernwaffen und die NATO 1949-1967. Zum Zusammenhalt und friedlichen Wandel von Bündnissen, S.296-97. Dieses Motiv tauchte 20 Jahre später im Zusammenhang mit der Debatte um den NATO-Doppelbeschluss, auf den weiter unten näher eingegangen wird, erneut auf.

¹⁶⁷ Vgl. Hanrieder, Deutschland, Europa, Amerika, S.47; Tuschhoff, Deutschland, Kernwaffen und die NATO 1949-1967. Zum Zusammenhalt und friedlichen Wandel von Bündnissen, S.277.

¹⁶⁸ Zum Scheitern der MLF vgl. Haftendorn, Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung, S.109-11; Hoppe, Zwischen Teilhabe und Mitsprache, S.372-74; Wheeler, NATO Nuclear Strategy, S.131.

¹⁶⁹ Vgl. Tuschhoff, Deutschland, Kernwaffen und die NATO 1949-1967. Zum Zusammenhalt und friedlichen Wandel von Bündnissen, S.140.

compensation für das Scheitern der MLF, die Einrichtung der Nuklearen Planungsgruppe zu bewirken, die sich ab 1966 als „wichtigste[s] Forum deutscher nuklearer Mitsprache in der NATO“ erweisen sollte.¹⁷⁰ Das aus sieben NATO-Staaten bestehende Gremium – die Bundesrepublik, USA, Großbritannien und Italien waren ständige Mitglieder, Frankreich hatte die integrierte Militärstruktur der NATO bereits verlassen – sollte vor allem Richtlinien und Konzeptionen für den Einsatz nuklearer Waffen erarbeiten. Die Umsetzung dieser Planungen blieb hingegen den USA vorbehalten.

Bereits vor der Einsetzung der NPG hatte die Bundesregierung erfolgreich in der Allianz darauf gedrängt, die Planungen für den Einsatz von Nuklearwaffen zu konkretisieren und stärker zu vergemeinschaften. Ergebnis dieser Bemühungen waren die so genannten Athener Richtlinien des NATO-Rats vom April 1962, welche die Modalitäten europäischer Mitsprache beim Einsatz von Atomwaffen für verschiedene Szenarien eines militärischen Angriffs durch die Sowjetunion spezifizierten. Es entsprach dem damaligen Sicherheitsverständnis Bonns, einen möglichst hohen Grad an Eskalationsautomatismus sowie weitreichende Befugnisse für die militärischen Befehlshaber der NATO zu fordern.¹⁷¹ Die damit verbundenen Risiken wurden bewusst in Kauf genommen. Während die Athener Richtlinien unter dem Strich eine Abkehr vom Prinzip der massiven Vergeltung bedeuteten, erweiterten sie im NATO-Rat die Konsultationsverpflichtungen der USA in nuklearen Fragen gegenüber den europäischen Verbündeten. Sie standen damit exemplarisch für das erfolgreiche Bemühen der Bundesregierung, deutsche Sicherheits- und Einflussinteressen durch institutionelle Arrangements in der Allianz zu realisieren. Die Athener Richtlinien erhöhten außerdem „die wechselseitige Berechenbarkeit der Verbündeten, indem sie die Missverständnisse ausräumten und gemeinsame Verhaltenserwartungen schufen. Sie vereinfachten den Entscheidungsprozess der Allianz in einer Krise durch die Entwicklung von standardisierten Routineverfahren.“¹⁷²

2.4 Die Debatte um „Flexible Response“

Das deutsche Ringen um mehr Einfluss auf die Nuklearpolitik der USA und der NATO hing eng mit der Neuausrichtung der amerikanischen Sicherheitskonzeption unter Präsident John F. Kennedy seit Beginn der 1960er Jahre zusammen. Dieser Wandel zielte vor dem Hinter-

¹⁷⁰ Hoppe, Zwischen Teilhabe und Mitsprache, S.16. Zur Entstehung der Nuklearen Planungsgruppe und der deutschen Rolle dabei vgl. auch Schake, NATO-Strategie und deutsch-amerikanisches Verhältnis (1945-1968), S.373 sowie Haftendorn, Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung, S.111 und Haftendorn, Sicherheit und Entspannung, S.178.

¹⁷¹ Vgl. Tuschhoff, Deutschland, Kernwaffen und die NATO 1949-1967. Zum Zusammenhalt und friedlichen Wandel von Bündnissen, S.171.

¹⁷² Ebd., S.209.

grund des „Gleichgewichts des Schreckens“ zwischen den Supermächten im Kern darauf ab, die bisherige Strategie der „massiven Vergeltung“ gegenüber der SU durch eine Strategie der „flexiblen Erwidern“ (*flexible response*) zu ersetzen. Statt wie bisher auf jegliche Formen eines konventionellen oder nuklearen Angriffs mit dem umfassenden Einsatz von Atomwaffen reagieren zu müssen, sah die neue amerikanische Doktrin, die US-Verteidigungsminister McNamara im Dezember 1962 erstmals den NATO-Verbündeten vorstellte, ein breites Verteidigungsspektrum für die Allianz vor. Es stütze sich deutlich stärker als zuvor auf die konventionellen Streitkräfte.¹⁷³ Das neue Konzept sah insbesondere die Möglichkeit vor, dass ein nuklearer Gegenschlag auf einen konventionellen Angriff aufgeschoben oder einem konventionellen Angriff mit einer konventionellen Reaktion begegnet werden kann.¹⁷⁴ Darüber hinaus wollte die Kennedy-Administration auch die Kontrolle über die Atomwaffen der NATO zentralisieren, um eine ungewollte Eskalation im Konfliktfall zu verhindern. Dieses Ziel stand den deutschen Ambitionen auf nukleare Mitsprache entgegen.¹⁷⁵

Die Bundesregierung unter Führung der CDU/CSU begegnete dem Wandel der amerikanischen Politik mit größtem Misstrauen, da sie die deutschen Sicherheitsinteressen gefährdet sah. Bonn teilte nicht die Grundprämisse, welche der Strategie der flexiblen Erwidern zugrunde lag, nämlich dass man einen konventionellen sowjetischen Angriff konventionell abschrecken oder gar zurückschlagen könne. Sie sah in den beiden Säulen der neuen Strategie, also dem Heraufsetzen der atomaren Einsatzschwelle und die Verstärkung der konventionellen Verteidigungsanstrengungen der Europäer, das Bestreben der USA, sich ihrer sicherheitspolitischen Verantwortung für Europa zu entledigen und damit auch eine Gefährdung des Prinzips der Abschreckung und der Vorneverteidigung.¹⁷⁶ Verteidigungsminister Franz-Josef Strauß fasste die deutschen Befürchtungen bereits im Dezember 1962 zusammen, als er von der Gefahr sprach,

„[...]dass die neue amerikanische Konzeption die Vorwärtsverteidigung gefährdet, da sie zu einem Abwehrkampf auf dem Territorium der Bundesrepublik Deutschland mit unzureichenden Mitteln führen kann, gefährliche Spekulationen über ein kalkulierbares Risiko [seitens der Sowjetunion, M.O.] zulässt und der Bundesrepublik Deutschland eine übermäßig große Last an konventionellen Streitkräften auferlegt.“¹⁷⁷

¹⁷³ Vgl. Haftendorn, Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung, S.113.

¹⁷⁴ Vgl. Hanrieder, Deutschland, Europa, Amerika, S.52.

¹⁷⁵ Vgl. Wheeler, NATO Nuclear Strategy, S.129.

¹⁷⁶ Vgl. Tuschhoff, Deutschland, Kernwaffen und die NATO 1949-1967. Zum Zusammenhalt und friedlichen Wandel von Bündnissen, S.34-35 und S.217.

¹⁷⁷ Franz-Josef Strauß, zitiert nach Schake, NATO-Strategie und deutsch-amerikanisches Verhältnis (1945-1968), S.372.

Ein wesentlicher Aspekt dieses transatlantischen Streits war die Frage nach der Funktion der in Europa stationierten Atomwaffen und nach dem Zeitpunkt ihres Einsatzes im Konfliktfall.¹⁷⁸ Viele deutsche und europäische Strategen betrachteten diese Waffen als ein wesentliches Verbindungsglied zum amerikanischen strategischen Nuklearpotential, während in den USA bald die Vorstellung dominierte, die Nuklearwaffen in Europa lediglich als ein „notwendiges Verzögerungsmittel für den Fall [zu] betrachten, daß die konventionelle Verteidigungskraft der NATO versagte.“¹⁷⁹

Im Zusammenhang mit der Debatte um die flexible Erwiderng muss darauf hingewiesen werden, dass die sozialdemokratische Opposition sowie auch weite Teile der Bundeswehr selbst das Sicherheitsverständnis der Bundesregierung nicht teilten und die Pläne der Kennedy-Administration mit größerer Sympathie betrachteten als Adenauer und Strauß.¹⁸⁰ Für die Bundeswehr spielten bürokratische Interessen eine Rolle, da die vorgesehene Konventionalisierung das Gewicht der deutschen Streitkräfte in der Allianzpolitik erhöhen würde und darüber hinaus eine Steigerung der westdeutschen Verteidigungsausgaben implizierte. Für die SPD standen dagegen abrüstungspolitische Motive sowie die Deeskalation des Konflikts mit der UdSSR im Mittelpunkt des Interesses.

Da die amtierende Bundesregierung jedoch deutsche Sicherheitsinteressen gefährdet sah, versuchte sie mit einigem Erfolg die formellen und informellen Einflusskanäle in der NATO zu nutzen, um eine unmittelbare Übertragung der neuen amerikanischen Sicherheitsdoktrin auf die Allianz zu verhindern oder zumindest zu begrenzen. Als wichtige Einflussforen dienten der NATO-Sonderausschuss für Nuklearfragen, aus dem später die Nukleare Planungsgruppe hervorging sowie die informellen Vorab-Konsultationen zwischen den USA, Großbritannien und der Bundesrepublik.¹⁸¹ Über diese Kanäle gelang es Bonn, die neue NATO-Strategie der flexiblen Erwiderng in ihrem Sinne zu beeinflussen, bevor diese im Dezember 1967 durch den Nordatlantokrat angenommen wurde. Die NATO erkannte den Stellenwert der in Europa stationierten Atomwaffen zur Steigerung der Abschreckungsfähigkeit an und sah außerdem die Möglichkeit eines Ersteinsatzes von nuklearen Waffen als politisches Signal gegenüber der UdSSR vor. Im Gegenzug verzichtete Bonn auf die Forderung nach nuklearer Reaktion in

¹⁷⁸ Vgl. Hanrieder, Deutschland, Europa, Amerika, S.59.

¹⁷⁹ Ebd., S.59.

¹⁸⁰ Vgl. Risse-Kappen, Cooperation Among Democracies, S.186.

¹⁸¹ Vgl. Haftendorn, Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung, S.119. Risse-Kappen, Cooperation Among Democracies, S.187; Schake, NATO-Strategie und deutsch-amerikanisches Verhältnis (1945-1968), S.364.

jedem Fall und sagte die Stärkung des westdeutschen konventionellen Verteidigungsbeitrags zu.¹⁸²

Die neue NATO-Strategie der flexiblen Erwiderng wurde ergänzt durch den Harmel-Bericht. Der damalige belgische Außenminister Pierre Harmel hatte bereits im Herbst 1966 den Vorschlag einer neuen Standort- und Aufgabenbestimmung der Allianz unterbreitet, welche die Diskussion um eine neue Verteidigungsdoktrin in einen breiteren politischen Kontext einbetten sollte. In der Folge befassten sich vier Arbeitsgruppen innerhalb der NATO mit den Themen der Ost-West-Beziehungen, der deutschen Frage, der europäischen Friedensordnung, den politischen Beziehungen der Mitgliedstaaten untereinander sowie allgemeinen Fragen der Verteidigungspolitik. In den meisten Fragen hatten sich in der Zwischenzeit erhebliche Meinungsverschiedenheiten unter den Partnern entwickelt. Daher hatte das am Ende vom NATO-Rat gemeinsam mit der Strategie der flexiblen Erwiderng verabschiedete Harmel-Dokument notwendigerweise einen Kompromisscharakter. Dennoch flossen verschiedene Ideen, wie jene des Brückenschlags zwischen Ost und West vom amerikanischen Präsidenten Lyndon B. Johnson oder de Gaulles Konzept der *Détente-Entente-Coopération*, in ein insgesamt kohärentes politisches Abschlussdokument ein.¹⁸³ Für die westdeutsche Diplomatie, die seit 1966 im Rahmen der Großen Koalition von Außenminister Willy Brandt geleitet wurde, bedeuteten die beiden Pfeiler des Harmel-Berichts der Abschreckung/Verteidigung einerseits und der Verhandlung/Entspannung mit der UdSSR andererseits bereits einen Vorgriff auf die Neue Ostpolitik, die Bonn in den folgenden Jahren entwickeln und umsetzen würde.

Mit dem Harmel-Bericht wurde festgeschrieben, dass die NATO mit der militärischen Sicherheit und der Politik der Entspannung künftig zwei Hauptfunktionen haben würde. Die Allianz beanspruchte damit erstmals eine explizite Zuständigkeit für die gemeinsame Gestaltung der Entspannungspolitik und bot damit gleichzeitig einen multilateralen Rahmen für die deutsche Ostpolitik.¹⁸⁴ Wie bereits bei den NATO-internen Verhandlungen über die Strategie der flexiblen Erwiderng konnte die westdeutsche Diplomatie ihre Vorstellungen und Interessen durch die etablierten Abstimmungsmechanismen mit den großen Partnerländern USA, Großbritannien und Frankreich innerhalb der Allianz zur Geltung bringen.

¹⁸² Vgl. Haftendorn, Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung, S.119; Risse-Kappen, Cooperation Among Democracies, S.187. Nach Risse-Kappen gingen die Richtlinien für den Ersteinsatz von Atomwaffen auf einen britisch-deutschen Entwurf zurück.

¹⁸³ Vgl. Haftendorn, Sicherheit und Entspannung, S.209-10.

¹⁸⁴ Vgl. Haftendorn, Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung, S.132.

2.5 Der NATO-Doppelbeschluss

Anfang der 1970er Jahre belasteten neue sicherheitspolitische Entwicklungen in Europa die transatlantischen Beziehungen und die politischen Kohärenz der NATO. An vorderster Front des Konflikts stand erneut die Bundesrepublik Deutschland, deren Regierung (seit 1969 unter Führung der SPD) grundlegende westdeutsche Sicherheitsinteressen gefährdet sah. Die nuklearstrategische Parität zwischen den USA und der SU führte 1972 zum ersten Rüstungskontrollvertrag (*Strategic Arms Limitation Treaty*, SALT I), der auf eine Begrenzung der weit reichenden Atomwaffen auf vergleichbarem Niveau abzielte. Gleichzeitig blieben jedoch die Ungleichgewichte im Bereich der konventionellen und der in Europa stationierten Mittelstreckenwaffen zugunsten der Sowjetunion bestehen. Die vertragliche Festschreibung dieser aus deutscher und europäischer Sicht unheilvollen Disparitäten erweckte die bereits seit Anfang der 1960er Jahre bestehenden Zweifel an der amerikanischen Schutzgarantie aufs Neue und wurden weiter bestärkt durch das Festhalten der USA an der Konventionalisierung und Entnuklearisierung der westlichen Verteidigungspolitik im Rahmen der „Schlesinger-Doktrin“.¹⁸⁵ Zusätzlich verschärft wurden die deutschen Befürchtungen durch die Modernisierung der auf Westeuropa gerichteten sowjetischen Mittelstreckenraketen (SS-20) seit Mitte der 1970er Jahre sowie durch die stagnierenden Verhandlungen über beiderseitige und ausgewogene Truppenreduzierungen in Europa (*Mutual and Balanced Force Reductions*, MBFR), die aus westlicher Sicht das konventionelle Übergewicht der Sowjetunion abbauen sollten.¹⁸⁶

Vor dem Hintergrund dieser Problemlagen hielt Bundeskanzler Helmut Schmidt im Oktober 1977 seine viel beachtete Rede vor dem Londoner Institut für Strategische Studien (IISS) über die politischen und wirtschaftlichen Aspekte der westlichen Sicherheitspolitik.¹⁸⁷ Während Schmidt wirtschaftspolitische Fragestellungen in den Mittelpunkt seiner Rede stellte, erhielten seine Ausführungen über die europäischen Sicherheitsprobleme in der Folge die meiste Aufmerksamkeit. Er forderte im Kern, dass der Westen Schritte unternehmen müsse, um den wachsenden Disparitäten in den Bereichen der nuklearen Mittelstreckenwaffen, die nicht in den SALT-Prozess einbezogen waren, und der konventionellen Waffen entgegenzuwirken. So

¹⁸⁵ Benannt nach James Schlesinger (amerikanischer Verteidigungsminister von 1973 bis 1975), der an die oben beschriebenen Prinzipien der *Flexible Response*-Strategie der Kennedy-Administration anknüpfte.

¹⁸⁶ Vgl. Haftendorn, Helga (1986), *Sicherheit und Stabilität. Die Außenbeziehungen der Bundesrepublik zwischen Ölkrise und NATO-Doppelbeschluss*, München, Deutscher Taschenbuch-Verlag, S.93.

¹⁸⁷ Schmidt, Helmut (28.10.1977), „Politische und wirtschaftliche Aspekte der westlichen Sicherheit. Vortrag des Bundeskanzlers in London, 28. Oktober 1977,“ dokumentiert in: Haftendorn, Helga (Hrsg.), *Sicherheit und Stabilität. Außenbeziehungen der Bundesrepublik zwischen Ölkrise und NATO-Doppelbeschluss*, München, Deutscher Taschenbuch-Verlag, S. 195-212. Direkte Zitate aus der Rede beziehen sich auf diese Quelle.

erklärte Schmidt: „Durch SALT neutralisieren sich die strategischen Nuklearpotentiale der USA und der Sowjetunion. Damit wächst in Europa die Bedeutung der Disparitäten auf nukleartaktischem und konventionellem Gebiet zwischen Ost und West.“ Schmidt war damit der erste westliche Regierungschef, der sich öffentlich und ausführlich zu dem Problem der Mittelstreckenraketen äußerte.¹⁸⁸

In Einklang mit seiner eigenen Partei strebte Schmidt nicht in erster Linie die Modernisierung bzw. Aufrüstung der westlichen Mittelstreckenwaffen als Reaktion auf die sowjetische Rüstung mit den SS-20 Raketen an. Ihm ging es vielmehr um eine Herstellung des militärischen Gleichgewichts „auf allen Ebenen“. Er fürchtete, dass Moskau die Überlegenheit auf einer der Ebenen nutzen könnte, um im Konfliktfall *politischen* Druck auf die europäischen NATO-Verbündeten auszuüben. Statt eines Gleichgewichts durch Aufrüstung wollte er ein Gleichgewicht auf niedrigerem Rüstungsniveau durch einvernehmliche Lösungen (vor allem durch Einbeziehung der Mittelstreckenwaffen in ein späteres SALT II oder SALT III Abkommen).¹⁸⁹ Fortschritte hingen damit auch vom Verhalten Moskaus ab. Mit dieser Position unterschieden sich Schmidt und die SPD von den konservativen Sicherheitspolitikern in der Bundesrepublik, die mehr Gewicht auf die westliche Modernisierung legten, und zwar unabhängig vom sowjetischen Verhalten. In der Fortsetzung des Denkens von Adenauer und Strauß sahen sie in den Mittelstreckensystemen ein wichtiges Instrument, um Europa an das strategische Potential der USA anzubinden. Dieser innenpolitische Konflikt über die Gewichtung zwischen Abrüstungsbemühungen und Rüstungsmodernisierung begleitete die westdeutsche Debatte über den NATO-Doppelbeschlusses auch in den folgenden Jahren.¹⁹⁰

¹⁸⁸ Vgl. Risse-Kappen, Thomas (1988), Null-Lösung. Entscheidungsprozesse zu den Mittelstreckenwaffen 1970 - 1987, Frankfurt am Main und New York, Campus Verlag, S.34. Nach damaliger NATO-Terminologie umfassten Mittelstreckensysteme jene Flugkörper (Raketen oder Marschflugkörper) mit einer Reichweite zwischen 150 und 5.500 km Reichweite (*Intermediate-Range Nuclear Forces*, INF). Zum Zeitpunkt der Rede Helmut Schmidts ging es jedoch zunächst um die Mittelstreckensysteme mit größerer Reichweite (1.000 bis 5.500 km, *Longe Range INF* bzw. LRINF), d.h. um Flugkörper, die von der westlichen Sowjetunion aus Westeuropa erreichen konnten. Später kamen – im Zuge der „doppelten Null-Lösung“ – noch die Mittelstreckenwaffen kürzerer Reichweite hinzu (150 bis 1.000 km, Short-Range INF, SRINF). Dazu weiter unten mehr. Für die Terminologie vgl. Risse-Kappen, Null-Lösung, S.11.

¹⁸⁹ Vgl. Haftendorn, Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung, S.273. Schmidt spricht in seiner Rede von einem „Dilemma, dem moralischen und politischen Anspruch auf Rüstungsbegrenzung genügen und gleichzeitig die Abschreckung zur Verhinderung eines Krieges voll aufrechterhalten zu müssen.“ Vor diesem Hintergrund erklärt sich auch, warum die SPD dem SALT-Prozess trotz dessen entspannungs- und rüstungskontrollpolitischen Implikationen zunächst skeptisch bis ablehnend gegenüberstand.

¹⁹⁰ Vgl. Broer, Michael (2001), „Zwischen Konsens und Konflikt: Der NATO-Doppelbeschluss, der INF-Vertrag und die SNF-Kontroverse,“ in: Junker, Detlef (Hrsg.), Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945-1990. Ein Handbuch. Band II: 1968-1990, Stuttgart und München, Deutsche Verlags-Anstalt, S.234-44, hier: S.236; Hanrieder, Deutschland, Europa, Amerika, S.90. Der innenpolitische Graben verlief in diesem Fall auch zwischen dem Außen- und Verteidigungsministerium, hatte seine Ursache jedoch in erster Linie in parteipolitischen Divergenzen. So unterstützte das Auswärtige Amt unter Hans-Dietrich Genscher (FDP) frühzeitig Vorschläge zur Modernisierung der europäischen Nuklearwaffen, während

Auf Basis dieses, von zahlreichen europäischen Verbündeten geteilten, Interesses nach einem nuklearen und konventionellen Gleichgewicht zwischen Ost und West auf möglichst niedrigem Rüstungsniveau entstand schließlich die spezifische Idee eines doppelgleisigen Vorgehens der NATO. Es mündete im Dezember 1979 im so genannten Doppelbeschluss der Allianz. Demnach sollte die konkrete Androhung einer Modernisierung der in Westeuropa stationierten Mittelstreckensysteme¹⁹¹ mit einem Verhandlungsangebot an die Sowjetunion kombiniert werden, um diese Systeme auf beiden Seiten paritätisch zu begrenzen. Die westlichen Führungsmächte und die Bundesrepublik einigten sich auf diesen Grundsatzbeschluss bereits während eines Gipfeltreffens auf der Südseeinsel Guadeloupe im Januar 1979.

Da die bundesdeutsche Regierung in dieser Frage westdeutsche Sicherheitsinteressen direkt betroffen sah, bemühte sie sich intensiv um Einflussnahme auf den Prozess der Umsetzung dieses Grundsatzbeschlusses. Auch hier spielten bestehende und neu zu schaffende institutionelle Kanäle in der NATO eine zentrale Rolle. So wurde im Vorfeld des Doppelbeschlusses auf Drängen der Europäer eine hochrangige Sonderarbeitsgruppe innerhalb der Allianz eingesetzt, die *High Level Group* (HLG) für strategische Fragen, die sich explizit mit der Frage der Modernisierung der europabezogenen Nuklearwaffen beschäftigen sollte. Parallel dazu richteten die NATO-Partner mit der *Special Group* bzw. nach 1979 mit der *Special Consultative Group* (SCG) eine weitere Arbeitsgruppe ein, um über das westliche Verhandlungsangebot zur Begrenzung der Mittelstreckensysteme zu beraten.¹⁹²

Die USA unterstützten seit Guadeloupe die Forderung ihrer europäischen Verbündeten nach Herstellung des militärischen Gleichgewichts in Europa, da sie sich von der Modernisierung der in Europa stationierten Nuklearwaffen im Mittelstreckenbereich am Ende ebenfalls eine erhöhte Abschreckungswirkung unter den Bedingungen des strategischen Gleichgewichts versprachen. Darüber hinaus stand für Washington die Wahrung der politischen Kohärenz innerhalb der NATO im Vordergrund, weshalb die amerikanische Regierung unter Jimmy Carter die Einrichtung der neuen Beratungsgremien unterstützte.¹⁹³ Konflikte waren jedoch

Kanzler Schmidt und Verteidigungsminister Hans Apel (SPD) nach politischen Alternativen suchten. Haftendorn, *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung*, S.280.

¹⁹¹ Der Begriff „System“ fasst hier sowohl die Trägersysteme (Flugkörper) als auch die atomaren Sprengköpfe zusammen.

¹⁹² Vgl. Haftendorn, *Sicherheit und Entspannung*, S.231. Risse-Kappen kommt auf der Basis von Interviews mit beteiligten Akteuren zu dem Schluss, dass das Ausmaß der Konsultationen von den westdeutschen Teilnehmern an den SCG-Sitzungen allgemein als sehr umfangreich gesehen wurde.“ Risse-Kappen, *Null-Lösung*, S.86.

¹⁹³ Vgl. Hanrieder, *Deutschland, Europa, Amerika*, S.92. Zahlreiche Amerikanische Entscheidungsträger waren dennoch nicht voll vom militärischen Nutzen einer Modernisierung der europäischen Mittelstreckenwaffen überzeugt, unterstützen am Ende jedoch die Empfehlungen der *High Level Group*, um die europäischen Verbündeten zu beruhigen und um deren Unterstützung für Verhandlungen zu einem SALT II Abkommen zu sichern. Diese wurde in den USA aus innenpolitischen Gründen für notwendig erachtet. Vgl. Risse-Kappen, *Null-Lösung*, S.51.

bereits vorprogrammiert, da die USA mehr Gewicht auf die Modernisierung der Waffensysteme legten, während die Bundesregierung und andere europäische Regierungen vor allem eine Rüstungskontrollvereinbarung anstrebten, die eine europäische Nachrüstung im besten Fall überflüssig machen würde.

Neben der Einbeziehung der nuklearen Mittelstreckenwaffen in Ost und West in den Rüstungskontrolldialog der Supermächte verfolgte Bonn drei weitere zentrale Leitsätze in den NATO-internen Verhandlungen. Erstens bestand es auf dem Grundsatz, dass alle Beschlüsse gemeinsam und einstimmig gefällt werden müssten, zweitens sollte eine Dislozierung neuer bzw. modernisierter Atomwaffen nicht ausschließlich auf westdeutschem Territorium erfolgen (Grundsatz der Nicht-Singularität) und drittens stellte Adenauer klar, dass die Bundesrepublik keine Verfügungsgewalt über diese Waffen anstrebte.¹⁹⁴

Die Bundesregierung konnte ihre zentralen Ziele als verwirklicht ansehen, als die Außen- und Verteidigungsminister der Allianz Mitte Dezember 1979 den NATO-Doppelbeschluss fassten. Dieser sah ein Modernisierungsprogramm für die in Europa stationierten Nuklearstreitkräfte vor, und zwar in Form der Stationierung von 108 *Long-Range Intermediate Nuclear Forces* (LRINF) vom Typ Pershing II sowie von 96 Marschflugkörpern. Dieser Stationierungsbeschluss sollte bis 1983 umgesetzt werden, wurde jedoch verknüpft mit dem Angebot von Rüstungskontrollverhandlungen zwischen den USA und der UdSSR.¹⁹⁵ Die Stationierung der Pershing II Raketen sollte ausschließlich in der Bundesrepublik erfolgen, wo sie die veralteten Pershing I ersetzen würden. Die Stationierung von Marschflugkörpern war hingegen auch in Großbritannien, Italien, Belgien und den Niederlanden vorgesehen. Dadurch wurde zumindest *pro forma* der Grundsatz der Nicht-Singularität gewahrt.¹⁹⁶

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Bundesregierung aufgrund der wahrgenommenen deutschen Sicherheitsinteressen ein hohes Maß an politischem Gestaltungswillen im Zusammenhang mit dem NATO-Doppelbeschluss entwickelte. Helmut Schmidt war nicht nur der erste westliche Sicherheitspolitiker, der das Problem der Disparitäten im Bereich der Mittelstreckenraketen offen ansprach. Die deutsche Diplomatie trug darüber hinaus wesentlich dazu bei, dass der Nachrüstungsbeschluss durch ein Verhandlungsangebot zur Begrenzung eben dieser Waffen ergänzt wurde.¹⁹⁷ Risse-Kappen kommt in seiner Studie über die Entscheidungsprozesse innerhalb der NATO zu dem Schluss, dass Bonn ebenso wie die europäi-

¹⁹⁴ Letzteres bedeutete eine faktisch eine Abkehr der westdeutschen Politik der nuklearen Mitbestimmung. Vgl. Haftendorn, *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung*, S.285.

¹⁹⁵ Vgl. Haftendorn, *Sicherheit und Entspannung*, S.240-41.

¹⁹⁶ Vgl. Haftendorn, *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung*, S.282.

¹⁹⁷ Vgl. Haftendorn, *Sicherheit und Stabilität. Die Außenbeziehungen der Bundesrepublik zwischen Ölkrise und NATO-Doppelbeschluss*, S.31; Hanrieder, *Deutschland, Europa, Amerika*, S.93; Risse-Kappen, *Null-Lösung*, S.32.

schen Partner dabei sehr erfolgreich auf die neu geschaffenen Konsultationsmechanismen zurückgreifen konnte, auch wenn die wesentlichen Entscheidungen am Ende in Washington fielen:

„Der Überblick macht deutlich, daß die Einwirkungsmöglichkeiten der westeuropäischen Regierungen auf die amerikanische Verhandlungsposition auf der *institutionellen* Seite ungewöhnlich groß waren. Nie zuvor in der nuklearen Rüstungskontrolle der Supermächte verfügten die NATO-Verbündeten über so viele Kanäle, um ihre Position deutlich zu machen.“¹⁹⁸

Das Einflussstreben Westdeutschlands und der anderen europäischen Verbündeten zielte in der Folgezeit vor allem auf die amerikanische Position in den Verhandlungen über weit reichende Mittelstreckenraketen in Europa, die 1981 in Genf mit der SU aufgenommen wurden. Unter dem Eindruck der Debatte in seiner eigenen Partei, der SPD, begann Schmidt bereits im November 1979 die Idee einer „Null-Lösung“ unter den Verbündeten zu lancieren, zunächst noch verstanden als die Möglichkeit, „daß unter Umständen die Stationierung der Pershing II und der Marschflugkörper überflüssig werden könnte.“¹⁹⁹ Der SPD-Parteitag Anfang Dezember 1979 formulierte erstmals das Ziel einer vollständigen Abrüstung der weit reichenden Mittelstreckensysteme in Europa, eine Forderung die Schmidt in der Folge gemeinsam mit der niederländischen Regierung in den westlichen Verhandlungsprozess einbrachte.²⁰⁰ Diese Position wurde nach dem Regierungswechsel 1982 auch von Bundeskanzler Helmut Kohl übernommen.

Die neue amerikanische Regierung unter Ronald Reagan machte sich ebenfalls die Idee einer Null-Lösung zur Zerstörung aller weit reichenden Nuklearwaffen in Europa (Pershing II, Marschflugkörper, SS-20, SS-5 und SS-5) zu Eigen.²⁰¹ Bemerkenswert war dies deshalb, weil die Reagan-Administration in ihrer ersten Amtsperiode zunächst kaum ein Interesse an Rüstungskontrollverhandlungen mit der Sowjetunion zeigte und stattdessen durch Aufrüstung eine Position der Stärke gegenüber Moskau erreichen wollte. Teile der Regierung in Washington erwarteten, dass die sehr weit gehende Forderung nach einer Null-Lösung den Verhandlungsprozess über die Mittelstreckenwaffen insgesamt zu Fall bringen würde. Das „neue Denken“ (*Glasnost*) der sowjetischen Führung unter Michael Gorbatschow ermöglichte stattdessen wenige Jahre später genau diese Lösung. Aufgrund des taktischen Kalküls der Reagan-

¹⁹⁸ Risse-Kappen, Null-Lösung, S.87 (Hervorhebung im Original).

¹⁹⁹ Ebd., S.62.

²⁰⁰ Vgl. ebd., S.98; Haftendorn, Sicherheit und Stabilität. Die Außenbeziehungen der Bundesrepublik zwischen Ölkrise und NATO-Doppelbeschluß, S.130-31; Haftendorn, Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung, S.288.

²⁰¹ Vgl. Haftendorn, Sicherheit und Entspannung, S.263; Wheeler, NATO Nuclear Strategy, S.135.

Administration verzögerten sich die Verhandlungen jedoch bis in die zweite Hälfte der 1980er Jahre, was unter anderem dazu führte, dass die Bundesregierung 1983 gegen heftigen innenpolitischen Widerstand die Stationierung der Pershing II sowie der Marschflugkörper auf westdeutschem Gebiet beschließen und innenpolitisch durchsetzen musste. Erst 1986 gelang der Durchbruch während eines bilateralen Gipfels der USA und der UdSSR in Reykjavik als sich beide Regierungen schließlich auf die Modalitäten einer Null-Lösung einigen konnten.²⁰² Auch wenn die Einigung am Ende ohne unmittelbare Beteiligung der anderen NATO-Partner erfolgte (die in Reykjavik nicht anwesend waren), so scheint die Schlussfolgerung Wolfram Hanrieders jedoch nicht zutreffend, dass die Europäer übergangen worden seien. Vielmehr stimmte Washington seine Verhandlungsposition in der dafür vorgesehenen *Special Consultative Group* der NATO mit den Europäern ab.²⁰³

Eine letzte Wendung erhielt die Debatte um die Umsetzung des NATO-Doppelbeschlusses, als Gorbatschow im Januar 1986 unerwartet vorschlug, den Abrüstungsprozess auch auf die Systeme kürzerer Reichweite (SRINF, zwischen 500 und 1.000 km) auszuweiten.²⁰⁴ Dieser Vorschlag löste eine weitere heftige Kontroverse sowohl zwischen den NATO-Partnern als auch innerhalb der Bundesregierung aus. Ganz im Sinne des Ziels eines militärischen Gleichgewichts auf allen Ebenen lehnte Bundeskanzler Kohl und mit ihm die CDU/CSU eine solche „doppelte Null-Lösung“ ab, solange die Übermacht der Sowjetunion auf dem Gebiet der Kurzstreckenraketen mit einer Reichweite unter 500 km und der konventionellen Streitkräfte unangetastet blieb. Der zynische Ausspruch „Je kürzer die Reichweiten, desto toter die Deutschen“ brachte diese Befürchtungen auf den Punkt. Dagegen plädierte das Auswärtige Amt unter Führung Hans-Dietrich Genschers und der FDP aus abrüstungspolitischen Motiven für die doppelte Null-Lösung.²⁰⁵ Am Ende entschied sich die amerikanische Regierung für die Annahme des sowjetischen Angebots und ignorierte damit die Bedenken des deutschen Bun-

²⁰² Im Rahmen dieser kurzen historischen Darstellung kann auf die Einzelheiten der Verhandlungen leider nicht eingegangen werden. Wesentlicher Streitpunkt war bis 1986 beispielsweise die Frage, inwiefern auch die französischen und britischen Nuklearpotentiale in die Null-Lösung einbezogen werden sollten. Sie wurden es am Ende nicht.

²⁰³ Vgl. Hanrieder, Deutschland, Europa, Amerika, S.97. Der Autor stützt seine Einschätzung unter anderem darauf, dass die Bedenken einer transgouvernementalen Koalition aus Bundesregierung, NATO-Stellen und amerikanischem Verteidigungsministerium nicht berücksichtigt wurden, die darauf beruhten, dass die Null-Lösung nicht begleitet wurde von entsprechenden Reduzierungen bei den Interkontinental- und Kurzstreckenraketen sowie bei den konventionellen Arsenalen. Dies bedeutet, dass das ursprünglich von Helmut Schmidt formulierte Ziel eines militärischen Gleichgewichts „auf allen Ebenen“ zunächst nicht erreicht wurde. Hanrieder kommt jedoch zu einer sehr starken Schlussfolgerung, die von den anderen hier zitierten Autoren nicht geteilt wird: „Zwanzig Jahre nach dem MLF-Debakel bestätigte die INF-Vereinbarung erneut die Unfähigkeit der Bonner Regierung, Washingtons Nukleardiplomatie und Rüstungskontrollpolitik wesentlich zu beeinflussen.“ Hanrieder, Deutschland, Europa, Amerika, S.99. Für eine gegensätzliche Einschätzung zu Hanrieder vgl. auch Peters, Susanne (1990), *The Germans and the INF missiles. Getting their way in NATO's strategy of flexible response*, Baden-Baden, Nomos.

²⁰⁴ Vgl. Haftendorn, Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung, S.297.

²⁰⁵ Vgl. ebd., S.298.

deskanzlers.²⁰⁶ Die Bundesregierung sah jedoch keine Alternative dazu, das Abkommen über die vollständige Zerstörung der landbasierten nuklearen Waffensysteme mit einer Reichweite zwischen 500 und 5.500 km Reichweite zu akzeptieren, obwohl es die Kurzstreckensysteme ausklammerte.²⁰⁷ Gleichzeitig entstand neuer transatlantischer Streit, als sich die Bundesregierung weigerte, der Modernisierung der in Westdeutschland stationierten Kurzstreckensysteme (*Lance*) zuzustimmen. Ähnlich wie bereits die SPD-geführte Bundesregierung im Vorfeld des NATO-Doppelbeschlusses strebte Kohl aus den genannten Gründen die vollständige Eliminierung auch dieser Waffensysteme an. Während zunächst innerhalb der NATO keine Einigung erzielt werden konnte, löste sich das Problem durch die fundamentalen Veränderungen in Europa in der Zeit zwischen 1989 und 1991 von selbst.²⁰⁸ Die letzten Mittelstreckenwaffen in Europa wurden in Umsetzung des INF-Abkommens 1991 zerstört, während der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (VKSE) und schließlich der Zusammenbruch der Sowjetunion im Dezember 1991 das Problem der konventionellen Überlegenheit des bald ehemaligen Feindes im Osten beseitigte.

2.6 Die NATO im Prozess der deutschen Vereinigung

Der Fall des Eisernen Vorhangs in Mitteleuropa sowie der Berliner Mauer im November 1989 und die sich abzeichnende Vereinigung Deutschlands warfen neben den innenpolitischen Fragen (innerdeutsche Wirtschafts- und Währungsunion, Modalitäten der politischen Vereinigung) vor allem auch schwerwiegende außenpolitische Fragen auf. Dazu zählten die vollständige Herstellung der deutschen Souveränität, die endgültige Anerkennung der Ostgrenze Gesamtdeutschlands sowie die Bestimmung des militärischen und politischen Status der Bundesrepublik in der NATO. Am Ende konnten all diese Fragen im Zwei-Plus-Vier Prozess, d.h. den Verhandlungen der beiden deutschen Staaten mit den vier Siegermächten des Zweiten Weltkriegs, einvernehmlich und im Sinne der zentralen deutschen Anliegen gelöst werden. Dennoch kam es in der Übergangsphase zwischen Herbst 1989 und Spätsommer 1990 zu teilweise heftigen innenpolitischen und internationalen Auseinandersetzungen. Diese zwangen die Bundesregierung dazu, zwischen gegensätzlichen Interessen und Prioritäten abzuwägen.

²⁰⁶ Vgl. Broer, *Zwischen Konsens und Konflikt*, S.241.

²⁰⁷ Das INF-Abkommen wurde am 8. Dezember 1987 unterzeichnet und sah die *weltweite* Zerstörung dieser Systeme im Besitz der USA und der UdSSR vor.

²⁰⁸ Zum Streit über die Modernisierung der Kurzstreckenwaffen in der Bundesrepublik Deutschland vgl. Hanrieder, *The FRG and NATO: Between Security Dependence and Security Partnership*.

Im Zusammenhang mit der deutschen NATO-Politik stand die Frage nach dem militärischen Status und den zukünftigen Beziehungen des vereinten Deutschlands zur Allianz im Mittelpunkt der Debatte. Die USA hatten frühzeitig deutlich gemacht, dass sie die Vereinigung unterstützen würden, dabei jedoch von der uneingeschränkten Mitgliedschaft Gesamtdeutschlands in der NATO ausgingen. Im Gegenzug erklärte sich Washington vor dem Hintergrund der neuen Lage in Europa bereit, die militärische Ausrichtung des westlichen Bündnisses zugunsten der politischen Dimension zu relativieren.²⁰⁹ Trotz dieses Angebots widersetzte sich die Sowjetunion unter Führung von Michael Gorbatschow zunächst vehement der Integration Ostdeutschlands in die Allianz und schlug stattdessen eine Entmilitarisierung oder Neutralisierung der Bundesrepublik vor.²¹⁰

Die internationalen Interessengegensätze lösten auch eine entsprechende Kontroverse innerhalb Deutschlands aus. Außenminister Hans-Dietrich Genscher trat im Januar 1990 vehement dafür ein, die sowjetischen Forderungen ernstzunehmen und stellte damit in der öffentlichen Wahrnehmung die volle militärische Integration Ostdeutschlands in das Bündnis in Frage.²¹¹ Genscher konnte sich dabei auf eine Mehrheit der Deutschen in Ost und West stützen, die darüber hinaus gehend eine NATO-Mitgliedschaft Deutschlands sogar generell ablehnten.²¹² Er forderte, dass keine integrierten Bundeswehr-Einheiten auf dem Gebiet der DDR stationiert werden und die „NATO-Strukturen in der Form, wie sie in der Bundesrepublik Deutschland bestanden“ nicht nach Osten ausgedehnt werden sollten.²¹³ Langfristig sollten die beiden militärischen Verteidigungsorganisationen NATO und Warschauer Pakt von einer gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur überwölbt werden.²¹⁴

Während sich Bundeskanzler Kohl zunächst bedeckt hielt, widersprach insbesondere Verteidigungsminister Gerhard Stoltenberg den Positionen des Auswärtigen Amtes. Letztlich setzte sich Genscher innerhalb der Bundesregierung in weiten Teilen durch. In einer gemeinsamen

²⁰⁹ Vgl. die Rede des amerikanischen Außenministers James Baker am 12. Dezember 1989 in Berlin. Zitiert nach Hanrieder, Deutschland, Europa, Amerika, S.232.

²¹⁰ Innerhalb Deutschlands zeichnete sich frühzeitig eine politische Mehrheit für eine staatliche Vereinigung nach Artikel 23 des Grundgesetzes ab, wonach die DDR der Bundesrepublik Deutschland und dem Grundgesetz beitreten würde. Wenn im Folgenden die deutsche Politik im Zwei-Plus-Vier Prozess geschildert wird, bezieht sich dies ausschließlich auf die westdeutsche Perspektive.

²¹¹ Vgl. Tewes, Germany, Civilian Power and the New Europe, S.145.

²¹² Vgl. ebd., S.143.

²¹³ Genscher, Hans-Dietrich (1995), Erinnerungen, Berlin, Siedler Verlag, S.840. Anders als gelegentlich dargestellt unterstreicht Genscher in seinen Memoiren, dass er die volle NATO-Mitgliedschaft des vereinten Deutschland niemals in Frage gestellt habe: „Das schloß Artikel 5 und 6 [des Washingtoner Vertrages] ein. Hinsichtlich der NATO-Strukturen auf dem Gebiet der ehemaligen DDR signalisierte ich Flexibilität.“ Genscher, Erinnerungen, S.720.

²¹⁴ In seiner Autobiographie tritt Genscher Darstellungen entgegen, er habe langfristig auf die Auflösung der NATO hingearbeitet. Bereits seit Anfang 1990 sei es sein Ziel gewesen, zwischen den Bündnissen Strukturen zu schaffen, „die den Antagonismus der Bündnisse Schritt für Schritt überwinden.“ Dies habe den Fortbestand der NATO und die Schaffung neuer Formen der Zusammenarbeit mit den Staaten des Warschauer Paktes eingeschlossen. Genscher, Erinnerungen, S.712.

Erklärung Genschers und Stoltenbergs vom 19. Februar 1990 sowie in einer Regierungserklärung Kohls vom 15. Februar fand die Formel Anwendung, „daß keine Einheiten und Einrichtungen des westlichen Bündnisses auf das heutige Gebiet der DDR verschoben werden.“²¹⁵ Die amerikanische Botschaft in Bonn interpretierte diese Formel in dem Sinne, dass der ostdeutsche Teil Deutschlands entmilitarisiert werden sollte.²¹⁶ Auch der außenpolitische Berater Helmut Kohls, Horst Teltschik, stand dieser Position nach eigenem Bekunden distanziert gegenüber. Sie widersprach zum einen dem Argument, dass die vertiefte Einbindung in NATO und Europäische Gemeinschaft ein ideales Mittel sei, um die „vergrößerte deutsche Macht“ im Zuge der Vereinigung politisch aufzufangen.²¹⁷ Zum anderen widersprach sie auch dem traditionellen Verständnis der Sicherheits- und Einflussinteressen Deutschlands in der NATO. Die Entmilitarisierung Ostdeutschlands hätte das Konzept der Vorverteidigung obsolet gemacht, was jedoch aufgrund der neuen politischen Situation in Europa bald ohnehin der Fall war. Darüber hinaus hätte diese Option auch das Gewicht Deutschlands in der westlichen Allianz stark vermindert. Es wurde somit deutlich, dass der alte Prioritätenkonflikt zwischen Westbindung und Einheitsstreben unter neuen internationalen Vorzeichen ein letztes Mal sichtbar wurde. Vor dem Hintergrund der sich anbahnenden Transformation in Europa und der unmittelbaren Aussicht auf den Vereinigungsprozess stellten Genscher und seine Mitarbeiter das Gewicht Deutschlands in der NATO zurück, um die Vereinigung in keiner Weise zu gefährden.

Bundeskanzler Kohl teilte im Prinzip diese Prioritätenfolge, stand jedoch stärker unter dem Druck der USA als sein Außenminister. Dies wurde deutlich, als Kohl Ende Februar 1990 mit US-Präsident George Bush in Camp David zusammentraf. Auf Drängen Bushs und unterstützt von Teltschik stimmte Kohl schließlich zu, dass die Rechte und Pflichten der NATO-Mitgliedschaft uneingeschränkt auch auf das DDR-Gebiet übertragen werden sollten. Nach dem Treffen in Camp David hatte sich Kohl somit auf die Vollmitgliedschaft Gesamtdeutschlands im westlichen Bündnis und auf einen zunächst nicht näher definierten militärischen Sonderstatus Ostdeutschlands festgelegt. Am 2. April legte der Bundessicherheitsrat die Position der Bundesregierung auch öffentlich fest. Demnach sollte die Verteidigungsverpflichtung der NATO (Artikel 5 des Washingtoner Vertrages) für ganz Deutschland gelten, eine Entmilitarisierung des Ostteils sollte es nicht geben. Die westlichen Verbündeten behielten das Recht, nukleare und konventionelle Streitkräfte in Westdeutschland zu stationieren, während die

²¹⁵ Zitiert nach Rice, Condoleezza und Zelikow, Philip (1997), Sternstunde der Diplomatie. Die deutsche Einheit und das Ende der Spaltung Europas, Berlin, Propyläen Verlag, S.287.

²¹⁶ Vgl. ebd., S.287.

²¹⁷ Vgl. Hanrieder, Deutschland, Europa, Amerika, S.237.

vergrößerte Bundesrepublik voll in den militärischen Strukturen der NATO integriert blieb. Dies entsprach den Präferenzen Washingtons, während innenpolitisch die SPD sämtliche dieser Punkte ablehnte und Genscher und die FDP ihre ambivalente Haltung beibehielten.²¹⁸

Die Frage nach der Vollmitgliedschaft Deutschlands in der NATO sowie nach der Unterstützung Moskaus für den Prozess der Vereinigung hing eng mit der zukünftigen politischen und militärischen Ausrichtung der Allianz selbst zusammen. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass sich Washington – mit starker Unterstützung aus Bonn – dafür einsetzte, die strategischen Richtlinien und Einsatzdoktrinen der NATO an die neue Situation in Europa anzupassen. In vertraulichen Gesprächen hatten Gorbatschow und dessen Außenminister Eduard Schewardnadse ihren westlichen Gesprächspartnern wiederholt gesagt, dass ein klares politisches Signal aus Brüssel unverzichtbar sei, um die außenpolitische Annäherung der Sowjetunion an den Westen, und damit deren Zustimmung zur deutschen Vereinigung unter westlichen Vorzeichen, innenpolitisch rechtfertigen zu können.²¹⁹ Das für den Juli 1990 geplante Gipfeltreffen der NATO in London bot sich aus Sicht der Bundesregierung für ein solches Signal an. Es fiel zeitlich mit dem für Gorbatschow wichtigen Parteitag der KPdSU zusammen.²²⁰

Bezüglich der politisch-militärischen Neuausrichtung des westlichen Verteidigungsbündnisses herrschte ein hohes Maß an Übereinstimmung zwischen Bonn und Washington, zumal die amerikanische Regierung nach Auffassung von Horst Teltschik die deutschen Interessen noch nachdrücklicher vertrat als die Bundesregierung selbst.²²¹ Unterstützt wurden beide Regierungen von NATO-Generalsekretär Manfred Wörner, der als „deutscher Politiker ein Gespür dafür besaß, dass dramatische Schritte nötig waren.“²²² Die beiden Partner setzten sich im Vorfeld von London dafür ein, dem Warschauer Pakt die Einrichtung von Verbindungsbüros bei der NATO anzubieten, die Struktur der konventionellen Streitkräfte im Sinne einer stärkeren Multinationalisierung zu verändern, den Nuklearwaffen die Funktion von „Waffen der äußersten Wahl“ (*weapons of last resort*) zuzuweisen und schließlich den KSZE-Prozeß zu stärken. Die Bundesregierung trat darüber hinaus für eine gemeinsame Erklärung der beiden Militärbündnisse über einen gesamteuropäischen Gewaltverzicht ein.²²³

²¹⁸ Vgl. Rice und Zelikow, Sternstunde der Diplomatie, S.326.

²¹⁹ Vgl. ebd., S.413-14; Teltschik, 329 Tage, S.300.

²²⁰ Genscher vermerkt hierzu in seinen Memoiren: „Der Gedanke kooperativer Sicherheit war aus meiner Sicht die einzig mögliche Form, Strukturen zu schaffen, mit denen die NATO-Mitgliedschaft des vereinten Deutschland in Moskau durchgesetzt werden konnte.“ Genscher, Erinnerungen, S.712.

²²¹ Etwa hinsichtlich der Festlegungen zur Reduzierung der Bundeswehr oder der Vermeidung einer Singularisierung der Bundeswehr im Bündnis. Teltschik, 329 Tage, S.291.

²²² Rice und Zelikow, Sternstunde der Diplomatie, S.418.

²²³ Vgl. Teltschik, 329 Tage, S.299-302.

Bonn erhoffte sich eine amerikanische Führungsrolle bei der Vorbereitung des Londoner Gipfels und wurde dabei am Ende von Washington auch nicht enttäuscht. Abweichend von den üblichen Verfahren des allianzinternen Abstimmungs- und Entscheidungsprozesses übernahm Präsident Bush mit Unterstützung seines engsten Mitarbeiterstabs persönlich die Ausarbeitung des ersten Entwurfs der späteren Londoner Erklärung und konsultierte erst danach die Regierungen in Bonn, London und Paris. Der einzige offene Widerstand gegen wichtige Passagen des Entwurfs kam von der britischen Premierministerin Margret Thatcher, die eine Aufweichung des militärischen Auftrags der NATO befürchtete.²²⁴ Die deutsche Bundesregierung unterstützte den Entwurf und brachte nur kleine Änderungsvorschläge in den Prozess ein.²²⁵ Am Ende konnte die Substanz des amerikanischen Entwurfs erhalten werden. Horst Teltschik fasste das Ergebnis des Londoner Gipfels aus deutscher Sicht wie folgt zusammen:

„Das Ergebnis der NATO-Gipfelkonferenz kann nicht hoch genug eingeschätzt werden. Wichtige Anregungen des Kanzlers sind eingeflossen, so die Aufforderung an alle KSZE-Mitgliedstaaten, sich den Verpflichtungen der NATO-Länder zum Nichtangriff anzuschließen. Aufgenommen wurde die Bereitschaft der Bundesrepublik, mit der Unterzeichnung des VKSE-Vertrags eine verbindliche Aussage über den Personalumfang der Streitkräfte eines geeinten Deutschland zu treffen. Der ausführliche Katalog über die Ausgestaltung und Institutionalisierung des KSZE-Prozesses bezieht sich in zahlreichen Punkten auf Vorschläge sowohl des Kanzlers als auch Genschers. Beide sind ausgesprochen zufrieden über diesen NATO-Gipfel.“²²⁶

Das deutliche Signal aus London an die sowjetische Politik wurde flankiert von weiteren Maßnahmen des EG-Gipfeltreffens in Dublin und des G-7 Treffens in Houston, Texas, die unter maßgeblicher deutscher Beteiligung umfassende Wirtschaftshilfen und Handelskooperationen beschlossen oder konkret in Aussicht stellten. Zusammengenommen stärkte die westliche Gipfeldiplomatie die innenpolitische Position der Reformer um Gorbatschow und trug damit wesentlich dazu bei, dass Moskau am Ende der Vereinigung Deutschlands und dessen NATO-Vollmitgliedschaft zustimmte.

Der diesbezügliche Durchbruch gelang kurz nach dem Londoner NATO-Gipfel während des Moskau-Besuchs von Bundeskanzler Kohl am 15. und 16. Juli 1990. In Moskau hatte Gorbatschow bereits die rote Linie überschritten, als er gegenüber Kohl erklärte, dass Deutschland nach Wiedererlangung seiner vollen Souveränität wie jeder andere europäische Staat seine Bündnisse frei wählen könne. Während eines gemeinsamen Besuchs der westdeutschen und

²²⁴ Vgl. Rice und Zelikow, Sternstunde der Diplomatie, S.431.

²²⁵ So wurde die Idee zur Schaffung multinationaler Korps aufgrund des erwarteten französischen Widerstandes abgeschwächt sowie die Änderungen der Militärstrategie heruntergespielt, um eine öffentliche Debatte über Atomwaffen zu verhindern. Vgl. ebd., S.437.

²²⁶ Teltschik, 329 Tage, S.303-04.

sowjetischen Delegationen in der kaukasischen Heimatstadt Gorbatschows am folgenden Tag konnten schließlich alle wesentlichen Fragen geklärt werden. Beide Seiten einigten sich auf folgende Punkte:

- Akzeptanz der NATO-Mitgliedschaft des geeinten Deutschland
- Keine Ausdehnung der NATO-Strukturen auf das Territorium der DDR bis zum vollständigen Rückzug der sowjetischen Truppen (vorgesehen für Ende 1994)
- Sofortige Geltung der Artikel 5 und 6 des NATO-Vertrages (kollektive Verteidigung) für Gesamtdeutschland
- Möglichkeit der sofortigen Stationierung von nicht-integrierten Bundeswehrverbänden in Ostdeutschland
- Deutsche Verpflichtung zur Reduzierung der Bundeswehr auf 370.000 Soldaten im Rahmen der KSE-Folgeverhandlungen
- Verzicht auf die Herstellung von und Verfügung über atomare, biologische oder chemische Massenvernichtungswaffen durch die Bundesrepublik
- Verzicht auf die Stationierung ausländischer Truppen und Nuklearwaffen auf DDR-Gebiet auch nach Abzug der letzten sowjetischen Soldaten²²⁷

Damit zeichneten sich bereits wesentliche Ergebnisse des Zwei-Plus-Vier-Prozesses ab. Letzte Streitfragen, wie die konkrete Bedeutung der Formulierung „keine Ausweitung der NATO-Strukturen auf DDR-Gebiet“, konnten kurze Zeit später gelöst werden oder erledigten sich von selbst. Damit waren auch die internationalen Hindernisse auf dem Weg zur deutschen Vereinigung aus dem Weg geräumt.

2.7 Fazit

Dieser kurze zeithistorische Abriss hat gezeigt, dass die Bundesrepublik Deutschland nach ihrer Gründung 1949 konsequent und mit einigem Erfolg versuchte, ihren Handlungsspielraum innerhalb der NATO zu nutzen und, wo möglich, auszuweiten. Auch wenn sie sich aufgrund der bestehenden Abhängigkeiten oft nach den Vorgaben ihrer Partner, insbesondere der USA, richten musste, so entwickelte die westdeutsche Politik doch ein erhebliches Maß an außenpolitischem Gestaltungswillen. Dies gilt insbesondere für die Anpassung der Strategie der flexiblen Erwidern an deutsche und europäische Interessen sowie für den NATO-Doppelbeschluss. Der außenpolitische Gestaltungswille der Bundesrepublik basierte wesentlich auf der spezifischen Wahrnehmung sicherheitspolitischer Interessen, die allerdings in-

²²⁷ Zu den insgesamt acht Punkten der deutsch-sowjetischen Einigung, die auf westdeutscher Seite eng mit Washington und anderen NATO-Partnern abgestimmt wurde vgl. Ebd., S.340-42. Es gibt in der Literatur keine Hinweise darauf, dass die formal noch bestehende ostdeutsche Regierung Einfluss auf den Verhandlungsprozess nahm.

nenpolitisch durchaus umstritten waren. So betonten die konservativen Bundesregierungen bis 1966 die Bedeutung der Verteidigungs- und Abschreckungsfähigkeit auch dann, wenn damit erhebliche nukleare Risiken für Deutschland verbunden waren. Unter allen Umständen sollten die sicherheitspolitische Singularisierung Westdeutschlands und ein auf die beiden deutschen Staaten begrenzter nuklearer oder konventioneller Krieg verhindert werden. Die zweite sozialdemokratisch geführte Bundesregierung unter Helmut Schmidt betonte ebenfalls die Notwendigkeit eines militärischen Gleichgewichts in Europa auf allen Ebenen, sah jedoch in umfassenden Rüstungskontrollmaßnahmen den richtigen Weg zu diesem Ziel.

Wie auch immer die deutschen Sicherheitsinteressen durch die jeweilige Regierung konkret definiert wurden - die deutsche Politik zielte immer darauf ab, die institutionellen Mechanismen der NATO zu schaffen, zu erhalten oder auszubauen, um eben diesen Interessen Gehör und Geltung zu verschaffen. Risse-Kappen hat auf den erheblichen deutschen und europäischen Einfluss auf die amerikanische Sicherheitspolitik während des Kalten Krieges hingewiesen: „Germany used similar mechanisms as the British to influence Washington’s policies, namely alliance norms and transgovernmental coalition-building.“²²⁸ Allianznormen und Koalitionen zwischen Regierungsakteuren setzten dabei dauerhafte, d.h. institutionelle, Formen der Kooperation innerhalb der Nordatlantischen Allianz voraus: „Studies of international organizations and regimes have shown that transnational and transgovernmental relations flourish inside such institutions.“²²⁹ Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch Christian Tuschhoff, der sich anders als Risse-Kappen explizit auf die Prämissen des rationalen Institutionalismus stützt. Der machtpolitische Aufstieg der Bundesrepublik nach 1949 sei möglich gewesen, so Tuschhoff, weil die Militärintegration ein anhaltendes Vertrauensverhältnis zwischen den Mitgliedstaaten schuf.²³⁰

Nach dem Ende des Kalten Krieges änderte sich die Situation in Europa fundamental und damit zwangsläufig auch die sicherheitspolitischen Interessenwahrnehmungen der staatlichen Akteure in einem zunehmend umfassenden, aber auch unstrukturierten internationalen Kontext. Die ehemals klaren Konfliktmuster traten in den Hintergrund: „Die Grundthemen der neuen Außenpolitik waren ordnungspolitischer Natur und sie bewegten sich größtenteils um das Ausmaß der deutschen Einflussnahme in den Institutionen, die das neue Europa gestalten

²²⁸ Risse-Kappen, *Cooperation Among Democracies*, S.191.

²²⁹ Ebd., S.193.

²³⁰ Tuschhoff, *Deutschland, Kernwaffen und die NATO 1949-1967. Zum Zusammenhalt und friedlichen Wandel von Bündnissen*. Für eine ausführliche Darstellung des Arguments vgl. auch Tuschhoff, Christian (1999), „Alliance Cohesion and Peaceful Change in NATO,“ in: Haftendorn, Helga; Keohane, Robert und Wallander, Celeste (Hrsg.), *Imperfect Unions. Security Institutions over Time and Space*, Oxford, Oxford University Press, S.140-61.

sollten.“²³¹ Die erste, kleine Osterweiterung der NATO um die ehemalige DDR stellte dabei bereits die Weichen zugunsten einer Ausdehnung der transatlantischen Strukturen.²³² Anfang der 1990er Jahre stellte Emil Kirchner die Frage: „What functions does NATO fulfill for the Federal Republic now that it has helped achieve the critical elements of its postwar foreign policy agenda?“²³³ Dies zu beantworten ist das zentrale Anliegen der folgenden Kapitel.

²³¹ Hanrieder, Deutschland, Europa, Amerika, S.443.

²³² Vgl. Tewes, Germany, Civilian Power and the New Europe, S.149.

²³³ Kirchner und Sperling, From Instability to Stability, S.15.

3. Kapitel

Analyserahmen:

Das Funktionsverständnis von internationalen Institutionen

3.1 Das Konzept des Funktionsverständnisses

Internationale Institutionen erfüllen gleichzeitig mehrere Funktionen, die sich entweder vorrangig an die eigenen Mitglieder oder an externe Akteure richten und bei denen jeweils unterschiedliche politische, ökonomische oder militärische Instrumente im Vordergrund stehen. Oft sind diese Funktionen komplementär. Gelegentlich stehen sie jedoch angesichts begrenzter Ressourcen und divergierender Außenpolitikstrategien in einem Spannungs- oder gar Konkurrenzverhältnis zueinander. In solchen Situationen wird deutlich, dass die einzelnen Mitgliedstaaten diese Funktionen unterschiedlich wahrnehmen (perzipieren) und gewichten. Sie haben also unterschiedliche *Funktionsverständnisse* gegenüber jenen internationalen Institutionen, deren Mitglieder sie sind.

Das *Konzept des Funktionsverständnisses*, welches dieser Untersuchung der deutschen NATO-Politik zugrunde liegt, baut auf den zentralen Kategorien und Analyseschemata des rationalen bzw. funktionalen Institutionalismus auf.²³⁴ Damit ist erstens die Annahme eines engen Zusammenhangs zwischen der internationalen Umwelt (Interdependenzen, Problemlagen), der staatlichen Nachfrage nach institutionellen Funktionen sowie der Entstehung und dem Wandel internationaler Regelwerke und Organisationen gemeint.²³⁵ Zweitens geht diese Theorie von grundsätzlich rational handelnden staatlichen Akteuren aus, die in erster Linie ihre Sicherheits-, Wohlfahrts- und Einflussinteressen verfolgen. Drittens schließlich bietet die institutionalistische Theorie eine Typologie allgemeiner und spezifischer Funktionen institutioneller Kooperation, die mit den Interessen staatlicher Außenpolitik verknüpft sind. Damit ermöglicht die Theorie eine wissenschaftliche Operationalisierung des Interessenbegriffs, die für die Beantwortung der zentralen Fragestellung dieser Arbeit wichtig ist.

Hier steht mit der Nordatlantischen Vertragsorganisation eine *Sicherheitsinstitution* im Mittelpunkt der Betrachtung. Wie im Folgenden zu zeigen sein wird, lässt sich das institutionalistische Kernargument auch auf den Bereich der Sicherheitspolitik übertragen. Dennoch befas-

²³⁴ In der Literatur dominiert die Bezeichnung neoliberaler oder rationaler Institutionalismus. Hier wird jedoch dem Attribut „funktional“ aus Gründen der Vorzug gegeben, die im nächsten Abschnitt erläutert werden.

²³⁵ Für eine entsprechende Argumentation im NATO-Kontext vgl. Wallander, *Institutional Assets and Adaptability: NATO After the Cold War*, S.706.

sen sich Sicherheitsinstitutionen mit einem spezifischen Teilbereich der zwischenstaatlichen Beziehungen:

„Typically, security regimes seek to regulate [...] spheres of influence, the magnitude and nature of military preparations, the peacetime deployment and activities of armed forces, and, above all, the threat and use of military force.“²³⁶

Daraus folgt unmittelbar, dass das Motiv der Wohlfahrt in den Hintergrund und die Motive der Sicherheitswahrung und der Einflussnahme in den Vordergrund der Analyse rücken. Dies bedeutet, dass die Nordatlantische Allianz ihren Mitgliedstaaten die sicherheitspolitische Kooperation erleichtert, wenn nicht gar überhaupt erst ermöglicht, und ihnen außerdem Möglichkeiten der gegenseitigen Einflussnahme bietet, die sie sonst nicht hätten. Darüber hinaus erlaubt die NATO ihren Mitgliedstaaten unter den Bedingungen wechselseitiger sicherheitspolitischer Abhängigkeiten, ihre nationalen Sicherheitsbedürfnisse besser zu befriedigen, als dies im Alleingang möglich wäre.

Auch wenn der Wissenschaftler ein theoretisches Vorverständnis der zentralen Konzepte Sicherheit und Einfluss zugrunde legt (vgl. hierzu die Definitionen im ersten Kapitel), so handelt es sich doch immer noch um abstrakte Größen, die einer konkreten inhaltlichen Ausfüllung bedürfen. Was im nationalen Interesse liegt ist keineswegs objektiv vorgegeben, sondern ist im Gegenteil meist Gegenstand innenpolitischer Debatten.²³⁷ Faktoren auf der Ebene des individuellen Entscheidungsträgers, der relevanten Entscheidungsgruppen oder der Gesamtgesellschaft beeinflussen die Interessenwahrnehmung.²³⁸ Dies bedeutet, dass der funktionale Institutionalismus als systemische Theorie für sich genommen nicht in der Lage ist, Aussagen oder Prognosen über *spezifische* Außenpolitikstrategien oder gar Handlungsentscheidungen zu treffen. Somit lassen sich auch keine Aussagen darüber treffen, warum „[...] states that find themselves in similar strategic situations may nevertheless act differently“.²³⁹ Auch wenn die vorliegende Arbeit keinen Vergleich nationalstaatlicher NATO-Politiken leistet, so ist

²³⁶ Duffield, *Explaining the Long Peace in Europe*, S. 378.

²³⁷ Dies haben auch Vertreter des funktionalen Institutionalismus anerkannt. Vgl. beispielsweise Keohane und Nye, *Power and Interdependence* (3. Auflage), S.30.

²³⁸ Für einen Überblick vgl. Carlsnaes, Walter (2002), „Foreign Policy,“ in: Carlsnaes, Walter; Risse, Thomas und Simmons, Beth A. (Hrsg.), *Handbook of International Relations*, London u.a., Sage Publications, S. 331-49; Harnisch, Sebastian (2003), „Theorieorientierte Außenpolitikforschung in einer Ära des Wandels,“ in: Hellmann, Gunther; Wolf, Klaus Dieter und Zürn, Michael (Hrsg.), *Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*, Baden-Baden, Nomos, S.313-60.

²³⁹ Duffield, *World Power Forsaken*, S.20. Vgl. auch Keohane, Robert O. und Martin, Lisa L. (2003), „Institutional Theory as a Research Program,“ in: Elman, Colin und Elman, Miriam Fendius (Hrsg.), *Progress in International Relations Theory. Appraising the Field*, Cambridge und London, MIT Press, S.71-107, hier: S.96; Zangl, Bernhard und Zürn, Michael (2003), *Frieden und Krieg. Sicherheit in der nationalen und post-nationalen Konstellation*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, S.102.

dennoch festzustellen, dass die Mitgliedstaaten ihre jeweiligen Interessen in der NATO auf unterschiedliche Weise realisiert sehen bzw. realisiert sehen wollen.

Das Konzept des Funktionsverständnisses setzt somit ein komplementäres Theorieverständnis an der Schnittstelle einer systemischen Theorie mit innenpolitischen bzw. ideenbasierten Faktoren voraus und will insofern einen Weg der Brückenbildung aufzeigen. Im Mittelpunkt der Arbeit steht das Ziel, die Interessenwahrnehmungen und Funktionsverständnisse der relevanten sicherheitspolitischen Akteure in Deutschland zu analysieren und in Bezug zum Gestaltungswillen der deutschen NATO-Politik zu setzen. Dabei wird auch nach unterschiedlichen Positionen zwischen den beteiligten bürokratischen bzw. politisch-administrativen Akteuren innerhalb Deutschlands gefragt. Der Ansatz der bürokratischen Politik eignet sich aufgrund gemeinsamer theoretischer Prämissen gut als innenpolitische Erweiterung der institutionalistischen Analyse. Die Arbeit beansprucht allerdings nicht, die darüber hinaus gehenden Ursachen für die spezifischen Interessenperzeptionen zu erklären. Im letzten Teil dieses Kapitels soll lediglich der Nachweis erbracht werden, dass der Institutionalismus grundsätzlich kompatibel mit ideellen Analysefaktoren ist.

3.2 Internationale Institutionen als Instrumente staatlicher Außenpolitik

3.2.1 *Das funktionalistische Kernargument*

Diese Arbeit basiert auf einem *funktionalistischen* Verständnis internationaler Institutionen im Allgemeinen und internationaler Sicherheitsorganisationen im Besonderen. Die zentrale Annahme dabei ist, dass Staaten internationale Institutionen nutzen, um ihre spezifischen Ziele zu erreichen.²⁴⁰ Institutionen – Regime ebenso wie formale Organisationen – „acquire value for states because they perform important functions and because they are difficult to create or reconstruct“.²⁴¹ Institutionen sind somit sicherheitspolitische Instrumente der Staaten und Arenen der gegenseitigen Einflussnahme.²⁴² Dabei ist das Streben nach Sicherheit, Wohlfahrt und Einfluss zentrales Motiv staatlicher Außenpolitik in internationalen Institutionen. Die jeweiligen Interessenkonstellationen und Handlungssituationen spielen eine wichtige Rolle im Prozess der institutionellen Gestaltung. Dies gilt insbesondere für die Festlegung des Mitgliedskreises, des Aufgabenspektrums, des inneren Aufbaus und der Entscheidungsregeln der

²⁴⁰ Vgl. Koremenos, Barbara; Lipson, Charles und Snidal, Duncan (2001), „The Rational Design of International Institutions,“ in: *International Organization* 55(4), S.761-99, hier: S.762.

²⁴¹ Keohane, Robert (1984), *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, S.14.

²⁴² Vgl. Rittberger, Volker (1994), *Internationale Organisationen - Politik und Geschichte: Europäische und weltweite zwischenstaatliche Zusammenschlüsse*, Opladen, Leske und Budrich, S.25-26.

Institution.²⁴³ In den folgenden Abschnitten werden die Grundaussagen und die Prämissen der Theorie des funktionalen Institutionalismus erläutert. Dazu ist es zunächst notwendig, die Begriffe der Institution und der Internationalen Organisation zu definieren. Darauf aufbauend wird eine Funktionstypologie von internationalen Institutionen entwickelt, die für die spätere empirische Untersuchung der deutschen NATO-Politik von Bedeutung ist.

Die Bezeichnung der Theorie als „funktional“ anstelle der oft in der Literatur verwendeten Attribute „neoliberal“ oder „rational“ ist eine bewusste Entscheidung im Rahmen dieser Arbeit. Die Bezeichnung „neoliberal“ ist insofern irreführend, als es der Theorie weder in erster Linie um die Analyse gesellschaftlicher Bestimmungsfaktoren noch zwingend um wirtschaftspolitische Fragestellungen geht. Das Attribut „rational“ bietet sich eher an, unter anderem weil sich nicht nur der Institutionalismus, sondern auch bestimmte Varianten des Realismus bzw. Neorealismus einer funktionalistischen Argumentation bedienen.²⁴⁴ Der Bezeichnung „funktionaler Institutionalismus“ wird schließlich der Vorzug gegeben, weil sie den Kern der hier verfolgten Argumentation widerspiegelt. Bei der Anwendung der Theorie auf die hier zugrunde liegende Fragestellung darf nicht außer Acht gelassen werden, dass es sich zunächst um eine systemische Theorie auf der Ebene der internationalen Beziehungen handelt. Dagegen nimmt die vorliegende Arbeit eine Akteursperspektive ein, „aus der die Anreize zu institutionalisierter Kooperation gewichtet und ihren Kosten gegenübergestellt werden“.²⁴⁵

3.2.2 *Definition und Bedeutung internationaler Institutionen*

Institutionen werden hier – übertragen auf die internationale Politik sowie die Außenpolitik – verstanden als „persistent and connected sets of rules (formal and informal) that prescribe behavioral roles, constrain activity, and shape expectations“.²⁴⁶ Neben der Existenz von Normen und Regeln ist nicht die Beobachtung regelmäßigen, sondern *regelmäßigen* Verhaltens staatlicher Akteure ein wesentliches Kriterium für die Existenz von Institutionen.²⁴⁷ Institutionen bilden dabei den Oberbegriff für weitere zusammenhängende Konzepte. Internationale

²⁴³ Vgl. Koremenos; Lipson und Snidal, *The Rational Design of International Institutions*, S.763.

²⁴⁴ So der postklassische Realismus bzw. modifizierte Neorealismus. Vgl. hierzu Abschnitte 3.2.3 und 3.2.5. in diesem Kapitel.

²⁴⁵ Wagner, Wolfgang (2002), *Die Konstruktion einer europäischen Außenpolitik. Deutsche, französische und britische Ansätze im Vergleich*, Frankfurt am Main, Campus, S.137.

²⁴⁶ Keohane, Robert (1989), *International Institutions and State Power: Essays in International Theory*, Boulder, Westview Press, S.3. Für eine ähnliche, wenn auch abstraktere Definition vgl. Rittberger, *Internationale Organisationen - Politik und Geschichte*, S.24-25.

²⁴⁷ In der Regimeforschung ist umstritten, ob die Effizienz internationaler Institutionen (d.h. die tatsächliche Befolgung der Regimeregeln durch die Mitgliedstaaten) Teil der Definition des Konzepts sein sollte. Für verschiedene Positionen zu diesem Thema vgl. Hasenclever, Andreas; Mayer, Peter und Rittberger, Volker (1997), *Theories of International Regimes*, Cambridge, Cambridge University Press, S.14-22.

Regime beziehen sich auf ein spezifisches Politikfeld der internationalen Beziehungen, haben jedoch keine eigene Akteursqualität und bestehen stattdessen aus einem Netz formeller und informeller Prinzipien, Normen und Regeln.²⁴⁸ Internationale Organisationen dagegen beschränken sich in der Regel nicht auf ein einzelnes Politikfeld, wie etwa der nuklearen Nichtverbreitung, sondern üben eine Fülle von Aufgaben aus. Sie verfügen über bürokratische Strukturen und eigene Hierarchien, so dass Organisationen eine eigene Akteursqualität in den internationalen Beziehungen annehmen.²⁴⁹

Der gemeinsame Nenner institutionalistischer Ansätze lässt sich mit der Formel „institutions matter“ zusammenfassen. Damit ist in erster Linie gemeint, dass institutionelle Strukturen einen wesentlichen Einfluss auf die Ergebnisse politischer Prozesse haben und in diesem Sinne auch über eine „gewisse Widerständigkeit gegenüber den agierenden Individuen und Gruppen“ verfügen.²⁵⁰ Sie legen den einzelnen Akteuren (in der Regel Staaten) Handlungsbeschränkungen auf, eröffnen Ihnen jedoch gleichzeitig auch neue Handlungsoptionen, die ohne Institutionen nicht existieren würden. Autoren, die diese Sichtweise teilen, grenzen sich damit von Neorealisten ab, die Institutionen lediglich als Epiphänomene der Macht betrachten, die keine eigenständige und von materieller Macht unabhängige Wirkung entfalten können.²⁵¹

Internationale Institutionen entfalten ihre Wirkung auf am Eigeninteresse orientierte Akteure über eine dreigliedrige Kausalkette, die aus den Elementen der Interdependenz, der funktionalen Nachfrage nach institutioneller Kooperation und schließlich der sich daraus ableitenden institutionellen Form besteht. Die Annahme interdependenter Beziehungen zwischen den Akteuren ist somit der Ausgangspunkt des funktionalen Institutionalismus. Die Interdependenzen veranlassen die Staaten erst dazu, im Rahmen von Institutionen miteinander zu kooperieren. Interdependenz „in world politics refers to situations characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries“.²⁵² Interdependente Beziehungen unterscheiden sich von anderen Beziehungen oder einfachen Interaktionen dadurch, dass sie mit Kosten verbunden sind – entweder in Form von nicht realisierten gemeinsamen Gewinnen

²⁴⁸ Vgl. Krasner, Stephen D. (Hrsg.) (1983), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, S.2; Keohane und Nye, *Power and Interdependence* (3. Auflage), S.278.

²⁴⁹ Sie sind mit den Worten von Keohane „purposive entities“. Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Theory*, S.3.

²⁵⁰ Keck, Otto (1991), „Der Neue Institutionalismus in der Theorie der Internationalen Beziehungen,“ in: *Politische Vierteljahresschrift* 32(4), S.635-53, hier: S.637.

²⁵¹ Vgl. Schweller, Randall L. und Priess, David (1997), „A Tale of Two Realisms: Expanding the Institutions Debate,“ in: *Mershon International Studies Review* 41(1), S.1-32, hier: S.1; Krell, Gert (2004), „Institutionalismus,“ in: Krell, Gert (Hrsg.), *Weltbilder und Weltordnung. Einführung in die Theorie der Internationalen Beziehungen*, Baden-Baden, Nomos, S.239-64, hier: S.256. Für eine besonders deutliche Formulierung dieser Sichtweise vgl. Mearsheimer, John J. (1994/1995), „The False Promise of International Institutions,“ in: *International Security* 19(3), S.5-49.

²⁵² Keohane und Nye, *Power and Interdependence* (3. Auflage).

oder in Form von gemeinsamen Kosten. Sie bedeuten somit vor allem gegenseitige Abhängigkeiten. Handlungen oder ein Politikwechsel eines Akteurs haben positive oder negative Wirkungen auf einen anderen Akteur, ohne dass dieser unmittelbaren Einfluss darauf hat. Interdependente Beziehungen sind somit stets in einen Handlungskontext eingebettet, der sich durch eine spezifische Dichte und Dauerhaftigkeit internationaler Problemlagen auszeichnet.²⁵³

Diese Interdependenzen und Problemlagen erzeugen eine bestimmte Nachfrage nach institutionellen Funktionen seitens der beteiligten Akteure. Dabei haben die Vertreter des funktionalen Institutionalismus durch Verwendung spieltheoretischer Modelle die Bedeutung von Institutionen zur Überwindung so genannter kollektiver Handlungsdilemmata in den Mittelpunkt ihres Interesses gerückt. Solche Dilemmata entstehen, wenn das unregulierte Verhalten der einzelnen Akteure insgesamt für alle Akteure sub-optimale Ergebnisse hervorbringt.²⁵⁴ Institutionen ermöglichen es, die Zusammenarbeit derart zu gestalten, dass letztlich alle Beteiligten aus ihr einen größeren Nutzen ziehen. Dies schließt die effektivere Bearbeitung gemeinsamer Herausforderungen, seien es nun Ressourcenknappheit, Umweltzerstörung oder militärische Risiken, mit ein.

Im letzten Schritt schließlich legt diese funktionale Nachfrage die Schaffung von Institutionen und Organisationen nahe, deren konkrete *Form* sich aus dem funktionalen Kontext, d.h. aus der Natur der kollektiven Handlungsdilemmata ergibt. Diesen Zusammenhang hat beispielsweise Lisa Martin im Rahmen des situationsstrukturellen Ansatzes herausgearbeitet. So verlangen Kollaborationssituationen,²⁵⁵ in denen die Akteure einen starken Anreiz zum Bruch der eingegangenen Verpflichtungen haben, eher nach Institutionen mit starken Verifikations- und Sanktionsmechanismen. In Koordinierungssituationen, in denen diese Anreize nicht bestehen, sind solche Mechanismen dagegen nicht oder nicht in gleichem Maße notwendig.²⁵⁶

²⁵³ Vgl. Wallander und Keohane, Risk, Threat, and Security Institutions, S.31.

²⁵⁴ Vgl. Hall, Peter A. und Taylor, Rosemary C.R. (1996), Political Science and the Three New Institutionalisms, Diskussionspapier, 96(6), Köln, Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung.

²⁵⁵ Martin, Lisa (1992), „Interests, power, and multilateralism,“ in: International Organization 46(4), S.765-92. Vgl. auch Zürn, Michael (1992), Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendung des situationsstrukturellen Ansatzes, Opladen, Leske und Budrich. Ein aktuelles Beispiel für eine *Kollaborationssituation* wäre beispielsweise die Nichtverbreitungsproblematik im Rahmen des Atomwaffensperrvertrages. Wie der aktuelle Konflikt um das iranische Atomprogramm belegt, haben Staaten mitunter den Anreiz, ihre Nuklearaktivitäten entgegen entsprechender Verpflichtungen geheim zu halten, da sie sich davon einen strategischen oder sogar militärischen Vorteil versprechen.

²⁵⁶ Die Vereinbarung internationale Standards für die grenzüberschreitende Telekommunikation wäre ein Beispiel für ein Koordinierungsproblem. Sobald sich alle Länder einmal auf einen gemeinsamen Standard geeinigt haben, gibt es für die einzelnen Akteure keine Anreize mehr, davon wieder abzuweichen.

Klassische Beispiele für die genannten Situationen sind die *Tragedy of the Commons*, das Gefangenendilemma und im Bereich der Sicherheitspolitik das Sicherheitsdilemma.²⁵⁷

Um diese Zusammenhänge zu verdeutlichen, bietet sich eine kurze Darstellung der *Tragedy of the Commons* an. Danach stehen Akteure, die eine begrenzte Ressource gemeinsam nutzen, in einer interdependenten Beziehung zueinander. Dabei kann es sich beispielsweise um ein bestimmtes Territorium für die Nutzung als Weidegrund oder um ein bestimmtes maritimes Gebiet für den Fischfang handeln. Wenn alle Beteiligten unreguliert die begrenzte Ressource nutzen, führt dies bald zu sinkenden Erträgen für alle Marktteilnehmer durch Überweidung bzw. Überfischung. Daraus resultiert ein Bedarf an institutionellen Funktionen (Einrichtung von Fangquoten, Begrenzung des Zugangs für bestimmte Marktteilnehmer, Überprüfung des Verhaltens der anderen Marktteilnehmer usw.), was wiederum zur Einrichtung spezifischer Institutionen führen wird (Schaffung konkreter Kommissionen, Veröffentlichung neuer Gesetze, Einrichtung eines Sekretariats usw.).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das empirische Erkenntnisinteresse der institutionalistischen Forschung insbesondere auf zwei Fragen gerichtet ist. Erstens geht es darum, welche Wirkung unterschiedliche Formen und Ausprägungen von Institutionen auf das Verhalten von Akteuren haben und zweitens soll erklärt werden, wie internationale Institutionen entstehen und sich wandeln.²⁵⁸ Auch im Bereich der Sicherheitspolitik konnte gezeigt werden, dass insbesondere die Nordatlantische Allianz in ihrer über 50jährigen Geschichte in Situationen kollektiver Handlungsprobleme ihre Wirkung entfaltete und sicherheitspolitische Kooperation ihrer Mitgliedstaaten überhaupt erst ermöglichte.²⁵⁹ Ungeachtet der Tatsache, dass sich

²⁵⁷ Vgl. Hardin, Garrett (2005), „The Tragedy of the Commons,“ in: Art, Robert J. und Jervis, Robert (Hrsg.), *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues*, New York, Longman, S.525-30; Hardin, Garrett (1968), „The Tragedy of the Commons,“ in: *Science* 162(3859), S.1243-48. Das Gefangenendilemma ist eine Standardsituation der nicht-kooperativen Spieltheorie (d.h. es fehlt eine zentrale Durchsetzungsinstanz). Zwei kriminelle Komplizen werden getrennt in Isolationshaft gehalten und können nicht miteinander kommunizieren. Handeln sie individuell rational, so werden sie sich stets gegenseitig beschuldigen, um selbst Strafmilderung zu erhalten, dadurch jedoch am Ende beide der Tat überführt. Kollektiv-rational wäre jedoch gewesen, wenn beide Komplizen geschwiegen hätten. Das Sicherheitsdilemma spiegelt sich beispielsweise im Rüstungswettlauf des Kalten Krieges wider, in dem beide Supermächte durch einseitige Rüstungsmaßnahmen ihre eigene Sicherheit erhöhen wollten. Am Ende sind beide Staaten auf höherem Rüstungsniveau jedoch weiterhin „gleich unsicher“. Jervis, Robert (1978), „Cooperation under the Security Dilemma,“ in: *World Politics* 30(2), S.167-213.

²⁵⁸ Vgl. Hall und Taylor, *Political Science and the Three New Institutionalisms*; Wallander und Keohane, *Risk, Threat, and Security Institutions*.

²⁵⁹ Vgl. für die Zeit vor dem Ende des Ost-West-Konflikts Haftendorn, Helga (1994), *Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz: Die NATO-Krise von 1966/67*, Baden-Baden, Nomos; Tuschhoff, *Alliance Cohesion and Peaceful Change in NATO*; Tuschhoff, *Deutschland, Kernwaffen und die NATO 1949-1967*. Zum Zusammenhalt und friedlichen Wandel von Bündnissen. Für die Zeit nach dem Ende des Ost-Westkonflikts siehe Theiler, Olaf (1997), „Der Wandel der NATO nach dem Ende des Ost-West-Konflikts,“ in: Haftendorn, Helga und Keck, Otto (Hrsg.), *Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung. Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen*, Baden-Baden, Nomos, S.101-37; Theiler, *Die NATO im Umbruch. Bündnisreform im Spannungsfeld konkurrierender Nationalinteressen*.

die bisherige Forschung fast ausschließlich der systemischen Vogelperspektive der internationalen Beziehungen widmete, lassen sich die genannten Forschungsfragen prinzipiell auch aus der Froschperspektive eines einzelnen Staates wie der Bundesrepublik Deutschland formulieren: Welche Einschränkungen und erweiterten Handlungsmöglichkeiten bewirkte die Institution für den einzelnen Mitgliedstaat? Inwiefern hat dieser die Entstehung und den Wandel der Institution unterstützt und warum?²⁶⁰ Überträgt man den in diesem Abschnitt geschilderten Zusammenhang zwischen externem Kontext/Interdependenz, Funktionsnachfrage und institutioneller Form auf den Gegenstand dieser Arbeit, so bedeutet dies, dass die empirische Analyse dreierlei leisten muss. Sie muss untersuchen, wie sich der internationale Handlungskontext und die bestehenden Interdependenzen aus Sicht der relevanten deutschen Akteure darstellten bzw. veränderten, welche funktionale Nachfrage nach institutioneller Kooperation daraus abgeleitet und schließlich in konkrete institutionelle Initiativen übersetzt wurde.

Abbildung 1 fasst die beschriebenen Zusammenhänge der institutionalistischen Theorie noch einmal zusammen. Darüber hinaus verdeutlicht die Abbildung, dass sich institutionelle Kooperation durch eine positive Rückkoppelungsschleife selbst stabilisieren kann, da angenommen wird, dass einmal geschaffene Institutionen die Wahrnehmungen und Erwartungen der Akteure im Sinne fortdauernder Kooperation beeinflussen. Veränderungen des Systems – d.h. institutioneller Wandel oder sogar der Abbruch der Zusammenarbeit – können dabei entweder aus gravierenden Veränderungen in der internationalen Umwelt, aus Veränderungen der relativen Verhandlungsmacht der Staaten mit unterschiedlichen Außenpolitikstrategien oder aus dem endogenen Wandel der Präferenzen resultieren. Letzterer wird jedoch von der Theorie selbst nicht abgebildet.

3.2.3 *Prämissen des funktionalen Institutionalismus*

Der Institutionalismus teilt einige seiner zentralen Grundannahmen mit der Theorie des Neorealismus, kommt jedoch zu gänzlich anderen Schlüssen hinsichtlich der Erfolgsaussichten, Rahmenbedingungen und der Dauerhaftigkeit zwischenstaatlicher Kooperation. Die Unterschiede zwischen den beiden Theorien schärfen den Blick für die spezifischen Annahmen des institutionalistischen Ansatzes über die Funktionsweise und Wirkung internationaler Regelwerke und Organisationen. Aus diesem Grund ist es sinnvoll, beide Theorien auf ihre zugrunde liegenden Prämissen hin zu untersuchen und zu vergleichen.

²⁶⁰ Der Untersuchungszeitraum deckt nicht die Entstehungsphase der NATO ab. Jedoch sind auch innerhalb des NATO-Rahmens nach dem Ende des Kalten Krieges neue institutionelle Strukturen geschaffen worden, wie beispielsweise der Nordatlantische Kooperationsrat.

Gemeinsam ist dem Institutionalismus und dem Neorealismus, dass beide von der Anarchie in der internationalen Staatenwelt ausgehen. Diese führt dazu, dass bestehende Konflikte nicht durch eine übergeordnete Instanz mit einem legitimen Gewaltmonopol bearbeitet werden können. Beiden Ansätzen liegt die Annahme zugrunde, dass Staaten rational auf der Basis gegebener Interessen und Präferenzen handeln.²⁶¹ Rationalismus wird dabei definiert als „a meta-theoretical tenet which portrays states as self-interested, goal-seeking actors whose behavior can be accounted for in terms of the maximization of individual utility (where the relevant individuals are states)“.²⁶² Die Mehrzahl der Arbeiten innerhalb dieser Forschungsrichtung geht darüber hinaus von einer umfassenden Rationalität aus, die sowohl Zweck- wie auch Zielrationalität einschließt. Demnach verfolgen Staaten ihre Ziele nicht nur rational „with the maximum efficiency afforded by available political means“.²⁶³ Die Annahme der Zielrationalität setzt darüber hinaus die staatlichen Ziele *a priori* fest.²⁶⁴ Ihre Definition verharret jedoch in der Regel auf einem abstrakten Niveau. Sicherheit, Wohlfahrt und Einfluss gehören dabei zu den zentralen, wenn auch sehr grundlegenden Zielen der Staaten.

Ein zentraler Bestandteil der Rationalitätsannahme ist die Stabilität der Präferenzordnungen der Akteure über einen längeren Zeitraum. Rationalistische Theorien im Allgemeinen und der funktionale Institutionalismus im Besonderen basieren daher auf dem methodologischen Individualismus, der den Beitrag der Akteure zur Schaffung und zum Wandel internationaler Institutionen und Strukturen in den Mittelpunkt rückt.²⁶⁵ Das bedeutet jedoch nicht, dass umgekehrt die Wirkung sozialer Strukturen auf die Identitäten, Interessen und Strategien der Akteure grundsätzlich negiert wird.²⁶⁶

²⁶¹ Außenpolitische Präferenzen können in der rationalistischen Sichtweise definiert werden als „a set of underlying national objectives independent of any particular international negotiation to expand exports, to enhance security vis-a-vis a particular threat, or to realize some ideational goal“ Moravcsik, *The Choice for Europe*, S.20.

²⁶² Hasenclever; Mayer und Rittberger, *Theories of International Regimes*, S.23. Zangl und Zürn definieren rationales Handeln so, „dass soziale Akteure (a) über eine gegebene und wahrgenommene Menge von Verhaltensoptionen verfügen, (b) die Konsequenzen der verschiedenen Verhaltensoptionen abschätzen, (c) die verschiedenen Verhaltensoptionen gemäß ihrer erwarteten Konsequenzen in eine Reihenfolge der Wünschbarkeit bringen [und] (d) die Verhaltensoption wählen, die ihre Nutzenerwartung befriedigt.“ Zangl, Bernhard und Zürn, Michael (1994), „Theorien des rationalen Handelns in den Internationalen Beziehungen,“ in: Kunz, Volker und Druwe, Ulrich (Hrsg.), *Rational Choice in der Politikwissenschaft. Grundlagen und Anwendung*, Opladen, Leske und Budrich, S.81-111, hier: S.81. In dieser Definition spiegelt sich das Konzept der Zweckrationalität wider.

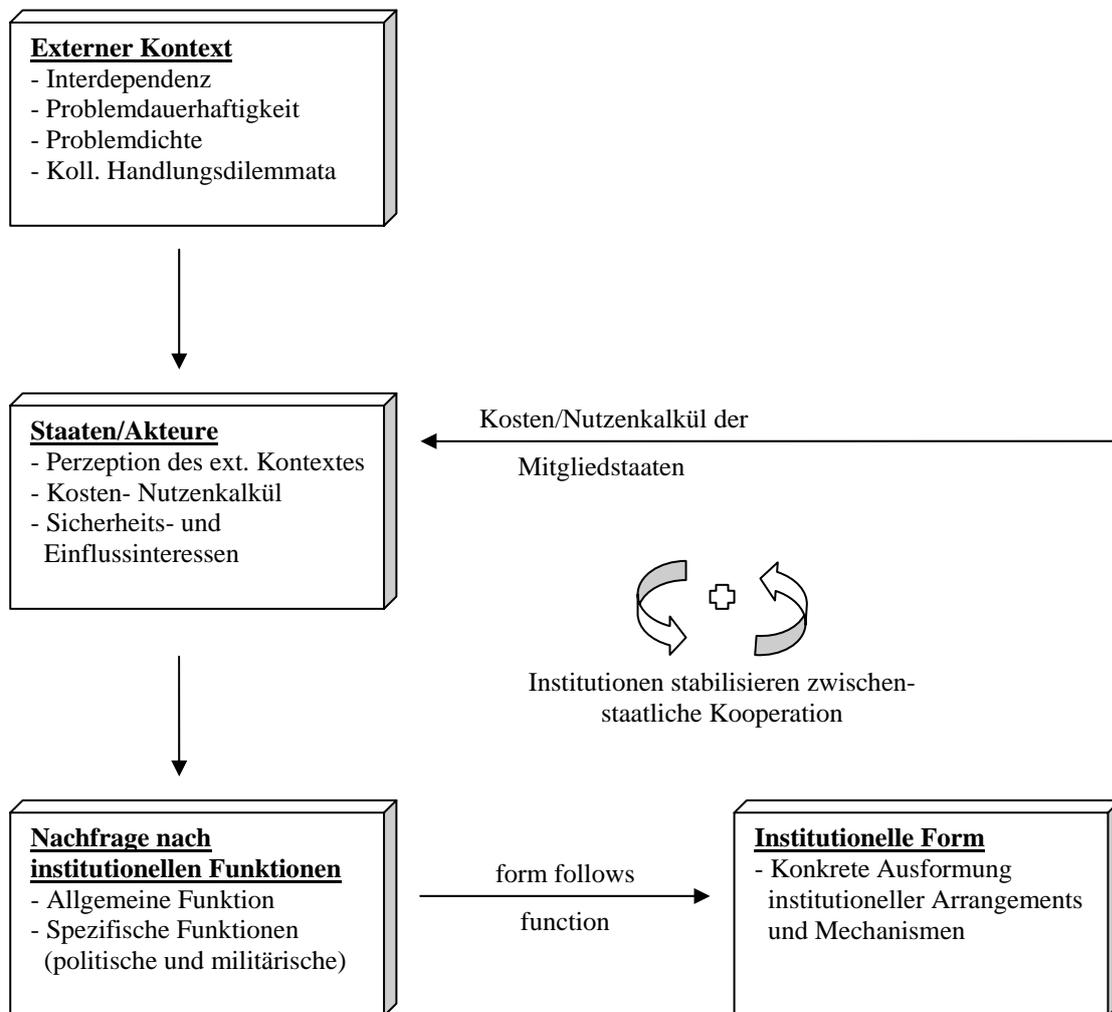
²⁶³ Moravcsik, *The Choice for Europe*, S.23.

²⁶⁴ Für eine detailliertere Diskussion der Unterscheidung zwischen Zweck- und Zielrationalität vgl. Wagner, *Die Konstruktion einer europäischen Außenpolitik*, S.109.

²⁶⁵ Vgl. Adler, Emanuel (1997), „Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics,“ in: *European Journal of International Relations* 3(3), S.319-63, hier: S.351.

²⁶⁶ Der rationale bzw. funktionale Institutionalismus basiert mit den Worten von Thomas Risse auf einem „dünnen“ Verständnis der Wirkung internationaler Institutionen: „They are mostly confined to influencing the behavior and policies (preferences over strategies) of actors while the underlying interests (preferences over outcomes) or identities remain outside [of the analysis] and are exogenized.“ Risse, *Constructivism and International Relations*, S.605. Beispielsweise durchbricht Keohane eine strikte Auslegung dieser Grundan-

Abbildung 1: Darstellung des institutionalistischen Kernarguments



nahme, wenn er regulative und konstitutive Effekte internationaler Institutionen unterscheidet und diesen durchaus eine sozialisierende Wirkung auf die Identitäten der staatlichen Akteure zuerkennt. Allerdings veranschlagt er diesen Effekt als deutlich geringer als in kleineren innerstaatlichen Gemeinschaften. Insgesamt, so seine Kernaussage, beeinflussen Staaten die Entstehung und den Wandel von Institutionen deutlich stärker als dass Institutionen umgekehrt eine konstitutive Wirkung auf staatliche Interessen und Identitäten entfalten würden. Keohane, *International Institutions and State Power*, S.6.

Allerdings schließen Institutionalismus und Realismus diese Faktoren aus der Analyse aus und gehen somit von der Konstanz der Interessen und Identitäten während des Untersuchungszeitraums aus.

Die Frage danach, *wer* die relevanten Akteure sind, gehört für jede Theorie der Internationalen Beziehungen und der Außenpolitikforschung zu den bestimmenden Grundannahmen. Rationalistische Ansätze gehen in der Regel von einem staatszentrierten Verständnis aus.²⁶⁷ Dies gilt insbesondere für den Neorealismus, der Staaten als *black boxes* betrachtet, deren innerstaatliche Ordnungen außenpolitisches Verhalten nicht oder nur marginal beeinflussen.²⁶⁸ Auch InstitutionalistInnen betrachten Staaten als die wesentlichen Handelnden in den internationalen Beziehungen, allerdings keineswegs als die einzig relevanten.²⁶⁹ In dem Sinne, dass materielle Strukturen, d.h. die Verteilung von Macht, Wohlfahrt und Einfluss, gegenüber moralischen Faktoren, Werten und Normen im Vordergrund stehen, wurde der Materialismus schließlich ebenfalls zu den gemeinsamen Prämissen des funktionalen Institutionalismus und des Neorealismus gezählt.²⁷⁰

Diejenige Grundannahme des funktionalen Institutionalismus, die im Zusammenhang mit der Fragestellung dieser Arbeit von besonderem Interesse ist, bezieht sich auf das *instrumentelle* Verständnis staatlicher Politik gegenüber institutionalisierten Formen von Kooperation. Auch in diesem Punkt unterscheiden sich Institutionalismus und Neorealismus zunächst nicht in der Grundaussage. Volker Rittberger fasst die Annahme instrumentellen staatlichen Verhaltens wie folgt zusammen:

„Da das Verhalten von Staaten in der Regel durchaus eigennützig motiviert ist, muss davon ausgegangen werden, dass sie für ihre Unterstützungsleistungen von den internationalen Organisationen eine Gegenleistung erwarten, dass sie also annehmen und auch danach streben, durch Mitarbeit in Internationalen Organisationen ihre Interessen in der internationalen Politik besser zu Geltung zu bringen.“²⁷¹

Diese instrumentelle Sichtweise ergibt sich aus der Annahme rational und egoistisch handelnder Akteure, da „states are self-interested and turn to multilateralism only if it serves their purposes, whatever those may be“.²⁷² Vor diesem Hintergrund stehen verschiedene Institutio-

²⁶⁷ Vgl. Baldwin, David A. (Hrsg.) (1993), *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate*, New York, Columbia University Press, S.13.

²⁶⁸ Wie andere Theorien der Internationalen Beziehungen hat sich auch der Neorealismus im Laufe der Weiterentwicklung des Forschungsprogramms stark ausdifferenziert, so dass einige Varianten nun auch beanspruchen, innenpolitische Faktoren stärker zu berücksichtigen.

²⁶⁹ Vgl. Keohane, *International Institutions and State Power*, S.1; Keohane und Nye, *Power and Interdependence* (3. Auflage), S.20-32.

²⁷⁰ Vgl. Schimmelfennig, *The EU, NATO and the Integration of Europe*, S.19.

²⁷¹ Rittberger, *Internationale Organisationen - Politik und Geschichte*, S.104.

²⁷² Martin, *Interests, power, and multilateralism*, S.767.

nen, die aus staatlicher Sicht gleiche oder ähnliche Funktionen erfüllen, insofern in einem Konkurrenzverhältnis zueinander, als „the institution is subject to a process of competitive selection, it survives primarily because it provides more benefits to the relevant actors than alternate institutional forms“.²⁷³ Westliche Industriestaaten sind Mitglied in mehreren Institutionen, wobei sich der Nutzen multipler Mitgliedschaften verstärkt, wenn die Institutionen gleichgerichtete Ziele verfolgen bzw. ähnliche Funktionen erfüllen. Allerdings ist jede Mitgliedschaft in einer Institution stets auch mit Kosten verbunden. Neben den finanziellen Kosten und der Begrenzung außenpolitischer Autonomie besteht im Zusammenhang mit Sicherheitsinstitutionen die Gefahr, in die Konflikte anderer Mitgliedstaaten hineingezogen zu werden (*entrapment*). Auch die Erfüllung von Vertragspflichten, wie die Stationierung von eigenen Truppen im Ausland bzw. von ausländischen Truppen im Inland, ist mit teilweise erheblichen Kosten verbunden.²⁷⁴ Diese Überlegungen spielen im späteren empirischen Teil eine Rolle, weil auch für die deutsche Sicherheitspolitik verschiedene institutionelle Kontexte existieren, die ähnliche oder gleiche, sich teilweise überlappende, Aufgaben erfüllen. Mit anderen Worten: Die NATO konkurriert mit anderen Institutionen unter den Bedingungen begrenzter Ressourcen um die Gunst ihrer Mitgliedstaaten und damit auch um die Gunst der deutschen Sicherheitspolitik.

Obwohl beide Theorien wesentliche Grundannahmen teilen, zieht der Neorealismus daraus andere Schlüsse hinsichtlich der Erfolgsaussichten zwischenstaatlicher Kooperation als der Institutionalismus.²⁷⁵ Der zentrale Unterschied liegt dabei im Stellenwert von *Informationen*. Neorealisten betrachten die den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehenden Informationen über die Präferenzen und über das Verhalten anderer Staaten als eine Konstante, während InstitutionalistInnen davon ausgehen, dass die Erhebung und Verteilung dieser Informationen der Schlüssel zur dauerhaften Kooperation in der internationalen Politik ist.²⁷⁶ Institutionen sind es, die Informationen erheben und sie den Mitgliedern zur Verfügung stellen. Daraus ergibt sich in der institutionalistischen Sichtweise der zentrale Stellenwert von gegenseitigen Konsultationen im Rahmen internationaler Regelwerke und Organisationen.

Darüber hinaus bewerten InstitutionalistInnen und Neorealisten das Verhältnis von Macht und Interessen bzw. die Bedeutung materieller Machtasymmetrien für die Stabilität institutionalisierter Kooperation unterschiedlich. Anders als Neorealisten gehen InstitutionalistInnen davon

²⁷³ Hall und Taylor, *Political Science and the Three New Institutionalisms*, S.13.

²⁷⁴ Vgl. Duffield, *NATO's Functions After the Cold War*, S.764-65.

²⁷⁵ Für eine Gegenüberstellung vgl. Baldwin, *Neorealism and Neoliberalism*.

²⁷⁶ Robert Keohane und Lisa Martin argumentieren, dass „institutional theory adopted almost all of the hard core realism but that, by treating information as a variable, it was able to [...] account for extensive cooperation.“ Keohane und Martin, *Institutional Theory as a Research Program*, S.73.

aus, dass Institutionen auch dann stabil bleiben können, wenn sich die zugrunde liegenden Interessenstrukturen und Machtverteilungen zwischen den Staaten verändern.²⁷⁷ Institutionalisierte Zusammenarbeit fördert auch in diesem Sinne die Stabilität des internationalen Systems.

3.2.4 *Allgemeine und spezifische Funktionen internationaler (Sicherheits-) Institutionen*

Eine Gruppe von Forschern hat sich darum bemüht, die Bedeutung euro-atlantischer Sicherheitsinstitutionen für die zwischenstaatliche Kooperation „jenseits von Hegemonie und Bedrohung“ zu analysieren.²⁷⁸ Dabei geht es darum, den institutionalistischen Analyserahmen auch auf das Feld der internationalen Sicherheitspolitik auszuweiten. Die Grundvoraussetzung der Interdependenz erscheint vor allem im Bereich der politischen Ökonomie nahe liegend, besonders dann, wenn es um die Beziehungen der industrialisierten Staaten im OECD-Raum geht. So wurde argumentiert, dass sich die Plausibilität der Aussagen des Institutionalismus auf den Bereich der Ökonomie beschränke, während den internationalen Sicherheitsbeziehungen eine andere Logik zugrunde liege.²⁷⁹ Aus dieser Perspektive wird Sicherheit als ein besonders sensibles Herrschaftsfeld angesehen, welches sich in seiner Bedeutung von anderen Sachbereichen abhebt (*high politics*). Ein Verlust im Bereich der Wirtschaft bedeutet in der Regel weniger Profit und ggf. verlorene Exportchancen. Ein Verlust in der Sicherheitspolitik kann im Extremfall die eigene physische Vernichtung bedeuten.²⁸⁰

²⁷⁷ Ein Beispiel dafür wäre die Schaffung rüstungskontroll- und abrüstungspolitischer Institutionen zwischen den Antagonisten des Kalten Krieges während einer Periode relativer Entspannung in den 60er und 70er Jahren. Diese Institutionen funktionierten auch dann noch, als sich die politischen Beziehungen zwischen den USA und der Sowjetunion in den 1980er Jahren zeitweise erheblich verschlechterten. Vgl. Zangl und Zürn, *Frieden und Krieg*, S.84. In der Forschungspraxis wird die Trennlinie zwischen Institutionalistern und Neorealisten keineswegs immer scharf gezogen. So haben sich die Vertreter des post-klassischen Realismus bzw. des modifizierten Neorealismus der Aussage angeschlossen, dass internationale Institutionen unter bestimmten Bedingungen sehr wohl eine eigenständige Wirkung auf staatliche Außenpolitik entfalten können. Vgl. Brooks, Stephen G. (1997), „Dueling Realisms,“ in: *International Organization* 51(3), S.445-77 und Schweller und Priess, *A Tale of Two Realisms*. Dies gilt beispielsweise auch für die *Voice-Opportunities-Hypothese* von Joseph Grieco. Vgl. Grieco, Joseph M. (1995), „The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the Neo-Realist Research Programme,“ in: *Review of International Studies* 21(1), S.21-40.

²⁷⁸ Haftendorn, Helga und Keck, Otto (Hrsg.) (1997), *Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung*, Baden-Baden, Nomos sowie Haftendorn; Keohane und Wallander, *Imperfect Unions*.

²⁷⁹ Vgl. beispielsweise Jervis, Robert (1999), „Realism, Neoliberalism, and Cooperation. Understanding the Debate,“ in: *International Security* 24(1), S.42-63, hier: S.45.

²⁸⁰ Vertreter der so genannten „problem-strukturellen“ Ansätze sehen grundlegend unterschiedliche Kooperationschancen in den Bereichen der Sicherheit und der Wirtschaft, da es im wirtschaftlichen Bereich um teilbare Gewinne und nicht um unteilbare Macht gehe. Daraus resultiere, dass Staaten im Bereich Sicherheit deutlich stärker um ihre relativen Gewinne gegenüber anderen Staaten besorgt seien, während im wirtschaftlichen Austausch absolute Gewinne im Vordergrund stünden. Vgl. Grieco, Joseph M. (1988), „Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism,“ in: *International Organization* 42(3), S.485-508. Vgl. auch Hasenclever; Mayer und Rittberger, *Theories of International Re-*

Helga Haftendorn, Otto Keck und ihre Koautoren argumentieren dagegen, dass Staaten auch im sicherheitspolitischen Bereich institutionell kooperieren, um sich einerseits besser vor *äußeren* Risiken und Bedrohungen schützen zu können. In diesem Zusammenhang hat die NATO bereits während der Zeit des Kalten Krieges eine Reihe von Funktionen erfüllt, die über die Zusammenlegung der gemeinsamen militärischen Potentiale zur Abschreckung eines Angriffs durch die Sowjetunion hinaus gingen. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts entwickelte die Nordatlantische Allianz gänzlich neue Funktionen, die von den Mitgliedstaaten nachgefragt wurden.²⁸¹ Andererseits erfüllen Sicherheitsinstitutionen wie die NATO die gleiche allgemeine Funktion wie andere internationale Institutionen auch: Sie ermöglichen die Zusammenarbeit zwischen Staaten zur Überwindung problematischer Handlungsinterdependenzen durch gegenseitige Konsultationen, den Austausch von Informationen und durch Regeln für kollektives Handeln.

Das institutionalistische Forschungsprogramm ermöglicht die Entwicklung einer Typologisierung institutioneller Funktionen. Dabei greift die vorliegende Arbeit vor allem auf die Überlegungen von Helga Haftendorn und Celeste Wallander zurück. Haftendorn unterscheidet zunächst zwischen der allgemeinen und den spezifischen Funktionen internationaler (Sicherheits-)Institutionen. Dabei definiert sie die spezifischen Funktionen wie folgt:

„Sicherheitsinstitutionen haben [...] die Aufgabe (oder spezifische Funktion) ihren Mitgliedstaaten eine Zusammenarbeit bei der Gewährleistung von Sicherheit im Sinne des Schutzes ihrer territorialen Integrität, politischen Selbstbestimmung und wirtschaftlichen Wohlfahrt gegen eine militärische Bedrohung zu erleichtern.“²⁸²

Ergänzend ist hinzuzufügen, dass sich die spezifischen Funktionen nicht ausschließlich auf den engen Bereich der militärischen Abschreckung beziehen müssen, sondern beispielsweise auch auf die Bereiche der Konfliktregelung und Vertrauensbildung, Information und Politikkoordinierung gegenüber Nicht-Mitgliedern der Institution.²⁸³ Das Wesensmerkmal spezifi-

gimes, S.59-68. Ähnlich argumentiert Lipson, dass institutionalisierte Formen der Kooperation in wirtschaftspolitischen Bereichen leichter zu erreichen und auch aufrecht zu erhalten seien, als im Bereich militärischer Sicherheitspolitik Lipson, Charles (1984), „International Cooperation in Economic and Security Affairs,“ in: *World Politics* 37(1), S.1-23.

²⁸¹ Für eine analoge Argumentation im Sinne einer funktionalistischen Sichtweise im Zusammenhang mit der europäischen Sicherheitspolitik vgl. Tams, Carsten (1999), „The Functions of a European Security and Defense Identity and Its Institutional Form,“ in: Haftendorn, Helga; Keohane, Robert und Wallander, Celeste (Hrsg.), *Imperfect Unions - Security Institutions over Time and Space*, New York, Oxford University Press, S.80-103.

²⁸² Haftendorn, Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen - Eine Einführung, S.16.

²⁸³ Vgl. ebd., S.18.

scher Funktionen ist, dass sie sich auf eine konkrete Aufgabe in einer konkreten historischen Situation beziehen: „assets are specific to a given relationship, location, or purpose“.²⁸⁴

Die Gewährleistung der kollektiven Verteidigungsfähigkeit gegenüber der Sowjetunion war die wichtigste spezifische Funktion der NATO bis zum Ende des Kalten Krieges. Auch danach hat die Allianz weiterhin den Zweck der kollektiven Verteidigung erfüllt. Darüber hinaus kamen die Bearbeitung gewaltsamer Konflikte in Südosteuropa sowie der Stabilitätstransfer nach Mittelost- und Osteuropa als spezifische Aufgaben nach 1990 hinzu.²⁸⁵

Die *allgemeine* Funktion einer Sicherheitsinstitution zeichnet sich in Abgrenzung zu den spezifischen Funktionen dadurch aus, dass sie grundsätzlich von allen multilateralen Institutionen erfüllt wird, unabhängig vom historischen Kontext, thematischen Regelungsbereich und konkreter Mitgliedschaft. Sie bezieht sich ausschließlich auf die Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten untereinander:

„Wie alle Institutionen haben Sicherheitsinstitutionen die (allgemeine) Funktion, das Verhalten ihrer Mitglieder durch geeignete Verhaltens- und Verfahrensregeln im Sinne von kooperativen Verhaltensweisen zu *beeinflussen*, und zwar in der Weise, dass es trotz konkurrierender Interessen über einen längeren Zeitraum hinweg zu einer Zusammenarbeit zwischen zwei oder mehreren Staaten kommt.“²⁸⁶

Bei der allgemeinen Funktion stehen Konsultationen, der Austausch von Informationen, der Abbau von Unsicherheiten und die Bereitstellung von allgemein anerkannten kollektiven Entscheidungsregeln im Mittelpunkt.²⁸⁷ Im Wesentlichen geht es dabei um zwei zusammenhängende Aspekte. Einerseits dienen die institutionalisierten Formen der Kooperation jedem Mitgliedstaat dazu, eigene – durchaus aus Eigeninteresse eingegangene – Verpflichtungen glaubhaft zu machen (*credibility of commitments*). Andererseits dienen sie dazu, das Verhalten anderer Akteure einzubinden und zu kontrollieren. Im Zusammenhang mit dem europäischen Integrationsprozess hat Andrew Moravcsik diesen Sachverhalt wie folgt zusammengefasst: „Choices to pool and delegate sovereignty to international institutions are best explained as

²⁸⁴ Wallander, *Institutional Assets and Adaptability*, S.708.

²⁸⁵ Vgl. Duffield, *NATO's Functions After the Cold War*, S.770.

²⁸⁶ Haftendorn, *Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen - Eine Einführung*, S.16 (eigene Hervorhebung).

²⁸⁷ Lisa Martin and Beth Simmons definieren die allgemeine Funktion als „a way for states to overcome problems of collective action, high transaction costs, and information deficits or asymmetries.“ Martin, Lisa and Simmons, Beth (1998), „Theories and Empirical Studies of International Institutions,“ in: *International Organization* 52(4), S.729-57, hier: S.738. Die klare Gegenüberstellung der allgemeinen mit den spezifischen-politisch-externen Funktionen ist in der Realität nicht immer möglich. So sind beispielsweise der Nordatlantische Kooperationsrat und die Partnerschaft für den Frieden formal ein Instrument, welches sich primär an Nicht-Mitglieder richtet. Gleichzeitig sollte damit jedoch die partielle Übertragung der allgemeinen Funktion, also der gegenseitigen Konsultationen und der kollektiven Entscheidungsfindung, auf die Nachfolgestaaten des Warschauer Paktes ermöglicht werden, ohne damit schon eine formale Ausweitung der Mitgliedschaft zu vollziehen.

efforts by governments *to constrain and control one another* – in game-theoretical language, by their effort to enhance the credibility of commitments.”²⁸⁸ Aus der Perspektive des funktionalen Institutionalismus liegt es im Eigeninteresse der Staaten, mittels institutionalisierter Zusammenarbeit die Glaubwürdigkeit der eingegangenen Verpflichtungen – verstanden sowohl als Drohungen wie auch als Versprechungen – zu erhöhen.²⁸⁹

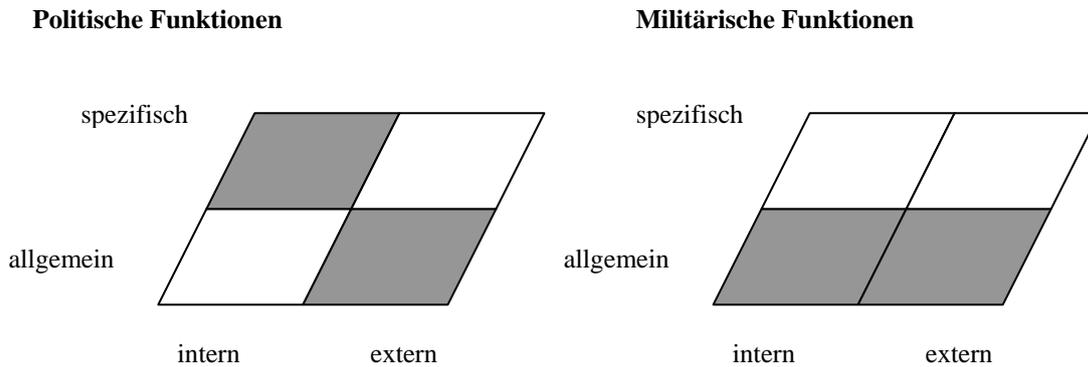
Neben der Unterscheidung zwischen der allgemeinen und den spezifischen Funktionen hat Wallander darüber hinaus zwischen internen und externen sowie zwischen politischen und militärischen Funktionen unterschieden. Nach innen gerichtete Funktionen regeln das Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander, während die nach außen gerichteten Funktionen sich primär auf die Beziehungen zu Nicht-Mitgliedern der Institution richten. Die zweite Unterscheidung ergibt sich aus den politischen oder militärischen Instrumenten, auf welchen die jeweiligen Funktionen in erster Linie basieren.

Aus der Kombination der genannten drei Kategorien ergibt sich somit eine doppelte Matrix, die potentiell acht verschiedene institutionelle Funktionen abbildet (vier militärische und vier politische Funktionen). Tatsächlich ist die Anzahl der relevanten Funktionen jedoch geringer. Der Grund dafür ist, dass die drei Dimensionen nicht völlig unabhängig voneinander sind. So ist die allgemeine Funktion per Definition stets nach innen gerichtet und hat einen rein *politischen* Charakter, denn schließlich wird sie von allen Institutionen erfüllt. Zudem gibt es zwar einen theoretischen Unterschied zwischen der allgemeinen (d.h. kontextunabhängigen) Funktion einerseits und den spezifisch-politisch, nach innen gerichteten (d.h. kontextabhängigen) Funktionen andererseits. Da sich die vorliegende Arbeit jedoch nur mit *einem* spezifischen Kontext – der NATO aus Sicht der deutschen Sicherheitspolitik – befasst, ist diese Unterscheidung hier ohne Relevanz.

²⁸⁸ Moravcsik, *The Choice for Europe*, S.9 (eigene Hervorhebung). Unter *Pooling* wird die gemeinsame Ausübung von hoheitlichen Aufgaben verstanden, die sich vor allem in der Beschlussfassung mittels des Mehrheitsprinzips ausdrückt. Dagegen delegieren Staaten dann Souveränität, wenn sie Entscheidungen in spezifischen Politikfeldern an supranationale Akteure - im Kontext der EU sind dies die Europäische Kommission, das Europäische Parlament oder der Europäische Gerichtshof - abgeben. In der NATO und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik gilt dagegen bisher das Einstimmigkeitsprinzip. Dennoch können auch hier Staaten *de facto* einen Teil ihrer Souveränität abgeben oder teilen. Die vollständige Einbindung der Streitkräfte der Bundesrepublik Deutschland in die integrierte Militärstruktur der Allianz ist eines der deutlichsten Beispiele dafür.

²⁸⁹ Vgl. Keohane und Martin, *Institutional Theory as a Research Program*, S.80.

Abbildung 2: Typologie institutioneller Funktionen



Bei einer spezifisch-politischen und nach innen gerichteten Funktion handelt es sich also letztlich um einen konkreten historischen Anwendungsfall der allgemeinen Funktion. Beispielsweise ermöglichte die NATO es der Bundesrepublik Deutschland, zunächst die Wiederbewaffnung und später die Vereinigung multilateral abzusichern, weil sie ihren Mitgliedstaaten vertrauensschaffende Informations- und Konsultationskanäle bereit stellte und die Einhaltung kollektiver Handlungsnormen überwachte. Analog gilt dies auch für die spannungsreichen Beziehungen zwischen den beiden NATO-Mitgliedern Türkei und Griechenland. Aus diesem Grund werden die allgemeine und die spezifisch-politisch-interne Funktion in den empirischen Kapiteln dieser Arbeit zusammengefasst. Die weißen Flächen in Abbildung 2 markieren die tatsächlich relevanten institutionellen Funktionen. Die folgende Tabelle 2 beschreibt diese vier Funktionen noch einmal zusammenfassend.

Tabelle 2: Typologie institutioneller Funktionen

allgemeine Funktion (politisch – intern)
Informationsaustausch, gegenseitige Konsultationen, Entscheidungsregeln für gemeinsames außen- und sicherheitspolitisches Handeln unter den Mitgliedstaaten <i>Beispiel im Rahmen der NATO:</i> Konsultationen und Entscheidungsregeln im Nordatlantikkartell oder in der Nuklearen Planungsgruppe; Konsultationen im Rahmen informeller, jedoch ebenfalls institutionalisierter Foren (z.B. Quad)
spezifisch – politisch – extern
Einflussnahme auf das Verhalten von Nicht-Mitgliedern der Institution auf politischem Wege und mit politischen Mitteln <i>Beispiel im Rahmen der NATO:</i> Unterstützung der politischen und ökonomischen Reformprozesse in den Staaten Mittelost- und Osteuropas nach dem Ende des Kalten Krieges
spezifisch – militärisch – intern
Schaffung der Voraussetzungen für die militärische Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten; Bereitstellung von „[g]eneral assets [...] for military planning, coordination, and implementation.“ ²⁹⁰ <i>Beispiele im Rahmen der NATO:</i> Aufstellung multinationaler Verbände mit dem Ziel der Herstellung von Interoperabilität; gemeinsame Beschaffungs- und Rüstungspolitik; gemeinsame Ausbildung und Entwicklung von Doktrinen; militärische Lastenteilung unter Bündnispartnern
spezifisch – militärisch – extern
Gemeinsame militärische Machtbündelung und militärische Handlungsfähigkeit gegenüber äußeren Risiken und Bedrohungen <i>Beispiel im Rahmen der NATO:</i> Gemeinsame Abschreckung gegenüber der Sowjetunion während des Kalten Krieges; nach dem Ende des Kalten Krieges: Militärisches Krisenmanagement; militärische Bekämpfung des Terrorismus und der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen (MVW)

²⁹⁰ Wallander, Institutional Assets and Adaptability, S.731.

In ihrer Studie zur Entstehung, Fortdauer und zum Wandel euro-atlantischer Sicherheitsinstitutionen kommen Wallander und Keohane zu dem Ergebnis, dass die Nordatlantische Allianz das Ende des Ost-West-Konflikts deshalb überdauern konnte, weil sie sich zu einer *Security Management Institution* (SMI) weiterentwickelt habe. Dabei wurde die militärische Abschreckung zwar nicht völlig verdrängt, aber doch von neuen Funktionen im Bereich des *internen* Konfliktmanagements in den Hintergrund gedrängt. Statt militärische Potentiale seien es Mechanismen der Transparenz, der Konsultationen sowie der Anreizstrukturen für sicherheitspolitische Kooperation, die den neuen Mehrwert der NATO aus Sicht ihrer Mitgliedstaaten ausmacht.²⁹¹ Inklusivität statt Exklusivität der Mitgliedschaft, die Ausrichtung auf sicherheitspolitische Risiken im Sinne weniger bestimmbarer Gefahren und die Konfliktregulierung zwischen den Verbündeten sind weitere wesentliche Merkmale einer SMI.

Dabei ist die Multifunktionalität von Sicherheitsinstitutionen kein Phänomen, das auf die Zeit nach dem Ende des Kalten Krieges beschränkt ist. In einer historischen Studie zu den Allianzen in der internationalen Ordnung Europas zwischen 1815 und 1945 kommt Paul Schröder zu dem Schluss, dass Multifunktionalität auch historisch eine wesentliche Grundvoraussetzung für den Erfolg und die Stabilität militärischer Allianzen war: „[F]unctionally, alliances serve many diverse purposes and are best considered as general tools for management and control in international affairs.“²⁹²

Auch in der NATO des Kalten Krieges war diese interne Funktion von gleichrangiger Bedeutung wie etwa die gemeinsame Abschreckung eines sowjetischen Angriffs. So kam der gegenseitigen Versicherung – durch eine integrierte Militärstruktur, gemeinsame Streitkräfteplanung und -kontrolle und durch die substantielle amerikanische Präsenz in Europa – eine zentrale Bedeutung zu. Sie wirkte dem Sicherheitsdilemma innerhalb Europas entgegen, das insbesondere durch die Wiederbewaffnung in den 1950er Jahren und 1990 durch die Vereinigung Deutschlands zu entstehen drohte.²⁹³ Auch aus Sicht der Bundesrepublik war diese allgemeine Funktion essentiell. Sie bot eine Lösung des „deutschen Problems“ und ermöglichte es Bonn somit, schrittweise die deutsche Souveränität und Handlungsfähigkeit wiederzuerlangen:²⁹⁴ „NATO makes German power controllable and thus acceptable to allies and politi-

²⁹¹ Wallander und Keohane, *Risk, Threat, and Security Institutions*, S.33.

²⁹² Schroeder, Paul W. (1976), „Alliances, 1815-1945: Weapons of Power and Tools of Management,“ in: Knorr, Klaus (Hrsg.), *Historical Dimensions of National Security Problems*, Lawrence u.a., The University Press of Kansas, S.227-62, hier: S.255.

²⁹³ Vgl. Duffield, *NATO's Functions After the Cold War*, S.773.

²⁹⁴ Duffield, *Explaining the Long Peace in Europe*, S.387. Der Autor betrachtet die NATO als einen institutionellen Rahmen, in dem verschiedene Sicherheitsregime zusammengefasst sind, so der Nordatlantikvertrag (mit dem Artikel 5 zur kollektiven Verteidigung), der integrierten Militärstruktur und dem gemeinsamen Streitkräfteplanungsprozess.

cal adversaries alike. Germany outside NATO would raise international concerns.“²⁹⁵ Mit dem Ende des Kalten Krieges und damit auch dem Ende des kohärenten Bedrohungsszenarios hat sich nach Auffassung von John Duffield das Gewicht sogar noch weiter zugunsten der allgemeinen Allianzfunktion verschoben. Wenngleich die Bundesrepublik in den vier Jahrzehnten der Blockkonfrontation ihre Bündnisfähigkeit unter Beweis gestellt hatte, so traten mit der Vereinigung der beiden deutschen Staaten neue Befürchtungen einer deutschen Dominanz in Europa zutage. Die Bedeutung des Informationsaustauschs, der gegenseitigen Konsultationen und der Bereitstellung erprobter kollektiver Entscheidungsregeln nahm in der politisch und strategisch unklaren Situation nach dem Fall der Berliner Mauer noch zu.²⁹⁶

3.2.5 *Sicherheits- und Einflussinteressen in der institutionellen Kooperation*

Die im vorigen Abschnitt beschriebenen institutionellen Funktionen dienen den Mitgliedstaaten dazu, ihre Sicherheits- und Einflussinteressen zu verfolgen. Die spezifisch-militärische, nach außen gerichtete Funktion ermöglicht es den Mitgliedstaaten, ihre Sicherheit durch die Bündelung militärischer Fähigkeiten gegenüber äußeren Risiken und Bedrohungen zu erhöhen. Dafür schafft die spezifisch-militärische, nach innen gerichtete Funktion durch die Herstellung von Interoperabilität der nationalen Streitkräfte die Voraussetzungen. Auch die politischen Funktionen können zur Abwehr von Entwicklungen beitragen, die auf längere Sicht die Sicherheit gefährden können.

Sicherheit und Einfluss stehen in einem engen Verhältnis zueinander, sie sind jedoch nicht identisch. So kann die Möglichkeit der Einflussnahme ein wichtiger Beitrag zur Sicherheitswahrung sein (Sicherheit durch Einfluss). Auch der funktionale Institutionalismus unterstellt, dass Sicherheit das erstrangige Interesse staatlicher Politik ist. Ohne die Gewährleistung von Sicherheit wäre auch die Schaffung von Einflussmöglichkeiten sinnlos. Umgekehrt kann Einflusswahrung oder Einflusssteigerung auch dann ein eigenständiges Handlungsmotiv sein, wenn sich der Akteur keiner konkreten Sicherheitsbedrohung ausgesetzt sieht. Demnach liegt es im Eigeninteresse der Staaten, mittels institutionalisierter Zusammenarbeit gegenseitige Versicherungen im Sinne des *constrain and control one another* einzugehen, da sich somit auch das Verhalten der anderen Staaten beeinflussen lässt.²⁹⁷ Diese Einflussmöglichkeiten auf andere Mitglieder sind vor allem mit der allgemeinen Funktion institutioneller Kooperation verbunden.

²⁹⁵ Christoph Bertram, zitiert nach: Duffield, *NATO's Functions After the Cold War*, S.774.

²⁹⁶ Vgl. Duffield, *Explaining the Long Peace in Europe*, S.388.

²⁹⁷ Vgl. Wallander und Keohane, *Risk, Threat, and Security Institutions*, S.30.

Die institutionalistische Perspektive blendet die Verteilung von Macht und materiellen Ressourcen im internationalen Umfeld nicht aus. Anders als beim Neorealismus werden internationale Institutionen jedoch als ein intervenierender Faktor begriffen, der die Wirkung materieller Machtelemente teilweise einebnet. Aus dieser Sichtweise profitieren gerade kleine Mitgliedstaaten überproportional von den Einflussmöglichkeiten, die ihnen nur innerhalb institutionalisierter Zusammenhänge zur Verfügung stehen. So erklärt Robert Keohane den „großen Einfluss der kleinen Verbündeten“ auf die amerikanische Außen- und Sicherheitspolitik während des Kalten Krieges mit der Globalstrategie sowie mit dem offenen, demokratischen Regierungssystem der USA.²⁹⁸ Darüber hinaus spielt eine wesentliche Rolle, dass internationale Institutionen von kleineren Mitgliedstaaten als Foren der Verknüpfung verschiedener Sachfragen instrumentalisiert werden können: „[institutions] help set the international agenda, and act as catalysts for coalition-formation and as arenas for political initiatives and linkage by weak states“.²⁹⁹

Die Geschichte der NATO während der Zeit der Blockkonfrontation belegt, dass die kleinen und mittleren Verbündeten (dazu zählen alle europäischen Verbündeten, also auch die Bundesrepublik Deutschland) Einfluss auf die Außen- und Bündnispolitik der USA nehmen konnten.³⁰⁰ Haftendorn führt ein anschauliches historisches Beispiel mit hoher Relevanz für die deutsche Sicherheit an, nämlich die Frage nach dem Abzug amerikanischer Truppen aus Deutschland als Folge der hohen Belastungen für die amerikanische Armee während des Vietnam-Krieges Ende der 1960er Jahre. Entsprechende Abzugspläne riefen in der Bundesrepublik erhebliches Misstrauen hervor, was in den USA nicht ohne Wirkung blieb. Die USA griffen in der Folge auf die Konsultationsmechanismen innerhalb der NATO zurück, um die europäischen Verbündeten nicht vor vollendete Tatsachen zu stellen. Schließlich zogen die USA deutlich weniger Truppen aus Deutschland ab, als dies ursprünglich vom amerikanischen Militär gefordert wurde.³⁰¹ Ähnliche Einflussmöglichkeiten zeigten sich im Rahmen der nuklearen Mitbestimmung, einem Feld welches Washington stets als vitales Interesse betrachtete.³⁰²

²⁹⁸ Keohane, Robert (1971), „The Big Influence of Small Allies,“ in: *Foreign Policy* 2(2), S.161-82, hier: S.162. Zwar untersucht der Autor in diesem Zusammenhang lediglich Allianzen außerhalb Europas. Dennoch spielen auch hier internationale Institutionen insofern eine wichtige Rolle in Bezug auf Einflusspolitik, als sie die Zusammenarbeit der kleineren Verbündeten untereinander erleichtern. Gleiches gilt auch für die Bildung transgouvernementaler Koalitionen, die aufgrund der verhältnismäßig hohen Interaktionsdichte in den Institutionen leichter entstehen können.

²⁹⁹ Keohane und Nye, *Power and Interdependence* (3. Auflage), S.30.

³⁰⁰ Vgl. Haftendorn, *Gulliver in der Mitte Europas*; Wallander und Keohane, *Risk, Threat, and Security Institutions*, S.42.

³⁰¹ Haftendorn, *Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen - Eine Einführung*, S.14.

³⁰² Vgl. Risse-Kappen, *Cooperation Among Democracies*, S.203. Der Autor führt die Ergebnisse seiner Arbeit jedoch nicht auf funktionale, interessenbasierte Faktoren zurück. Vielmehr konzeptionalisiert er die NATO

Aus dieser Perspektive hat auch die deutsche Politik jene Arenen der Einflussnahme genutzt, die ihr die Institution NATO zur Verfügung stellte und die sie im Kontext rein bilateraler Beziehungen nicht haben würde.³⁰³ Mitglieder einer Institution streben die Steigerung dieser multilateralen Form des Einflusses beispielsweise durch die Erhöhung der Stimmenanteile in den Entscheidungsgremien, durch die Besetzung wichtiger Posten mit Beamten aus der eigenen nationalen Verwaltung und durch die Übernahme wichtiger Führungsfunktionen in den multinationalen Militäroperationen an.

Vor diesem Hintergrund stellt sich allerdings die Frage, warum sich die mächtigeren Staaten freiwillig in dauerhafte institutionelle Arrangements einbinden lassen. Eine nahe liegende Antwort lautet, dass auch der Hegemon nicht willens oder in der Lage ist, ein öffentliches Gut alleine bereit zu stellen bzw. die negativen Konsequenzen des Verhaltens der anderen Staaten alleine zu absorbieren. Die Mehrzahl der Fragestellungen in der internationalen Politik hat heute eine zumeist globale Reichweite. Ihre Bearbeitung bzw. Lösung erfordert daher globale Anstrengungen, die nicht einmal die Hegemonialmacht alleine vollbringen kann.

Darüber hinaus haben funktionale Institutionen auch Anleihen bei der Theorie der Hegemonialen Stabilität genommen,³⁰⁴ wonach ein Hegemon die Kosten zum Aufbau institutioneller Strukturen trägt, da er diese als ein Instrument betrachtet, um seinen Machtvorsprung zu legitimieren und gleichzeitig in die Zukunft hinein festzuschreiben. Aus diesem Grund ist er dazu bereit, den kleineren Staaten Mitsprachemöglichkeiten einzuräumen.³⁰⁵ Nach Auffassung von G. John Ikenberry basierte die atlantische Ordnung, die nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs unter anderem mit der Gründung der NATO geschaffen wurde, auf einem solchen grundlegenden Handel (*constitutional bargain*) zwischen den USA und ihren europäischen Verbündeten. Demnach waren die USA bereit, ihre Macht durch multilaterale Institutionen

als eine Wertegemeinschaft bzw. eine Sicherheitsgemeinschaft im Sinne Karl W. Deutschs, die den europäischen Verbündeten – verstärkt durch transgouvernementale und transnationale Koalitionen – normativ begründete Mitsprachemöglichkeiten schuf.

³⁰³ Vgl. Baumann; Rittberger und Wagner, *Neorealist foreign policy theory*, S.51. Diese Aussage bezieht sich auf die einflussorientierte Variante des Neorealismus. Danach ist das zentrale Motiv staatlicher Außenpolitik zwar weiterhin das Streben nach Überleben bzw. Sicherheit (als Ziel) und nach Macht (als Mittel). In dem Maße, in dem der äußere Sicherheitsdruck (*security pressure*) auf einen Staat jedoch zurückgeht richtet sich die Aufmerksamkeit zunehmend auf die Möglichkeiten multilateraler Einflussnahme, während das Ziel der Autonomie relativiert wird. Wie bereits an anderer Stelle argumentiert, werden die Übergänge zur Theorie des rationalen Institutionalismus hier jedoch sehr fließend. Für eine detaillierte Diskussion der Debatten innerhalb des realistischen Paradigmas vgl. Schweller und Priess, *A Tale of Two Realisms*, S.13-23 sowie Brooks, *Dueling Realisms*.

³⁰⁴ Die Theorie Hegemonialer Stabilität entspringt zwar der realistischen Perspektive, ist jedoch mit dem Institutionalismus vereinbar. Vgl. dazu Martin, *Interests, power, and multilateralism*, S.783-91. Ein wichtiger Unterschied besteht jedoch auch hier. Neorealisten gehen davon aus, dass die Existenz und das Engagement des Hegemons nicht bloß für die Schaffung der Institution essentiell ist, sondern auch für ihren Fortbestand. Institutionen wie Keohane gehen hingegen davon aus, dass Institutionen auch dann robust bleiben, wenn sich die Machtstrukturen in den internationalen Beziehungen wandeln. Vgl. Keohane, *After Hegemony*.

³⁰⁵ Vgl. beispielsweise Keck, *Der Neue Institutionalismus in der Theorie der Internationalen Beziehungen*, S.644 sowie Martin, *Interests, power, and multilateralism*, S.784.

einhegen zu lassen und den Europäern entsprechende Einflussmöglichkeiten zu geben. Im Gegenzug akzeptierten die Europäer dauerhaft den Führungsanspruch Washingtons in allen relevanten sicherheitspolitischen Bereichen.³⁰⁶ Damit eröffneten sich auch für die USA Möglichkeiten, die Außen- und Sicherheitspolitiken der europäischen Verbündeten zu beeinflussen.³⁰⁷

3.3 Akteursspezifische Bestimmungsfaktoren des Funktionsverständnisses

3.3.1 *Perzeptionen der Sicherheits- und Einflussinteressen*

Der Institutionalismus bezieht akteursspezifische Interessenperzeptionen nicht systematisch in die Analyse mit ein.³⁰⁸ Er kann dementsprechend spezifische außenpolitische Handlungsstrategien und Entscheidungen einzelner Staaten nicht vollständig erklären. Die Vorstellungen davon, wie die Sicherheits- und Einflussinteressen jeweils zu definieren sind, wodurch sie im konkreten Handlungskontext berührt werden und wie sie am besten geschützt werden können variieren zwischen den Akteuren. Konzepte wie Sicherheit, Wohlfahrt und Einfluss müssen im politischen Prozess erst mit konkreten Inhalten und Bedeutungen versehen werden.³⁰⁹

Die Außenpolitikforschung hat seit Beginn der 1960er Jahre eine Vielzahl von materiellen und ideellen Faktoren identifiziert, die Einfluss auf die akteursspezifischen Interessenwahrnehmungen haben. Diese Faktoren können sich auf die Ebene der individuellen Entscheidungsträger, der Entscheidungsgruppen bzw. Bürokratien sowie auf die gesamte nationale oder sogar internationale Gesellschaft beziehen.

Hinsichtlich der *materiellen* innenpolitischen Faktoren konzentrieren sich die empirischen Kapitel dieser Arbeit auf die Analyse der bürokratischen Politik. Diese insbesondere von Graham T. Allison entwickelte Perspektive eignet sich gut als innenpolitische Erweiterung des funktionalen Institutionalismus, wie im Folgenden zu zeigen sein wird. So teilen beide Perspektiven nicht nur wesentliche Grundannahmen, beispielsweise hinsichtlich der Staatszentriertheit der Analyse, sondern auch die institutionalistische Sichtweise auf die Außen- und Sicherheitspolitik. Der Ansatz der bürokratischen Politik ermöglicht die systematische Analy-

³⁰⁶ Vgl. Ikenberry, G. John (1998/1999), „Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of American Postwar Order,“ in: *International Security* 23(3), S.43-78, hier: S.46.

³⁰⁷ Vgl. Duffield, *NATO's Functions After the Cold War*, S.785.

³⁰⁸ Vgl. Schimmelfennig, *The EU, NATO and the Integration of Europe*, S.19; Risse-Kappen, Thomas (1995), „Reden ist nicht billig. Zur Debatte um Kommunikation und Rationalität,“ in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2(1), S.171-84, hier: S.176.

³⁰⁹ Vgl. Adler, *Seizing the Middle Ground*, S.337.

se der Interessenwahrnehmungen der politisch-administrativen Akteure im sicherheitspolitischen Entscheidungsprozess.

3.3.2 Die Analyse der bürokratischen Politik

Ausgangspunkt des Ansatzes der bürokratischen Politik ist die Annahme, dass Interessenkonflikte zwischen verschiedenen Regierungsakteuren das außen- und sicherheitspolitische Handeln eines Staates beeinflussen.³¹⁰ Der Staat wird demnach nicht als ein monolithisches Gebilde betrachtet, sondern als ein Konglomerat von Vertretern verschiedener Bürokratien. Dabei werden die Interessen individueller Entscheidungsträger maßgeblich davon beeinflusst, welcher Organisation bzw. welchem Ministerium sie angehören. Die Formel "Where you stand depends on where you sit" spiegelt dieses Verständnis der Individuen als Rollenträger einer Bürokratie wider.³¹¹ In der 1999 erschienenen zweiten Auflage der grundlegenden Arbeit zur Analyse bürokratischer Politik, *Essence of Decision*, gehen Graham T. Allison und Philipp Zelikow auf die Kritik ein, die ihr Ansatz zunächst hervorgerufen hat. Sie stellen klar, dass die Stellung eines Akteurs in einer bürokratischen Hierarchie dessen politische Position nicht determiniere, wohl aber in der Regel stark beeinflusse.³¹²

Der Ansatz von Allison geht wie der funktionale Institutionalismus von einem staatszentrierten Verständnis von Außen- und Sicherheitspolitik aus, in dem staatliche Bürokratien gegenüber gesellschaftlichen Interessengruppen oder den nationalen Parlamenten in den Vordergrund treten. Diese Dominanz der politisch-administrativen Akteure wurde in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik auch für die Bundesrepublik Deutschland unterstellt.³¹³ Vereinfachend wird davon ausgegangen, dass einzelne Minister und Beamte als integraler Bestandteil ihrer Bürokratie betrachtet werden können.³¹⁴

Außer der Staatszentriertheit teilt die Perspektive der bürokratischen Politik die funktionalistische Sichtweise, wonach Institutionen Instrumente der Handelnden zur Verfolgung bestimm-

³¹⁰ Vgl. Allison und Zelikow, *Essence of Decision*, S.295. Vgl. auch Schneider, Gerald (1997), „Die bürokratische Politik der Außenpolitikanalyse,“ in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 4(1), S.107-23, hier: S.110.

³¹¹ Allison und Halperin, *Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications*, S.47.

³¹² Allison und Zelikow, *Essence of Decision*, S.307.

³¹³ Rittberger, Volker und Freund, Corinna (2001), „Utilitarian-liberal foreign policy theory,“ in: Rittberger, Volker (Hrsg.), *German foreign policy since unification. Theories and case studies*, Manchester, Manchester University Press, S.68-104.

³¹⁴ Allison und Halperin, *Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications*, S.47. Vgl. dazu auch Haftendorn, *Zur Theorie außenpolitischer Entscheidungsprozesse*. Die Annahme, dass Karrierebeamte in erster Linie die Interessen ihres Ministeriums vertreten, erscheint dabei unproblematisch. Mehr Vorsicht ist hingegen bei Spitzenpolitikern geboten, die zumeist mehrere Rollen innehaben. So ist beispielsweise der deutsche Verteidigungsminister der oberste Dienstherr der Bundeswehr und des Bundesverteidigungsministeriums, zugleich jedoch auch führendes Mitglied sowohl der Regierung als auch seiner Partei. Eine Interessenkonferenz zwischen diesen verschiedenen Rollen kann nicht automatisch vorausgesetzt werden.

ter Ziele sind. „Allisons institutionalistisches Erbe der bürokratischen Politik“³¹⁵ findet sich unter anderem in dem Begriff der Aktionskanäle, die das innenpolitische Spiel der Interessen strukturieren. Dabei habe jeder Akteur, so Allison und Halperin, einen starken Anreiz “to get the issue into the [institutional] channel that they believe is most likely to yield the desired results“.³¹⁶ Neben innenpolitischen können auch internationale Institutionen als Aktionskanäle fungieren. So erscheint es plausibel, dass sich beispielsweise das deutsche Verteidigungsministerium, dessen Kompetenz und Expertise primär im militärischen Bereich liegt, besonders darum bemüht, bestimmte politische Sachfragen in multilateralen Militärorganisationen wie der NATO zu behandeln. Aus der Perspektive der bürokratischen Politik wäre dies jedenfalls zu erwarten.

Die bürokratische Politik teilt mit dem Institutionalismus auch die materialistische Grundannahme. In den verwaltungsinternen Interessenkonflikten geht es in erster Linie um materielle Wertzuweisungen, wie interministerielle Macht und Einfluss, sowie um die Wohlfahrt der eigenen Bürokratie durch möglichst großzügige Zuweisungen von Budgets und personellen Ressourcen.³¹⁷

Bei der Übertragung des Ansatzes der bürokratischen Politik auf die Fragestellung dieser Arbeit ist jedoch Vorsicht geboten, da er im Zusammenhang mit einer *Krisensituation* und im spezifischen Kontext des *amerikanischen* Entscheidungssystems entwickelt wurde. Die Studie Allisons, *Essence of Decision*, beschäftigt sich nämlich mit den Entscheidungsprozessen in den USA während der kubanischen Raketenkrise 1962. Dennoch erscheint Allisons Ansatz aus zumindest zwei Gründen auch auf den Gegenstand dieser Arbeit übertragbar. Erstens betrachtet der Autor die Raketenkrise als einen *hard case* für sein Modell, da in einer Situation von äußerster Bedeutung für die nationale Sicherheit am wenigsten zu erwarten wäre, dass innenpolitische Ränkespiele Bedeutung erlangen. Insofern erscheint die Anwendung auf einen weniger krisenhaften Bereich der Sicherheitspolitik, wie beispielsweise die NATO-

³¹⁵ Bodenstein, Vetospieler in Krisenentscheidungen, S.41.

³¹⁶ Allison und Halperin, *Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications*, S.50. Für eine Diskussion im Zusammenhang mit der deutschen Sicherheitspolitik vgl. Rühl, *Security Policy: National Structures and Multilateral Integration*; Siwert-Probst, Judith (2001), „Traditional Institutions of Foreign Policy,“ in: Eberwein, Wolf-Dieter und Kaiser, Karl (Hrsg.), *Germany's New Foreign Policy. Decision-Making in an Interdependent World*, Houndmills, Palgrave, S.19-37.

³¹⁷ Beim Ansatz der bürokratischen Politik handelt es sich jedoch nicht um eine explizite und klar ausformulierte Theorie des außenpolitischen Entscheidungsprozesses. Nach Auffassung von Gerald Schneider ist es dagegen zutreffender, von einer „Metapher, die einer theoretisch sparsameren Begründung bedürfte“ zu sprechen. Auch Allison bezeichnet seinen Ansatz als Perspektive, Modell oder Paradigma, nicht jedoch als eine Theorie. Die unvollkommene theoretische Geschlossenheit drückt sich unter anderem darin aus, dass Allisons Perspektive der bürokratischen Politik keine eindeutigen Angaben zur Rationalität der Akteure macht. Demnach können Akteure rational handeln, müssen dies aber nicht. Vgl. auch Schneider, *Die bürokratische Politik der Außenpolitikanalyse*, S.111.

Osterweiterung, unproblematisch. Zweitens benennt Allison selbst drei allgemeine Voraussetzungen für die Anwendbarkeit seiner Perspektive in der Außenpolitikanalyse:

1. Die relevanten innenpolitischen, bürokratischen Spieler teilen sich Einfluss und Macht im Entscheidungssystem.
2. Die Frage, um die es geht wird von allen Akteuren als hinreichend wichtig erachtet.
3. Zwischen ihnen bestehen Meinungsverschiedenheiten in Bezug auf Ziele und Mittel der zu verfolgenden Politik.

Alle drei genannten Voraussetzungen sind auch im Zusammenhang mit der deutschen NATO-Politik gegeben. Die bereits von Rühl, Sibert-Probst sowie Rittberger und Freund zitierten Studien haben belegt, dass das außen- und sicherheitspolitische Entscheidungssystem der Bundesrepublik Deutschland als fragmentiert gekennzeichnet werden kann, da Kanzleramt, Außenministerium und Verteidigungsministerium um Einfluss und Macht ringen. Darüber hinaus haben führende Politiker aller Regierungen auch nach dem Ende des Ost-West-Konflikts die fortdauernde Bedeutung der NATO für die deutsche Sicherheitspolitik hervorgehoben. Es kann auch erwartet werden, dass ein so komplexes Feld wie die NATO-Transformationspolitik unterschiedliche Meinungen der Entscheidungsträger hervorgebracht hat. Bereits vorliegende Studien zur deutschen Politik gegenüber der NATO-Osterweiterung legen dies ebenfalls nahe.³¹⁸ Somit erscheint die Einbeziehung des Ansatzes der bürokratischen Politik in den theoretischen Rahmen dieser Arbeit nicht nur möglich, sondern auch gewinnbringend. Schließlich ist anzunehmen, dass *incremental muddling* als Konsequenz bürokratischer Politik auch Auswirkungen auf den Gestaltungswillen der deutschen NATO-Politik nach 1990 hatte.

3.3.3 *Kompatibilität des institutionalistischen Ansatzes mit ideellen Faktoren*

Die Bedeutung ideeller und kultureller Einflussfaktoren auf staatliche Außen- und Sicherheitspolitik hat mit dem Ende des Kalten Krieges zugenommen. Während die Zeit der Blockkonstellation durch verhältnismäßig klare und homogene Bedrohungswahrnehmungen und Verhaltenserwartungen gekennzeichnet war, stellte sich die neue internationale Lage nach 1990 als vielschichtig, komplex und unbeständig dar. Mit der neuen Unsicherheit in der internationalen Politik traten auch die nationalen Wahrnehmungen und Besonderheiten in der Si-

³¹⁸ Vgl. insbesondere Wolf, *The Doubtful Mover*.

cherheitspolitik stärker in den Vordergrund.³¹⁹ Die systematische Untersuchung ideeller und kultureller Einflussfaktoren auf nationale Sicherheitspolitiken in den Teildisziplinen der Internationalen Beziehungen und Außenpolitikanalyse setzte jedoch bereits in den 1970er Jahren ein.³²⁰

Als wesentlicher Forschungsstrang kristallisierte sich die Untersuchung der außenpolitischen bzw. strategischen Kultur heraus. Jack Snyder definierte strategische Kultur als „the body of attitudes and beliefs that guides and circumscribes thought on strategic questions, influences the way strategic issues are formulated, and sets the vocabulary and the perceptual parameters of strategic debate.“³²¹ Dies schließt die Wahrnehmung der Notwendigkeit, Effektivität, Angemessenheit und Wünschbarkeit unterschiedlicher politischer Optionen ein.³²² Im Brennpunkt der kulturellen Linse steht die Wahrnehmung von Sicherheitsbedrohungen und -risiken sowie von angemessenen und wirkungsvollen Strategien, um diesen zu begegnen:

„Strategic culture as a system of symbols embodies assumptions about what the security problematique is, and therefore about how to deal best with it. In principle, then, strategic culture ought to embody preferred methods for responding to the threat environment.“³²³

Ideen haben in diesem Zusammenhang die Funktion von mentalen Landkarten (*road maps*), die politischen Akteuren in einem durch ein hohes Maß an Komplexität gekennzeichneten Umfeld erlauben, fundierte Entscheidungen zu treffen.³²⁴ Die zugrunde liegenden Vorstellungen

³¹⁹ Mit den Worten von Valerie Hudson sind dies die „domestic idiosyncrasies of nations“. Hudson, Valerie M. (1997), „Culture and Foreign Policy: Developing a Research Agenda“, in: Hudson, Valerie M. (Hrsg.), *Culture & Foreign Policy*, Boulder und London, Lynne Rienner Publishers, S.1-24, hier: S.1. Vgl. auch Gaenslen, Fritz (1997), „Advancing Cultural Explanations“, in: Hudson, Valerie M. (Hrsg.), *Culture & Foreign Policy*, Boulder und London, Lynne Rienner Publishers, S.265-79, hier: S.267-68. Für eine Diskussion dieses Sachverhalts im Zusammenhang mit der deutschen Sicherheitspolitik vgl. beispielsweise Katzenstein, Same War - Different Views: Germany, Japan, and Counterterrorism; Duffield, World Power Forsaken, S.27 und Meiers, Franz-Josef (1996), *NATO's Peacekeeping Dilemma*, Bonn, Europa-Union Verlag, S.13.

³²⁰ Für einen Überblick der Forschung zur strategischen Kultur vgl. Johnston, Alastair I. (1995), *Cultural Realism. Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History*, Princeton, Princeton University Press; Lantitis, Jeffrey S. (2002), „Strategic Culture and National Security Policy“, in: *International Studies Review* 4(3), S.87-113.

³²¹ Zitiert nach Johnston, *Cultural Realism*, S.5.

³²² Ebd., S.21. John Duffield nennt dies nationale Prädispositionen, verstanden als „estimations of the necessity, effectiveness, appropriateness, and thus desirability of alternative policies.“ Duffield, John S. (1998), „Explaining National Security Policy: A Framework of Analysis“, in: ders., *Worldpower Forsaken. Political Culture, International Institutions, and German Security Policy After Unification*, Stanford, Stanford University Press, S.13-39, hier: S.20.

³²³ Johnston, *Cultural Realism*, S.39.

³²⁴ Vgl. Goldstein, Judith und Keohane, Robert O. (1993), „Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework“, in: dies. (Hrsg.), *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change*, Ithaca und London, Cornell University Press, S.3-30, hier: S.12; Siedschlag, Alexander (2006), „Strategische Kulturanalyse: Deutschland, Frankreich und die Transformation der NATO“, in: ders. (Hrsg.), *Methoden der sicherheitspolitischen Analyse. Eine Einführung*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.22-48, hier: S.23.

gen und Normen sind dabei nicht individueller, sondern kollektiver Natur. Sie werden von der ganzen Gesellschaft oder von identifizierbaren Gruppen in der Gesellschaft geteilt.³²⁵ Sie sind intersubjektiv, überdauern längere Zeiträume³²⁶ und leiten sich ab von gemeinsamen historischen Erfahrungen, die durch einen gesellschaftlichen Verständigungsprozess interpretiert und verfestigt werden. Kulturelle Faktoren bilden einen wesentlichen Referenzrahmen für sicherheitspolitische Strategien und Entscheidungen und konditionieren somit die Handlungsmöglichkeiten der Außenpolitik.³²⁷

Seit dem Umbruch des Staatensystems Ende der 1980er Jahre forderten ideenbasierte Ansätze verstärkt die bis dahin dominierenden rationalistischen Theorien des strukturellen Realismus und des funktionalen Institutionalismus heraus. Einige Theorien wurden von ihren Vertretern als Alternative bzw. Konkurrenz zum Institutionalismus/Neorealismus begriffen, andere wiederum negierten die Dialogmöglichkeiten aus ontologischen und epistemologischen Gründen gänzlich. Ein wesentlicher Strang der ideenbasierten Forschung zielte jedoch auf die Erweiterung, Ergänzung oder Relativierung der rationalistischen Perspektive – und nicht darauf, sie *grundsätzlich* in Frage zu stellen.³²⁸ Gleichzeitig begannen auch Vertreter des strukturellen Realismus und des Institutionalismus, ihre Analysen für ideelle Faktoren zu öffnen. Ein Beispiel dafür ist Stephen Walt, der sich einerseits am realistischen Theorierahmen orientiert,

³²⁵ Vgl. Katzenstein, Peter (1996), „Introduction: Alternative Perspectives on National Security,“ in: ders. (Hrsg.), *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, New York, Columbia University Press, S.1-32, hier: S.5.

³²⁶ Vgl. Johnston, *Cultural Realism*, S.38.

³²⁷ Vgl. Siedschlag, *Strategische Kulturanalyse*, S.23 und Lantis, *Strategic Culture and National Security Policy*, S.107-09.

³²⁸ Nach Auffassung von Jeffrey Lantis verfolgt die Mehrzahl der Vertreter der strategischen Kulturanalyse das bescheidenere Ziel, den Faktor Kultur wieder stärker in der Analyse nationaler Sicherheitspolitiken zu verankern. Lantis, Jeffrey S. (2002), *Strategic Dilemmas and the Evolution of German Foreign Policy Since Unification*, Westport und London, Praeger, S.113. Diese Entwicklung kann auch in dem größeren Kontext der so genannten „Dritten Debatte“ in den Internationalen Beziehungen gesehen werden, die sich im Kern um eine Annäherung zwischen dem rationalistischen und dem konstruktivistischen Forschungsansatz drehte. So sieht Emmanuel Adler beispielsweise den Konstruktivismus als Schnittmenge (*Middle Ground*) zwischen rationalistischen Theorien und interpretativen Ansätzen (Postmodernismus, Poststrukturalismus, Kritische Theorien). Adler, *Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics*. Vgl. auch Krell, Gert (2004), „Konstruktivismus,“ in: ders., *Weltbilder und Weltordnung. Einführung in die Theorie der Internationalen Beziehungen*, Baden-Baden, Nomos, S.345-73, hier: S.366. In ihrer noch immer grundlegenden Arbeit zur Regime- und Institutionenforschung schlagen Hasenclever, Mayer und Rittberger eine kausale Verknüpfung zwischen interessenbasierten bzw. rationalistischen und wissens- bzw. ideenbasierten Theorien vor. Danach ergibt sich eine Art Arbeitsteilung, wonach ideenbasierte Ansätze die *Entstehung* von Interessen und Präferenzen (besser) erklären können, während interessenbasierte Ansätze darauf aufbauend für die Erklärung der strategischen Interaktionen zwischen den Akteuren zuständig wären. Hasenclever; Mayer und Rittberger, *Theories of International Regimes*. Umgekehrt haben auch einige Rationalisten die Vereinbarkeit ihres jeweiligen Ansatzes mit der konstruktivistischen Kritik hervorgehoben, so beispielsweise Otto Keck, der von der „sozialen Konstruktion des Rational-Choice-Ansatzes“ spricht. Keck, Otto (1997), „Zur sozialen Konstruktion des Rational-Choice-Ansatzes. Einige Klarstellungen zur Rationalismus-Konstruktivismus-Debatte,“ in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 4(1), S.139-51.

andererseits jedoch mit seinem Konzept der Bedrohungswahrnehmung subjektive Faktoren in die Analyse mit einbezieht.³²⁹

Rationalistische und ideenbasierte Theorien sind somit nicht *a priori* inkompatibel. Die Annahme exogener Interessen ist nicht gleichbedeutend mit der Feststellung, dass ideelle Faktoren keinen langfristigen Einfluss auf Interessenwahrnehmungen haben. Auch der Materialismus schließt nicht aus, dass die Wahrnehmung, Definition und Gewichtung von materiellen Faktoren durch Wertvorstellungen beeinflusst werden.

In ihrem Sammelband zu ideellen Einflussfaktoren auf staatliche Außenpolitik gehen Judith Goldstein und Robert Keohane von einem rationalistischen und institutionalistischen Ausgangspunkt aus: „In this volume we seek to show that ideas matter for foreign policy, even when human beings behave rationally to achieve their ends. [...] [T]his volume criticizes approaches that deny the significance of ideas, but does not challenge the premise that people behave in self-interested and broadly rational ways.“³³⁰ Die Herausgeber unternehmen damit den Versuch einer kulturellen Erweiterung des Institutionalismus. Die Autoren des Sammelbandes von Valerie Hudson über die kulturellen Grundlagen der Außenpolitikanalyse argumentieren in eine ähnliche Richtung. Die Herausgeberin selbst geht davon aus, dass „the study of differences in rational choice from culture to culture will become a growth field in the near future.“³³¹

Peter Katzenstein und Alastair Johnston sind zwei prominente Vertreter der strategischen Kulturforschung, die sich um die Erweiterung der dominierenden rationalistischen Theorien bemüht haben. Katzenstein und seine Koautoren untersuchen nationale Sicherheitspolitiken aus der Perspektive des soziologischen Institutionalismus und fragen danach, wie internationale Strukturen und Institutionen staatliche Identitäten und Interessendefinitionen beeinflussen: „Put briefly, this book makes problematic the state interests that predominant explanations of national security often take for granted.“³³² Dabei bleibt ihr Analyserahmen jedoch mit dem Strukturalismus und auf wissenschaftstheoretischer Ebene mit dem Positivismus verbunden.³³³ Auch Alastair Johnston betrachtet seinen Begriff der strategischen Kultur als kompati-

³²⁹ Walt, Stephen M. (1987), *The Origins of Alliance*, Ithaca, Cornell University Press.

³³⁰ Goldstein und Keohane, *Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework*, S.5.

³³¹ Hudson, *Culture and Foreign Policy: Developing a Research Agenda*, S.17.

³³² Katzenstein, *Introduction: Alternative Perspectives on National Security*, S.1.

³³³ Der übergreifende theoretische Ansatz des Sammelbandes zeichnet sich durch einen ausgeprägten Strukturalismus aus: Normen, Institutionen und Kultur werden als Struktur begriffen, die staatliche Identitäten und sicherheitspolitisches Verhalten beeinflusst. Dem Ansatz liegt darüber hinaus ein traditionelles, kausales Wissenschaftsverständnis zugrunde. Kultur wird als eine Variable behandelt, die sich im Prinzip wissenschaftlich messen lässt, ebenso wie ihre kausale Wirkung auf nationale Sicherheitspolitik. Ideen und Interessen werden dabei anders als bei reflexiv-konstruktivistischen Theorien analytisch voneinander unterschieden und getrennt. Schließlich lehnen die Autoren auch eine eigene interpretative bzw. hermeneutische Methodologie ab. Jepperson;Wendt und Katzenstein, *Norms, Identity, and Culture in National Security*.

bel mit einer begrenzten Form von Rationalität (*limited rationality*).³³⁴ Er hat dabei zudem versucht, konkrete Wege aufzuzeigen, um materielle und nichtmaterielle Analysefaktoren miteinander zu verknüpfen: „Decision-makers [...] are sensitive to structural or exogenous conditions (i.e. relative capabilities) in a culturally unique way.“³³⁵

Zusammenfassend bleibt für den Gegenstand der vorliegenden Arbeit festzuhalten, dass die Gewichtung institutioneller Funktionen und die Perzeption der damit verbundenen Sicherheits- und Einflussinteressen durch die relevanten Akteure auch ideelle und kulturell vermittelte Grundlagen haben.³³⁶ Sicherheitsinstitutionen schaffen Kooperationsanreize, indem sie es den Mitgliedstaaten ermöglichen, die für sie zentralen Interessen der Sicherheits- und Einflusswahrung effektiver zu verfolgen. Verändert sich das internationale Umfeld in gravierender Weise – wie nach dem Ende des Kalten Krieges oder nach dem 11. September 2001 geschehen – dann geraten Sicherheitsinstitutionen unter erheblichen Anpassungsdruck. Mitgliedstaaten reagieren auf diese Veränderungen auf der Grundlage eines je eigenen Verständnisses ihrer Sicherheits- und Einflussinteressen.

³³⁴ Johnston, *Cultural Realism*, S.1.

³³⁵ Ebd., S.53.

³³⁶ Katzenstein betrachtet die Debatte zwischen dem rationalistischen und dem konstruktivistischen Paradigma als einen wichtigen Bereich zukünftiger Forschung: „Such debates sometimes bring radically different perspectives closer together. Some rationalists, for example, are in the early stages of seeking an active engagement with students of culture.“ Katzenstein, Peter (1996), „Conclusion: National Security in a Changing World,“ in: ders. (Hrsg.), *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, New York, Columbia University Press, S.498-537, hier: S.527.

4. Kapitel

Deutschland und die Osterweiterungen der Nordatlantischen Allianz

„The Parties may, by unanimous agreement, invite any other European state in a position to further the principles of this Treaty and to contribute to the security of the North Atlantic area to accede to this Treaty.“

Artikel 10 des Washingtoner Vertrages
vom 4. April 1949

4.1 Neue Problemlagen und neue Funktionen: Die euro-atlantischen Sicherheitsinstitutionen nach dem Ende des Kalten Krieges

4.1.1 Die veränderte Sicherheitslage in Europa

1990 wurde für Deutschland und Europa zum „Jahr der Erfüllung“.³³⁷ Die beiden deutschen Staaten vereinten sich friedlich und in freier Selbstbestimmung, während im Osten Europas demokratisch gewählte Regierungen die kommunistischen Diktaturen ablösten. Die Sicherheitslage in Europa verbesserte sich in kürzester Zeit dramatisch und die Vision eines erstmals geeinten Europas wurde zu einer realen Option. Im Juli stellten die Regierungen der NATO in der Londoner Erklärung gemeinsam fest: „Europe has entered a new promising era. Central and Eastern Europe is liberating itself. The Soviet Union has embarked on the long journey toward a free society.“³³⁸ Die Charta von Paris, die alle KSZE-Staaten einschloss, stand ebenfalls unter dem Zeichen der grundlegenden politischen Erneuerungen auf dem Kontinent.³³⁹

Der Umbruch wirkte sich besonders positiv auf die Bundesrepublik Deutschland aus. Sie verlor ihre prekäre Lage als Frontstaat der Blockkonfrontation. Verteidigungsminister Gerhard Stoltenberg bezeichnete dies als eine „fundamentale Verbesserung der geostrategischen Lage unseres Landes“, da von den Streitkräften der östlichen Nachbarn „keinerlei Risiko mehr für den Westen“ ausgehe.³⁴⁰ Abgesichert wurden diese positiven Veränderungen durch eine deut-

³³⁷ Genscher, Hans-Dietrich (3.2.1991), „Eine Vision für ganz Europa. Rede des Bundesministers des Auswärtigen am 3. Februar 1991 vor dem 'World Economic Forum' in Davos,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1991(14), S.89-95.

³³⁸ NATO (5.-6.7.1990), London Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, London.

³³⁹ KSZE (19.-21.11.1990), Charter of Paris for a New Europe, Paris.

³⁴⁰ Stoltenberg, Gerhard (13.3.1991), „Zukunftsaufgaben der Bundeswehr im vereinten Deutschland. Rede des Bundesministers der Verteidigung auf der Kommandeurtagung der Bundeswehr am 13. März 1991 in Bonn,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1990(52), S.405-09.

liche Verbesserung der bilateralen Beziehungen zur Sowjetunion unter Michael Gorbatschow, die ihren sichtbaren Ausdruck im Moskauer Vertrag vom 14. September 1990 fand. Das Dokument schrieb förmlich fest, dass sich beide Seiten nicht mehr als Gegner betrachteten und stattdessen auf ein Verhältnis des Vertrauens und der Zusammenarbeit hinarbeiten wollten.³⁴¹

Die vollständige Umsetzung des bereits 1987 vereinbarten Abkommens zur Beseitigung aller landgestützten Mittelstreckenwaffen (INF-Vertrag), der Abschluss des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa (VKSE) und schließlich der Beginn des Rückzugs der sowjetischen Truppen aus der Mitte Europas untermauerten aus Sicht des Westens und der Bundesrepublik den Umbruch der Sicherheitslage.³⁴²

Trotz dieser positiven Gesamtentwicklung blieben auch nach 1990 vielfältige Problemlagen und Interessengegensätze bestehen. Sie stellten neue Anforderungen an die europäischen Strukturen und verlangten nach institutionellen Lösungen.³⁴³ Die unmittelbaren militärischen Bedrohungen und Risiken verloren nach dem Ende des Ost-West-Konflikts an Bedeutung, aber sie verschwanden nicht völlig. Die kriegerischen Auseinandersetzungen am Persischen Golf und im auseinander fallenden Jugoslawien verdeutlichten, dass der Frieden auch in der neuen Ordnung nicht gesichert war. Der Zerfall der Sowjetunion war ebenfalls mit Unwägbarkeiten verbunden, die angesichts der enormen nuklearen und konventionellen Arsenale, der damit verbundenen Gefahren der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und der aggressiven Formen des Nationalismus in einigen Nachfolgestaaten der Sowjetunion³⁴⁴ auch militärische Risiken für den Westen bargen.

Vor diesem Hintergrund formulierte die Bundesregierung deutlich ihr Interesse, die politische und militärische Präsenz der Vereinigten Staaten von Amerika auf dem europäischen Kontinent auch weiterhin zu erhalten.³⁴⁵ In den USA wurden dagegen jene Stimmen lauter, welche die Mission ihres Landes in Europa mit dem Ende des Kalten Krieges als erfüllt ansahen und

³⁴¹ Vgl. Funke, Manfred (1991), „Deutsch-Sowjetische Beziehungen in einem neuen Europa,“ in: Rauch, Andreas M. (Hrsg.), Europäische Friedenssicherung im Umbruch, München, Verlag für Wehrwissenschaften, S.34-42, hier: S.35.

³⁴² Vgl. Wegener, Henning (1991), „Die Rolle des Atlantischen Bündnisses in einer künftigen europäischen Sicherheitsordnung,“ in: Rauch, Andreas M. (Hrsg.), Europäische Friedenssicherung im Umbruch, München, Verlag für Wehrwissenschaften, S.158-67, hier: S.159.

³⁴³ Vgl. Staack, Michael, et al. (1992), „Aufbruch nach Gesamteuropa? Perspektiven der gesamteuropäischen Zusammenarbeit für die 1990er Jahre,“ in: Staack, Michael (Hrsg.), Aufbruch nach Gesamteuropa. Die KSZE nach der Wende im Osten, Münster, LIT, S.367-91, hier: S.390.

³⁴⁴ Vgl. Forndran, Erhard (1993), „Herausforderungen und Chancen europäischer Sicherheit nach der Auflösung der Sowjetunion,“ in: Forndran, Erhard und Pohlmann, Hartmut (Hrsg.), Europäische Sicherheit nach dem Ende des Warschauer Paktes, Baden-Baden, Nomos, S.11-114, hier: S.36.

³⁴⁵ Vgl. Stoltenberg, Gerhard (1.5.1990), „Deutsche Einheit und europäische Sicherheit. Rede von Bundesminister Dr. Stoltenberg vor dem Institut für deutsche Gegenwartsstudien der Johns Hopkins University am 1. Mai 1990 in Washington,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1990(52), S.405-09. Bundeskanzler Helmut Kohl betrachtete die amerikanische Präsenz weiterhin als zentrale transatlantische Absicherung des europäischen Integrationsprozesses.

daher für einen Rückzug bzw. für einen neuen Isolationismus plädierten.³⁴⁶ Damit wiederum drohte eine Renationalisierung westlicher Sicherheitspolitik, die zu einer Singularisierung der Bundesrepublik Deutschland gegenüber den Herausforderungen in Osteuropa führen konnte.³⁴⁷

Hinzu traten die außenpolitischen Herausforderungen im Zusammenhang mit der deutschen Vereinigung. Die Bundesrepublik stieß mit ihrem auf nun 375.000 km² gewachsenen Territorium und einer Bevölkerung von zirka 80 Mio. Menschen zunächst auf Misstrauen und Widerstände bei den europäischen Nachbarn. Außenpolitische Initiativen etwa im Baltikum oder auf dem Balkan standen bald unter dem Verdacht des deutschen Unilateralismus³⁴⁸ – das „deutsche Problem“ schien sich somit zunächst noch zu verschärfen anstatt nun dauerhaft gelöst zu werden.³⁴⁹ Das aus der historischen Erfahrung geborene Misstrauen setzte auch der deutschen Politik gegenüber Osteuropa klare Grenzen.³⁵⁰ Außenminister Hans-Dietrich Genscher und Verteidigungsminister Stoltenberg warnten bereits Anfang 1990 vor der Gefahr eines „zwischen West und Ost schwankende[n] Deutschland[s]“. ³⁵¹ Die historische Lehre der Isolation und Gegenkoalitionen im Falle deutscher Sonderwege leitete daher auch die neue Sicherheitspolitik an und konservierte den Bedarf nach multilateraler Absicherung der Politik in West und Ost.

Zu diesen bekannten Problemlagen kamen neue Herausforderungen im Verhältnis zum östlichen Europa hinzu, die sich „durch Instabilität, hohe Dynamik, geringe politische Steuerungskapazität und vielfache Unsicherheit“ auszeichneten.³⁵² Als Hauptursachen für die In-

³⁴⁶ Vgl. Forndran, Herausforderungen und Chancen europäischer Sicherheit nach der Auflösung der Sowjetunion, S.51; Weidenfeld, Werner (1990), „Europa im Umbruch: Perspektiven einer neuen Ordnung des Kontinents“, in: Weidenfeld, Werner und Stützle, Walther (Hrsg.), Abschied von der alten Ordnung: Europas neuen Sicherheit, Gütersloh, Verlag Bertelsmann Stiftung, S.7-17, hier: S.13.

³⁴⁷ Mit dem Rückzug der USA aus Europa drohte, dass Großbritannien sich wieder stärker auf sich selbst zurückziehen und primär der *special relationship* mit Washington widmen würde. Frankreich wurde unterstellt, sich vor allem um Südeuropa und den Mittelmeerraum kümmern zu wollen. Vgl. Funke, Deutsch-Sowjetische Beziehungen in einem neuen Europa, S.41.

³⁴⁸ Vgl. Forndran, Herausforderungen und Chancen europäischer Sicherheit nach der Auflösung der Sowjetunion, S.50.

³⁴⁹ Vgl. Staack, Michael (1992), „Deutschland in Gesamteuropa. Die KSZE und die Bundesrepublik Deutschland“, in: ders. (Hrsg.), Aufbruch nach Gesamteuropa. Die KSZE nach der Wende im Osten, Münster, LIT, S.118-76, hier: S.140.

³⁵⁰ Vgl. Funke, Deutsch-Sowjetische Beziehungen in einem neuen Europa, S.39.

³⁵¹ Stoltenberg, Gerhard und Genscher, Hans-Dietrich (19.2.1990), „Sicherheitspolitische Fragen eines künftigen geeinten Deutschland. Gemeinsame Erklärung des Bundesministers des Auswärtigen und des Bundesministers der Verteidigung am 19. Februar 1990“, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1990(28), S.218.

³⁵² Forndran, Herausforderungen und Chancen europäischer Sicherheit nach der Auflösung der Sowjetunion, S.16. Vgl. auch Bühl, Hartmut (1993), „Politische, wirtschaftliche und militärische Bedingungen europäischer Sicherheit“, in: Forndran, Erhard und Pohlmann, Hartmut (Hrsg.), Europäische Sicherheit nach dem Ende des Warschauer Paktes, Baden-Baden, Nomos, S.189-206, hier: S.191. Vgl. auch den von der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Ebenhausen herausgegebenen Sammelband, der eine der ersten umfassenden deutschsprachigen Analysen der veränderten sicherheitspolitischen Lage in Europa nach dem Um-

stabilität wurden politische Blockaden der Reformprozesse, wirtschaftliche Rezession und wiederauflebende Nationalismen identifiziert. Aus Sicht der Bundesregierung waren die neuen Risiken und Gefahren primär ökonomischer, sozialer und politischer Natur, hatten jedoch das Potential, sich auch zu militärischen Risiken auszuweiten.³⁵³ Darüber hinaus ließen sich diese Entwicklungen im östlichen Europa aus mehreren Gründen nicht vom Rest des Kontinents isolieren. So wurde ein enger Zusammenhang zwischen der Entwicklung hin zu Marktwirtschaft und Demokratie einerseits und der Reduzierung der außenpolitischen Gewaltbereitschaft gesehen.³⁵⁴ Außerdem führten die internationale Verflechtung und die anhaltende Verbreitung moderner Waffentechnik dazu, dass „die strategischen Distanzen zusammenschrumpfen.“³⁵⁵ Schließlich wurde die Befürchtung geäußert, dass westliche Staaten unter Umständen in krisenhafte Entwicklungen im östlichen Europa hineingezogen werden könnten.³⁵⁶

Somit war die Feststellung der NATO im Juni 1991, dass „unsere Sicherheit mit der aller anderen europäischen Staaten untrennbar verknüpft“ ist, mehr als nur eine Leerformel.³⁵⁷ Trotz dieser gesamteuropäischen Problemlagen unterschieden sich die Entwicklungen in Mittelost- und Südosteuropa sowie in der ehemaligen Sowjetunion jedoch in wesentlichen Aspekten voneinander, so dass eine differenzierte Betrachtung notwendig ist.³⁵⁸ Südosteuropa, insbe-

bruch von 1989/1990 darstellt. Heydrich, W., et al. (1992), Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente, Baden-Baden, Nomos.

³⁵³ Vgl. Kohl, Helmut (2.4.1992), „Erklärung der Bundesregierung zu aktuellen Fragen der deutschen Außenpolitik am 2. April 1992 vor dem Deutschen Bundestag,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1992(35), S.333-36.

³⁵⁴ Vgl. Forndran, Herausforderungen und Chancen europäischer Sicherheit nach der Auflösung der Sowjetunion, S.110; von Plate, Bernhard (1994), „Ost- und Mittelosteuropa: Eine Herausforderung für KSZE und NATO,“ in: ders. (Hrsg.), Europa auf dem Weg zur kollektiven Sicherheit? Konzeptionelle und organisatorische Entwicklungen der sicherheitspolitischen Institutionen Europas, Baden-Baden, Nomos, S.71-94, hier: S.77. Vgl. auch Kohl, Helmut (6.2.1993), „Die Sicherheitsinteressen Deutschlands. Rede des Bundeskanzlers am 6. Februar 1993 anlässlich der 30. Konferenz für Sicherheitspolitik in München,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1993(13), S.101-05.

³⁵⁵ Stoltenberg, Zukunftsaufgaben der Bundeswehr im vereinten Deutschland. Rede des Bundesministers der Verteidigung am 13. März 1991. Vgl. auch Bundeskanzler Kohl, der das Risiko wachsender Migrations- und Flüchtlingsströme anspricht. Kohl, Erklärung der Bundesregierung zu aktuellen Fragen der deutschen Außenpolitik am 2. April 1992.

³⁵⁶ Vgl. Asmus, Ronald D.; Kugler, Richard und Larrabee, Stephen F. (1993), „Building a New NATO,“ in: Foreign Affairs 72(6), S.28-40, hier: S.30. Die Glaubwürdigkeitsfrage wird von Bernhard von Plate anhand einer rhetorischen Frage erörtert: „Könnte die NATO einen Konflikt zwischen der Russischen Föderation und der Ukraine unbeschadet überstehen, wenn sie [von Polen] um Beistand gefragt wird, ohne dem Ersuchen indessen entsprechen zu können?“ von Plate, Ost- und Mittelosteuropa, S.73.

³⁵⁷ Kopenhagener Erklärung zu Mittelost und Osteuropa, zitiert nach: von Plate, Ost- und Mittelosteuropa, S.72.

³⁵⁸ An dieser Stelle ist eine Präzisierung der geographischen Bezeichnungen in diesem Kapitel sinnvoll. Mit dem Begriff Mitteleuropa ist ein politisches Konzept gemeint, dass erst nach dem Ende des Kalten Krieges an Bedeutung gewann, da es die Ost-West-Konfliktlinie überbrückte. Geographisch schließt es die ehemals östliche Peripherie des Westens (v.a. die Bundesrepublik Deutschland, Österreich) und die ehemals westliche Peripherie des Warschauer Paktes ein. Letztere ist im Wesentlichen deckungsgleich mit Mittelosteuropa, das die Visegrad-Länder Polen, Ungarn, Tschechien und Slowakei umfasst. Osteuropa bezeichnet die Staa-

sondere die jugoslawischen Nachfolgestaaten, bedeuteten eine besondere Herausforderung, da sich die dortigen machtpolitischen Konflikte bald in kriegerischen Auseinandersetzungen entluden und sich damit politischen und wirtschaftlichen Lösungsansätzen entzogen.³⁵⁹ Folglich scheiterten diese Instrumente, während der Westen zum militärischen Krisenmanagement zunächst noch nicht in der Lage war.³⁶⁰ Erst allmählich fanden sich die Staaten Westeuropas und Nordamerikas bereit, auch militärische Mittel einzusetzen und die bestehenden Sicherheitsinstitutionen – in erster Linie die NATO – entsprechend neu auszurichten. Die Problemlagen in Südosteuropa werden daher im 5. Kapitel dieser Arbeit, das sich mit dem militärischen Krisenmanagement beschäftigt, erörtert werden.

Russland blieb auch nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion der Staat mit der größten zusammenhängenden Landmasse der Welt und ist damit nicht nur eine europäische, sondern auch eine asiatische Macht. Allein dieser Umstand ließ die vollständige Integration in die westlichen Sicherheitsinstitutionen (EG und NATO) als illusorisch erscheinen.³⁶¹ Aufgrund der Bedeutung des Landes und wegen der unsicheren politischen Entwicklungen in Moskau bestand jedoch Einigkeit in der außenpolitischen Elite Deutschlands, dass europäische Sicherheit nur mit und nicht gegen Rußland zu erreichen sei.³⁶² Kooperation und Partnerschaft wurden daher zentrales Ziel deutscher und europäischer Sicherheitspolitik gegenüber Russland.³⁶³

Anders als in Südosteuropa waren die Herausforderungen und Unsicherheiten in Mittelosteuropa, d.h. in erster Linie Polen, Ungarn und Tschechoslowakei, weniger durch ethnisch-territoriale als durch wirtschaftliche und soziale Verwerfungen sowie durch schwierige politische Reformprozesse gekennzeichnet. Diese Konflikte blieben zumeist unterhalb der Schwelle offener Gewaltausübung.³⁶⁴ Nach Auffassung von James F. Brown stellte die Möglichkeit

tengruppe der baltischen Länder, Weißrussland, Ukraine und Russland. Südosteuropa bezeichnet die Staaten des ehemaligen Jugoslawiens und schließt zudem Rumänien und Bulgarien ein.

³⁵⁹ Vgl. Brown, James F. (1992), „Aktuelle und potentielle Konfliktmöglichkeiten in Südosteuropa,“ in: Heydrich, Wolfgang, et al. (Hrsg.), Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente, Baden-Baden, Nomos, S.395-412, hier: S.401.

³⁶⁰ Vgl. van Eekelen, Wim F. (1994), „The Future of Multinational Security Institutions,“ in: von Plate, Bernhard (Hrsg.), Europa auf dem Weg zur kollektiven Sicherheit? Konzeptionelle und organisatorische Entwicklungen der sicherheitspolitischen Institutionen Europas, Baden-Baden, Nomos, S.29-47, hier: S.31.

³⁶¹ Vgl. Funke, Deutsch-Sowjetische Beziehungen in einem neuen Europa, S.38; van Eekelen, The Future of Multinational Security Institutions, S.29.

³⁶² Vgl. Rühle, Volker (8.10.1993), „Europäische Einigung und transatlantische Partnerschaft. Rede von Bundesminister Rühleam 8. Oktober 1993 an der Karls-Universität in Prag,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1993(86), S.981-84.

³⁶³ Vgl. Timmermann, Heinz und Vogel, Heinrich (1996), „Konsequenzen für die Politik des Westens,“ in: Vogel, Heinrich (Hrsg.), Rußland als Partner der europäischen Politik, Köln, Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, S.38-51, hier: S.44.

³⁶⁴ Vgl. Brown, James F. (1992), „Konfliktmöglichkeiten in Mittelosteuropa,“ in: Heydrich, Wolfgang, et al. (Hrsg.), Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente, Baden-Baden, No-

des Auseinanderbrechens der Tschechoslowakei (CSFR) den größten potentiellen Krisenherd in Mitteleuropa, insbesondere mit Blick auf die ungarische Minderheit im slowakischen Teil des Landes, dar.³⁶⁵ In der bundesdeutschen sicherheitspolitischen Diskussion nahm die Gefahr eines gewaltsamen Auseinanderbrechens der CSFR dagegen nur einen untergeordneten Stellenwert ein.³⁶⁶ Weitaus intensiver wurde die Frage nach der Zukunft der Reformanstrengungen beim polnischen Nachbarn erörtert. Nach der Befreiung von der kommunistischen Herrschaft und den anfänglichen Reformserfolgen wuchs im Westen die Sorge vor einer politischen Polarisierung und einer Trendwende hin zum Autoritarismus.³⁶⁷ Ungarn dagegen zeichnete sich durch eine stabile Regierung und durch ein funktionierendes parlamentarisches System aus.³⁶⁸

In ganz Osteuropa spielten zudem außen- und sicherheitspolitische Probleme eine wichtige Rolle. Das Vakuum, welches der Warschauer Pakt hinterlassen hatte, musste gefüllt werden, um die Sicherheitsbedürfnisse dieser Staaten zu befriedigen. Da die Wiederbelebung des Warschauer Paktes keine realistische Option war, drohten nationale Alleingänge oder gar ein neues regionales Sicherheitsbündnis. Im Juni 1990 warnte Stoltenberg davor, dass „die neuen Demokratien in Osteuropa ihre Eigenständigkeit auch in sicherheitspolitischen Fragen beanspruchen.“³⁶⁹ Eine sicherheitspolitische Eigendynamik in der Mitte Europas hätte jedoch einen Einflussverlust des Westens und möglicherweise ein Festschreiben der Ungleichgewichte und Konfliktpotentiale in der Region bedeutet.³⁷⁰

4.1.2 Funktionen der institutionellen Kooperation und Integration

Die spezifisch-militärische Aufgabe der Sicherheitswahrung und der kollektiven Verteidigung gegen äußere Bedrohungen wurde angesichts der weiterhin beträchtlichen russischen Militärpotentiale und der fortbestehenden Unsicherheiten über die politischen Entwicklungen in Osteuropa keineswegs obsolet. Nach dem Ende des Kalten Krieges ging es jedoch darum, diese

mos, S.351-62, hier: S.351; Forndran, Herausforderungen und Chancen europäischer Sicherheit nach der Auflösung der Sowjetunion, S.37.

³⁶⁵ Vgl. Brown, Konfliktmöglichkeiten in Mitteleuropa, S.358.

³⁶⁶ In den 20 für diesen Abschnitt der Arbeit analysierten sicherheitspolitischen Grundsatzreden des Bundeskanzlers sowie der Außen- und Verteidigungsminister zwischen Anfang 1990 und Ende 1993 wurde die Möglichkeit eines gewaltsamen Auseinanderbrechens der CSFR kein einziges Mal thematisiert.

³⁶⁷ Vgl. Brown, Konfliktmöglichkeiten in Mitteleuropa, S.355.

³⁶⁸ Vgl. ebd., S.358.

³⁶⁹ Stoltenberg, Gerhard (13.6.1990), „Künftige Perspektiven deutscher Sicherheitspolitik. Rede des Bundesministers der Verteidigung auf der 31. Kommandeurtagung der Bundeswehr am 13. Juni 1990,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1990(76), S.653-57.

³⁷⁰ Vgl. Forndran, Herausforderungen und Chancen europäischer Sicherheit nach der Auflösung der Sowjetunion, S.48.

Aufgabe mit „neuartigen Mitteln differenzierter“ zu verwirklichen.³⁷¹ So wandelte sich die Funktion der Nuklearwaffen zur „Minimalabschreckung“ bzw. zur „Absicherung und Stabilisierung eines vertraglich vereinbarten Systems gegenseitiger Sicherheit in Europa.“³⁷² Auch blieb die politische und nach innen gerichtete Funktion der Einbindung und Verankerung des vereinten Deutschlands sowie der institutionellen Absicherung der politischen und militärischen Präsenz der USA in Europa bestehen.³⁷³ Diesem Ziel diene einerseits die allgemeine Funktion der gegenseitigen Konsultationen und der kollektiven Entscheidungsfindung. Andererseits setzte sich insbesondere die Bundesregierung vehement für die Bildung multinationaler Verbände ein, um diese primär *politische* Funktion auch mit militärischen Mitteln zu untermauern. Durch Multinationalität sollte der Zusammenhalt im Bündnis auch unter den neuen Bedingungen gefestigt werden.³⁷⁴

Über diese bereits während des Kalten Krieges bestehenden Aufgaben hinaus veränderten sich die Anforderungen an die euro-atlantischen Sicherheitsinstitutionen grundlegend.³⁷⁵ Dabei traten die Ziele der Kooperation, Transformation und der Integration gegenüber den Staaten des ehemaligen Warschauer Paktes an die Spitze der europäischen Agenda. Die Entspannungskomponente der westlichen Politik gegenüber der Sowjetunion vor 1989 orientierte sich noch in erster Linie am Status quo und am Ziel der Koexistenz. Nach 1990 lautete das Ziel hingegen, der Sowjetunion bzw. Russland „bei der Festigung der Demokratie, der Gewährleistung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit sowie beim Übergang zur Sozialen Marktwirtschaft“ aktive Unterstützung zukommenzulassen.³⁷⁶ Das gleiche galt im Sinne des Stabilitätstransfers und der Aufbauhilfe auch für Mittelosteuropa. In beiden Fällen standen wirtschaftliche und politische Aspekte im Vordergrund.³⁷⁷ Für die neuen Demokratien kam die psychologische Dimension bzw. die „Suche nach Stützen in einem unsicheren Umfeld,

³⁷¹ Wegener, Die Rolle des Atlantischen Bündnisses in einer künftigen europäischen Sicherheitsordnung, S.160.

³⁷² Stoltenberg, Deutsche Einheit und europäische Sicherheit.

³⁷³ Vgl. hierzu beispielsweise die Bemerkung Stoltenbergs, der die feste institutionelle Einbindung Deutschlands im wirtschaftlichen, politischen und militärischen Bereich als „unerlässliche[n] Stabilitätsfaktor“ bezeichnete, „den Europa gerade auch in seiner Mitte braucht.“ Stoltenberg und Genscher, Sicherheitspolitische Fragen eines künftigen geeinten Deutschland. Gemeinsame Erklärung am 19. Februar 1990.

³⁷⁴ Vgl. Kohl, Regierungserklärung des Bundeskanzlers am 30. Januar 1991 vor dem Deutschen Bundestag. Die deutsch-französische Brigade oder das *Allied Rapid Reaction Corps* (ARRC) gehören zu den ersten Beispielen, wobei bald auch Nicht-Mitglieder der EG oder der NATO an diesen Strukturen teilnahmen. Der militärische Nutzen multinationaler Formation blieb zumindest nicht unumstritten, stand aber auch nicht im Vordergrund der politischen Entscheidungen. Für einen Überblick vgl. Klein, Paul und Haltiner, Karl W. (2004), „Multinationalität als Herausforderung für Streitkräfte,“ in: dies. (Hrsg.), Multinationalität als Herausforderung für die Streitkräfte, Baden-Baden, Nomos, S.7-16.

³⁷⁵ Vgl. Asmus; Kugler und Larrabee, Building a New NATO, S.32.

³⁷⁶ Kohl, Regierungserklärung des Bundeskanzlers am 30. Januar 1991 vor dem Deutschen Bundestag.

³⁷⁷ So beispielsweise Außenminister Genscher: „Die wichtigste Aufgabe, die der Westen jetzt zu erfüllen hat, ist es, dem Osten beim Umbau seiner Volkswirtschaften wirksame Hilfe zu leisten.“ Genscher, Eine Vision für ganz Europa. Rede des Bundesministers des Auswärtigen am 3. Februar 1991.

nach Ordnungsstrukturen, die Gewähr bieten für Fortschritt und Entwicklung“ hinzu.³⁷⁸ Die institutionellen Anforderungen gingen im Falle der mittelosteuropäischen Staaten über Kooperation und Transformation hinaus: Diese Länder sollten mittelfristig nicht nur kooperativ angebunden, sondern eines Tages voll integriert werden.

Aus deutscher Sicht ging es um eine weitere wesentliche Funktion, nämlich jene der Lastenteilung mit den westlichen Partnerländern bei der Aufbauhilfe für Osteuropa. Deutsche Politiker haben wiederholt darauf hingewiesen, dass die Bundesrepublik den größten materiellen Anteil dieser Hilfen übernommen habe. Nach Angaben der Bundesregierung waren dies etwa 50 Mrd. DM an finanziellen Zusagen bis 1992 (einschließlich Kreditgarantien) sowie 13 Mrd. DM für den Abzug der sowjetischen Truppen aus Ostdeutschland.³⁷⁹ Dies entsprach etwa 40 Prozent aller Hilfen für die osteuropäischen Länder, die von den 24 wichtigsten Industriestaaten zugesagt wurden.³⁸⁰ Vor diesem Hintergrund drängte Bonn mit Nachdruck auf eine Multilateralisierung der Transferaufgaben als eine weitere institutionelle Funktion nach dem Ende des Kalten Krieges.

4.1.3 Die „neue europäische Sicherheitsarchitektur“: Vorstellungen und Ziele

Welche Schlussfolgerungen zogen die relevanten sicherheitspolitischen Akteure in Bonn und andernorts aus der veränderten Lage und den neuen Anforderungen in Bezug auf die konkrete Sicherheitsarchitektur (d.h. die institutionelle Form) in Europa? Alle europäischen Hauptstädte wurden von der Dynamik der Umwälzungen seit 1989 überrascht, so dass es keinen Masterplan für die institutionelle Neugestaltung Europas gab. In Bonn, so die nüchterne Feststellung von Michael Staack, „waren die Schubladen leer.“ Vor dem Hintergrund der allgemeinen Unsicherheiten und des Zeitdrucks wurde an bewährten Strukturen festgehalten.³⁸¹ Diese galt es anzupassen und in einem kooperativen System sich gegenseitig verstärkender Institutionen optimal und arbeitsteilig zur Wirkung zu bringen – eine Zielsetzung, die nicht zuletzt von der Bundesregierung immer wieder formuliert wurde.³⁸²

³⁷⁸ Bühl, Politische, wirtschaftliche und militärische Bedingungen europäischer Sicherheit, S.196.

³⁷⁹ Vgl. Kohl, Erklärung der Bundesregierung zu aktuellen Fragen der deutschen Außenpolitik am 2. April 1992.

³⁸⁰ Vgl. Forndran, Herausforderungen und Chancen europäischer Sicherheit nach der Auflösung der Sowjetunion, S.48.

³⁸¹ Vgl. Schwarz, Deutschlands Außenpolitik im Strukturwandel Europas, S.99; Staack, et al., Aufbruch nach Gesamteuropa? S.367; Stütze, Walther (1990), „Auf dem Weg zu einer neuen europäisch-amerikanischen Sicherheitsstruktur,“ in: Weidenfeld, Werner und Stütze, Walther (Hrsg.), Abschied von der alten Ordnung: Europas neuen Sicherheit, Gütersloh, Verlag Bertelsmann Stiftung, S.19-37, hier: S.37.

³⁸² Vgl. beispielsweise Kinkel, Klaus (2.12.1993), „Stärkung der Sicherheit in Europa. Erklärung von Bundesminister Dr. Klaus Kinkel anlässlich des Herbsttreffens der NATO-Außenminister am 2. Dezember 1993 in Brüssel,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1993(111), S.1221-22.

In diesem System blieb die Nordatlantische Allianz die einzige Sicherheitsinstitution, die sowohl die feste politische Einbindung der USA in Europa als auch die volle Integration des deutschen Verteidigungsbeitrags leisten konnte. Gleiches gilt auch für die nuklear untermauerte Rückversicherung gegen die verbliebenen militärischen Risiken nach 1990. Ihre langjährig erprobte und hochgradig institutionalisierte Militärstruktur machte die NATO, mit den Worten des damaligen beigeordneten Generalsekretärs, Henning Wegener, zur „einzig funktionierenden Sicherheitsstruktur des Kontinents“.³⁸³ Die kollektive Verteidigung nach Artikel 5 des Washingtoner Vertrages sollte auch aus deutscher Sicht weiterhin die Kernaufgabe der Allianz bleiben.³⁸⁴ Neben dem militärischen Aspekt erfüllte Artikel 5 auch eine in Europa einmalige politische Funktion, da der gegenseitige Beistand die deutlichste aller möglichen Verpflichtungen bedeutete: „it will only be given if there is sufficient political maturity and common interest among its members.“³⁸⁵ Diese einzigartigen Eigenschaften machten die NATO aus Sicht der deutschen Politik zum „Sicherheits- und Stabilitätsanker“ bzw. „Fundament“ der europäischen Sicherheitsarchitektur - auch für die neuen, nach Osten gerichteten Kooperationsstrukturen.³⁸⁶

Ergänzend dazu setzte sich die deutsche Bundesregierung wie keine andere westliche Regierung für die Stärkung der politischen Dimension des Bündnisses ein. Die NATO sollte aus der Sicht Bonns die Aufgabe der Kooperation und Transformation gegenüber den Staaten des ehemaligen Warschauer Paktes mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln der militärischen Zusammenarbeit und vertrauensbildenden Maßnahmen flankieren. Daher unterstützte die deutsche Politik die entsprechenden Formulierungen und Kooperationsangebote in der Londoner Erklärung nachdrücklich. Gemeinsam mit den USA initiierte die Bundesregierung das Liaison-Konzept, das im Oktober 1991 in die Genscher-Baker-Initiative zur Gründung des Nordatlantischen Kooperationsrates (NAKR) mündete.³⁸⁷ Dieses Gremium verfügte über kei-

³⁸³ Wegener, Die Rolle des Atlantischen Bündnisses in einer künftigen europäischen Sicherheitsordnung, S.159.

³⁸⁴ Vgl. Kohl, Die Sicherheitsinteressen Deutschlands. Rede am 6. Februar 1993.

³⁸⁵ van Eekelen, The Future of Multinational Security Institutions, S.47.

³⁸⁶ Vgl. Kohl, Helmut (6.11.1991), „Erklärung der Bundesregierung zum Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der NATO in Rom, zum EG-Gipfel in Maastricht sowie zur Nahost-Friedenzkonferenz und zur Reise nach Brasilien und Chile,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1991(124), S.985-90; Kohl, Erklärung der Bundesregierung zu aktuellen Fragen der deutschen Außenpolitik am 2. April 1992; Stoltenberg, Deutsche Einheit und europäische Sicherheit. Außenminister Genscher sprach in diesem Zusammenhang vom „festen Anker in stürmischer See“. Genscher, Eine Vision für ganz Europa. Rede des Bundesministers des Auswärtigen am 3. Februar 1991. Vgl. auch Genschers Nachfolger im Amt: „Die gegenseitige Garantie der territorialen Integrität und politischen Unabhängigkeit der NATO-Mitglieder ist Voraussetzung für die erfolgreiche Gestaltung der gesamteuropäischen Sicherheit.“ Kinkel, Stärkung der Sicherheit in Europa. Erklärung am 2. Dezember 1993.

³⁸⁷ Das Liaison-Konzept wurde offiziell von Genscher und dem amerikanischen Außenminister James Baker am 10. Mai 1991 vorgestellt und sah unter anderem den institutionalisierten Austausch von Personal und Informationen durch ständige Büros der Staaten Osteuropas, inklusive Russlands, beim NATO-Hauptquartier

ne Entscheidungsbefugnisse, bot den östlichen Partnerländern zudem auch keine formale Beistandsgarantie und wurde zu diesem Zeitpunkt weder in Bonn noch in Washington als ein Schritt in Richtung Osterweiterung des Bündnisses begriffen.³⁸⁸ Stattdessen sollte es „die gegenseitige Information verbessern, die mittel- und osteuropäischen Sicherheitsvorbereitungen beeinflussen und Fehlverhalten ausschließen.“³⁸⁹ Bonn setzte sich in der Folge für die weitere Institutionalisierung des NAKR durch die Schaffung zusätzlicher Komitees und Arbeitsgruppen ein, mit denen insbesondere demokratische Reformen im Verteidigungsbereich der Partner unterstützt werden sollten.³⁹⁰

Auch die Westeuropäische Union (WEU) schuf Anfang der 1990er Jahre entsprechende Strukturen der Kooperation und Anbindung mit den mittelost- und osteuropäischen Staaten. Sie fungierte zudem als Scharnier zwischen den atlantischen und den europäischen Sicherheitsinstitutionen, indem sie das europäische Gewicht in der NATO bündelte, so für eine gerechtere Lastenteilung mit den USA sorgte und gleichzeitig als Form der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI) einen Beitrag zur Vollendung der Europäischen Politischen Union leistete.³⁹¹

Neben Kooperationsangeboten und der Unterstützung im Bereich der politischen und zivil-militärischen Transformation sollten die euro-atlantischen Sicherheitsinstitutionen aus westlicher Sicht auch eine *integrative* Funktion erfüllen, d.h. den ehemaligen Warschauer Pakt-Staaten die vollwertige Beteiligung an gemeinsamen Strukturen ermöglichen. An erster Stelle stand dabei die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), die als ein-

in Brüssel vor. Baker, James und Genscher, Hans-Dietrich (10.5.1991), US-German views on the new European and trans-atlantic architecture - statements by Secretary of State James Baker and Foreign Minister Hans-Dietrich Genscher on May 10, 1991 - transcript, <http://findarticles.com>, (letzter Zugriff am 7.8.2007). Der NAKR wurde von den Staats- und Regierungschefs am 8. November 1991 in Rom beschlossen und hielt seine konstituierende Sitzung am 20. Dezember. NATO (8. 11.1991), Rome Declaration on Peace and Cooperation. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Rome, Rom.

³⁸⁸ Vgl. Tewes, Germany, Civilian Power and the New Europe, S.150.

³⁸⁹ Forndran, Herausforderungen und Chancen europäischer Sicherheit nach der Auflösung der Sowjetunion, S.93. Arbeitsschwerpunkte des NAKR sollten unter anderem Informationsaustausch und Kooperation in den Bereichen Verteidigungsplanung, Rüstungskontrolle und zivil-militärische Beziehungen sein. Vgl. Solomon, Gerald B. (1998), The NATO Enlargement Debate, 1990-1997, Westport und London, Praeger, S.13-14.

³⁹⁰ Vgl. Wolf, The Doubtful Mover, S.202. Die Gründung des NAKR bedeutete auch einen Kompromiss zwischen der US-Regierung, die als Verfechterin einer sakrosankten NATO galt und der Bundesregierung, die sich zunächst für die Stärkung gesamteuropäischer Institutionen, insbesondere der KSZE, einsetzte. Vgl. Bühl, Politische, wirtschaftliche und militärische Bedingungen europäischer Sicherheit, S.194.

³⁹¹ Vgl. van Eekelen, The Future of Multinational Security Institutions, S.43. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang auch, das Bundeskanzler Kohl die deutsch-französische Initiative zur Gründung des Eurokorps als operativem Ausdruck der ESVI in erster Linie mit einem politischen Motiv begründete. So biete das Eurokorps „eine gute Chance, die Vorbehalte der Vergangenheit in einem gesunden Dreiecksverhältnis zwischen Frankreich, den europäischen NATO-Partnern und den USA zu überwinden.“ Kohl, Helmut (24.6.1993), „Bündnis- und Einsatzfähigkeit der Bundeswehr bleibt gewährleistet. Rede des Bundeskanzlers am 24. Juni 1993 anlässlich des Besuchs der Führungsakademie in Hamburg,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1993(58), S.609-12. Vgl. hierzu auch Wagner, Missing in Action? S.100.

zige Institution einen gesamteuropäischen Charakter unter Einschluss Nordamerikas besaß. Nur in ihrem Rahmen konnte insbesondere Russland gleichberechtigt mit den anderen europäischen Staaten an der Gestaltung gemeinsamer Politik mitwirken.³⁹² Deutschland zählte zu den aktivsten Befürwortern des Ausbaus und der operativen Stärkung der KSZE.³⁹³ Weiterreichende Vorstellungen von Außenminister Genscher zielten zunächst darauf ab, sie zu einer die alten Bündnisse überwölbenden Sicherheitsstruktur zu entwickeln. Dies erwies sich jedoch aufgrund der realen Gegebenheiten schnell als unrealistisch.³⁹⁴ Dessen ungeachtet setzte sich Bonn weiter vehement für die Institutionalisierung der KSZE ein und regte unter anderem die Gründung eines regelmäßig tagenden Rates der Außen- bzw. Verteidigungsminister, eines parlamentarischen KSZE-Gremiums sowie eines Früherkennungs- und Konfliktverhütungszentrums an. Darüber hinaus betrachtete die Bundesregierung die KSZE als einen idealen Rahmen für die Rüstungskontrollprozesse in Europa.³⁹⁵ Dennoch erwies sich die Organisation aufgrund des Konsenserfordernisses einer großen Zahl von Staaten und ihrer begrenzten operativen Handlungsfähigkeit als in vielerlei Hinsicht defizitär.³⁹⁶ Sie konnte ihre integrative Funktion gegenüber Osteuropa daher nur eingeschränkt erfüllen.

Im Einklang mit der verbreiteten Einschätzung, dass die Herausforderungen der neuen Demokratien in erster Linie im wirtschaftlichen und politischen Bereich lagen, rückte bald die Europäische Gemeinschaft in den Mittelpunkt der integrativen Dimension der Ostpolitik.³⁹⁷ Bereits Anfang 1991 setzten sich Bundeskanzler Kohl und Außenminister Genscher für eine „europäische Perspektive“ der Staaten Mittelost- und Südosteuropas im Zusammenhang mit den geplanten EG-Assoziierungsabkommen ein, die als wesentliche Stütze für die Reformprozesse angesehen wurden.³⁹⁸ Die Bundesregierung unterstützte frühzeitig den EG-Beitritt

³⁹² Vgl. von Plate, Ost- und Mitteleuropa, S.77.

³⁹³ Vgl. Staack, Deutschland in Gesamteuropa, S.172; van Eekelen, The Future of Multinational Security Institutions, S.41. Für einen umfassenden Überblick der deutschen Politik gegenüber der KSZE/OSZE vgl. Triphaus, Carsten (2001), Institutionalisierung und Konfliktprävention. Die deutsche KSZE/OSZE-Politik in den neunziger Jahren (Studien zur Deutschen und Europäischen Außenpolitik), Trier, Lehrstuhl für Internationale Beziehungen und Außenpolitik.

³⁹⁴ Zum einen musste Rücksicht genommen werden auf die Politik der USA, in deren Mittelpunkt weiterhin die NATO stand. Zum anderen verlor auch die KSZE nach der sowjetischen Zustimmung zur deutschen Vereinigung und zur Mitgliedschaft Gesamtdeutschlands in der NATO einen Teil ihrer ursprünglichen Bedeutung. Vgl. Staack, Deutschland in Gesamteuropa, S.153.

³⁹⁵ Vgl. ebd., S.150-51.

³⁹⁶ Vgl. Forndran, Herausforderungen und Chancen europäischer Sicherheit nach der Auflösung der Sowjetunion, S.107.

³⁹⁷ Vgl. Schwarz, Deutschlands Außenpolitik im Strukturwandel Europas, S.110.

³⁹⁸ Genscher, Eine Vision für ganz Europa. Rede des Bundesministers des Auswärtigen am 3. Februar 1991; Kohl, Regierungserklärung des Bundeskanzlers am 30. Januar 1991 vor dem Deutschen Bundestag.

insbesondere Polens, auch wenn sie dies von der Erfüllung der wirtschaftlichen Voraussetzungen abhängig machte.³⁹⁹

Dagegen spielte die Möglichkeit einer Aufnahme dieser Länder in die NATO innerhalb der Bundesregierung bis 1993 keine gewichtige Rolle. Entsprechende Überlegungen, die vereinzelt in akademischen Kreisen angestellt wurden, fanden in der offiziellen Politik zunächst keinen Anklang.⁴⁰⁰ Bundeskanzler Kohl erkannte die Beitrittswünsche der östlichen Nachbarn zur Nordatlantischen Allianz zwar ausdrücklich an, sah jedoch „keine einfachen Antworten“ und forderte stattdessen „behutsam gestaltende Politik [...], die der Stabilität in diesem Raum und den berechtigten Sicherheitsbedürfnissen aller unserer östlichen Nachbarn Rechnung trägt.“⁴⁰¹ Die Hauptsorge der Bundesregierung galt den zu erwartenden negativen Rückwirkungen einer NATO-Osterweiterung auf die politischen Reformbemühungen in Moskau.⁴⁰² Sie stand mit der von ihr geäußerten Zurückhaltung keineswegs alleine da. Aus unterschiedlichen Gründen sprachen sich auch die meisten NATO-Partner Anfang der 1990er Jahre gegen eine Öffnung für neue Mitglieder aus, so dass sich offiziell auch die Bündnisgremien nicht mit dem Thema befassten.⁴⁰³ Die 1992 neu ins Amt gewählte US-Administration unter William Jefferson Clinton räumte zunächst innenpolitischen Fragen und der Stabilisierung der Beziehungen zu Russland Priorität ein.⁴⁰⁴ Darüber hinaus betrachteten das amerikanische Verteidigungsministerium (Pentagon) und andere wichtige innenpolitische Akteure in den USA die Aufnahme neuer Mitglieder als eine potentielle Schwächung der Verteidigungsfähigkeit der NATO.⁴⁰⁵ Dieser Einwand wurde insbesondere auch von der britischen Regierung unter Premierministerin Margaret Thatcher geteilt.⁴⁰⁶ Frankreich stellte sich gegen die Idee einer

³⁹⁹ Vgl. Kohl, Erklärung der Bundesregierung zu aktuellen Fragen der deutschen Außenpolitik am 2. April 1992.

⁴⁰⁰ Vgl. Bühl, Politische, wirtschaftliche und militärische Bedingungen europäischer Sicherheit, S.194; Forndran, Herausforderungen und Chancen europäischer Sicherheit nach der Auflösung der Sowjetunion, S.42.

⁴⁰¹ Kohl, Die Sicherheitsinteressen Deutschlands. Rede am 6. Februar 1993.

⁴⁰² Vgl. Arora, *Germany's Civilian Power Diplomacy*, S.109. Bis zum Ende seiner Amtszeit blieb Außenminister Genscher ein erklärter Gegner der NATO-Osterweiterung.

⁴⁰³ Vgl. ebd., S.108; Asmus, Ronald D. (2002), *Opening NATO's Door. How the Alliance Remade Itself for a New Era*, New York, Columbia University Press, S.7.

⁴⁰⁴ Vgl. Eyal, *NATO's enlargement*, S.704; Goldgeier, *Not Whether but When*, S.3. Vgl. auch Knapp, Manfred (1997), „Europäische Sicherheit und die Osterweiterung der NATO aus Sicht der USA,“ in: Pradetto, August (Hrsg.), *Ostmitteleuropa, Rußland und die Osterweiterung der NATO. Perzeptionen und Strategien im Spannungsfeld nationaler und europäischer Sicherheit*, Baden-Baden, Nomos, S.251-87.

⁴⁰⁵ Vgl. Asmus, *Opening NATO's Door*, S.20.

⁴⁰⁶ Für eine detaillierte Darstellung der britischen Position vgl. Taylor, Trevor (1997), „Großbritannien und die Erweiterung der NATO,“ in: Pradetto, August (Hrsg.), *Ostmitteleuropa, Rußland und die Osterweiterung der NATO. Perzeptionen und Strategien im Spannungsfeld nationaler und europäischer Sicherheit*, Baden-Baden, Nomos, S.211-30.

Erweiterung der NATO-Mitgliedschaft, weil es darin eine nicht gewollte politische Stärkung des Bündnisses in der neuen europäischen Sicherheitslandschaft sah.⁴⁰⁷

4.2 Die erste Erweiterungsrunde des Bündnisses (1993-1997)

4.2.1 *Der Startschuss: Rühes politische Initiative im Frühjahr 1993*

4.2.1.1 *Hintergrund und Motive*

Die ersten Diskussionen darüber, ob das Nordatlantische Bündnis sich mittel- oder langfristig in Richtung Osten öffnen sollte, fanden seit Ende 1992 auf informeller Basis im Nordatlantikrat sowie in der Nordatlantischen Versammlung (in der die parlamentarischen Delegationen der NATO-Mitgliedstaaten vertreten sind) statt.⁴⁰⁸ Dies geschah vor dem Hintergrund öffentlicher Forderungen aus den Hauptstädten der mittelosteuropäischen Reformstaaten, die in das Bündnis drängten.⁴⁰⁹

Der erste westliche Regierungspolitiker, der das Thema öffentlich auf die europäische Tagesordnung setzte, war der deutsche Verteidigungsminister Volker Rühle. Seine im März 1993 vor dem „International Institute for Strategic Studies“ (IISS) gehaltene Rede wird weithin als Startschuss der öffentlichen Debatte über die erste Osterweiterung der Allianz nach dem Ende des Kalten Krieges betrachtet. Rühle erklärte in London, dass die NATO keine geschlossene Gesellschaft (*closed shop*) sein dürfe, da es keinen stichhaltigen Grund gäbe, „den künftigen Mitgliedern der Europäischen Union die NATO-Mitgliedschaft vorzuenthalten.“ Besonders brisant war, dass der deutsche Verteidigungsminister vorschlug, die NATO-Erweiterung zeitlich noch vor der Öffnung der Europäischen Union zu vollziehen.⁴¹⁰ Zudem sprach sich Rühle

⁴⁰⁷ Für eine detaillierte Darstellung der französischen Position vgl. Boniface, Pascal (1996), „NATO's Enlargement, France's Dilemma,“ in: Haglund, David G. (Hrsg.), *Will NATO Go East? The Debate Over Enlarging the Atlantic Alliance*, Kingston, Queen's University, Centre for International Relations, S.181-96; Manfrass-Sirjacques, Françoise (1997), „Frankreichs Position zur NATO-Osterweiterung,“ in: Pradetto, August (Hrsg.), *Ostmitteleuropa, Rußland und die Osterweiterung der NATO. Perzeptionen und Strategien im Spannungsfeld nationaler und europäischer Sicherheit*, Baden-Baden, Nomos, S.181-209.

⁴⁰⁸ Vgl. Kamp, Karl-Heinz (2001), „Germany, the United States and the Enlargement of the North Atlantic Alliance,“ in: Schmidt, Gustav (Hrsg.), *A History of NATO - The First Fifty Years* (Band 1), Houndmills, Palgrave, S.207-20, hier: S.209.

⁴⁰⁹ Vgl. Heisig, Warum eine Osterweiterung der NATO? S.322; Schimmelfennig, *The EU, NATO and the Integration of Europe*, S.5. Tewes, *Germany, Civilian Power and the New Europe*, S.155. Die damals noch bestehende Tschechoslowakei, Polen und Ungarn schlossen sich im Februar 1991 zur Visegrad-Gruppe zusammen, um sich in dem Ziel der Integration in die euro-atlantischen Institutionen gegenseitig zu unterstützen. Koenders, Bert (2001), *NATO Enlargement, Sub-Committee on Central and Eastern Europe Report*, AU 214 PC/CEE (01)5, Brüssel, NATO Parliamentary Assembly.

⁴¹⁰ Rühle, Volker (26.3.1993), „Gestaltung euroatlantischer Politik - eine 'Grand Strategy' für eine neue Zeit,“ in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1993(27)*, S.229-33, hier: S.232. Für die englische Version der Rede vgl. Rühle, Volker (1993), „Shaping Euro-Atlantic Policies: A Grand Strategy for a New Era,“ in: *Survival 35(2)*, S.129-37.

dafür aus, sofort mit der Erweiterungsdebatte zu beginnen und diese auch aktiv in den entsprechenden Gremien der Allianz zu führen.⁴¹¹

In den Monaten vor der Rede hatte Rühle seine engsten politischen Berater im Planungsstab des Bundesverteidigungsministeriums (BMVg) – unter Leitung von Vizeadmiral Ulrich Weisser – damit beauftragt, ein schlüssiges Gesamtkonzept und eine plausible Argumentation für die Öffnung der NATO nach Osten zu erarbeiten. Das Konzept des Planungsstabes sah die Integration der unmittelbaren östlichen Nachbarn der Bundesrepublik in das Bündnis vor, flankiert durch die Intensivierung der Beziehungen zu den anderen Staaten weiter im Osten. Gegenüber Russland sah das Konzept eine „strategische Partnerschaft“ vor.⁴¹²

Es gab mehrere Gründe dafür, warum Rühle ausgerechnet das Thema der NATO-Osterweiterung seit Anfang 1993 öffentlich forcierte. Sie betreffen sowohl die persönlichen Einstellungen und Erfahrungen des Ministers als auch generelle Überlegungen über die Sicherheitslage Deutschlands. Rühle hatte zu Beginn seiner politischen Laufbahn in den 1970er und 1980er Jahren persönliche Kontakte zur polnischen Oppositionsbewegung geknüpft und dabei eine besondere Sensibilität für den Freiheitsdrang dieser Menschen und für das historische Unrecht entwickelt, das Polen und den anderen mittelosteuropäischen Staaten durch die Ordnung von Jalta nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs widerfuhr. Als dieselben polnischen Oppositionsführer im Zuge des europäischen Umbruchs an die Regierung kamen und mit ihrer Politik auch einen Beitrag zur deutschen Vereinigung leisteten, bot sich aus Sicht Rühles die Gelegenheit, Jalta endlich zu überwinden und die Demokratisierung unmittelbar zu unterstützen.⁴¹³ Das Thema deckte sich auch mit Rühles persönlichen Ambitionen, einen über das Militärische hinausweisenden außenpolitischen Beitrag zu leisten. Das BMVg und der Verteidigungsminister verfügten in allen NATO-Angelegenheiten über ein natürliches Mitspracherecht, das in anderen institutionellen Kontexten nicht in gleichem Maße zur Verfü-

⁴¹¹ Rühle, Gestaltung euroatlantischer Politik, S.232.

⁴¹² Arora, Germany's Civilian Power Diplomacy, S.116. Vgl. auch die Darstellung bei Weisser selbst: Weisser, Sicherheit für ganz Europa. Zugleich stellte Rühle klar, dass eine vollständige Integration Russlands weder in die NATO noch in die EG langfristig realistisch sei. Er erklärte: „Die riesigen Potentiale und die geostrategische Lage Russlands sprengen europäische Dimensionen. Sie schließen die Mitgliedschaft in der europäischen Union und in unseren Bündnissen aus. Dies muß aber kompensiert werden – durch verstärkte sicherheitspolitische Kooperation im Rahmen des NATO-Kooperationsrates, der Vereinten Nationen und der KSZE und ergänzt durch ein Netz politischer und wirtschaftlicher Zusammenarbeit.“ Rühle, Gestaltung euroatlantischer Politik, S.232.

⁴¹³ Vgl. Arora, Germany's Civilian Power Diplomacy, S.110; Kaplan, NATO Enlargement: An Overview, S.202. Diese Motivlage wurde sowohl von engen Vertrauten Rühles als auch von Volker Rühle selbst wiederholt hervorgehoben, so während eines Vortrags an der Universität Trier am 23. April 2007. Vgl. auch Asmus, Opening NATO's Door, S.31; Weisser, Sicherheit für ganz Europa, S.25.

gung stand. Die Frage der NATO-Osterweiterung bot sich daher für Rühle zur außenpolitischen Profilierung an.⁴¹⁴

Das grundsätzlichere Motiv betraf jedoch die Stabilisierung des außenpolitischen Umfeldes in der östlichen Nachbarschaft Deutschlands. Die Bundesrepublik erschien aufgrund ihrer geographischen Lage besonders betroffen von den Entwicklungen in Polen und den anderen mittelosteuropäischen Staaten.⁴¹⁵ Vor diesem Hintergrund lautete das Ziel, „den westlichen Stabilitätsraum nach Osten auszudehnen und damit zugleich zu verhindern, dass östliche Instabilität auf den Westen übergriff.“⁴¹⁶ Die gesamtdeutsche Ostgrenze sollte unter keinen Umständen die dauerhafte Grenze von Stabilität und Wohlstand werden. Die Osterweiterung der NATO bot der Bundesrepublik die Gelegenheit, „aus einer ungünstigen Randlage in eine vorteilhafte Mittellage [...] umgeben von Verbündeten und Partnern“ zu gelangen.⁴¹⁷ Rühle und seine Mitarbeiter gingen dabei davon aus, dass nur ein multinationales Vorgehen im deutschen Interesse sein konnte. Zum einen traf das bereits angesprochene Argument der materiellen Lastenteilung zu, da die Bundesrepublik trotz der immensen innerstaatlichen Strukturprobleme zunächst den größten Teil dieser Lasten zu übernehmen hatte.⁴¹⁸ Zum anderen könnte ein unilaterales Vorgehen unter den westlichen Partnern Bedenken einer deutschen Hegemonie in Mitteleuropa mit den entsprechenden Gegenreaktionen auslösen und damit den deutschen Handlungsspielraum in der Ostpolitik einschränken.⁴¹⁹ Dem NAKR fehlten in diesem Zusammenhang die nötige Verbindlichkeit sowie der institutionelle Unterbau. Zudem basierte er nicht auf einer wirklich gleichberechtigten Partnerschaft und berücksichtigte die unterschiedlichen Interessen und Ambitionen der beteiligten Nationen nicht angemessen, so dass beispielsweise die polnische Seite ihn lediglich als Übergangslösung zu akzeptieren bereit war.⁴²⁰

Das Motiv des Stabilitätstransfers nach Osten basierte nicht in erster Linie auf engen, militärischen Sicherheitserwägungen, sondern darauf, die Transformationsprozesse in Mittelosteuro-

⁴¹⁴ Vgl. Arora, *Germany's Civilian Power Diplomacy*, S.111; Wolf, *The Doubtful Mover*. Ein Gesprächspartner aus dem Auswärtigen Amt meinte dazu übereinstimmend, die NATO-Osterweiterung hätte Rühle eine gute Gelegenheit zur Umsetzung seiner außenpolitischen Ambitionen gegeben und zwar in einem Bereich, in dem ihm sein Amt entsprechende Kompetenzen gab. Persönliches Interview.

⁴¹⁵ Vgl. Clemens, Clay (1999), „The strategic and political consequences of NATO enlargement,“ in: Sperling, James (Hrsg.), *Two tiers or two speeds? The European security order and the enlargement of the European Union and NATO*, Manchester und New York, Manchester University Press, S.139-59, hier: S.141; Hyde-Price, *Germany and European Order*, S.142.

⁴¹⁶ Weisser, *Sicherheit für ganz Europa*, S.25.

⁴¹⁷ Ebd., S.28. Vgl. auch Asmus, *Opening NATO's Door*, S.300; Goldgeier, *Not Whether but When*, S.34. Im Auswärtigen Amt wurde diese Motivlage ebenso gesehen. Persönliche Interviews.

⁴¹⁸ Vgl. Weisser, *Sicherheit für ganz Europa*, S.29; Rühle, *Gestaltung euroatlantischer Politik*, S.229.

⁴¹⁹ Vgl. Fouzieh, *Die Debatte über die Kosten der Erweiterung der Nordatlantischen Allianz in der Bundesrepublik Deutschland*, S.84.

⁴²⁰ Vgl. Solomon, *The NATO Enlargement Debate*, S.46.

pa *politisch* zu unterstützen und entsprechend zu beeinflussen. Die Militärpotentiale dieser Staaten wurden selbst im Falle politischer Rückschritte nicht als unmittelbare Bedrohung der Bundesrepublik oder ihrer Bündnispartner wahrgenommen. Reinhard Wolf zitiert eine Quelle im BMVg, die auf das „strategische Vakuum“ hinwies, das nach dem Zusammenbruch des Warschauer Paktes in Mitteleuropa entstanden sei und welches durch „feindliche Truppen“ schnell einzunehmen sei.⁴²¹ Diese Sorge bezog sich auf die verbliebene Bedrohung durch die russischen Truppen, dürfte aber während des planmäßig ablaufenden Rückzugs dieser Verbände aus Mitteleuropa zunehmend an Bedeutung verloren haben.⁴²² Zudem entstand die Initiative Rühes nicht in den militärischen Kreisen des BMVg, sondern im politisch dominierten Planungsstab.⁴²³ Darauf hat Rühle im Rückblick auch selbst öffentlich hingewiesen. Während der Abschlussdebatte im Bundestag zur Ratifizierung der Beitrittsprotokolle für die zweite NATO-Osterweiterung erklärte er: „[I]ch will, weil immer das Zerrbild von den Militärs dargestellt wird, als hätten sie sich nichts Schöneres vorstellen können als eine Ausweitung der NATO, darauf hinweisen, dass das Ganze nicht von den Militärs ausging. Ich erinnere mich an ein Gespräch 1996 mit einem deutschen Mehrsternegeneral, um es dezent auszudrücken, der mir gesagt hat, Polen könne noch nicht Mitglied der NATO werden, die Panzer seien nicht gut genug.“⁴²⁴

Für Rühle dagegen standen die politischen und wirtschaftlichen Faktoren im Mittelpunkt, die er als Voraussetzung des umfassenden Reformprozesses in Mitteleuropa betrachtete.⁴²⁵ Auch in anderen Zusammenhängen unterstrichen Rühle und Weisser wiederholt, dass es gerade nicht um die Verschiebung militärischer Frontlinien, sondern um die positive Gestaltung der politischen Beziehungen in ganz Europa ging.⁴²⁶ Die Möglichkeit einer „Bedrohung für die innere Stabilität unserer Demokratie“ sah der Minister nicht mehr in den Divisionen des Kalten Krieges, sondern im „gewaltsamen Chauvinismus und Ethnozentrismus“ im östlichen Europa, in der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, dem Aufkeimen des internationalen Terrorismus und schließlich im Migrationsdruck von Ost nach West, der sich aus den be-

⁴²¹ Wolf, *The Doubtful Mover*, S.206.

⁴²² Ein Gesprächspartner aus dem BMVg räumte ein, dass militärische Vertreter der Bundeswehr anfangs die Frage der Osterweiterung des Bündnisses noch stärker in militärisch-strategischen Kategorien des Kalten Krieges dachten und beurteilten: „Wir konnten noch nicht sicher sein, dass Europa endgültig befriedet ist.“ Persönliches Interview.

⁴²³ Darauf weist Wolf ebenfalls hin. Wolf, *The Doubtful Mover*, S.220-21.

⁴²⁴ Rühle in: Deutscher Bundestag (5.6.2003), Zweite Beratung und Schlussabstimmung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zu den Protokollen vom 26. März 2003 zum Nordatlantikvertrag über den Beitritt der Republik Bulgarien, der Republik Estland, der Republik Lettland, der Republik Litauen, Rumäniens, der Slowakischen Republik und der Republik Slowenien. Plenarprotokoll vom 5. Juni 2003, Sitzung 15/48, Berlin, S.3968-83, S.3970.

⁴²⁵ Rühle, *Gestaltung euroatlantischer Politik*, S.231.

⁴²⁶ Vgl. Arora, *Germany's Civilian Power Diplomacy*, S.134.

stehenden politischen und wirtschaftlichen Disparitäten ergab.⁴²⁷ Der militärische Faktor verlor damit nicht vollends seine Bedeutung. Er wurde zu einem wichtigen *Integrationsinstrument*, weil – anders als in Deutschland bzw. in Westeuropa – in Warschau nach wie vor die Wahrnehmung sicherheitspolitischer Unsicherheit vorherrschte. Ähnlich wie 40 Jahre zuvor für die Bundesrepublik Deutschland sollte die NATO nach den Vorstellungen Rühes den notwendigen sicherheitspolitischen Rahmen für die politischen und wirtschaftlichen Reformprozesse bereitstellen.⁴²⁸ Zudem bot das Militär auch spezifische Kanäle für gegenseitigen Informationsaustausch und vertrauensbildende Maßnahmen zwischen Deutschen und Polen, die der Verteidigungsminister durch die frühzeitige Initiierung praktischer militärischer Zusammenarbeit nutzen wollte.⁴²⁹

Vor diesem Hintergrund verwundert nicht, dass die vorherrschende Auffassung im Westen dahin ging, die EU-Mitgliedschaft als die eigentliche, dauerhafte Lösung der politischen und wirtschaftlichen Probleme Mittelosteuropas anzusehen, während die NATO in dieser Hinsicht eher als Instrument der sicherheitspolitischen Absicherung der Reformprozesse in einer Zeit des Übergangs galt.⁴³⁰ Genau aus diesem Grund hob Rühes Argumentation auf die Zeit als dem entscheidenden Faktor ab, um der Allianz bei der Erweiterung euro-atlantischer Strukturen einen zentralen Stellenwert zuzuschreiben. Der Minister plädierte für eine möglichst frühzeitige Aufnahme der mittelosteuropäischen Staaten in diese gemeinsamen Strukturen. Die Wahl der NATO bedeutete somit auch eine pragmatische Entscheidung bzw. eine „Abkürzung“, da die Erfüllung des *Acquis Communautaire*, also der umfassenden wirtschaftlichen und politischen Voraussetzungen für einen Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft, ein Jahrzehnt oder mehr in Anspruch nehmen würde. In London erklärte Rühe:

„Manche Staaten werden länger brauchen, um den hohen wirtschaftlichen und sozialen Standard der Europäischen Union zu erreichen. Wirtschaftliche Hürden, die selbst von manchen derzeitigen EG-Mitgliedstaaten kaum überwunden werden können, dürfen nicht zu unüberwindlichen Hindernissen für einen NATO-Beitritt werden.“⁴³¹

⁴²⁷ Rühe, Gestaltung euroatlantischer Politik, S.231-32.

⁴²⁸ Vgl. Tewes, Germany, Civilian Power and the New Europe, S.161.

⁴²⁹ Polen und Deutschland hatten bereits im Januar 1993 ein Abkommen zur militärischen Zusammenarbeit abgeschlossen. Vgl. ebd., S.174.

⁴³⁰ Vgl. Pradetto, Einleitung: Nationale Sicherheit, NATO-Osterweiterung und neue europäische Ordnung, S.26.

⁴³¹ Rühe, Gestaltung euroatlantischer Politik, S.232. Rühe ging auch auf den Pragmatismus als leitendes Motiv seiner Initiative ein: „Es gibt keinen endgültigen Entwurf eines Bauplans für die künftigen politischen Strukturen im euro-atlantischen Raum. Wir können uns aber nicht leisten, die erforderlichen Entscheidungen aufzuschieben, bis perfekte Pläne für ein neues Europa erarbeitet sind. Deshalb müssen wir pragmatisch vorgehen und dürfen nicht zu viel theoretisieren.“ Ebd., S.232.

Hinzu kam, dass der institutionelle Rahmen des Bündnisses dem deutschen Verteidigungsminister die günstigsten Voraussetzungen der Einflussnahme auf die politischen Entwicklungen in Polen bot.⁴³² Auf internationale Ebene verfügte das Bündnis über politische Gremien (den Rat der Verteidigungsminister, den NAKR) und über militärische Einrichtungen, die sich zur Intensivierung der politischen Beziehungen zu den östlichen Nachbarn gut eigneten.

4.2.1.2 *Innenpolitische und internationale Resonanz*

Die Londoner Rede Rühes löste ein geteiltes, überwiegend aber skeptisches Echo in Deutschland und bei den Bündnispartnern aus. Der BMVg-Planungsstab hatte das Konzept des Ministers auf Arbeitsebene zwar mit dem Auswärtigen Amt und dem Bundeskanzleramt diskutiert, die eigentliche Initiative wurde auf politischer Ebene jedoch nicht abgestimmt.⁴³³ Die Zurückhaltung, die Rühle innerhalb der Bundesregierung erfuhr, spiegelte jedoch keine grundsätzliche Ablehnung gegenüber einer Osterweiterung der NATO wider. Stattdessen ging es um unterschiedliche Ansätze bezüglich der zeitlichen Dimension, des Verhältnisses zur Erweiterung der Europäischen Union und schließlich der Beziehungen zu Russland. Rühle ging es um eine möglichst frühzeitige Integration der unmittelbaren östlichen Nachbarn (kleine Erweiterungsrunde) in die NATO, die flankiert werden sollte durch entsprechende Kooperationsangebote gegenüber Russland, ohne Moskau jedoch ein direktes Mitspracherecht zuzugestehen. Die „funktionalistisch-integrative Herangehensweise“ (August Pradetto) des AA und des Bundeskanzleramts zielten hingegen auf ein langsames Vorgehen sowie auf die „integrative Verflechtung der Institutionen und Subregionen in Europa“.⁴³⁴ Damit war vor allem eine stärkere Rücksichtnahme auf russische Befindlichkeiten und auf die innenpolitische Stellung der Reformkräfte in Moskau gemeint. Im Mittelpunkt dieser Konzeption des AA stand die Europäische Union.⁴³⁵

⁴³² Vgl. Otte, *The Return of 'Balancing'*, S.170.

⁴³³ Vgl. Arora, *Germany's Civilian Power Diplomacy*, S.116; Asmus, *Opening NATO's Door*, S.31. Weisser konsultierte sich mit dem außenpolitischen Berater des Bundeskanzlers, Joachim Bitterlich, sowie im Auswärtigen Amt mit Wolfgang Ischinger. Vgl. Szabo, *Enlarging NATO*, S.333.

⁴³⁴ Pradetto, *Einleitung: Nationale Sicherheit, NATO-Osterweiterung und neue europäische Ordnung*, S.32. Für eine detaillierte Darstellungen der unterschiedlichen Positionen innerhalb der Bundesregierung vgl. auch Hacke, *Die Haltung der Bundesrepublik Deutschland zur NATO-Osterweiterung*. Pradetto charakterisiert die Position Rühes und des BMVg-Planungsstabes unter Bezugnahme auf den Beitrag von Hacke als „nationalmitteleuropäisch orientiert“. Sie sei darauf ausgerichtet, die „deutsche Sicherheitssphäre“ in den Osten sowie die Stellung Deutschlands in Mitteleuropa auszuweiten. Diese Charakterisierung ist insofern missverständlich, als dass auch Rühes Initiative keineswegs national, sondern am NATO-Zusammenhang ausgerichtet war.

⁴³⁵ Szabo zitiert einen hochrangigen Beamten des AA mit der Bemerkung: „We said to the Central Europeans, is it your primary interest to be a member of NATO? The threat is gone so why must it be a priority? Think about the EU first.“ Szabo, *Enlarging NATO*, S.348.

Außenminister Kinkel sprach sich bereits Anfang März 1993 für die grundsätzliche Öffnung der Nordatlantischen Allianz gegenüber den mittelost- und osteuropäischen Staaten aus, sah jedoch keinen unmittelbaren Entscheidungsbedarf für eine förmliche Erweiterung.⁴³⁶ Stattdessen schlug er zunächst einen assoziierten Status unterhalb der Schwelle der Vollmitgliedschaft vor und plädierte für eine Stärkung der KSZE/OSZE, um die Beziehungen zu Russland nicht zu gefährden.⁴³⁷ Kinkel stand damit in der Tradition Genschers, der die FDP und das Auswärtige Amt jahrelang geprägt hatte und der stets die vorsichtige Abwägung konkurrierender Zielsetzungen in den Vordergrund gestellt hatte (die Politik des „Sowohl-als-auch“).⁴³⁸ Kinkel und das Auswärtige Amt versuchten eindeutige Festlegungen in der Frage der NATO-Osterweiterung zu vermeiden, solange sich weder die USA eindeutig festgelegt hatten noch Russland seine entschiedene Gegnerschaft gegen den von Rühle favorisierten Kurs aufgab.⁴³⁹ Bundeskanzler Kohl teilte die Zurückhaltung seines Außenministers und neigte ebenso wie dieser zu einer abwartenden Haltung.⁴⁴⁰ Er verzichtete jedoch darauf, seine außenpolitische Richtlinienkompetenz gegenüber dem Verteidigungsminister geltend zu machen.⁴⁴¹

Unterschiedliche Zielvorstellungen gab es auch hinsichtlich des Verhältnisses der Erweiterungen von NATO und Europäischer Union. Sowohl Kohl als auch Kinkel sahen einen engen Zusammenhang zwischen beiden Prozessen, räumten jedoch der Vertiefung und der Erweiterung der EU eine höhere Priorität ein.⁴⁴² Aus dieser Perspektive wurde die NATO-Öffnung zu einer Funktion des europäischen Integrationsprozesses. Diesem Parallelismus lag zugrunde, dass die Aufnahme der mittelosteuropäischen Staaten in die Allianz eine zwingende *Folge* des späteren EU-Beitritts sein musste. Erstens wäre die von der Bundesregierung angestrebte Vollendung der Politischen Union auch im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) kaum möglich gewesen, wenn ein Teil der zukünftigen EU-

⁴³⁶ FAZ (6.3.1993), Kinkel: Die Nato soll sich Mittel- und Osteuropa stärker öffnen.

⁴³⁷ Vgl. Otte, *The Return of 'Balancing'*, S.171. Auf dem Istanbul Gipfel 1994 wurde die KSZE in Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) umbenannt.

⁴³⁸ Vgl. Tewes, *Germany, Civilian Power and the New Europe*, S.169.

⁴³⁹ Vgl. Haglund, David G. (1996), „NATO Expansion: Origins and Evolution of an Idea,“ in: ders. (Hrsg.), *Will NATO Go East? The Debate Over Enlarging the Atlantic Alliance*, Kingston, Queen's University, Centre for International Relations, S.17-34, hier: S.27. Vgl. auch Garton Ash, Timothy (1994), „Germany's Choice,“ in: *Foreign Affairs* 73(4), S.65-81.

⁴⁴⁰ Kohls wichtigster Berater in dieser Sache war der Diplomat und damalige Leiter der außenpolitischen Abteilung im Kanzleramt, Joachim Bitterlich. Dieser trug nach Auffassung Heisigs erheblich zu dem vorsichtigen Kurs des Kanzlers bei. Bitterlich gehörte in den 1980er Jahren zum engen Beraterstab von Außenminister Genscher. Vgl. Heisig, *Warum eine Osterweiterung der NATO?* S.248.

⁴⁴¹ Rückblickend interpretierte Stephan Szabo die Haltung Kohls dahingehend, dass dieser seinem Verteidigungsminister bewusst die Fürsprache für die NATO-Osterweiterung überließ, während Kinkel die Argumente gegen ein schnelles Vorgehen öffentlich präsentierte. „Auf diese für ihn typische subtile Art vermittelte Kohl den Eindruck, daß dies ein amerikanisches Projekt sei, und minderte so die Risiken für sich selbst und für Deutschland.“ Stephan Szabo in: FAZ (24.7.1997), Ein Projekt „Made in Germany“.

⁴⁴² Vgl. Hacke, *Die Haltung der Bundesrepublik Deutschland zur NATO-Osterweiterung*, S.235.

Staaten den Schutz durch Artikel 5 des Washingtoner Vertrages genießen würde, der andere Teil hingegen außen vor bliebe.⁴⁴³ Zweitens implizierte der Beitritt zur EU auch den Beitritt zur Westeuropäischen Union (WEU), die ebenfalls eine bindende Verteidigungsklausel hatte, in der Ausübung dieser Funktion allerdings auf die Rückversicherung durch die NATO angewiesen blieb. Der Beitritt zur Europäischen Union schloss damit *de facto* die Aufnahme in das westliche System der kollektiven Verteidigung ein.⁴⁴⁴

Der wesentliche Unterschied zwischen dem Parallelismus Kinkels und Kohls und der Initiative Rühes bestand folglich darin, dass sich der Verteidigungsminister für einen Beitritt Polens und anderer mittelosteuropäischer Staaten zur NATO deutlich *vor* einem (weiter in der Zukunft liegenden) Beitritt zur EU aussprach.⁴⁴⁵ Aus Sicht des Bundeskanzlers und des Außenministers bettete das von ihnen favorisierte Vorgehen die NATO-Erweiterung stärker in den umfassenden Integrationsprozess Mittelosteuropas in die euro-atlantischen Institutionen ein und kam somit den russischen Interessen weiter entgegen.⁴⁴⁶

Die Differenzen zwischen den relevanten sicherheitspolitischen Akteuren in Deutschland erscheinen auch vor dem Hintergrund der jeweiligen institutionellen Einbindung plausibel. Der Verteidigungsminister und dessen Planungsstab im BMVg konzentrierten ihre politische Gestaltungskraft auf jene internationale Institution, in der sie ein besonders hohes Maß an legitimer Mitsprache und damit Einfluss verfügen, während Bundeskanzler und Außenminister ein weiteres institutionelles Spektrum im Auge hatten. Dazu passt auch, dass deren Positionen von weiteren außenpolitischen Erwägungen im Zusammenhang mit der Europäischen Integration, den bilateralen Verhältnissen zu Washington und zu Moskau sowie insgesamt von einer globaleren Sichtweise der Möglichkeiten und Zwänge deutscher Außenpolitik beeinflusst wurden.⁴⁴⁷ Hinzu kam, dass die Einsichten in die Einschränkungen des deutschen

⁴⁴³ Ohne gleiche Sicherheit für alle sei die europäische Einigung nicht denkbar, so die gemeinsame Einschätzung Kohls und Kinkels. FAZ (14.1.1994), Bald Nato-Manöver mit den beitriftswilligen Osteuropäern.

⁴⁴⁴ Vgl. Weisser, Sicherheit für ganz Europa, S.28.

⁴⁴⁵ Die Politik eines engen, parallelen Vorgehens bei beiden Erweiterungen hatte auch Anhänger in anderen Parteien. Für die SPD zählte Günther Verheugen dazu. Der außenpolitische Experte der CDU, Karl Lamers, vertrat die Auffassung, dass die NATO-Mitgliedschaft von der EU-Mitgliedschaft der östlichen Reformstaaten abhängen sollte. Vgl. die entsprechenden Zitate bei Otte, *The Return of 'Balancing'*, S.184.

⁴⁴⁶ Vgl. Wolf, *The Doubtful Mover*, S.207. Das Auswärtige Amt verfolgte einen Kurs, der stärker auf die Kongruenz zwischen NATO- und EU-Erweiterungen abzielte, „man könnte auch sagen, die NATO-Osterweiterung auf die lange Bank zu schieben“, so ein deutscher Diplomat. Der Planungsstab des AA habe damals den „Königsweg“ darin gesehen, eine Bündnismitgliedschaft der Kandidaten über den Weg einer (zeitlich vorgelagerten) EU-Mitgliedschaft anzustreben. Dieser Ansatz sei am Ende jedoch nicht mehr haltbar gewesen. Persönliches Interview.

⁴⁴⁷ Vgl. ebd., S.216. Otte führt dazu aus: „Kohl's vague position mirrored German interests and the East-West-tensions. Any decisive position would weaken the middle power as long as the two main actors, the United States and Russia, could not come to an agreement.“ Otte, *The Return of 'Balancing'*, S.180-81. Ein ehemaliger deutscher Diplomat nannte auch die spezifischen Erfahrungen Helmut Kohls sowie führender Vertreter des Auswärtigen Amtes während des Verhandlungsprozesses mit Michael Gorbatschow über die deutsche Einheit, die eine stärkere Verpflichtung zur Rücksichtnahme auf russische Interessen bedeuteten. „Rühe

Handlungsspielraums, die sich aus der Präsenz russischer Truppen in der Bundesrepublik ergaben, im Kanzleramt und im Auswärtigen Amt größer waren: „Für uns war eine aktivere Rolle im Prozess der NATO-Osterweiterung erst möglich, als der letzte russische Soldat die Bundesrepublik verlassen hatte. Es gab die Sorge, dass der geplante Rückzug [der Soldaten] von russischer Seite auch hätte gestoppt werden können“, so die Einschätzung eines ehemaligen Beamten im AA.⁴⁴⁸

Verteidigungsminister Rühle war derjenige Akteur, der die innenpolitische Debatte über die erste NATO-Osterweiterung nach dem Ende des Kalten Krieges anstieß. Noch bedeutender war, dass er diese Initialfunktion auch innerhalb der NATO und gegenüber der nach wie vor zurückhaltenden US-Administration, ausübte. In Brüssel fand Rühle bald die Unterstützung von NATO-Generalsekretär Manfred Wörner.⁴⁴⁹ Der ehemalige deutsche Verteidigungsminister teilte die Ideen Rühles, die sich zudem mit seinen eigenen Bemühungen deckten, die Zukunftsfähigkeit des Bündnisses nach dem Ende des Kalten Krieges zu erhalten. Wörner fühlte sich durch die Initiative aus dem deutschen Verteidigungsministerium ermutigt und übernahm teilweise wörtlich die Argumentation Rühles.⁴⁵⁰ Er wurde dabei unterstützt vom deutschen Diplomaten Klaus Scharioth, der seit August 1993 als Direktor des *Private Office* von Generalsekretär Wörner fungierte. Nach Auffassung Scharioths sollte die NATO eine zur EU komplementäre Funktion des Stabilitätstransfers nach Mittelosteuropa übernehmen. Er schlug Wörner vor, das Thema der NATO-Erweiterung bereits auf die Agenda des geplanten Gipfeltreffens im Januar 1994 zu setzen.⁴⁵¹ Parallel dazu arbeitete Scharioth an einem zweigleisigen Ansatz (*two-track-approach*), der bereits den Aufbau eines speziellen Konsultationsmechanismus zwischen der NATO und Russland vorsah.⁴⁵² Das von ihm verfasste dreiseitige Memorandum war das erste Dokument, das sich ausdrücklich mit der Frage einer Institutionalisierung der Beziehungen zu Russland befasste.

Der Handlungsspielraum des Generalsekretärs blieb durch die politische Meinungsbildung innerhalb der NATO und dabei insbesondere durch die Position der amerikanischen Regie-

stand diesen Verpflichtungen ferner; das war nicht sein Haus“, so die Einschätzung des Gesprächspartners. Persönliches Interview.

⁴⁴⁸ Persönliches Interview.

⁴⁴⁹ Wörner habe ebenfalls eine sehr aktive Rolle im politischen Prozess der Öffnung der NATO nach Mittelost- und Osteuropa gespielt, so ein Gesprächspartner. Persönliches Interview.

⁴⁵⁰ Vgl. Asmus, *Opening NATO's Door*, S.17; Goldgeier, *Not Whether but When*, S.34; Haglund, *NATO Expansion: Origins and Evolution of an Idea*, S.26; Kamp, *Germany, the United States and the Enlargement of the North Atlantic Alliance*, S.210.

⁴⁵¹ Wörner griff diesen Vorschlag auf. Vgl. Wörner, Manfred (10.9.1993), *Speech by the Secretary General of NATO Mr Manfred Wörner to the IISS in Brussels*, <http://www.nato.int/docu/speech/1993/s930910a.htm>, (letzter Zugriff am 7.8.2007).

⁴⁵² Vgl. Asmus, *Opening NATO's Door*, S.41. Asmus stützt seine Aussagen auf ein Interview mit Klaus Scharioth.

rung begrenzt. Die Clinton-Administration hielt auch im Verlauf des Jahres 1993 an ihrer zurückhaltenden bis ablehnenden Haltung fest. Allerdings gab es auch in Washington wichtige Akteure, die den Ideen Rühes positiv gegenüberstanden. Rühle und Weisser nutzten dabei ihre persönlichen Kontakte, um die Befürworter der NATO-Osterweiterung zu mobilisieren und sie im amerikanischen Meinungsbildungsprozess zu unterstützen. Unter Leitung Weissers reiste eine deutsche Delegation Mitte Oktober 1993 nach Washington, um die Meinungen der relevanten amerikanischen Akteure in Kongress, im Weißen Haus, im State Department sowie im Pentagon zu eruieren, aber auch um gezielt deren Meinungsbildungsprozess zu beeinflussen. Die Kernbotschaft sollte dabei aus deutscher Sicht zunächst lauten, dass die Frage der Osterweiterung nicht mehr „Ob“, sondern nur noch „Wann und Wie“ laute.⁴⁵³ Diese Formel hatte Rühle bereits im Mai 1993 während einer Rede vor der Nordatlantischen Versammlung in Berlin geprägt:

„Ich sehe [...] keinen prinzipiellen Grund, zukünftigen Mitgliedern der Europäischen Union eine Mitgliedschaft in der NATO zu verweigern. Deshalb ist der Beitritt neuer Partner für mich nicht so sehr eine Frage des Ob, sondern des Wie und Wann. Es ist eine Frage des Zeitpunktes und der Rahmenbedingungen.“⁴⁵⁴

Nach Ansicht Weissers konnte die deutsche Delegation erfolgreich Einfluss auf die Vorbereitungen des Weißen Hauses für den NATO-Gipfel im Januar 1994 nehmen. Tatsächlich findet sich die Formulierung „not whether, but when and how“ in einer viel beachteten Rede, die Clinton kurz nach dem Gipfel in Prag hielt. Sie wurde von den Erweiterungsbefürwortern später als Wendepunkt der amerikanischen Politik betrachtet.

Darüber hinaus suchte das BMVg aktiv die Zusammenarbeit mit der amerikanischen RAND Corporation, die als den Demokraten nahe stehende Forschungseinrichtung Einfluss auf die außenpolitischen Positionen der Clinton-Regierung nehmen konnte.⁴⁵⁵ Dabei erwiesen sich persönliche Beziehungen als entscheidender Faktor. Weisser hatte in früheren Jahren als Gastforscher bei RAND gearbeitet, während die dort am NATO-Dossier arbeitenden Wissenschaftler – Ronald D. Asmus, Richard Kugler und Stephen F. Larrabee – enge Kontakte nach Deutschland pflegten.⁴⁵⁶ Sie wurden in Washington bald zur Gruppe der „Germanophi-

⁴⁵³ Weisser, Sicherheit für ganz Europa, S.47.

⁴⁵⁴ Rühle, Volker (21.5.1993), „Die NATO als Fundament der Sicherheitsarchitektur der Zukunft. Rede des Bundesverteidigungsministers am 21. Mai 1993 auf der Tagung des Ausschusses für Verteidigung und Sicherheit der Nordatlantischen Versammlung in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1993(46), S.493-94.

⁴⁵⁵ Das Ministerium finanzierte darüber hinaus einen Teil der RAND-Studien zur Zukunft der NATO. Vgl. Szabo in: FAZ (24.7.1997), Ein Projekt „Made in Germany“.

⁴⁵⁶ Vgl. Asmus, Opening NATO's Door, S.30-31; Arora, Germany's Civilian Power Diplomacy, S.113.

len“ gezählt.⁴⁵⁷ Zu dieser Gruppe von Erweiterungsbefürwortern stieß später auch der amerikanische Botschafter in Bonn, Richard Holbrooke, der nach seiner Rückkehr nach Washington das Amt des stellvertretenden Außenministers für Europa-Angelegenheiten übernahm und in dieser Funktion eine entscheidende Rolle bei der Entwicklung der NATO-Politik Clintons spielte.⁴⁵⁸

Das BMVg nutzte die direkten Beziehungen in die USA und den RAND-Prozess, um die Meinungsbildung innerhalb des amerikanischen Entscheidungssystems im Sinne einer zügigen Osterweiterung zu beeinflussen. „Die Bonner Meinungsbildung“, so die Einschätzung Weissers, „war durch RAND praktisch – wenn auch sehr informell – mit dem Prozeß regierungsinterner Abstimmung in Washington verbunden.“⁴⁵⁹ Dabei war es ein Novum, dass mit dem deutschen Verteidigungsministerium ein ausländischer Regierungsakteur die Finanzierung von Forschungsarbeiten der RAND-Corporation übernahm. Die von RAND produzierten Studien wurden zu wichtigen Argumentationshilfen der Befürworter einer NATO-Osterweiterung, zu denen beispielsweise auch der republikanische Senator Richard Lugar zählte.⁴⁶⁰ Auf diesem transnationalen Umweg betrieb das deutsche Verteidigungsministerium den Prozess der Öffnung des Bündnisses nach Osten noch bevor die Bundesregierung selbst offiziell diesen Kurs einschlug.

4.2.2 Von der grundsätzlichen Öffnung bis zu den Entscheidungen über das „Warum“ und „Wie“ des Beitrittsprozesses

4.2.2.1 Der NATO-Gipfel im Januar 1994 und die Partnerschaft für den Frieden

Der für den Januar 1994 angesetzte Gipfel der Staats- und Regierungschefs des Bündnisses wurde im westlichen wie im östlichen Teil Europas aus mehreren Gründen mit Spannung erwartet. Erstens war es der erste Gipfelauftritt des neuen amerikanischen Präsidenten vor dem Nordatlantikrat. Das Augenmerk der europäischen Verbündeten richtete sich insbesondere auf die Äußerungen Clintons zum zukünftigen politischen und militärischen Engagement der

⁴⁵⁷ Vgl. Haglund, NATO Expansion: Origins and Evolution of an Idea, S.29.

⁴⁵⁸ Holbrooke hatte sich in Deutschland mit der Argumentation zugunsten einer Osterweiterung der NATO vertraut gemacht und diese später übernommen. Vgl. Goldgeier, Not Whether but When, S.69-70; Weisser, Sicherheit für ganz Europa, S.72. In einem Meinungsbeitrag aus dem Jahr 1995 unterstreicht Holbrooke die enge Verknüpfung zwischen der Stabilität Mittelost- und Osteuropas und einem weit definierten Sicherheitsbegriff für ganz Europa. Die Erweiterungsprozesse von NATO und EU würden sich gegenseitig verstärken. Die euro-atlantischen Institutionen „[...] serve an important internal function for their members, and they also project a sense of stability and security to others.“ Holbrooke, Richard (1995), „America, A European Power,“ in: Foreign Affairs 74(2), S.38-51, hier: S.42.

⁴⁵⁹ Weisser, Sicherheit für ganz Europa, S.226.

⁴⁶⁰ Vgl. Arora, Germany's Civilian Power Diplomacy, S.123.

USA in Europa.⁴⁶¹ Zum zweiten erwarteten die Staaten Mittelost- und Osteuropas ein deutliches Zeichen ihrer Heranführung an die Allianz. Drittens sollte der Gipfel über eine Reihe politischer und militärischer Initiativen im Bereich des Krisenmanagements, der Europäisierung des Bündnisses und der praktischen Zusammenarbeit der NATO mit den östlichen Ländern entscheiden.⁴⁶²

Im Zusammenhang mit der Osterweiterung war die amerikanische Initiative einer Partnerschaft für den Frieden (*Partnership for Peace*, PFP) von besonderer Relevanz. Sie hatte ihren Ursprung in der Idee des amerikanischen Oberbefehlshabers in Europa (SACEUR), General John Shalikashvili, zur Begründung einer militärisch-operativen Zusammenarbeit zwischen der NATO und den interessierten Partnern außerhalb des Bündnisses.⁴⁶³ Mit Hilfe dieses Programms sollte aus Sicht des amerikanischen Verteidigungsministeriums der Weg für eine intensivere und flexiblere Zusammenarbeit bei der Friedenssicherung in Bosnien bereitet und eine alternative Einbindungsstrategie für die Mittelost- und Osteuropäer unterhalb der Schwelle der Vollmitgliedschaft entwickelt werden. Das Pentagon betrachtete die Debatte um die Öffnung des Bündnisses mit großer Skepsis. Man wollte die Ausweitung von Sicherheitsgarantien auf neue, militärisch wenig potente Staaten vermeiden. Gemeinsame Konsultationen, Übungen und personeller Austausch bildeten den inhaltlichen Schwerpunkt der PFP. Das Weiße Haus und das State Department unterstützten die Initiative und so wurde die Partnerschaft für den Frieden zum Kernstück der amerikanischen Diplomatie vor und während des NATO-Gipfels im Januar 1994. Den politischen Akteuren ging es dabei nicht nur um die Steigerung der Effizienz des multinationalen Krisenmanagements, sondern auch um Einflussnahme auf die militärischen Institutionen in den Reformstaaten, die als ein wichtiger Faktor in den nationalen Reformprozessen galten.⁴⁶⁴

Die Meinungsverschiedenheiten innerhalb der deutschen Bundesregierung blieben im Vorfeld des Gipfels bestehen, man bemühte sich allerdings um die Formulierung einer gemeinsamen Position. Verteidigungsminister Rühle machte sich ausdrücklich die Forderung der Visegrad-Länder Polen, Tschechische Republik und Ungarn nach einer klaren Perspektive für ihre Aufnahme in die NATO zu Eigen. Er beklagte zudem, dass das Bündnis gegenüber Osteuropa bisher zu defensiv argumentiert habe. Weder Russland noch einem anderen Drittstaat dürfe

⁴⁶¹ Von der Bundesregierung und anderen europäischen NATO-Partnern wurde schließlich die Erklärung Clintons während seines Besuchs mit Erleichterung aufgenommen, dass die USA auch in absehbarer Zukunft zirka 100.000 Soldaten in Europa stationiert halten würden. *The Economist* (15.1.1994), NATO's battleplans for survival.

⁴⁶² Zum Krisenmanagement und zur Initiative der Alliierten Streitkräftekommandos (*Combined Joint Task Forces*) vgl. Abschnitt 5.3.1. im nächsten Kapitel dieser Arbeit.

⁴⁶³ Vgl. Asmus, *Opening NATO's Door*, S.35; Goldgeier, *Not Whether but When*, S.14.

⁴⁶⁴ Vgl. Goldgeier, *Not Whether but When*, S.56.

ein Vetorecht bei der Aufnahme neuer Mitglieder zugestanden werden.⁴⁶⁵ In deutlicher Abgrenzung zum amerikanischen Verteidigungsministerium erklärte Rühle, dass die Partnerschaft für den Frieden keine Alternative, sondern im Gegenteil ein erster Schritt zur Osterweiterung des Bündnisses darstelle.⁴⁶⁶ Er betonte in diesem Zusammenhang die Flexibilität des Partnerschaftsprogramms, die es einzelnen Staaten ermögliche, sich durch eine vertiefte militärische Zusammenarbeit auf den Beitritt gezielt vorzubereiten.⁴⁶⁷ In diesem Punkt unterschied sich Rühle wiederum von Außenminister Kinkel, der PfP als ein ganzheitliches Beziehungsgeflecht unter Einschluss Russlands und der Ukraine betrachtete, das wenig Spielraum für unterschiedliche Heranführungsstrategien eröffne.⁴⁶⁸ Kinkel wiederholte in diesem Zusammenhang seine prinzipielle Unterstützung für die Öffnung des Bündnisses, sagte aber zugleich, dass es geraume Zeit dauern werde, bis ein Beitritt möglich sei.⁴⁶⁹ Am Ende einigte man sich auf die gemeinsame Position der Bundesregierung, dass es ein Signal zugunsten einer grundsätzlichen Öffnung der NATO für neue Mitglieder geben sollte, ohne dass jedoch bereits Kriterien, die Namen von Beitrittskandidaten oder Zeitpläne genannt wurden.⁴⁷⁰ Die Partnerschaft für den Frieden wurde von Bundeskanzler Kohl ganz im Sinne Rühles als Element einer zukünftigen Beitrittsperspektive eingestuft.⁴⁷¹

Die Grundsatzentscheidung zur Eröffnung eines Erweiterungsprozesses ohne zeitliche oder sonstige Konkretisierungen war im Bündnis konsensfähig und wurde auch von Präsident Clinton unterstützt. In Washington hatten die Erweiterungsbefürworter inzwischen an Einfluss gewonnen. So erklärte Clinton am Tag nach dem Ende des NATO-Gipfels während eines Zwischenstopps in Prag: „While the Partnership [for Peace] is not NATO membership, neither is it a permanent holding room. It changes the entire dialog so that now *the question is no longer whether NATO will take on new members but when and how.*“⁴⁷² Am Tag zuvor hatten die Staats- und Regierungschefs bereits ihre Grundsatzentscheidung zugunsten der Er-

⁴⁶⁵ FAZ (9.12.1993), Rühle warnt die Nato vor „Vetorecht“ für Rußland.

⁴⁶⁶ Rühle vertrat diese Interpretation mit Unterstützung von Generalsekretär Wörner mit Nachdruck während des informellen Treffens der NATO-Verteidigungsminister im Oktober 1993 in Travemünde, wo das PfP-Konzept erstmals vorgestellt wurde. Vgl. Arora, *Germany's Civilian Power Diplomacy*, S.140. Siehe auch *Washington Post* (22.10.1993), *Christopher Talks 'Partnership' in East*; FAZ (9.12.1993), Rühle warnt die Nato vor „Vetorecht“ für Rußland.

⁴⁶⁷ Diese Möglichkeit der Selbstdifferenzierung wurde insbesondere von den mittelosteuropäischen Staaten begrüßt, obwohl sie PfP insgesamt als Verzögerungstaktik gegenüber der angestrebten Vollmitgliedschaft skeptisch betrachteten. Vgl. Asmus, *Opening NATO's Door*, S.54-55; Eyal, *NATO's enlargement*, S.702.

⁴⁶⁸ Kinkel, *Stärkung der Sicherheit in Europa*. Erklärung am 2. Dezember 1993; SZ (8.1.1994), Kinkel: NATO-Erweiterung ein langfristiger Prozeß.

⁴⁶⁹ FAZ (21.12.1993), *Spannungen in der Koalition zur Nato-Aufnahme Osteuropas*.

⁴⁷⁰ Vgl. Tewes, *Germany, Civilian Power and the New Europe*, S.172.

⁴⁷¹ FAZ (10.1.1994), Kinkel äußert Verständnis für Polen.

⁴⁷² Clinton, William Jefferson (12.1.1994), *The president's news conference with Visegrad leaders in Prague - Bill Clinton's speech - Transcript*, <http://findarticles.com>, (letzter Zugriff am 7.8.2007) (eigene Hervorhebung). Arora, *Germany's Civilian Power Diplomacy*, S.152; Goldgeier, *Not Whether but When*, S.35; Weisser, *Sicherheit für ganz Europa*, S.47-48.

weiterung dokumentiert. Im Abschlusskommuniqué heißt es mit Verweis auf Artikel 10 des Washingtoner Vertrages: „We expect and would welcome NATO expansion that would reach to democratic states to our East, as part of an evolutionary process, taking into account political and security developments in the whole of Europe.“⁴⁷³

Die Partnerschaft für den Frieden wurde in Brüssel als Rahmendokument beschlossen, das durch individuelle Abkommen mit den Partnerländern zu ergänzen war. Damit sah das Partnerschaftsprogramm auch die Möglichkeit differenzierter Kooperation, je nach den Interessen und Bedürfnissen des jeweiligen Partners, vor. Als zentrale Ziele der PfP definierte das Rahmendokument gegenseitige Transparenz in den nationalen Verteidigungsplanungen, die demokratische Kontrolle der Streitkräfte sowie gemeinsame Übungen und Einsätze im Rahmen friedenserhaltender und humanitärer Operationen. Darüber hinaus wurde die allianzinterne Konsultationsnorm (Artikel 4 des Washingtoner Vertrages) fast wörtlich übernommen, so dass PfP mit Ausnahme der kollektiven Verteidigung nach Artikel 5 einen Großteil der eigentlichen Bündnisaktivitäten umfasste.⁴⁷⁴

4.2.2.2 *Das Jahr 1994: Transatlantische und regierungsinterne Differenzen*

Der Zeitraum vom Brüsseler Gipfel bis zum Außenministertreffen im Dezember 1994 war gekennzeichnet durch einen Streit über die Konkretisierung der Beitrittsperspektive für die mittelosteuropäischen Kandidaten, der sowohl das transatlantische Verhältnis als auch die Regierungsakteure in Bonn erfasste. In Deutschland begann Verteidigungsminister Rühle in der zweiten Jahreshälfte damit, den bis dato gültigen Regierungskonsens aufzukündigen. Ermutigt durch den Vorschlag Clintons, bereits 1995 einen Fahrplan sowie Kriterien für den Beitrittsprozess zu entwickeln, äußerte Rühle seine Überzeugung, dass Polen als der aussichtsreichste Kandidat noch vor dem Jahr 2000 Mitglied der NATO werden sollte.⁴⁷⁵ Während des informellen Treffens der NATO-Verteidigungsminister am 30. September unterbreitete Rühle nach Auskunft Weissers den Vorschlag, „den bündnisinternen Diskussionsbedarf zur weiteren zeitlichen und inhaltlichen Ausgestaltung des Erweiterungsprozesses bis zum Dezember 1994 zu klären“.⁴⁷⁶ Konkret wollte er die vier Visegrad-Länder aus dem Kreis der Beitrittskandida-

⁴⁷³ NATO (11.1.1994), Declaration of the Heads of State and Government. Meeting of the North Atlantic Council, Press Communiqué M-1(94)3, Brüssel.

⁴⁷⁴ Vgl. Kaplan, NATO Enlargement: An Overview, S.201; Wallander, Institutional Assets and Adaptability, S.730. In dem Rahmendokument heißt es wörtlich: „NATO will consult with any active participant in the Partnership if that Partner perceives a direct threat to its territorial integrity, political independence, or security.“ NATO (10.-11.1.1994), Partnership for Peace. Framework Dokument. Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, NATO Headquarters, Brussels, 10-11 January 1994, Annex to M-1(94)2, Brussels.

⁴⁷⁵ Vgl. Solomon, The NATO Enlargement Debate, S.64; SZ (19.7.1994), Rühle: Osterweiterung der NATO bald möglich.

⁴⁷⁶ Weisser, Sicherheit für ganz Europa, S.71.

ten hervorheben, während er gleichzeitig davor warnte, das Bündnis mit der Ausweitung auf das Baltikum und beispielsweise auf Bulgarien nicht zu überfordern.⁴⁷⁷ In Abgrenzung zu Rühes Präferenz für eine schnelle, aber zunächst kleine Erweiterung, setzte sich Kinkel weiterhin für eine langsamere Vorgehensweise mit einem dafür breiteren Kandidatenfeld, einer engeren Koppelung an die EU-Osterweiterung und dem parallelen Aufbau eines belastbaren Beziehungsgeflechts zwischen dem Westen und Russland ein.⁴⁷⁸

Um die Diskrepanz der Regierungspositionen in Bonn nicht zu groß werden zu lassen, wurde bereits Anfang September eine interministerielle Arbeitsgruppe eingerichtet, die abermals eine regierungsinterne Kompromissposition erarbeitete. Diese sah vor, die vier Visegrad-Staaten Polen, Ungarn, Tschechische Republik und Slowakei als Präferenzkandidaten für die NATO-Erweiterung hervorzuheben (was also der Position des BMVg entsprach), gleichzeitig jedoch weiterhin auf die Festlegung von Zeitplänen zu verzichten. Nach Bonner Auffassung sollten zeitliche Konkretisierungen bis nach der geplanten EU-Regierungskonferenz 1996/1997 vertagt werden.⁴⁷⁹ Schließlich formulierte die Arbeitsgruppe intern einen Kriterienkatalog, den die zukünftigen Mitglieder der Allianz vor einem Beitritt erfüllen sollten. Dieser Katalog umfasste neben der festen Verankerung von Demokratie und Marktwirtschaft:

- Einen Beitrag zur gemeinsamen Sicherheit zu leisten
- Die Zustimmungsfähigkeit aller 16 Bündnispartner
- Die Bewahrung der Glaubwürdigkeit von Artikel 5
- Einen Sicherheitsgewinn für alte und neue Mitglieder; kein Import ungelöster Territorial- oder Minderheitenprobleme in das Bündnis
- Eine angemessene Beteiligung an den Kosten der Erweiterung
- Eine Verpflichtung auf die Unterstützung weiterer Beitrittsrunden zu einem späteren Zeitpunkt

Darüber hinaus wurde festgelegt, den Erweiterungsprozess durch eine „strategische Partnerschaft“ mit Russland auszubalancieren.⁴⁸⁰

Während die Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Bundesregierung zunächst durch den Kompromiss der interministeriellen Arbeitsgruppe überbrückt werden konnten, verschärfte sich der Streit zwischen Washington und Bonn. Seit Anfang November drängte die Clinton-

⁴⁷⁷ FAZ (28.9.1994), Rühe will Klarheit über Nato-Erweiterung; FAZ (7.10.1994), Kinkel und Rühe uneins über Nato-Erweiterung.

⁴⁷⁸ Vgl. Tewes, Germany, Civilian Power and the New Europe, S.179; FAZ (7.10.1994), Kinkel und Rühe uneins über Nato-Erweiterung; SZ (7.10.1994), Außenminister Kinkel geht auf Distanz zu Rühe: Gegen rasche Erweiterung der NATO nach Osten. Das Auswärtige Amt ging mittlerweile jedoch auch von der Möglichkeit einer zeitlichen Entkoppelung der beiden Erweiterungsprozesse von NATO und EU aus. Vgl. Weisser, Sicherheit für ganz Europa, S.64.

⁴⁷⁹ FAZ (11.2.1995), Kohl rät in Washington zur Geduld bei der Nato-Erweiterung.

⁴⁸⁰ Vgl. Weisser, Sicherheit für ganz Europa, S.65-67.

Administration ihre NATO-Partner dazu, den Erweiterungsprozess zu beschleunigen und dahingehend zu konkretisieren, dass Entscheidungen über das Wer, Wann und Wie bereits vor der geplanten Regierungskonferenz der EU getroffen werden sollten.⁴⁸¹ Die Bundesregierung und insbesondere die Diplomaten des Auswärtigen Amtes reagierten irritiert auf den Schwenk in der amerikanischen Politik, der als unkoordiniertes und unabgestimmtes Vorgehen innerhalb des Bündnisses wahrgenommen wurde.⁴⁸² Der damalige deutsche Botschafter bei der NATO, Herrmann von Richthofen, beklagte sich in einem an die Presse gelangten internen Telegramm darüber, dass Washington ohne Konsultationen das Tempo in der Erweiterungsfrage erhöht habe ohne die Auswirkungen auf das Verhältnis zu Russland angemessen zu berücksichtigen.⁴⁸³ In der Folge bemühten sich Washington und Bonn mit Blick auf das geplante Außenministertreffen der Allianz im Dezember um einen Ausgleich. Dieser konnte schließlich dadurch erreicht werden, dass einige strittige Fragen im Zusammenhang mit dem Erweiterungsprozess an eine NATO-interne Arbeitsgruppe unter Leitung des stellvertretenden Generalsekretärs für politische Angelegenheiten, dem deutschen Diplomaten Gebhard von Moltke, verwiesen wurden. Das Gremium sollte zunächst eine Studie über das Wie und Warum der Erweiterung, nicht jedoch über Zeitpläne und Kandidatenlisten, erarbeiten. Im Gegenzug erklärte sich die Bundesregierung bereit, zukünftig für eine konkrete Beitrittsperspektive der Visegrad-Länder einzutreten.⁴⁸⁴

4.2.2.3 Die Erweiterungsstudie der NATO

Die Erarbeitung einer Studie über das Wie und Warum sollte nicht bloß eine rein technische Übung werden. Ihr Zweck für die Bündnispartner bestand darin, Zeit für die Vorbereitung eines politischen Konsenses über die strittigen Fragen im Zusammenhang mit der NATO-Osterweiterung zu gewinnen. Der Schwerpunkt der Arbeiten fiel in den Zeitraum zwischen dem Außenministertreffen im Dezember 1994 und dem Frühsommer 1995. Ähnlich wie zu Beginn der Erweiterungsdebatte formierte sich eine transnationale Koalition der Befürworter

⁴⁸¹ Vgl. ebd., S.68.; FAZ (9.11.1994), Washington will Osterweiterung der Nato voranbringen; Die Woche (2.12.1994), Neuer Drang gen Osten. Die Gründe für den Schwenk in der US-Politik wurden vor allem in der amerikanischen Innenpolitik vermutet. Dies gilt insbesondere für die Herausforderung Clintons durch die Republikanische Partei in der Erweiterungsfrage sowie für den Aufstieg der Erweiterungsbefürworter in einflussreichere Regierungspositionen (u.a. Richard Holbrooke). Vgl. Solomon, The NATO Enlargement Debate, S.68.

⁴⁸² Vgl. Hacke, Die Haltung der Bundesrepublik Deutschland zur NATO-Osterweiterung, S.238.

⁴⁸³ Vgl. Goldgeier, Not Whether but When, S.85; Solomon, The NATO Enlargement Debate, S.70; Die Beschwerden des Botschafters richteten sich nicht nur gegen die US-Politik in der Erweiterungsfrage, sondern betrafen auch Aspekte des militärischen Krisenmanagements in Bosnien-Herzegowina. Vgl. auch SZ (1.12.1994), Bonns NATO-Botschafter warnt vor Spaltung der Allianz und erhebt schwere Vorwürfe gegen die Politik der USA. Vgl. auch Abschnitt 5.3.4.1. im folgenden Kapitel dieser Arbeit.

⁴⁸⁴ Vgl. SZ (23.11.1994), Annäherung im Streit um NATO-Erweiterung.

eines möglichst zügigen Vorgehens, in der die bekannten deutschen und amerikanischen Akteure erneut eine zentrale Rolle spielten. Mit finanzieller Unterstützung des deutschen Verteidigungsministeriums arbeitete die RAND-Corporation an einer zweiten Studie zu den Modalitäten der NATO-Osterweiterung, die bereits Anfang 1995 veröffentlicht wurde.⁴⁸⁵ Nach Darstellung der beteiligten Autoren beeinflusste diese Studie auch die parallel laufenden Arbeiten innerhalb des Bündnisses.

Die RAND-Studie skizzierte drei alternative Begründungen der NATO-Osterweiterung, die jeweils unterschiedliche Implikationen für die verteidigungspolitische Konzeption und militärische Strategie des Bündnisses hatten. Die „Evolutionary Expansion“ legte den Schwerpunkt auf rein politische und ökonomische Fragen und räumte der EU-Erweiterung Vorrang vor der Öffnung des Bündnisses ein. Der zweite Ansatz hieß „Strategic Response“ und betonte die fortdauernde Möglichkeit einer russischen Bedrohung und die notwendigen militärischen Reaktionsmöglichkeiten darauf. Die Präferenz der Autoren lag jedoch auf einem dritten Ansatz, der als „Promote Stability“ bezeichnet wurde. Er basierte auf den historischen Erfahrungen der Reintegration Deutschlands in den 1940er Jahren und stellte die sicherheitspolitisch flankierten Stabilisierungs- und Reformprozesse in Mittelost- und Osteuropa in den Mittelpunkt. Militärische Aspekte hatten dabei einen gegenüber den politischen Aspekten untergeordneten Stellenwert und beschränkten sich auf die Herstellung von militärischer Interoperabilität und Standardisierung, während die Stationierung atomarer Waffen oder konventioneller Kampfverbände auf dem Territorium neuer Mitgliedstaaten nicht vorgesehen war.⁴⁸⁶ Dieser Ansatz entsprach weitgehend den Vorstellungen von Verteidigungsminister Rühle und dessen Planungsstab. Er spiegelte sich ebenfalls in den ersten Entwürfen der NATO-Studie wider, die in etwa zur gleichen Zeit wie die Veröffentlichung der RAND-Arbeit entstanden.⁴⁸⁷

Die schließlich am 20. September 1995 veröffentlichte Erweiterungsstudie der NATO folgt im Wesentlichen dem stabilitätsorientierten Ansatz (*Promote Stability*). So wird festgestellt, dass es *a priori* keine Notwendigkeit zur Stationierung von Nuklearwaffen oder Kampftruppen in den neuen Mitgliedstaaten gibt. Darüber hinaus unterstreicht das Dokument in einem gesonderten Abschnitt die Bewahrung der militärischen Effektivität in den Bereichen kollektive Verteidigung und „neue Missionen“ (in erster Linie multinationales Krisenmanagement). Die Studie enthielt erstmals auch eine Liste der Beitrittskriterien, die jedoch eher allgemein

⁴⁸⁵ Vgl. Asmus, Ronald D.; Kugler, Richard und Larrabee, Stephen F. (1995), „NATO Expansion: The Next Steps,“ in: *Survival* 37(1), S.7-33. Zur finanziellen Unterstützung des BMVg vgl. Goldgeier, Not Whether but When, S.193.

⁴⁸⁶ Vgl. Asmus;Kugler und Larrabee, NATO Expansion: The Next Steps, S.28-31.

⁴⁸⁷ Vgl. Asmus, Opening NATO's Door, S.103.

gehalten war.⁴⁸⁸ Neben der stabilitätsorientierten Herangehensweise spiegelt die Studie zwei weitere wesentliche deutsche Präferenzen wider. Erstens wird ein enger Zusammenhang zwischen den Erweiterungsprozessen von NATO und EU hergestellt. Er zielte auf die möglichst breite Kongruenz der europäischen Mitgliedschaft in beiden Organisationen, einschließlich der WEU, ab. Konkret sollte das Bündnis bei der zukünftigen Erweiterung „zu angemessener Zeit“ die Beitrittsanwärter der EU in besonderer Weise berücksichtigen.“⁴⁸⁹ Dem deutschen Verständnis entsprechend wurde die Erweiterung der NATO dabei in den Kontext gesamteuropäischer Entwicklungen unter Einschluss aller Partnerländer und institutionellen Kontexte gestellt. Zweitens räumt die Erweiterungsstudie dem Verhältnis zu Russland breiten Raum ein. Konkret wurde das Ziel formuliert, bereits bis Ende 1995 einen formalisierten, politischen Rahmen für das Verhältnis zwischen der NATO und Russland zu schaffen, der „in etwa parallel“ zum Erweiterungsprozess ausgebaut werden soll (ohne Moskau ein Vetorecht zuzugestehen).⁴⁹⁰ In beiden Bereichen – dem Verhältnis zwischen den Erweiterungen von NATO und EU sowie zu Russland – sah man in Bonn ausdrücklich die „deutsche Handschrift“ in der Erweiterungsstudie.⁴⁹¹

Dem begrenzten Mandat der Arbeitsgruppe entsprechend enthielt das Dokument weder konkrete Angaben zu den Kandidaten einer ersten Erweiterung noch zum zeitlichen Fahrplan oder zu den Modalitäten des Erweiterungsprozesses. Es wurde lediglich festgehalten, dass die Öffnung für neue Mitglieder sowohl sequentiell als auch simultan erfolgen könne. Anders als von den Befürwortern einer schnelleren Gangart erhofft, brachte weder die Veröffentlichung der Erweiterungsstudie noch das Ende des bosnischen Bürgerkriegs Ende 1995 einen unmittelbaren Impuls für die Klärung der strittigen Fragen über das Wer und Wann. Stattdessen rückte Ende 1995 und 1996 der Ausbau der Beziehungen zu Russland in den Vordergrund der

⁴⁸⁸ Neben der Fähigkeit, einen militärischen Beitrag zur kollektiven Verteidigung und zu den neuen Missionen der NATO zu leisten, ging es allgemein um die Akzeptanz gemeinsamer Werte und Prinzipien. Vgl. NATO (1995), Study on NATO Enlargement, September 1995, dokumentiert in: Pradetto, August (Hrsg.) (1997), Ostmitteleuropa, Rußland und die Osterweiterung der NATO. Perzeptionen und Strategien im Spannungsfeld nationaler und europäischer Sicherheit, Opladen, Westdeutscher Verlag, S.343-65.

⁴⁸⁹ Die Studie sieht jedoch keinen strikten Parallelismus zwischen beiden Erweiterungen vor, sondern zwei autonome, den jeweiligen internen Dynamiken entsprechende Prozesse: „This means they are unlikely to proceed at precisely the same pace. [...] While no rigid parallelism is foreseen, each organization will need to consider developments in the other.“ Ebd.,S.348-49.

⁴⁹⁰ Ebd.,S.350-51.

⁴⁹¹ Hinsichtlich des Verhältnisses zwischen den beiden Erweiterungsprozessen gingen die Vorstellungen im Bundeskanzleramt und im Auswärtigen Amt über die Formulierungen der offiziellen NATO-Studie hinaus. So berichtete die FAZ, in Bonn werde damit gerechnet, „dass in den nächsten fünf Jahren ein vorsichtiges Lavieren mit beiden Beitrittsprozessen – Nato und EU – zu erwarten [ist].“ Für Deutschland handele es sich mit Blick auf Länder Mittelost- und Osteuropas nicht um die Frage „erst zur Nato oder erst zur EU“, sondern um eine „bewegliche Gesamtentwicklung“. FAZ (29.9.1995), „Die deutsche Handschrift ist deutlich zu erkennen“ Bonn legt Wert auf eine parallele Entwicklung der Nato und der Europäischen Union

NATO-Politik.⁴⁹² Bereits im Mai 1995 hatte Präsident Clinton seinem russischen Kollegen Boris Jelzin zugesagt, auf die Benennung konkreter Namen und Daten bis zur russischen Präsidentenwahl im Juni des folgenden Jahres zu verzichten, wenn Russland im Gegenzug zu einer stärkeren Mitarbeit in der Partnerschaft für den Frieden und im NAKR bereit wäre.⁴⁹³ Bundeskanzler Kohl bekräftigte die Position seiner Regierung, mit weiteren Entscheidungen bis zum Ende der Regierungskonferenz der EU 1997 zu warten und schlug darüber hinaus im Februar 1996 sogar ein zweijähriges Moratorium der Erweiterungsdebatte vor.⁴⁹⁴ Auf eine so lange Vertagung ließ sich die Clinton-Administration nicht ein, so dass Kohl seinen Vorschlag kurze Zeit später wieder zurück nahm. Nach der Wiederwahl Jelzins und noch vor der US-Präsidentenwahl im November 1996 ergriff Clinton schließlich die Initiative und kündigte die Einberufung eines Erweiterungsgipfels im kommenden Sommer an. Am 22. Oktober nannte er während einer Wahlveranstaltung in Detroit erstmals ein konkretes Datum für den Beitritt der ersten neuen Mitglieder zur NATO:

„Last month, I called for a summit in the spring or early summer of next year to name the first group of future NATO members and to invite them to begin accession talks. Today, I want to state America’s goal. By 1999, NATO’s 50th anniversary and 10 years after the fall of the Berlin Wall, the first group of countries we invite should be full fledged members of NATO.“⁴⁹⁵

Kurz darauf, am 10. Dezember, übernahm der Nordatlantikrat diese zeitliche Zielvorgabe und erklärte darüber hinaus, dass die Allianz auch nach der ersten Erweiterungsrunde offen für weitere Beitritte sein werde.⁴⁹⁶

⁴⁹² Vgl. hierzu den nächsten Abschnitt in diesem Kapitel.

⁴⁹³ Vgl. Asmus, *Opening NATO's Door*, S.116.

⁴⁹⁴ Vgl. FAZ (10.10.1995), Nicht vor dem Jahr 2000; ebd., S.142-43; Arora, *Germany's Civilian Power Diplomacy*, S.157.

⁴⁹⁵ United States Information Agency (22.10.1996), Transcript of the Remarks by President W.J.Clinton to People of Detroit, Washington D.C..

⁴⁹⁶ NATO (10.12.1996), Final Communiqué. Issued at the Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, Press Communiqué M-NAC-2 (96)165, Brüssel, 6.Absatz.

4.2.3 *Die Beziehungen zwischen der NATO und Russland*

4.2.3.1 *Die besondere Stellung Russlands in der europäischen Sicherheitspolitik*

Aus westlicher Sicht nahmen die Beziehungen zur Russischen Föderation auch nach dem Ende des Kalten Krieges einen besonderen Stellenwert ein und bestimmten wesentlich auch die deutsche Politik gegenüber der Osterweiterung der NATO.⁴⁹⁷ Die Sonderstellung Russlands ergab sich aus dessen geographischer Lage und Ausdehnung, aus dem nach wie vor beträchtlichen nuklearen und konventionellen Militärpotential, aus der politischen Stellung des Landes in Osteuropa und der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) sowie aus den daraus resultierenden Interdependenzen und Problemlagen. In der deutschen Sicherheitspolitik herrschte die Auffassung vor, dass es Sicherheit in Europa nur mit und nicht gegen Russland geben konnte.⁴⁹⁸

Zwischen 1990 und 1993 war der Kurs Russlands unter der Führung von Präsident Boris Jelzin durch eine prowestliche Außen- und Sicherheitspolitik gekennzeichnet. Seit 1993 verschlechterten sich die Beziehungen jedoch zusehends.⁴⁹⁹ Nachdem die Möglichkeit einer östlichen Ausweitung innerhalb der NATO immer offener diskutiert wurde, legte sich die russische Führung auf eine klare Ablehnung fest. Dieser Kurs genoss nahezu einhellige Unterstüt-

⁴⁹⁷ Vgl. Hacke, Die Haltung der Bundesrepublik Deutschland zur NATO-Osterweiterung, S.241.

⁴⁹⁸ Die Wahrnehmung einer Sonderstellung Moskaus war vor dem Hintergrund der Umbrüche in Europa und des deutschen Vereinigungsprozesses besonders ausgeprägt. Vgl. beispielsweise die Einschätzung von Manfred Funke, wonach „die Entscheidungsfunktion über Friedenserhalt, Tempo und Qualität des Auf- und Ausbaus von Europa letztlich vorrangig in Moskau [verbleibt]. Dort liegt der Hauptschlüssel zur Antwort auf die Frage, in welchem Maße Sicherheit gegeneinander, untereinander oder miteinander geschaffen wird.“ Funke, Deutsch-Sowjetische Beziehungen in einem neuen Europa, S.40. Auch wenn sich diese Sichtweise mit zeitlichem Abstand zum Fall der Mauer etwas abgeschwächt hat, so blieb die Einschätzung, dass es keine Sicherheit gegen Russland geben könne ein Leitmotiv aller relevanten sicherheitspolitischen Akteure in Deutschland. Vgl. Kastl, Jörg (1997), „Europas Sicherheit auch ohne Rußland?“ in: Aussenpolitik 48(1), S.31-38, hier: S.31; Timmermann, Heinz (1995), Rußland und Deutschland. Ihre Beziehungen als integraler Bestandteil gesamteuropäischer Kooperation, Berichte des BIOst, 39, Köln, Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. Für entsprechende politische Stellungnahmen vgl. Kinkel, Klaus (4.2.1994), „Chancen für Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Rußland. Rede von Bundesaußenminister Dr. Klaus Kinkel vor dem Deutsch-Russischen Forum am 4. Februar 1994 in Bonn,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1994(14), S.125-27, hier: S.126; Kohl, Helmut (31.8.1994), „Rede des Bundeskanzlers beim Festakt anlässlich der Verabschiedung der russischen Truppen am 31. August 1994 im Schauspielhaus Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1994(78), S.733-34, hier: S.734; Rühle, Volker (8.10.1993), „Europäische Einigung und transatlantische Partnerschaft. Rede von Bundesminister Rühle am 8. Oktober 1993 an der Karls-Universität in Prag,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1993(86), S.981-84.

⁴⁹⁹ Vgl. Heiling, Marie-Alix (1998), Rußland und die NATO-Osterweiterung. Betrachtungen im Rahmen der Modernisierung der europäischen Sicherheitsarchitektur, Berlin, Verlag für Wissenschaft und Forschung, S.64; Pfeiler, Wolfgang (1994), „Konflikte, Krisen, Kriege. Rußlands Geopolitik und die künftige europäische Sicherheit,“ in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1994(B18-19), S.20-31, hier: S.28; Timmermann, Heinz (1995), Rußlands Außenpolitik: Die europäische Dimension, Berichte des BIOst, 17, Köln, Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien.

zung in der russischen Innenpolitik.⁵⁰⁰ Darüber hinaus begann sich die russische Außenpolitik dem Konzept eigener Interessensphären im so genannten nahen Ausland zuzuwenden.⁵⁰¹ Die Verfassungskrise vom Oktober 1993, der Ausgang der russischen Wahlen im Dezember des gleichen Jahres und schließlich der erste Tschetschenienkrieg akzentuierten die Unsicherheiten über den Kurs Russlands in der europäischen Sicherheitspolitik.⁵⁰²

Die gegenseitigen Abhängigkeiten und gemeinsam zu bearbeitenden Problemlagen zwischen Russland und den anderen europäischen Staaten waren zahlreich und vielfältig. Sie betrafen die Bundesrepublik Deutschland aufgrund politischer, wirtschaftlicher, geographischer und historischer Zusammenhänge in besonderer Weise.⁵⁰³ Im wirtschaftlichen Bereich entwickelten sich die Ost-West-Beziehungen nach 1990 in Richtung einer einseitigen Abhängigkeit Russlands von internationalen Finanzinstitutionen sowie von der Europäischen Union, die der mit Abstand wichtigste Handelspartner Moskaus wurde. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion hatte Russland einen massiven weltwirtschaftlichen Bedeutungsverlust hinzunehmen. Sein Anteil am Weltsozialprodukt marginalisierte sich im Verhältnis zu seiner geographischen Größe und Bevölkerungszahl.⁵⁰⁴ Leidtragende dieser Entwicklung waren außer Russland auch dessen traditionell engste Handelspartner, darunter auch die frühere DDR. Während sich die weltwirtschaftliche Abhängigkeit Russlands vergrößerte, blieben West-, Mittelost- und Osteuropa in unterschiedlichem Maße auf russische Energielieferungen, insbesondere von Öl und Gas, angewiesen.⁵⁰⁵ Entgegen anders lautender Prognosen Anfang der 1990er Jahre verfestigte sich diese energiepolitische Abhängigkeit in den Folgejahren noch.

Der Umstand, dass Russland auch nach dem Ende der Sowjetunion militärische Großmacht bzw. nukleare Supermacht blieb, warf weitere spezifische Problemlagen auf. Aufgrund der wirtschaftlichen Krise und wegen des Rückzugs russischer Truppen aus Mitteleuropa stellten

⁵⁰⁰ Vgl. Rogov, Sergey (1999), „Security Relations between Russia and the Western World,“ in: Spillmann, Kurt R. und Wenger, Andreas (Hrsg.), *Russia's Place in Europe. A Security Debate*, Frankfurt am Main, Peter Lang Verlag, S.177-89, hier: S.181.

⁵⁰¹ Vgl. Timmermann, Rußlands Außenpolitik; Zagorski, Andrei (1992), *Rußlands Beziehungen zum 'fernen' und 'nahen' Ausland*, Berichte des BIOst, 46, Köln, Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien.

⁵⁰² Vgl. Kastl, *Europas Sicherheit auch ohne Rußland?* S.32; Bundesregierung (4.10.1993), „Erklärung zur Staatskrise in Rußland vom 4. Oktober 1993,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1993(82), S.944; Kohl, Helmut (22.9.1993), „Erklärung des Bundeskanzlers zur aktuellen Lage in Rußland vom 22. September 1993,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1993(78), S.907.

⁵⁰³ Vgl. Timmermann, *Rußlands Außenpolitik*.

⁵⁰⁴ Vgl. Rogov, *Security Relations between Russia and the Western World*, S.177.

⁵⁰⁵ Russland und die anderen GUS-Staaten deckten Anfang der 1990er Jahre 21 Prozent der Weltenergieproduktion. Die Abhängigkeit von russischen Energielieferungen war in Osteuropa allerdings ungleich ausgeprägter als in Westeuropa. In Westeuropa wiederum war die Abhängigkeit von russischem Erdgas größer als diejenige von Öl. Für eine ausführliche Darstellung vgl. Müller, Friedemann und Botzian, Rudolf (1992), „Abhängigkeit der europäischen Länder von Rußland und der GUS im Energiesektor,“ in: Heydrich, Wolfgang, et al. (Hrsg.), *Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente*, Baden-Baden, Nomos, S.475-93.

zumindest die konventionellen Potentiale keine unmittelbare Bedrohung der NATO-Staaten mehr dar. Dafür rückten jedoch Fragen der nuklearen Abrüstung bzw. Rüstungskontrolle und der Nichtverbreitung atomarer, biologischer und chemischer Massenvernichtungswaffen in den Mittelpunkt. Zur Lösung dieser Probleme war die Kooperation mit Moskau unabdingbar.⁵⁰⁶ Die Bundesregierung sprach sich frühzeitig für umfangreiche Abrüstungs- sowie vertrauensbildende Maßnahmen aus.⁵⁰⁷ Darüber hinaus legte sie ein besonderes Augenmerk auf die Gefahr der unkontrollierten Verbreitung von MVW bzw. nuklearem *Know-how*, auch im Zusammenhang mit illegalem Waffenhandel und terroristischen Aktivitäten.⁵⁰⁸

Einen weiteren Problembereich stellte die Rolle Russlands bei der Bearbeitung regionaler Konflikte in seinem Einflussbereich dar – anders als im wirtschaftlichen und abrüstungspolitischen Bereich kollidierten die Interessen zwischen Moskau und den NATO-Staaten hier unmittelbar. Das größte Konfliktpotential bargen dabei die baltischen Staaten aufgrund ihres gespannten Verhältnisses zu Russland und den auf ihrem Gebiet lebenden russischen Minderheiten. Die Bundesregierung verurteilte den Ausbruch der Gewalt 1990/91 scharf und unterstrich das Selbstbestimmungsrecht der Balten.⁵⁰⁹ Außenminister Genscher machte direkt die sowjetische Politik für die Eskalation verantwortlich. Das gewaltsame Eingreifen in den baltischen Staaten sei eine „unheilschwangere Warnung, dass in der Sowjetunion das alte Denken zurückkehren und reaktionäre Kräfte versuchen könnten, erneut eine Gewaltherrschaft über das ganze Land zu errichten.“⁵¹⁰ Auch in den folgenden Jahren blieben die russisch-baltischen Spannungen bestehen und trugen das Risiko der gewaltsamen Eskalation in sich.⁵¹¹ Eine solche Eskalation hätte nicht zuletzt auch die NATO-Staaten unter Zugzwang gebracht. Weitere Krisenpotentiale mit Implikationen für die europäische Sicherheit gab es im Verhältnis Russlands zur Ukraine und zu Moldawien.⁵¹² Schließlich war aus Sicht der EG und NATO-

⁵⁰⁶ Vgl. Schröder, Hans-Henning (1996), „Militärische Ressourcen,“ in: Vogel, Heinrich (Hrsg.), Rußland als Partner der europäischen Politik, Köln, Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, S. 32-36 ; Spillmann, Kurt R. und Wenger, Andreas (Hrsg.) (1999), *Russia's Place in Europe - A Security Debate*, Frankfurt am Main, Peter Lang Verlag, S.227-28.

⁵⁰⁷ Vgl. Whitneck, Daniel J. (2001), „Germany: Consensus Politics and Changing Security Paradigms,“ in: Mattox, Gale A. und Rachwald, Arthur R. (Hrsg.), *Enlarging NATO. The National Debates*, Boulder und London, Lynne Rienner, S.35-53, hier: S.37.

⁵⁰⁸ Vgl. Forndran, Herausforderungen und Chancen europäischer Sicherheit nach der Auflösung der Sowjetunion, S.39; Kinkel, Klaus (4.2.1994), „Chancen für Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Rußland. Rede von Bundesaußenminister Dr. Klaus Kinkel vor dem Deutsch-Russischen Forum am 4. Februar 1994 in Bonn,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1994(14), S.125-27, hier: S.126; Timmermann und Vogel, Konsequenzen für die Politik des Westens, S.44. Vgl. hierzu insbesondere auch Bundesregierung (25.8.1994), „Deutsch-russisches Memorandum über die Unterbindung des illegalen Umgangs mit Nuklearmaterial,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1994(75), S.709.

⁵⁰⁹ Kohl, Regierungserklärung des Bundeskanzlers am 30. Januar 1991 vor dem Deutschen Bundestag.

⁵¹⁰ Genscher, Eine Vision für ganz Europa. Rede des Bundesministers des Auswärtigen am 3. Februar 1991.

⁵¹¹ Vgl. Pfeiler, Konflikte, Krisen, Kriege, S.20-22.

⁵¹² Vgl. ebd., S.23-24.

Mitgliedstaaten auch eine konstruktive Haltung Moskaus im Zusammenhang mit den Jugoslawienkriegen wünschenswert oder sogar nötig – dies aufgrund der engen russisch-serbischen Beziehungen und der Vetomacht Moskaus im VN-Sicherheitsrat.

Bei der Bearbeitung der genannten Probleme kam es aus westeuropäischer und transatlantischer Perspektive entscheidend darauf an, in Moskau einen pragmatischen und kooperationsfähigen Partner zu finden. Vor diesem Hintergrund sollte die institutionelle Zusammenarbeit in Europa vor allem zwei Funktionen erfüllen. Sie sollte zur ökonomischen Stabilisierung Russlands beitragen und das innenpolitische Kräftespiel in Moskau im westlichen Sinne beeinflussen. In Bonn und anderen westlichen Hauptstädten herrschte die Ansicht vor, dass Russlands Probleme primär wirtschaftlicher und sozialer Natur waren⁵¹³ und dass die Gefahr nach dem Ende des Kalten Krieges nicht mehr in dessen Stärke, sondern vielmehr in dessen Schwäche liege, d.h. im „Schwund der staatlichen Autorität und seiner erschöpften Führung“.⁵¹⁴ Im Mai 1995 erklärte Außenminister Kinkel anlässlich der Feierlichkeiten zum Jahrestag des Kriegsendes, „dass für die Entwicklung Russlands in erster Linie nicht Sicherheitsfragen, sondern Wirtschaftsfragen wichtig sind.“ Die Vernetzung Russlands in den europäischen und globalen Institutionen schaffe Sicherheit, so Kinkel.⁵¹⁵ Aus diesem Grund unterstützte die Bundesregierung auch intensiv multilaterale Hilfsprogramme für Russland, die Aufnahme des Landes in den Kreis der führenden Industriestaaten (G-7) und nicht zuletzt die schrittweise Öffnung des europäischen Binnenmarktes im Rahmen eines Partnerschaftsabkommens mit der EU.⁵¹⁶

Die Möglichkeiten der direkten Einflussnahme auf die innenpolitischen Entwicklungen in Russland wurden in Bonn und anderen westlichen Hauptstädten von Anfang an als eher begrenzt angesehen. Allerdings erschien die russische Innenpolitik als sehr polarisiert und durch die Konkurrenz widersprüchlicher Tendenzen gekennzeichnet, so dass sich die Entwicklungen in Moskau durch eine gewisse Offenheit und damit auch mittelbare Beeinflussbarkeit auszeichneten.⁵¹⁷ Gemeinhin ging man von der Existenz von mindestens drei verschiedenen innenpolitischen Denkschulen aus, die jeweils einer eigenen außenpolitischen Programmatik folgten, nämlich der euro-atlantischen, eurasischen und der nationalistisch-imperialistischen

⁵¹³ Vgl. Spillmann und Wenger, *Russia's Place in Europe*, S.220.

⁵¹⁴ Kastl, *Europas Sicherheit auch ohne Rußland?* S.32.

⁵¹⁵ Vgl. FAZ (12.5.1995), *Wie weiter zwischen dem Westen und Rußland? Amerika, Europa, Bonn denken nach.*

⁵¹⁶ Kohl, Helmut (5.4.1993), „Den Reformprozess in Rußland weiterhin tatkräftig unterstützen. Erklärung des Bundeskanzlers am 5. April 1993 in Bonn,“ in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung* 1993(29), S. 249-50, hier: S.250; Timmermann, *Rußlands Außenpolitik*.

⁵¹⁷ Vgl. Timmermann und Vogel, *Konsequenzen für die Politik des Westens*, S.39.

Ausrichtung.⁵¹⁸ Während die Euro-Atlantiker unter der Führung Präsident Jelzins und des Außenministers Kosyrew einen prowestlichen Kurs unter den Vorzeichen der Demokratisierung und Entideologisierung befürworteten,⁵¹⁹ traten die nationalistischen Kräfte dafür ein, auf der Grundlage einer starken Staatsmacht die verlorene Weltmachtstellung Russlands unter den Vorzeichen einer entschiedenen Abgrenzung gegenüber dem Westen zu rekonstituieren.⁵²⁰ Die eurasische Denkschule nahm eine Mittelposition ein, befürwortete jedoch eine starke Positionierung des Landes sowohl in Europa als auch in Asien ebenso wie eine Zurückdrängung des amerikanischen Einflusses auf beiden Kontinenten.⁵²¹

Der gescheiterte Staatsstreich vom August 1991, die militärisch eskalierte Verfassungskrise im Oktober 1993 und der Ausgang der Duma-Wahlen 1993 und 1995 verstärkten in den USA und in Westeuropa den Eindruck einer polarisierten russischen Innenpolitik.⁵²² Da die antiwestlichen Strömungen in Moskau versuchten, „eine ständige äußere Bedrohung durch die Aufstellung alter Feindbilder zu schüren, um ihre offensive Außenpolitik gegenüber dem Westen zu legitimieren“⁵²³ kam aus westlicher Sicht den euro-atlantischen Institutionen die wesentliche Funktion zu, diesen Einkreisungsphobien durch entsprechende Kooperationsangebote und vertrauensbildende Maßnahmen die psychologische Grundlage zu entziehen. Dabei rückte die NATO schon deshalb ins Blickfeld, weil sie das zentrale Feindbild des Kalten Krieges war und weil das russische Militär zu einem wichtigen Adressaten der westlichen Kooperationsangebote wurde. Darüber hinaus sollte das Bündnis einen Beitrag zu einer umfassenden politisch-institutionellen Einbindung Russlands leisten. Je enger das Netz institutioneller Kooperation in ganz Europa würde, so das Kalkül, „desto stärker steigt der Preis, den Moskau entrichten müsste, falls es sich auf autarke Positionen zurückziehen oder aggressiv gegen seine Nachbarn vorgehen sollte.“⁵²⁴ Aus westlicher Sicht blieb umgekehrt die Funktion

⁵¹⁸ Für einen detaillierten Überblick vgl. Timmermann, Heinz (1993), Die Außenpolitik Rußlands: Ausdruck der Suche nach einer neuen Identität, Berichte des BIOst, 20, Köln, Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien.

⁵¹⁹ Vor allem in Deutschland wurde die demokratische und prowestliche Orientierung Russlands eng mit dem politischen Schicksal Boris Jelzins verknüpft. Vgl. beispielsweise Kohl, Helmut (15.3.1993), „Erklärung des Bundeskanzlers zur aktuellen Lage in Rußland am 15. März 1993,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1993(22), S.192.

⁵²⁰ Prominentester Vertreter dieser Richtung ist der Führer der Liberaldemokratischen Partei Russlands, Vladimir Schirinowskij. Vgl. Pfeiler, Konflikte, Krisen, Kriege, S.26; Weiss, Gebhardt (1995), Die Russische Föderation zwischen imperialer Versuchung und legitimer Interessenpolitik. Zur westlichen Kritik an der russischen Außen- und Sicherheitspolitik, Berichte des BIOst, 23, Köln, Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien.

⁵²¹ Vgl. Zagorski, Rußlands Beziehungen zum 'fernen' und 'nahen' Ausland.

⁵²² Vgl. Simon, Gerhard (1996), „Extremismus als Tradition,“ in: Vogel, Heinrich (Hrsg.), Rußland als Partner der europäischen Politik, Köln, Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, S. 11-13.

⁵²³ Rogov, Security Relations between Russia and the Western World, S.85. Rogov war Direktor an der Russischen Akademie der Wissenschaften und Mitglied des wissenschaftlichen Beirats des Sicherheitsrats der Russischen Föderation. Er ist ein Vertreter der euro-atlantischen Ausrichtung der russischen Innenpolitik.

⁵²⁴ Timmermann und Vogel, Konsequenzen für die Politik des Westens, S.42-43.

des gegenseitigen Informationsaustausches, beispielsweise über militärische und rüstungspolitische Entwicklungen, von Bedeutung.

Zusammenfassend lässt sich als Befund festhalten, dass erneut die spezifisch-politischen Funktionen der euro-atlantischen Sicherheitsinstitutionen gegenüber den militärischen Aufgaben klar in den Vordergrund traten. Dies war keine speziell deutsche Sichtweise. Wie im folgenden Abschnitt dargestellt wird, wurde der Ausbau der politischen Funktionen jedoch von der Bundesregierung – gemeinsam mit den USA – mit besonderem Engagement vorangetrieben. Dabei ging es der deutschen Sicherheitspolitik in erster Linie um Möglichkeiten der politischen und ökonomischen Einflussnahme auf die Entwicklungen in Russland.

Im Zusammenhang mit der NATO-Osterweiterung stellte der russische Faktor die deutsche Politik vor das Grunddilemma, sowohl die Staaten Mittelost- und Osteuropas als auch Russland entsprechend der jeweiligen Bedürfnisse und Möglichkeiten einzubeziehen, ohne jedoch neue Gräben in Europa zu schaffen.⁵²⁵ Dieses Dilemma sollte durch das Konzept der „Kooperation und Integration“ gelöst werden.⁵²⁶ Es mündete schließlich in einer abgestimmten doppelgleisigen Strategie der *Integration* mit den mittelosteuropäischen Staaten einerseits und der verstärkten *Kooperation* mit Russland andererseits.

4.2.3.2 Die Entwicklung des doppelgleisigen Ansatzes

Die Bundesregierung setzte sich seit Beginn der Debatte um die NATO-Osterweiterung für ein Sonderverhältnis zu Russland ein. Das Auswärtige Amt folgte dabei seiner traditionellen Linie, russischen Befindlichkeiten und Interessen besonderes Augenmerk zu schenken. Ziel war es, um eine Ausgrenzung des Landes – ebenso wie der Ukraine – aus der entstehenden europäischen Sicherheitsordnung nach dem Ende des Kalten Krieges zu verhindern.⁵²⁷ Auch Rühes Initiative vom März 1993 sah eine verstärkte sicherheitspolitische Kooperation mit Moskau vor.⁵²⁸ Kurz darauf regte Rühle erstmals eine strategische Partnerschaft mit Russland an, welche die Heranführung der Mittelosteuropäer an die NATO flankieren sollte.⁵²⁹ Bei all diesen Überlegungen stand zunächst der Ausbau der bestehenden Strukturen, also der

⁵²⁵ Vgl. ebd., S.48.

⁵²⁶ Vgl. Timmermann, Rußland und Deutschland.

⁵²⁷ Vgl. FAZ (6.3.1993), Auf der Suche nach einem Mittelweg. Kinkel: Die Nato soll sich Mittel- und Osteuropa stärker öffnen.

⁵²⁸ Rühle, Gestaltung euroatlantischer Politik, S.232.

⁵²⁹ Vgl. FAZ (9.12.1993), Rühle warnt die Nato vor „Vetorecht“ für Rußland; Arora, Germany's Civilian Power Diplomacy, S.156.

KSZE/OSZE, des NAKR sowie seit Anfang 1994 die Zusammenarbeit in der Partnerschaft für den Frieden im Mittelpunkt.⁵³⁰

In der NATO setzte sich Generalsekretär Wörner mit Unterstützung des deutschen Diplomaten Klaus Scharioth, seinem damaligen Büroleiter, für den doppelgleisigen Ansatz ein und präsentierte im Oktober 1993 entsprechende Überlegungen in Washington.⁵³¹ Dort wurden zu dieser Zeit ebenfalls erste konzeptionelle Überlegungen zur Verstärkung des Dialogs mit Russland öffentlich diskutiert.⁵³² Der einflussreiche amerikanische Sonderberater für die Beziehungen zu den GUS-Staaten, Strobe Talbott, befürwortete die Intensivierung der sicherheitspolitischen Beziehungen zu Moskau parallel zur Heranführung der Mittelosteuropäer an die NATO, während er eine förmliche Erweiterung zu diesem Zeitpunkt noch ablehnte.⁵³³ Im September 1994 machte sich schließlich auch Präsident Clinton den doppelgleisigen Ansatz zu Eigen, als er Jelzin versprach, den Erweiterungsprozess der NATO schrittweise und transparent zu vollziehen und parallel dazu eine engere Partnerschaft mit Russland zu entwickeln.⁵³⁴ Ebenso wie in Bonn drehten sich alle Überlegungen zunächst um den Ausbau der bestehenden Strukturen.⁵³⁵ Die Idee eines formalen Vertrages oder Protokolls zwischen dem Bündnis und Moskau, wie sie der russische Verteidigungsminister Pavel Gratschow im Mai 1994 erstmals vorgeschlagen hatte, fand zunächst keinen Anklang in Washington oder Brüssel, da man dort ein schriftlich fixiertes Mitspracherecht Moskaus ablehnte.⁵³⁶ Als die russi-

⁵³⁰ Vgl. neben Rühes Rede vor dem IISS in London auch den Namensartikel von Klaus Kinkel in: IHT (21.10.1003), NATO Requires a Bold but Balanced Response to the East. Innerhalb der Bundesregierung war die Sonderstellung der Beziehungen zu Russland Konsens. Unterschiede zwischen den Vorstellungen des AA und des Bundesverteidigungsministers gab es dennoch. Kinkels Konzepts sah weitergehende Einfluss- und Mitsprachemöglichkeiten Moskaus in der NATO vor, während Rühe stärker betonte, dass die Beziehungen keinesfalls ein Vetorecht Russlands in den internen Bündnisangelegenheiten (d.h. auch in der Erweiterungsfrage) bedeuteten. So plädierte Kinkel dafür, „Rußland in der NATO mehr Einfluss zu verschaffen“. Vgl. FAZ (7.10.1993), Rußland soll mitentscheiden. Die Entscheidung über eine Aufnahme neuer Mitglieder in die NATO müsse im Bündnis, in der KSZE und mit *sämtlichen* Partnern des Kooperationsrates ausgearbeitet werden. Vgl. FAZ (10.11.1993), „Rußland und die Ukraine auszugrenzen würde alles zu-nichte machen.“

⁵³¹ Vgl. Asmus, Opening NATO's Door, S.41 und 49; Weisser, Sicherheit für ganz Europa, S.44-48.

⁵³² Der ehemalige amerikanische Sicherheitsberater Zbigniew Brzezinski regte im Dezember 1993 in einem Zeitungsbeitrag einen doppelgleisigen Ansatz der Heranführung Mittelosteuropas bei gleichzeitiger Intensivierung der Beziehungen zu Russland an. Vgl. Goldgeier, Not Whether but When, S.48. Vgl. auch die weiter oben zitierte RAND-Studie aus dem Jahr 1993. Im Vorgriff auf die späteren politischen Diskussionen ist hier bereits von einer Charta zwischen der NATO und Russland die Rede. Asmus; Kugler und Larrabee, Building a New NATO, S.37.

⁵³³ Vgl. Asmus, Opening NATO's Door, S.51; Weisser, Sicherheit für ganz Europa, S.48.

⁵³⁴ Vgl. Asmus, Opening NATO's Door, S.98.

⁵³⁵ Vgl. Solomon, The NATO Enlargement Debate, S.59.

⁵³⁶ Vgl. NZZ (26.5.1994), Skepsis der NATO gegenüber Moskaus Sonderrolle. Besuch von Verteidigungsminister Gratschow in Brüssel; The Economist (28.5.1994), Under whose umbrella? Die skeptische Reaktion der NATO-Partner auf den russischen Vorschlag erklärt sich unter anderem damit, dass Gratschow zuvor vorgeschlagen hatte, den Nordatlantischen Kooperationsrat aus der NATO herauszulösen und zum „militärischen Arm“ der OSZE zu machen. Dies wurde jedoch von allen Bündnispartnern abgelehnt. Vgl. FAZ (8.6.1994), Die Nato berät über ihr Verhältnis zu Rußland. Im Mai 1994 hatte Zbigniew Brzezinski als einer

sche Regierung jedoch auf einem Sonderstatus ihrer Beziehungen zur Allianz beharrte und davon ihre Zusammenarbeit in der Partnerschaft für den Frieden abhängig machte, setzte auch in der NATO ein vorsichtiger Umdenkprozess ein. Zunächst verabschiedete der Nordatlantikerat im Juni ein Dokument über einen „breiteren und verstärkten Dialog“ mit Russland.⁵³⁷ In den folgenden Monaten gewann auch die Idee einer formalen Übereinkunft immer mehr Zuspruch, sofern diese kein russisches Vetorecht in bündnisinternen Angelegenheiten bedeutete.⁵³⁸

4.2.3.3 Die Formalisierung der Beziehungen zwischen Russland und der NATO

Den Anstoß für die Ausformulierung der russisch-westlichen Sicherheitspartnerschaft gab die Clinton-Administration als sie sich intern auf das Ziel eines „formalisierten NATO-Russland Arrangements“ festlegte.⁵³⁹ Im Januar 1995 reiste Talbott nach Europa, um die Idee mit den Partnerregierungen zu beraten. Die französische Regierung griff sie als erste auf und schlug darüber hinaus erstmals öffentlich einen bindenden Vertrag zwischen der NATO und Russland vor.⁵⁴⁰ Wenige Tage später unterbreitete der amerikanische Verteidigungsminister William Perry während der Wehrkundetagung in München den Vorschlag einer vertraglichen Struktur, die durch eine ständige Beratungskommission (*Standing Consultative Commission*) institutionell untermauert werden sollte. Als inhaltliche Schwerpunkte des ständigen Dialogs nannte Perry die Verhinderung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, verteidigungstechnologische Zusammenarbeit, die Herstellung von Transparenz in der Verteidigungsplanung, Krisenmanagement und friedenserhaltende Maßnahmen (*peacekeeping*).⁵⁴¹ In Deutschland wurde die Idee einer vertraglichen Regelung zuerst von Verteidigungsminister Rühle aufgegriffen und Mitte Februar im Verteidigungsausschuss des Bundestages erläutert.⁵⁴² Die Zielsetzung eines förmlichen Abkommens wurde schließlich von US-Präsident Clinton und etwas später auch von den Außenministern der EU offiziell festgeschrieben.⁵⁴³ Strittig blieb zunächst, ob ein rechtlich bindender Vertrag oder eine weniger verbindliche Charta angestrebt werden sollte.

der ersten den Abschluss eines Vertrags zwischen Russland und der NATO vorgeschlagen. Vgl. Washington Post (3.5.1994), Normandy Evasion.

⁵³⁷ FAZ (2.2.1995), Claes: Die NATO bleibt an enger Zusammenarbeit mit Rußland interessiert.

⁵³⁸ Vgl. Clemens, *The strategic and political consequences of NATO enlargement*, S.146.

⁵³⁹ Asmus, *Opening NATO's Door*, S.106.

⁵⁴⁰ Vgl. FAZ (16.2.1995), Rühle spricht erstmals von einem Vertrag der Nato mit Rußland.

⁵⁴¹ Perry, William J. (5.2.1995), *Speech by Secretary of Defense William J. Perry at the Wehrkunde Munich Conference on Security Policy on February 5, 1995*, <http://www.securityconference.de>, (letzter Zugriff am 7.9.2007).

⁵⁴² Vgl. FAZ (16.2.1995), Rühle spricht erstmals von einem Vertrag der Nato mit Rußland.

⁵⁴³ Vgl. FAZ (21.2.1995), Nato berät über Ausbau der Beziehungen zu Rußland; FAZ (20.3.1995), EU will engere Zusammenarbeit von Nato und Rußland in der Sicherheitspolitik.

In Bonn setzten sich Außenminister Kinkel und das AA an die Spitze der Bewegung und plädierten für die Option einer Charta.⁵⁴⁴ Etwa zu dieser Zeit ließ auch die US-Regierung das Vorhaben eines rechtlich bindenden Vertrags fallen. Washington lehnte formale Sicherheitsgarantien gegenüber Moskau – beispielsweise mit Blick auf die Stationierung von Nuklearwaffen auf dem Gebiet neuer NATO-Mitgliedstaaten – ab.⁵⁴⁵ Innerhalb der NATO setzte sich die Idee einer Charta als Verhandlungsgrundlage mit Moskau schließlich durch. Nach den Vorstellungen des Bonner Auswärtigen Amts sollte darin eine allgemeine Garantie festgeschrieben werden, dass sich das Bündnis nicht gegen Russland richten werde. Ebenso sah man im AA gegenseitige Konsultationen und einen sicherheitspolitischen Verhaltenskodex vor.

Ab Mai begann die Bundesregierung damit, diese Grundparameter in ein detailliertes Gesamtkonzept weiterzuentwickeln.⁵⁴⁶ Gemeinsam mit den USA übernahm Deutschland nun auch innerhalb des Bündnisses die Führung bei der Erarbeitung eines solchen Gesamtkonzepts. Im Oktober gab der Nordatlantikrat während eines Treffens in Virginia mit dem „Signal von Williamsburg“ den Startschuss für die Ausarbeitung der institutionalisierten Partnerschaft mit Russland.⁵⁴⁷ In den folgenden zwölf Monaten wurden die entsprechenden konzeptionellen Arbeiten sowohl in Bonn als auch in Washington vorangetrieben. Nach engen deutsch-amerikanischen Konsultationen konnte die Bundesregierung im Juli 1996 den Bündnispartnern und der russischen Seite erstmals ein ausgereiftes Konzept präsentieren.⁵⁴⁸ Es schloss die institutionelle Unterfütterung der geplanten bilateralen Charta durch einen NATO-Russland-Rat nach der Formel „16 plus 1“ (also des Dialogs mit Moskau auf Grundlage von zuvor unter den Bündnispartnern abgestimmten Positionen) ein.⁵⁴⁹ In der Folgezeit suchte die Regierungsspitze durch intensive Diplomatie die Unterstützung Moskaus für die deutschen Vorstellungen. So traf Kinkel 1996 zehn Mal mit Außenminister Primakow zusammen, während Bundeskanzler Kohl 1996 und 1997 insgesamt sieben Mal nach Russland reiste.⁵⁵⁰

Auf amerikanischer Seite leitete Strobe Talbott die konzeptionellen Arbeiten für einen NATO-Russland Mechanismus. Ebenfalls im Juli präsentierte er ein regierungsinternes Papier, das unter anderem eine einseitige Erklärung der Allianz zum Verzicht auf die Stationierung

⁵⁴⁴ Vgl. FAZ (19.3.1995), Nato-Vertrag mit Russland?

⁵⁴⁵ Vgl. SZ (26.5.1995), Bei NATO-Erweiterung russische Ängste beachten.

⁵⁴⁶ Vgl. Weisser, Sicherheit für ganz Europa, S.80.

⁵⁴⁷ Vgl. ebd., S.84.

⁵⁴⁸ Vgl. ebd., S.95.

⁵⁴⁹ In diesem Punkt ist die Quellenlage widersprüchlich. Andere Autoren unterstellen Kinkel, dass er eher das Format der 17, also den gleichberechtigten Dialog aller NATO-Vertreter und Russland ohne Vorabsprachen, bevorzugt habe. Vgl. Heiling, Rußland und die NATO-Osterweiterung, S.69; Kastl, Europas Sicherheit auch ohne Rußland? S.36; Solomon, The NATO Enlargement Debate, S.98.

⁵⁵⁰ Vgl. Tewes, Germany, Civilian Power and the New Europe, S.191.

nuklearer Waffen auf dem Territorium neuer Mitgliedstaaten vorsah. Durch den unilateralen und rechtlich nicht bindenden Charakter dieser Erklärung sollte der Eindruck einer Zweiklassen-Mitgliedschaft für die mittelosteuropäischen Bündnisanwärter vermieden werden. Darüber hinaus enthielt das Papier fünf „rote Linien“, die das Bündnis bei der Ausarbeitung einer Vereinbarung mit Russland nicht überschreiten dürfe. Demnach sollte es kein Vetorecht Russlands bei internen NATO-Angelegenheiten, keine Zweiklassen-Mitgliedschaft, keine Unterordnung der NATO unter andere Institutionen und Strukturen in Europa, keine Aufweichung der bestehenden Kommandostrukturen und keine geheimen Absprachen über die Köpfe der Mittelosteuropäer hinweg geben.⁵⁵¹ Diese Überlegungen mündeten im September 1996 in einen ersten Entwurf für ein Rahmendokument mit dem Titel „Common Elements for the Conduct of a NATO-Russia Dialogue and an Eventual NATO-Russia Charter“.⁵⁵² Die deutsch-amerikanischen Vorarbeiten fanden während eines Treffens der Politischen Direktoren aus den USA, Deutschland, Frankreich und Großbritannien in der Nähe von London die Unterstützung der beiden anderen wichtigsten Partner.⁵⁵³ Die Bundesregierung hatte sich zudem kurz vor dem Treffen intern auf drei weitere Grundsätze festgelegt. Diese betrafen die Einhaltung einer strikten Parallelität zwischen NATO-Öffnung und den Verhandlungen über die Institutionalisierung der Beziehungen zu Russland,⁵⁵⁴ die Herbeiführung von Entscheidungen auf beiden Gleisen bis zum geplanten Gipfeltreffen in Madrid im Sommer 1997 und die Erteilung eines umfassenden Verhandlungsmandats an NATO-Generalsekretär Javier Solana zur Aushandlung der Details mit Russland.⁵⁵⁵

⁵⁵¹ Diese roten Linien waren z.T. ebenso wie der Verzicht auf die Stationierung nuklearer Waffen und dauerhafter Kampfverbände in den neuen Mitgliedstaaten bereits in der Erweiterungsstudie der NATO vom September 1995 enthalten. Vgl. Abschnitt 4.2.2.3. in diesem Kapitel.

⁵⁵² Bei der Darstellung der Entscheidungsabläufe innerhalb der US-Regierung stütze ich mich auf die Darstellungen bei Ronald Asmus. Vgl. Asmus, *Opening NATO's Door*, S.170-71. Ein – allerdings eher theoretischer – Unterschied in den Positionen Washingtons und Bonns blieb bestehen. Während die Bundesregierung die Möglichkeit eines NATO-Beitritts Russlands auch langfristig ausschloss, wollten die USA diese Option zumindest *pro forma* offen halten. FAZ (12.5.1995), *Wie weiter zwischen dem Westen und Rußland? Amerika, Europa, Bonn denken nach*.

⁵⁵³ Vgl. Weisser, *Sicherheit für ganz Europa*, S.100.

⁵⁵⁴ Ein Gesprächspartner im Auswärtigen Amt ging sogar soweit, dass ohne den NATO-Russland-Rat und ohne die Charta die Bundesregierung den Erweiterungsprozess der Allianz nicht unterstützt hätte. Ein formales Junktim wurde jedoch nicht hergestellt. Persönliches Interview.

⁵⁵⁵ Vgl. Weisser, *Sicherheit für ganz Europa*, S.98. Die sicherheitspolitischen Akteure in Deutschland (Bundeskanzleramt, Auswärtiges Amt und Bundesverteidigungsministerium) entwickelten das Konzept in enger Abstimmung und begleitet durch ständige Konsultationen mit Washington. Vgl. FAZ (17.1.1997), *Die Bundesregierung hat für die Gespräche mit Rußland ein Konzept entwickelt. Die klare Präferenz war, ein NATO-Russland Abkommen zeitlich vor der förmlichen Erweiterungsentscheidung abzuschließen. Dafür, dass die Bundesregierung das eine als Vorbedingung für das andere betrachtete, gibt es jedoch keine Belege. Ein solches Junktim hätte die deutsche Verhandlungsmacht vermutlich überschritten. Bemerkenswert ist ferner, dass sich Bundeskanzler Kohl gegen eine umfassende Einschaltung der Bündnisbürokratie aussprach und stattdessen die direkte Unterstützung Solanas durch die USA sowie die direkt beteiligten europäischen Regierungen einforderte. Vgl. Asmus, *Opening NATO's Door*, S.182.*

Die eigentlichen Verhandlungen mit Moskau fanden zwischen dem 20. Januar und dem 14. Mai 1997 unter Führung Solanas und Primakows und mit intensiver Unterstützung der amerikanischen und deutschen Diplomatie statt.⁵⁵⁶ Die Hauptthemen und Streitpunkte betrafen den Namen und die Rechtsverbindlichkeit des zu verabschiedenden Dokuments, die Definition des Konsultations- und Entscheidungsmechanismus, die inhaltliche Definition der Zusammenarbeit, die Zukunft des Rüstungskontrollregimes und die Frage der Stationierung von Nuklearwaffen bzw. militärischer Infrastruktur auf dem Gebiet neuer NATO-Mitgliedstaaten. Schließlich war auch die Aussicht auf zukünftige Erweiterungsrunden, insbesondere mit Blick auf die baltischen Staaten, umstritten.

Moskau hatte sich stets für einen rechtlich bindenden Vertrag ausgesprochen, der zudem entsprechende Garantien zur Nicht-Stationierung von Atomwaffen und von permanenten Kampfverbänden sowie militärischer Infrastruktur in neuen Mitgliedstaaten enthalten sollte. Dies lehnten die Bündnispartner ab und verabschiedeten stattdessen eine einseitige Erklärung, die den russischen Interessen entgegenkam, ohne jedoch entsprechende Verpflichtungen rechtlich und dauerhaft festzuschreiben. In der Erklärung des Nordatlantikrats vom 14. März 1997 heißt es:

„In the current and foreseeable security environment, the Alliance will carry out its collective defense and other missions by ensuring the necessary interoperability, integration and capability for reinforcement rather than by additional permanent stationing of substantial combat forces.“⁵⁵⁷

Diese politische Festlegung auf eine minimale Abschreckung ergänzte eine frühere Erklärung des Nordatlantikrats vom Dezember 1996, in der das Bündnis auf die Stationierung von Nuklearwaffen in neuen Mitgliedstaaten verzichtete.⁵⁵⁸ Beide Erklärungen gingen wie alle nuklearen und militärpolitischen Entscheidungen von den USA aus. Sie wurden jedoch auf deutschen Vorschlag hin in das am Ende ausgehandelte NATO-Russland-Dokument wörtlich ü-

⁵⁵⁶ Zentrale Verhandlungsteilnehmer auf der Arbeitsebene waren auf amerikanischer Seite Strobe Talbott und auf deutscher Seite der Politische Direktor im Auswärtigen Amt, Wolfgang Ischinger. Vgl. Weisser, Sicherheit für ganz Europa, S.109; Asmus, Opening NATO's Door, S.208-09; Kamp, Germany, the United States and the Enlargement of the North Atlantic Alliance, S.213. Nach Auskunft eines Gesprächspartners im AA unterhielt Talbott einen eigenen Draht zum NATO-Generalsekretär und konnte so stets direkten Einfluss auf den Prozess nehmen. Ein weiterer Gesprächspartner unterstrich jedoch, dass die parallelen Verhandlungsstränge – d.h. der amerikanische und der über das Bündnis laufende – durch gegenseitige Konsultationen eng miteinander verzahnt blieben. Talbott widmete sich den politisch besonders sensiblen Fragen (v.a. KSE-Fragen). Persönliche Interviews.

⁵⁵⁷ NATO (14.3.1997), Statement by the North Atlantic Council, Press Release (97)27, Brüssel.

⁵⁵⁸ Im Abschlusskommuniqué des Nordatlantikrates vom 10. Dezember 1996 heißt es wörtlich: „Enlarging the Alliance will not require a change in NATO's current nuclear posture and therefore, NATO countries have no intention, no plan, and no reason to deploy nuclear weapons on the territory of new members nor any need to change any aspect of NATO's nuclear posture or nuclear policy [...]“. NATO, Final Communiqué (10.12.1996).

bernommen.⁵⁵⁹ Um die Bedenken Moskaus auszuräumen, schlug das Bündnis zudem eine Überarbeitung des KSE-Vertrages vor, welche die Streitkräfteumfänge der alten und neuen NATO-Staaten signifikant reduzieren sollte.⁵⁶⁰

Bezüglich der Rechtsform des zu verabschiedenden Dokuments mit Russland wurde mit der Bezeichnung „Grundakte“ schließlich eine Kompromisslösung zwischen einem förmlichen Vertrag und einer Charta gewählt.⁵⁶¹ Es blieb jedoch dabei, dass die am 27. Mai in Paris unterzeichnete „Grundakte über Gegenseitige Beziehungen und Sicherheit zwischen der Nordatlantik-Vertragsorganisation und der Russischen Föderation“ politisch, jedoch nicht rechtlich bindend war. Sie musste daher auch nicht von den beteiligten Staaten ratifiziert werden. Das Dokument nannte als Schwerpunkte des Dialogs und der Zusammenarbeit die Bereiche Konfliktverhütung, Krisenmanagement/friedenserhaltende Operationen, Informationsaustausch und Konsultationen über Strategie, Verteidigungspolitik und Militärdoktrinen, Rüstungskontrolle, nukleare Sicherheit und Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen. Darüber hinaus konnten Fragen von gemeinsamem Interesse in beiderseitigem Einvernehmen auf die Agenda gesetzt werden. Zur Umsetzung der Grundakte wurde ein Ständiger Gemeinsamer Rat eingerichtet, der auf Ministerebene zweimal jährlich sowie auf Botschafterebene monatlich tagen sollte. Ausdrücklich ausgenommen von den Konsultationen wurden „innere Angelegenheiten der NATO, der NATO-Mitgliedstaaten oder Russlands“. Ein Vetorecht in den Handlungen und Entscheidungsprozessen der jeweils anderen Seite wurde ebenfalls ausgeschlossen. Die Erweiterungspolitik des Bündnisses fand in dem Dokument keine Erwähnung, so dass es auch keine Koppelung zukünftiger Erweiterungsrunden an das Verhältnis zu Russland gab.⁵⁶² Um die Kluft zwischen den zukünftigen Neumitgliedern und den anderen NAKR-

⁵⁵⁹ Nach Darstellung Chaya Aroras ging dieser Vorschlag auf Ischinger zurück. Arora, *Germany's Civilian Power Diplomacy*, S.221. In der schließlich Ende Mai verabschiedeten Grundakte zwischen der NATO und Russland wird einschränkend festgehalten, dass sich das Bündnis „auf eine angemessene, den genannten Aufgaben gerecht werdende Infrastruktur“ stützen können muss. „In diesem Zusammenhang könnten, falls erforderlich, Verstärkungen erfolgen.“ NATO (27.5.1997), Grundakte über Gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation, Brüssel.

⁵⁶⁰ Vgl. Solomon, *The NATO Enlargement Debate*, S.104. Nach Darstellung von Außenminister Kinkel ging das KSE-Konzept der NATO – insbesondere die Idee nationaler Obergrenzen – wesentlich auf deutsche Vorschläge zurück. Redebeitrag Kinkels in: Deutscher Bundestag (26.6.1997), Beratung über die Anträge der Fraktion der SPD, mehrerer Abgeordneter der Gruppe der PDS, der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. sowie mehrerer Abgeordneter der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Zusammenhang mit der NATO-Osterweiterung und der europäischen Sicherheitsordnung. Plenarprotokoll vom 26. Juni 1997, Sitzung 13/184, Bonn/Berlin, S.16622-44, hier: S.16634. Vgl. auch FAZ (17.1.1997), Die Bundesregierung hat für die Gespräche mit Rußland ein Konzept entwickelt.

⁵⁶¹ Vgl. FAZ (15.5.1997), Die Nato und Rußland einig. Der Weg zur Unterzeichnung in Paris ist frei; Federal News Service (15.5.1997), White House Background Briefing, Re: NATO-Russia Agreement Attributable to Senior Administration Officials.

⁵⁶² US-Präsident Clinton hatte seinem russischen Amtskollegen Boris Jelzin während des bilateralen Gipfeltreffens in Helsinki erklärt, dass ein „Verbot“ zur Aufnahme der baltischen Staaten im Zuge zukünftiger NA-

Partnern, einschließlich Russland, nicht zu groß werden zu lassen, beschloss die NATO wenige Tage nach Unterzeichnung der Grundakte auf amerikanische Initiative hin die Vertiefung der Partnerschaft für den Frieden (*enhanced PfP*). Außerdem sollte der NAKR zu einem Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat mit umfassenderen Zuständigkeiten und Befugnissen ausgebaut werden.⁵⁶³

Die Bundesregierung übernahm während des gesamten Prozesses gemeinsam mit den USA und unter Federführung des Auswärtigen Amtes eine Führungsrolle in den Verhandlungen und bei der Ausarbeitung der Grundakte.⁵⁶⁴ Auf der Beamtenebene wurden die Arbeiten maßgeblich von führenden deutschen Diplomaten, insbesondere von dem für das Dossier zuständigen stellvertretenden NATO-Generalsekretär Gebhardt von Moltke sowie von Wolfgang Ischinger, begleitet und vorangetrieben.⁵⁶⁵

4.2.4 *Die letzten Weichenstellungen: Der Madrider Gipfel 1997 und die Debatte um das „Wer“*

Nach der Einigung mit Russland auf die gemeinsame Grundakte ging es im Entscheidungsprozess der NATO noch um den Kreis der ersten Neumitglieder sowie um die Gestaltung der Politik der offenen Tür gegenüber den zunächst noch nicht eingeladenen Beitrittsaspiranten. Diese Fragen erwiesen sich im Vorfeld des Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs im Juli 1997 in Madrid als äußerst kontrovers. Die Clinton-Administration als wichtigster Einzelakteur hatte sich seit Juni intern auf eine kleine Erweiterungsrunde um Polen, Ungarn sowie der Tschechischen Republik festgelegt.⁵⁶⁶ Nach Auffassung der US-Regierung wäre eine solch überschaubare Runde für den Anfang leichter in die Allianzstrukturen zu integrieren, würde geringere Kosten verursachen und zudem das Momentum für zukünftige Erweiterungsrunden erhalten. Letzteres spielte insbesondere für die drei baltischen Länder eine große Rol-

TO-Erweiterungen nicht in Frage käme. Vgl. Federal News Service (15.5.1997), White House Background Briefing, Re: NATO-Russia Agreement Attributable to Senior Administration Officials.

⁵⁶³ Vgl. Solomon, *The NATO Enlargement Debate*, S.107. Die Initiative wurde ausdrücklich von den Regierungsparteien im Deutschen Bundestag unterstützt. Deutscher Bundestag (25.6.1997), Antrag der CDU/CSU und F.D.P. Die neue NATO als Teil der europäischen Sicherheitsarchitektur, Drucksache 13/8046, Bonn/Berlin, S.1.

⁵⁶⁴ In Bonn wurde bereits vor der Endphase der Verhandlungen mit Moskau Wert auf die Feststellung gelegt, dass Deutschland von Anfang an „mit Vorschlägen den westlichen Bemühungen vorausgedacht“ habe. FAZ (17.1.1997), Die Bundesregierung hat für die Gespräche mit Rußland ein Konzept entwickelt.

⁵⁶⁵ Zu nennen sind außerdem der damalige stellvertretende Büroleiter im *Private Office* des NATO-Generalsekretärs, Ekkehard Brose, sowie der für die Beziehungen zu Russland zuständige damalige Referatsleiter im Stab von Moltkes, Ulrich Brandenburg. Eine der Beteiligten wies darauf hin, dass diese Gruppe von Diplomaten durch ihre früheren dienstlichen Verwendungen über umfangreiche Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit Moskau verfügten und sprach sogar von einer „russischen Schule“. Persönliches Interview.

⁵⁶⁶ Vgl. Asmus, *Opening NATO's Door*, S.239.

le, da sie im Rahmen der ersten Runde keine Aussicht auf eine Einladung zum Beitritt hatten. Hinzu kam, dass Washington auf die Einhaltung grundlegender militärischer Standards bestand, um die Handlungsfähigkeit des Atlantischen Bündnisses nicht zu gefährden.⁵⁶⁷ Dies war auch eine Reaktion auf die kritischen Stimmen im US-Senat, dessen Ratifizierung der Beitrittsurkunden nicht garantiert war.⁵⁶⁸

Die Meinungen unter den NATO-Partnern waren gespalten. Eine informelle Anfrage von Generalsekretär Solana bei den nationalen Delegationen ergab, dass außer den USA sechs weitere Mitgliedstaaten zur Begrenzung der ersten Beitrittsrunde auf die genannten drei Visegrad-Länder tendierten, wobei Island als einziges Mitgliedsland eindeutig Position für Washington bezog.⁵⁶⁹ Frankreich und Italien führten dagegen eine Koalition von neun Mitgliedstaaten an, deren Regierungen sich für fünf oder mehr Beitrittseinladungen in der ersten Runde aussprachen.⁵⁷⁰ Für Paris und Rom ging es in erster Linie darum, die befürchtete Ost- und Deutschlandzentriertheit der ersten Erweiterungsrunde durch den Einschluss der südosteuropäischen Länder Rumänien und Slowenien auszubalancieren.⁵⁷¹

Die deutsche Bundesregierung sandte im Vorfeld von Madrid widersprüchliche Signale aus. Hatte sie noch im Mai ihre Unterstützung für Rumänien angedeutet, sagte Bundeskanzler Kohl dem amerikanischen Präsidenten bei einem Treffen am 4. Juni in Washington vertraulich zu, die Position zugunsten einer kleinen Runde zu teilen.⁵⁷² In Deutschland unterschieden sich die öffentlichen Äußerungen der sicherheitspolitischen Akteure. Für Bundeskanzler Kohl und dessen außenpolitischen Berater Joachim Bitterlich ging es zunächst darum, keine eindeutige Position zu beziehen, um die Möglichkeit einer deutschen Vermittlerrolle offenzuhalten.⁵⁷³ Bitterlich wollte zudem eine Beschädigung der deutsch-französischen Beziehungen durch eine offene Parteinahme zugunsten Washingtons vermeiden.⁵⁷⁴ Vor diesem Hintergrund duldete Kohl einmal mehr die öffentlich ausgetragenen Positionsdifferenzen zwischen

⁵⁶⁷ Vgl. ebd., S.301.

⁵⁶⁸ Vgl. Clemens, *The strategic and political consequences of NATO enlargement*, S.152.

⁵⁶⁹ Vgl. Asmus, *Opening NATO's Door*, S.224; Goldgeier, *Not Whether but When*, S.120.

⁵⁷⁰ Dazu zählten Kanada, Belgien, Luxemburg, Spanien, Portugal, Griechenland und die Türkei. Vgl. Solomon, *The NATO Enlargement Debate*, S.132; NYT (30.5.1997), *U.S. Now at Odds with NATO Allies on New Members*.

⁵⁷¹ Für die französische Position vgl. Manfrass-Sirjacques, Françoise (1998), „Die Debatte um die Kostenfrage der NATO-Osterweiterung in Frankreich,“ in: Pradetto, August und Fouzieh, Melanie Alamir (Hrsg.), *Die Debatte über die Kosten der NATO-Osterweiterung*, Baden-Baden, Nomos, S.104-10. Für die italienische Position vgl. Ferraris, Luigi Vittorio (1998), „Die Kosten der NATO-Erweiterung: Italiens Position,“ in: Pradetto, August und Fouzieh, Melanie Alamir (Hrsg.), *Die Debatte über die Kosten der NATO-Osterweiterung*, Baden-Baden, Nomos, S.111-21.

⁵⁷² Vgl. Eyal, *NATO's enlargement*, S.709; Weisser, *Sicherheit für ganz Europa*, S.132.

⁵⁷³ Vgl. Whitneck, *Germany: Consensus Politics and Changing Security Paradigms*, S.49; Arora, *Germany's Civilian Power Diplomacy*, S.197.

⁵⁷⁴ Vgl. Asmus, *Opening NATO's Door*, S.223.

Verteidigungs- und Außenminister. Rühle teilte die Präferenz Washingtons für eine Dreierlösung,⁵⁷⁵ wohingegen Kinkel für ein unbestimmtes „Drei, vier oder fünf“ argumentierte.⁵⁷⁶ Aufgrund der fehlenden Festlegung wurde Deutschland insbesondere in der amerikanischen Regierung als wankelmütiger Verbündeter ohne Führungswillen wahrgenommen.⁵⁷⁷ Die Bundesregierung legte sich dennoch bis zu den entscheidenden Beratungen auf höchster Ebene in Madrid nicht öffentlich fest. Erst in der geschlossenen Runde der Staats- und Regierungschefs („restricted session“) offenbarte Kohl dem französischen Präsidenten Jacques Chirac, dass die deutsche Regierung für drei Einladungen stimmen werde, da nur diese Option im NATO-Rat konsensfähig sei. Zugleich legte Kohl jedoch eine Kompromissformel vor, die es Frankreich und den anderen südlichen Mitgliedstaaten ermöglichte, ebenfalls einen Teilerfolg zu erzielen. Im Rückblick bewertet der damalige politische Direktor im Auswärtigen Amt, Wolfgang Ischinger, die schließlich in Madrid ausgehandelte Formel als einen Erfolg der deutschen Delegation, der letztlich nur aufgrund der offenen Position der Bundesregierung vor dem Gipfel möglich gewesen sei.

Die Kompromissformel des Abschlusskommuniqués des Gipfeltreffens schloss die unmittelbare Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Polen, der Tschechischen Republik und Ungarn ein. Die Beitrittsperspektive für die anderen Aspiranten wurde ausdrücklich offen gehalten, wobei Rumänien und Slowenien sowie die „baltische Region“ namentlich genannt wurden. Diese Formel ermöglichte den Durchbruch in Madrid, da sie allen Seiten entgegenkam:

„Die Vereinigten Staaten konnten darauf verweisen, dass es bei der Dreierlösung geblieben war, Frankreich und seine Verbündeten konnten geltend machen, dass ihre Schützlinge Rumänien und Slowenien durch die Namensnennung bei weiteren Beitrittsrunden Vorrang genössen – auch gegenüber den baltischen Staaten, weil diese zwar erwähnt wurden, aber eben nur mit dem Kollektivbegriff ‚Staaten in der baltischen Region‘.“⁵⁷⁸

Somit erwies sich die unterstellte deutsche Wankelmütigkeit vor Madrid als vorteilhafte Verhandlungsposition während des Gipfels. Für die Bundesregierung war dabei zweitrangig, ob

⁵⁷⁵ Vgl. Weisser, Sicherheit für ganz Europa, S.130. Weisser begründet die Fokussierung des Erweiterungskonzepts des Planungsstabes auf Polen, Ungarn und die Tschechische Republik damit, dass „ihre innere Entwicklung mit den europäischen Prozessen konvergiere“, so dass ihre Aufnahme keine Gefährdung der Kohäsion, Wirksamkeit und Stabilität der Allianz bedeute und zudem die Ausweitung der Sicherheitsgarantien nach Artikel 5 NATO-Vertrag glaubwürdig bliebe. Weisser, Sicherheit für ganz Europa, S.25.

⁵⁷⁶ Vgl. Kamp, Germany, the United States and the Enlargement of the North Atlantic Alliance, S.214. Dies wurde schließlich auch die offizielle Position der Bundesregierung vor dem Madrider Gipfel. Kinkel erklärte am 26. Juni vor dem Deutschen Bundestag bezüglich der Aufnahme Rumäniens und Sloweniens in die erste Erweiterungsrunde: „Für jede dieser drei Optionen lassen sich gute Gründe anführen. Die Bundesregierung könnte einen Konsens zu allen drei Optionen mittragen.“ Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll (26.6.1997), S.16632.

⁵⁷⁷ Vgl. Asmus, Opening NATO's Door, S.225.

⁵⁷⁸ Wolfgang Ischinger in: FAZ (7.7.2007), Drei oder fünf?

zunächst drei, vier oder fünf Staaten eine Einladung zum Beitritt erhalten würden. Sie unterstützte jedoch nachhaltig die Fortführung des Erweiterungsprozesses und die Entwicklung einer Begleitstrategie für die zunächst nicht berücksichtigten Länder, einschließlich des Baltikums. Teil dieser Strategie war die Fortführung des kontinuierlichen Dialogs mit allen Partnern, die Stärkung der Partnerschaft für den Frieden und die Einrichtung des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrats, der den NAKR ersetzen sollte.⁵⁷⁹

4.2.5 Die innenpolitische Debatte über Kosten und Nutzen der NATO-Osterweiterung

4.2.5.1 Divergierende Annahmen und Kostenschätzungen im transatlantischen Kontext

Die Debatte um die Kosten der NATO-Osterweiterung setzte in allen Mitgliedstaaten erst zu einem relativ späten Zeitpunkt ein, als die wesentlichen Weichenstellungen für die Aufnahme neuer Länder bereits erfolgt waren.⁵⁸⁰ Sie konzentrierte sich dabei zudem auf den amerikanischen Kontext und die Ratifizierung der Beitrittsurkunden durch den US-Kongress. Der Deutsche Bundestag beschäftigte sich erst kurz vor dem Madrider NATO-Gipfel mit dem Thema. Dabei ging die Bedeutung der Kostenthematik über den rein monetären Aspekt hinaus. Die Debatte betraf vielmehr die grundsätzlichen Fragen der politischen und militärischen Zielsetzung der Osterweiterung sowie deren Umsetzung.⁵⁸¹ Die enorme Spannbreite der Kostenschätzungen zwischen 1,5 Mrd. und 125 Mrd. Dollar, in der sich die diversen Studien bewegten, spiegelte „außerordentlich divergierende Vorstellungen über die Rolle und die Zukunft der NATO“ wider.⁵⁸² Der Umstand, dass es in Deutschland zu keiner nennenswerten Kostendiskussion kam, deutet auf einen militärisch-minimalistischen Grundkonsens hin, wonach die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten nicht in erster Linie den militärischen, sondern politischen Zielsetzungen folgte.

Die im wissenschaftlichen und politischen Diskurs erörterten Kosten- und Nutzenkategorien der Erweiterung lassen sich den unterschiedlichen Funktionen der Sicherheitsinstitution NA-

⁵⁷⁹ Vgl. hierzu bereits den Antrag der Regierungsparteien vor dem Madrider Gipfel. Deutscher Bundestag, Antrag der CDU/CSU und FDP (25.6.1997), S.1.

⁵⁸⁰ Vgl. Goldgeier, Not Whether but When, S.131.

⁵⁸¹ Vgl. Pradetto, Die Diskussion über die Kosten der NATO-Osterweiterung, S.27.

⁵⁸² Ebd., S.30. Vgl. auch Asmus, Ronald D.; Kugler, Richard und Larrabee, Stephen F. (1996), „What Will NATO Enlargement Cost?“ in: Survival 38(3), S.5-26, hier: S.5 sowie Sandler, Todd und Hartley, Keith (1999), The Political Economy of NATO. Past, Present, and onto the 21st Century, Cambridge und New York, Cambridge University Press, S.84. Geipel und andere Autoren haben den Zusammenhang zwischen den veranschlagten Kosten und den Zielvorstellungen des Erweiterungsprozesses treffend damit zusammengefasst, dass dieser Prozess „will cost as little or as much as the current and prospective member countries of the Alliance are willing to spend“. Geipel, Gary L. (1999), „The cost of enlarging NATO,“ in: Sperling, James (Hrsg.), Two tiers or two speeds? The European security order and the enlargement of the European Union and NATO, Manchester und New York, Manchester University Press, S.160-78, hier: S.160.

TO zuordnen.⁵⁸³ Die folgende Tabelle fasst diese Kategorien unter Rückgriff auf eine entsprechende Übersicht bei Todd Sandler und Keith Hartley zusammen und ordnet sie den institutionellen Funktionen zu.

Tabelle 3: Spektrum der Kosten- und Nutzenkategorien der NATO-Osterweiterung aus Sicht der alten Mitgliedstaaten

allgemeine politische Funktion
<p><i>Beschreibung der Funktion</i> Einflussnahme durch Informationsaustausch, Konsultationen, kollektive Entscheidungsregeln Minimierung oder Beseitigung von Unsicherheiten und Spannungen unter den Mitgliedstaaten</p> <p><i>Kosten und Nutzen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Nutzen: Einflussnahme durch die Einbeziehung neuer Partner in Konsultationen und gemeinsame Entscheidungsmechanismen • Kosten: Aufteilung von Entscheidungskompetenzen und Entscheidungsmacht auf zusätzliche Akteure • Kosten: Zusätzliche Risiken für die alten Mitgliedstaaten, in neue ethnische und/oder territoriale Konflikte hineingezogen zu werden (<i>entrapment</i>)
spezifisch – politisch nach außen gerichtete Funktion
<p><i>Beschreibung der Funktion</i> Stabilisierende Einflussnahme auf das ökonomische und politische System der Beitrittskandidaten</p> <p><i>Kosten und Nutzen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Nutzen: Förderung demokratischer Reformen und politischer Stabilität bei den Beitrittskandidaten • Nutzen: Unterstützung ökonomischer und politischer Integration • Nutzen: Verbesserung der nachbarschaftlichen Beziehungen mit Osteuropa

⁵⁸³ Vgl. Tabelle 3.2. „Potential benefits and costs of NATO expansion“ in: Sandler und Hartley, *The Political Economy of NATO*, S.71. Die Aufstellung wurde hier in einigen Punkten ergänzt.

spezifisch – militärisch nach innen gerichtete Funktion

Beschreibung der Funktion

Bereitstellung gemeinsamer Ressourcen für militärische Planung, Koordination und Implementierung; Herstellung der Interoperabilität der Streitkräfte; militärische Lastenteilung

Kosten und Nutzen

- Nutzen: Verbesserung der militärischen Lastenteilung innerhalb der NATO
- Nutzen: Höhere Absatzchancen für die Rüstungsindustrie innerhalb der NATO
- Nutzen: Effizientere und kostengünstigere Beschaffung von Rüstungsgütern (*economies of scale*) durch Vergrößerung des gemeinsamen Rüstungsmarktes
- Kosten: Direkte militärische Erweiterungskosten (C³I, Infrastruktur, Interoperabilität, Ausbau zivil-militärischer Strukturen, Ausbau militärischer Aufnahmekapazitäten in den neuen Mitgliedstaaten)
- Kosten: Gemeinsame Übungen und militärische Unterstützungs- und Ausbildungsmaßnahmen der alten für die neuen Mitgliedstaaten

spezifisch – militärisch nach außen gerichtete Funktion

Beschreibung der Funktion

Militärische Handlungsfähigkeit gegenüber äußeren Risiken und Bedrohungen

Kosten und Nutzen

- Nutzen: Verstärkung der gegenseitigen Verteidigungsfähigkeit
- Nutzen: Verbesserte Fähigkeiten für das militärische Krisenmanagement
- Kosten: Überdehnung der militärischen Ressourcen durch Vergrößerung des Bündnisgebietes (*thinning of forces*)
- Kosten: Verschlechterung der kollektiven Entscheidungsfähigkeit unter den Bedingungen des Konsenserfordernisses im NATO-Rat
- Kosten: Notwendige Investitionen für die militärische Modernisierung der Armeen in den neuen Mitgliedsländern (kollektive Verteidigung und Krisenmanagement)
- Kosten: Notwendige Investitionen in die militärische Reaktions- und Handlungsfähigkeit der Armeen in den alten Mitgliedstaaten zum Schutz der Neumitglieder

Aus dieser Übersicht wird deutlich, dass unterschiedliche Schwerpunktsetzungen bei der funktionalen Zielsetzung der Osterweiterung unterschiedliche materielle Kosten nach sich ziehen. Beispielsweise hätte die Betonung umfassender militärischer Verteidigungs- und Abschreckungsfähigkeit ungleich höhere Kosten verursacht als eine NATO-Erweiterung mit „leichtem Fußabdruck“ in den neuen Mitgliedstaaten. Auch wenn die klassische Vorvertei-

digung bereits seit dem Ende des Kalten Krieges der Vergangenheit angehörte, so gab es durchaus unterschiedliche Vorstellungen über die militärische Umsetzung der kollektiven Verteidigung nach Artikel-5 in den neuen Mitgliedstaaten.

4.2.5.2 Die Kostendebatte in den USA und Deutschland

Die USA waren der einzige Mitgliedstaat des Bündnisses, in dem eine kontrovers geführte Debatte um das Für und Wider der Erweiterung und der damit verbundenen Kosten stattfand.⁵⁸⁴ Die verbreitete Skepsis bei einer signifikanten Anzahl amerikanischer Senatoren und die Bedeutung der Kostenfrage führten 1996 und 1997 zur Veröffentlichung von drei verschiedenen Studien, denen jeweils unterschiedliche Prämissen, Szenarien und Kostenkalkulationen zugrunde lagen.⁵⁸⁵ Die Studie der Clinton Administration lag mit veranschlagten Kosten zwischen 27 und 35 Mrd. Dollar für einen Zeitraum von 13 Jahren (1997-2009) am unteren Ende des Spektrums, wobei die USA 16 bis 17 Prozent der direkten Kosten zu übernehmen hätten. Die Autoren der zweiten großen Studie, die aus der RAND-Corporation kam, empfahlen der US-Regierung eine Option, deren Kosten für die alten Mitglieder auf 42 Mrd. Dollar geschätzt wurden. Diese Option ging davon aus, dass die NATO-Osterweiterung nicht von einer Bedrohungslage bestimmt werde und daher auch keine Notwendigkeit für umfassende militärische Rüstungsmaßnahmen sowie für die Entsendung größerer Truppenkontingente in die neuen Mitgliedstaaten bestehe.⁵⁸⁶ Die Studie mit der größten Kostenschätzung wurde vom *Congressional Budget Office* (CBO) vorgelegt. Ihre Autoren berechneten eine Spanne zwischen 61 Mrd. und 125 Mrd. Dollar, wobei 109 Mrd. Dollar als wahrscheinliche Summe der Erweiterungskosten angegeben wurde.⁵⁸⁷

Trotz der unterschiedlichen Grundannahmen der genannten Studien zeichnete sich die US-amerikanische Debatte insgesamt durch die Betonung militärstrategischer und geopolitischer Fragen aus.⁵⁸⁸ Dies zeigte sich auch in der Resolution des amerikanischen Senats zur Ratifizierung der Beitrittsurkunden Polens, Ungarns und der Tschechischen Republik am 6. Mai 1998. Sie enthielt konkrete Bedingungen, die diese Länder auch nach dem erfolgten Beitritt erfüllen sollten und die auch für zukünftige Erweiterungsrounden galten. Dazu zählte die Gewährleistung, dass die neuen Mitglieder der Allianz einen effektiven Beitrag zur kollektiven

⁵⁸⁴ Vgl. Asmus, *Opening NATO's Door*, S.294.

⁵⁸⁵ Für einen Überblick vgl. Goldgeier, *Not Whether but When*, S.131-32; Sandler und Hartley, *The Political Economy of NATO*, S.82.

⁵⁸⁶ Asmus; Kugler und Larrabee, *What Will NATO Enlargement Cost?* S.7. Unter Berücksichtigung aller von den Autoren diskutierten Optionen zur militärischen Umsetzung von Artikel 5 in den neuen Mitgliedstaaten ergab sich aus der Studie eine Kostenspanne von 10 Mrd. bis 110 Mrd. Dollar.

⁵⁸⁷ Vgl. Pradetto, *Die Diskussion über die Kosten der NATO-Osterweiterung*, S.28; Sandler und Hartley, *The Political Economy of NATO*, S.82.

⁵⁸⁸ Vgl. Pradetto, *Die Diskussion über die Kosten der NATO-Osterweiterung*, S.34.

Sicherheit leisten würden und dass sie ihre militärische Leistungsfähigkeit durch Modernisierung ihrer Streitkräfte untermauern.⁵⁸⁹ Ein prominentes Argument der Erweiterungsgegner im Kongress war das Risiko der *delution*, d.h. der Verwässerung der Kernaufgabe kollektiver Verteidigung durch die Vergrößerung des Kreises der Mitgliedstaaten und der damit einhergehenden Heterogenisierung der Interessen im Bündnis.⁵⁹⁰ Alle drei genannten amerikanischen Kostenstudien teilten die besondere Bedeutung, die der Nordatlantischen Allianz als einer militärisch handlungsfähigen Organisation – im Sinne der spezifisch-militärisch-externen Funktion – beigemessen wurde. Dabei kristallisierten sich jedoch zwei unterschiedliche Modelle heraus. Die CBO-Studie orientierte sich noch stark an der kollektiven Verteidigung, insbesondere gegenüber einer möglichen Wiederbelebung der militärischen Bedrohung durch Russland.⁵⁹¹ Demgegenüber legten RAND und die Clinton-Regierung den Schwerpunkt auf die Verbesserung der raschen Kriseninterventionsfähigkeit der bisherigen europäischen NATO-Partner sowie auf die Aufnahmefähigkeit und Interoperabilität der neuen Mitgliedstaaten bei der Krisenreaktion.⁵⁹² Beide Modelle waren verknüpft mit Forderungen an die Rüstungs- und Verteidigungspolitiken der europäischen Partner. Nach Auffassung von Jutta Koch ließen diese Forderungen auch eine Ausweitung des deutschen Wehretats unabweislich werden.⁵⁹³

Die von den USA ausgehenden Forderungen an die alten und zukünftigen NATO-Staaten führten nicht zu einer Belebung der Debatte in Deutschland oder den anderen europäischen Mitgliedstaaten. So wurde in der gesamten Zeit keine einzige unabhängige europäische Studie zu den Kosten und Nutzen der Osterweiterung veröffentlicht.⁵⁹⁴ Deren militärische und finanzielle Implikationen nahmen in Europa einen geringen öffentlichen Stellenwert ein.⁵⁹⁵ Dies gilt ohne Abstriche auch für die Bundesrepublik Deutschland,⁵⁹⁶ wo wenige offizielle Akteure die Debatte über die Erweiterungspolitik des Bündnisses dominierten. Die öffentliche Meinung, die Medien oder auch die Expertenratschläge spielten nur eine untergeordnete Rolle.⁵⁹⁷

⁵⁸⁹ Vgl. Weisser, Sicherheit für ganz Europa, S.139.

⁵⁹⁰ Vgl. Clemens, The strategic and political consequences of NATO enlargement, S.145.

⁵⁹¹ Vgl. Koch, Jutta (ohne Datum), Kosten der NATO-Osterweiterung. Nur eine amerikanische Debatte? <http://www.uni-muenster.de/PeaCon/wuf/wf-97/9720205m.htm>, (letzter Zugriff am 10.8.2007).

⁵⁹² Vgl. ebd.; Sandler und Hartley, The Political Economy of NATO, S.69.

⁵⁹³ Koch, Kosten der NATO-Osterweiterung.

⁵⁹⁴ Vgl. Geipel, The cost of enlarging NATO, S.162; Koch, Kosten der NATO-Osterweiterung.

⁵⁹⁵ Vgl. Pradetto, Die Diskussion über die Kosten der NATO-Osterweiterung, S.46.

⁵⁹⁶ Für einen Überblick vgl. Fouzieh, Die Debatte über die Kosten der Erweiterung der Nordatlantischen Allianz in der Bundesrepublik Deutschland; Whitneck, Germany: Consensus Politics and Changing Security Paradigms, S.40.

⁵⁹⁷ Vgl. Haglund, David G. (1996), „Introduction: The Debate over Enlarging NATO,“ in: ders. (Hrsg.), Will NATO Go East? The Debate Over Enlarging the Atlantic Alliance, Kingston, Queen's University, Centre for International Relations, S.1-13, hier: S.2; Hyde-Price, Germany and European Order, S.149; Kamp, Ger-

Die Kostenfrage sollte aus Sicht der sicherheitspolitischen Akteure vielmehr bewusst aus der Öffentlichkeit herausgehalten werden, um potentiellen Erweiterungsgegnern keine Munition zu liefern.⁵⁹⁸ Verglichen mit der Größe der politischen Aufgabe wurden die finanziellen Kosten als nicht relevant eingestuft. BMVg-Planungschef Weisser benennt drei Gründe für den geringen Stellenwert der Erweiterungskosten in der deutschen Debatte. Erstens handelte es sich bei der Osterweiterung primär um eine *politische* Entscheidung, die durch die Schaffung eines ungeteilten und demokratischen Europas Stabilität für alle Länder bringen würde. Kosten und Nutzen seien vor allem politisch-strategischer Natur und ließen sich nicht quantifizieren. Zweitens ging es bei der Osterweiterung nicht in erster Linie um kostenträchtige Verteidigungsanstrengungen. Drittens schließlich sinke auch die Notwendigkeit für kostenrelevante militärische Sicherheitsvorsorge in dem Maße, in dem sich das Verhältnis zu Russland weiter verbessere.⁵⁹⁹

In Bonn richtete sich das Interesse an der amerikanischen Kostendebatte vor allem darauf, die Ratifizierung der Erweiterung im Kongress nicht zu gefährden, eine Singularisierung der Bundesrepublik bei der Übernahme eventueller Erweiterungskosten zu vermeiden sowie generell die Übernahme militärischer und finanzieller Verpflichtungen abzuwehren, die den stagnierenden deutschen Verteidigungshaushalt überlasten könnten.⁶⁰⁰ Mit ihrer „minimalistischen Kostenauffassung“⁶⁰¹ gerieten Bonn und andere europäische Partner in Konflikt mit Washington, als es darum ging, auch innerhalb der NATO eine offizielle Kostenstudie zu erarbeiten. Obwohl die Clinton-Administration mit Blick auf die Ratifizierung im Senat an der Präsentation von moderaten Zahlen interessiert war, gingen ihr die europäischen Vorstellungen zu weit. Aufgrund dieser transatlantischen Differenzen verzögerte sich die Fertigstellung der NATO-internen Kostenstudie, die im Dezember 1996 formal vom Nordatlantikrat in Auftrag gegeben wurde, um mehrere Monate. Nach Darstellung von Gerald Solomon kritisierten amerikanische NATO-Diplomaten die wenig auf Einzelheiten bedachte, unangemessene und minimalistische Herangehensweise ihrer europäischen Kollegen.⁶⁰² Am Ende setzt sich die

many, the United States and the Enlargement of the North Atlantic Alliance, S.207; Wolf, *The Doubtful Mover*, S.212.

⁵⁹⁸ Vgl. Fouzieh, *Die Debatte über die Kosten der Erweiterung der Nordatlantischen Allianz in der Bundesrepublik Deutschland*, S.94.

⁵⁹⁹ Weisser, *Sicherheit für ganz Europa*, S.124-25. Nach Darstellung von Jutta Koch hat Volker Rühle die Kostenfrage als so brisant eingeschätzt, dass er „ihre Erörterung bis Anfang Mai 1997 im Parlament und in der deutschen Fachpresse fast gänzlich mit dem sehr deutschen Argument zu verhindern vermochte [...], angesichts der Größe der politischen Aufgabe sei es kleinlich, über deren Kosten zu reden.“ Koch, *Kosten der NATO-Osterweiterung*.

⁶⁰⁰ Vgl. Kamp, *Germany, the United States and the Enlargement of the North Atlantic Alliance*, S.217.

⁶⁰¹ Pradetto, *Die Diskussion über die Kosten der NATO-Osterweiterung*, S.30.

⁶⁰² Der Autor spricht wörtlich von „a European proclivity to ‘lowball’“. Solomon, *The NATO Enlargement Debate*, S.132.

deutsche und europäische Auffassung jedoch durch. Die im Dezember 1997 vom NATO-Rat angenommene Studie ging von gerade einmal 1,5 Mrd. Dollar Kosten für die Erweiterung um die drei in Madrid eingeladenen Staaten in den folgenden zehn Jahren aus.⁶⁰³ Anders als in den USA wurde praktisch kein Bedrohungsszenario mehr in Rechnung gestellt. Die politische Variante der NATO-Öffnung wurde übernommen, so dass sich kein Land dazu verpflichten musste, seine Verteidigungsausgaben signifikant zu erhöhen.⁶⁰⁴

4.2.5.3 Die Erweiterungsdebatte im Deutschen Bundestag: Umsetzung und Ziele der Osterweiterung aus parteipolitischer Perspektive

Der Bundestag beschäftigte sich erstmals intensiv am 26. Juni 1997, im Vorfeld des Madrider Gipfeltreffens, mit der Osterweiterung des Bündnisses und dann erneut im Zuge der Ratifizierungsdebatte am 26. März 1998.⁶⁰⁵ Somit konnte das Parlament keinen Einfluss mehr auf den Zeitplan, die Kriterien oder den Teilnehmerkreis der ersten Erweiterungsrunde nehmen. Diese Entscheidungen waren unter den meisten politischen Parteien auch nicht kontrovers. Während CDU und FDP den abwägenden Kurs der Regierung zwischen der Integration der mittelosteuropäischen Beitrittsanwärter und der verstärkten Kooperation mit Russland vorbehaltlos unterstützten, setzte die SPD einen stärkeren Akzent auf die Einbeziehung Russlands in die entstehende europäische Sicherheitsordnung.⁶⁰⁶ Die Position der Sozialdemokraten hatte in den Jahren zuvor einen ähnlichen Schwenk vollzogen, wie in der Frage des militärischen Krisenmanagements außerhalb des NATO-Gebiets.⁶⁰⁷ Während einzelne Persönlichkeiten (allen voran Karsten Voigt, später auch Günter Verheugen, Rudolf Scharping und die Mitglieder des Seeheimer Kreises), die NATO-Osterweiterung frühzeitig unterstützten, lehnte die SPD-Mehrheit diese bis 1996 noch ab. Erst danach setzten sich die sicherheitspolitischen Pragmatiker mit ihrer Befürwortung der Erweiterung in der Partei durch.⁶⁰⁸ Bündnis90/Die Grünen blieben in der Frage noch länger gespalten. Einerseits gab es in der Partei weiterhin eine grundsätzliche Skepsis gegenüber der NATO als Militärbündnis, andererseits erkannten zahl-

⁶⁰³ Vgl. Geipel, *The cost of enlarging NATO*, S.167-68; Pradetto, *Die Diskussion über die Kosten der NATO-Osterweiterung*, S.30.

⁶⁰⁴ Die Nato-Studie berücksichtigt nicht jene Kosten, die auch ohne einen Beitritt bei den mittelosteuropäischen Staaten zur Modernisierung ihrer Armeen angefallen wären. Vgl. Pradetto, *Die Diskussion über die Kosten der NATO-Osterweiterung*, S.40.

⁶⁰⁵ Anders als der US-Kongress erstellte der Deutsche Bundestag keine eigenen Analysen zu den Kosten und Nutzen der NATO-Osterweiterung und konfrontierte die Bundesregierung auch kaum mit kritischen Fragen. Vgl. Fouzieh, *Die Debatte über die Kosten der Erweiterung der Nordatlantischen Allianz in der Bundesrepublik Deutschland*, S.90. Eine Ausnahme war die Kleine Parlamentarische Anfrage mehrerer Abgeordneter der SPD, die jedoch ebenfalls keine umfassende Kontroverse anstieß. Deutscher Bundestag (23.4.1997), Kleine Anfrage der Abgeordneten Gernot Erler, Uta Zapf, Volker Kröning u.a. und der Fraktion der SPD vom 23. April 1997, Drucksache 13/7537, Bonn.

⁶⁰⁶ Vgl. ebd., S.1.

⁶⁰⁷ Vgl. hierzu ausführlicher Abschnitt 5.2.1. in dieser Arbeit.

⁶⁰⁸ Zur Entwicklung der SPD-Position vgl. Heisig, *Warum eine Osterweiterung der NATO?* S.274-308.

reiche Abgeordnete den legitimen Wunsch der neuen Demokratien in Osteuropa nach Zugehörigkeit zu den westlichen Institutionen an. Am Ende fand sich in der Grünen-Fraktion keine Mehrheit für die Beitrittsprotokolle Polens, Tschechiens und Ungarns zur NATO.⁶⁰⁹ Bei der PDS verband sich eine geschlossene Ablehnung der Osterweiterung des Bündnisses mit der generellen Ablehnung der NATO.

In beiden hier näher untersuchten Bundestagsdebatten nahmen materielle und finanzielle Implikationen der Aufnahme neuer Mitglieder in das Bündnis einen geringen Stellenwert ein. Dagegen betonten praktisch alle Erweiterungsbefürworter während der Ratifizierungsdebatte im März 1998 die historisch-moralischen Gründe für die Politik der offenen Tür des Bündnisses. Es ging ihnen insbesondere um die Abschaffung der als historisches Unrecht begriffenen Ordnung von Jalta und aus deutscher Sicht um die Erfüllung einer historischen und moralischen Verpflichtung. Deutschland konnte 1955 durch den Beitritt zur NATO wieder in den Kreis der internationalen Gemeinschaft zurückkehren und durfte nun jenen Staaten, die als erste zum Fall der Berliner Mauer beigetragen hatten, nicht das gleiche Recht verwehren.⁶¹⁰ Trotz des breiten Konsenses im Deutschen Bundestag und der Betonung nichtmaterieller Argumente wurden die potentiellen Chancen und Risiken der NATO-Osterweiterung erörtert. Darin spiegelten sich die Zielvorstellungen und Begründungen – und damit auch das Funktionsverständnis – der deutschen Politik wider. Als Leitfaden kann die in Tabelle 3 vorgenommene Zusammenstellung der Kosten- und Nutzenkategorien dienen. Welche dieser Kategorien wurden während der parlamentarischen Debatten aufgegriffen und welche spielten keine oder nur eine untergeordnete Rolle?

Eine große Mehrheit der Abgeordneten von CDU/CSU, FDP und SPD war sich darin einig, dass die Osterweiterung die allgemeine Funktion der NATO als Instrument der *politischen* Integration – untermauert durch gegenseitigen Informationsaustausch, Konsultationen und kollektive Entscheidungsregeln – deutlich stärken würde.⁶¹¹ Im Vordergrund standen dabei zunächst die Bundesrepublik Deutschland und ihr Verhältnis zu den zukünftigen mittelosteuropäischen Mitgliedern. Die multilaterale Integration würde die Ängste der Nachbarn in Ost und West vor der unilateralen bzw. bilateralen Dominanz Deutschlands abbauen und somit erst eine effektive Ostpolitik ermöglichen. „Objektiv gesehen“, so die Argumentation von

⁶⁰⁹ Zur Position von Bündnis90/Die Grünen vgl. ebd., S.309-17.

⁶¹⁰ Vgl. stellvertretend die Redebeiträge von Kinkel und Günter Verheugen in: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll (26.6.1997), S.16624-26 und S.16632-16635 sowie von Volker Rühle in: Deutscher Bundestag (26.3.1998), Zweite Beratung und Schlußabstimmung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zu den Protokollen vom 16. Dezember 1997 zum Nordatlantikvertrag über den Beitritt der Republik Polen, der Tschechischen Republik und der Republik Ungarn. Plenarprotokoll vom 26. März 1998, Sitzung 13/224, Bonn, S.20429-95, hier: S. 20446-20449.

⁶¹¹ Vgl. Verheugen in: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll (26.6.1997), S.16626.

Karsten Voigt (SPD), „würde die Situation, wenn Polen, Tschechien und andere außerhalb der NATO blieben, dazu führen, daß wir zu einer Bilateralisierung der Beziehungen kommen, in der die anderen ost- und mitteleuropäischen Partner immer der schwächere Partner sind. [...] Dann werden erst die Polen nervös, und dann werden die westlichen Partner nervös, und damit beginnt der ganze Mist in Europa von vorn.“⁶¹² Stattdessen wurde die Erwartung geäußert, dass der Beitritt eine innen- und außenpolitische Renationalisierung der mittelost- und osteuropäischen Staaten verhindern werde⁶¹³ und zur Beseitigung jahrzehntelanger Grenz- und Minderheitenkonflikte wesentlich beiträgt.⁶¹⁴ Schließlich unterstrichen Redner sowohl der CDU als auch der SPD, dass die Erweiterung eine positive und verstärkende Wirkung auf die dauerhafte Einbindung der USA in Europa bedeute, da sie bis weit in die Zukunft hinein eine gemeinsame und tragfähige transatlantische Agenda schaffe.⁶¹⁵

Unter allen Parteien bestand Konsens, dass das vorrangige außenpolitische Interesse darin liege, Stabilität für ganz Europa zu schaffen und dass dazu die weitere aktive Unterstützung der politischen und wirtschaftlichen Reformprozesse sowohl in Russland als auch in den anderen postkommunistischen Reformstaaten nötig sei. Zu Divergenzen kam es jedoch zwischen einer Mehrheit der Abgeordneten, die in der NATO-Osterweiterung in erster Linie Chancen in diesem Prozess sahen, und einer Minderheit bei Bündnis90/Die Grünen und der PDS, die den Risiken mehr Gewicht einräumte. Die Beitrittsbefürworter sahen in der Grundakte mit Moskau einen substantiellen politischen Beitrag zur Unterstützung der Reformen in Russland, zur „Einbindung dieses mächtigen Landes in die europäische Sicherheitsarchitektur“⁶¹⁶ und zur Förderung der gemeinsamen Abrüstungsinitiativen (START II, Open Skies, Chemiewaffenkonvention).⁶¹⁷ Mit Blick auf die gegenwärtigen und zukünftigen Beitrittskandidaten in Mittelost- und Osteuropa wurde die spezifisch-politische Funktion der NATO zur Stabilisierung der Reformprozesse noch vor dem eigentlichen Beitritt parteiübergreifend hervorgehoben.⁶¹⁸ Der spezifische Beitrag des Bündnisses bestehe darin, den Reformstaaten „einen stabilen sicherheitspolitischen Rahmen“ für die noch lange nicht abgeschlossenen Transformationsprozesse zu bieten.⁶¹⁹ Der Abgeordnete Gerd Poppe (Bündnis90/Die Grü-

⁶¹² Voigt in: Ebd., S.16636. Für eine ähnliche Argumentation vgl. auch den Beitrag von Verheugen in: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll (26.3.1998), S.20435; Rossmann in: Ebd., S.20452; Schulte in: Ebd., S.20456.

⁶¹³ Regierungserklärung von Kinkel in: Ebd., S.20433.

⁶¹⁴ Kinkel in: Ebd. S.20433 sowie Krautscheid in: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll (26.6.1997), S.16643.

⁶¹⁵ Pflüger in: Ebd., S.16624; Verheugen in: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll (26.3.1998), S.20437; Voigt in: Ebd., S.20449.

⁶¹⁶ Pflüger in: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll (26.6.1997), S.16622; Vgl. auch Voigt in: Ebd., S.16637.

⁶¹⁷ Erler in: Ebd., S.16641.

⁶¹⁸ Verheugen in: Ebd., S.16625; Irmer in: Ebd., S.16630; Kinkel in: Ebd., S.16633; Schmidt in: Ebd., S.16638; Erler in: Ebd., S.16641; Krautscheid in: Ebd., S.16643.

⁶¹⁹ Verheugen in: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll (26.3.1998), S.20436.

nen), der in seiner Partei zur Minderheit der Erweiterungsbefürworter zählte, hob zudem hervor, dass die spezifisch-politische Funktion der NATO gegenüber Osteuropa mit dem Beitritt der Visegrad-Länder weiter gestärkt werde.⁶²⁰

Die Minderheit der Erweiterungsgegner teilte diese positiven Szenarien nicht und sah vor allem die Gefahr neuer Konfrontationen und Blöcke in Europa durch den Ausschluss Russlands und anderer osteuropäischer Länder sowie durch die Schaffung sicherheitspolitischer Grauzonen.⁶²¹ Auch die Erweiterungsbefürworter, insbesondere in der SPD, erkannten dieses Risiko an. Sie zogen daraus allerdings den Schluss, dass die Tür der NATO für alle europäischen Reformstaaten offen bleiben müsse, während parallel dazu die Grundakte mit Russland konsequent umzusetzen und ggf. auszubauen sei.⁶²²

Die spezifisch-militärischen Funktionen der Sicherheitsinstitution NATO betreffen im Innern die Bereitstellung gemeinsamer Ressourcen für militärische Planung, Koordination und Implementierung, die Herstellung der Interoperabilität der Streitkräfte sowie die militärische Lastenteilung unter den Mitgliedern. Nach außen betreffen sie die militärische Handlungsfähigkeit gegenüber dritten Akteuren, die nicht der Institution angehören. Für beide hier analysierten Bundestagsdebatten lässt sich der Befund festhalten, dass die militärischen Funktionen gegenüber den politischen Aufgaben und Zusammenhängen in den Hintergrund traten. Dies gilt weitgehend unabhängig von der Parteizugehörigkeit. Allgemein äußerten alle Abgeordneten (außer der PDS und Teilen der Grünen) die Erwartung, dass die Osterweiterung der NATO zu mehr und nicht zu weniger Abrüstung im nuklearen und konventionellen Bereich führen werde. Auch für die neuen Mitgliedstaaten unterstellten die Erweiterungsbefürworter Kosteneinsparungen durch Synergie-Effekte, die am Ende mehr Investitionen in die politisch-ökonomischen Reformprozesse ermöglichen würden.⁶²³ Sie konnten sich dabei auf entsprechende Äußerungen aus der Bundeswehrführung und von Verteidigungsminister Rühle beru-

⁶²⁰ Poppe in: Ebd., S.20441.

⁶²¹ Vollmer in: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll (26.6.1997), S.16627; Gysi in: Ebd., S.16631; Deutscher Bundestag (25.6.1997), Antrag der Abgeordneten Ludger Volmer, Angelika Beer, Winfried Nachtwei, Christian Sterzing und der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN. Die Erweiterung der NATO und eine gesamteuropäische Sicherheitsordnung, Drucksache 13/8074, Bonn, S.1; Beer in: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll (26.3.1998), S.20453.

⁶²² Verheugen in: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll (26.6.1997), S.16625; Deutscher Bundestag (24.6.1997), Antrag der Fraktion der SPD. NATO-Osterweiterung, Grundakte NATO-Rußland und die Zukunft der europäischen Sicherheit, Drucksache 13/8033, Bonn, S.2; Poppe in: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll (26.3.1998), S.20442.

⁶²³ Voigt in: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll (26.6.1997), S.16636; Lippelt in: Ebd., S.16637; Pflüger in: Ebd., S.16641; Deutscher Bundestag, Kleine Anfrage (23.4.1997); Deutscher Bundestag, Antrag der CDU/CSU und FDP (25.6.1997), S.2; Gerhardt in: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll (26.3.1998), S.20444; Schulte in: Ebd., S.20456.

fen, der gegenüber der Öffentlichkeit bestritt, dass die Beitrittsanwärter mit moderner westlicher Waffentechnik ausgerüstet werden müssten.⁶²⁴

Erst gegen Ende der Debatte am 26. Juni 1997 brachte der Abgeordnete Andreas Krautscheid (CDU/CSU) als erster Redner überhaupt die Kostenfrage ausdrücklich zur Sprache, teilte in seiner Argumentation allerdings die vorherrschende militärisch-minimalistische Auffassung. So sei die Übertragung der NATO-Militärstruktur auf die neuen Mitgliedstaaten „absolut überflüssig“.⁶²⁵ Es gehe lediglich um Mindeststandards für Interoperabilität, Führungsfähigkeit und Luftverteidigung“ wohingegen „größere kostenträchtige Rüstungsprogramme“ nicht notwendig seien.⁶²⁶ In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, dass Krautscheid *der einzige* Redner in beiden Bundestagsdebatten blieb, der auf das Thema der Interoperabilität und Führungsfähigkeit bei den Neumitgliedern der NATO zu sprechen kam. Die SPD schließlich ging noch einen Schritt weiter und lehnte ausdrücklich eine Erhöhung des deutschen Verteidigungsetats im Zusammenhang mit der Osterweiterung ab.⁶²⁷ Der außenpolitische Experte Gernot Erler kritisierte zudem amerikanische Pläne, die Armeen der neuen Mitgliedstaaten mit modernen Kampfflugzeugen und Flugabwehrraketen auszustatten und plädierte stattdessen für eine NATO-Osterweiterung ohne umfassende militärische Rüstungsmaßnahmen.⁶²⁸

Ähnlich wie bei der spezifisch-militärisch-internen Funktion spielten auch die Auswirkungen der Aufnahme neuer Mitgliedstaaten auf die militärische Handlungsfähigkeit gegenüber äußeren Risiken und Bedrohungen lediglich eine untergeordnete Rolle. Am ehesten wurde dies von den Regierungsparteien, insbesondere von der CDU, in die Debatte eingebracht. Der gemeinsame Antrag von Christ- und Freidemokraten zur ersten Bundestagsdebatte im Juni 1997 beschreibt die NATO auch als ein Instrument zur gemeinsamen Interessenformulierung und Interessendurchsetzung gegenüber dritten Akteuren (vor allem Russland und die Konfliktparteien auf dem Balkan).⁶²⁹ Auch der Abgeordnete Friedbert Pflüger äußerte, dass zwar kein beitriftswilliges Land zurückgewiesen werde, das Bündnis dessen ungeachtet jedoch „handlungs-, abschreckungs- und notfalls auch verteidigungsfähig“ bleiben müsse.⁶³⁰ Als einziger

⁶²⁴ Deutscher Bundestag, Kleine Anfrage (23.4.1997), S.6. Dessen ungeachtet führten die Erweiterungsgegner die Gefahr einer Rüstungsspirale als eines ihrer Argumente an. Gysi in: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll (26.6.1997), S.16632.

⁶²⁵ Krautscheid in: Ebd., S.16642.

⁶²⁶ Krautscheid in: Ebd., S.16642.

⁶²⁷ Deutscher Bundestag, Kleine Anfrage (23.4.1997), S.2.

⁶²⁸ Erler in: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll (26.6.1997), S.16640. Vgl. auch Deutscher Bundestag, Antrag der Fraktion der SPD (24.6.1997), S.2.

⁶²⁹ Vgl. Deutscher Bundestag, Antrag der CDU/CSU und FDP (25.6.1997), S.2.

⁶³⁰ Pflüger in: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll (26.6.1997), S.16623.

Redner unterstrich Kurt Rossmanith (CDU/CSU) die Notwendigkeit zur Bewahrung der „Fähigkeit zu einer leistungsfähigen Krisenintervention Deutschlands“.⁶³¹

Demgegenüber herrschte parteiübergreifend ein Konsens im Deutschen Bundestag vor, dass die Osterweiterung ein primär *politischer* Prozess sei und nicht einfach die „Expansion einer Militärmaschine“ bedeute.⁶³² Nach Auffassung von Christian Schmidt (CDU/CSU) habe das Bündnis „neue Aufgaben dazu gewonnen, die weitaus mehr im politischen als im militärischen Bereich liegen“.⁶³³ Zusammenfassend standen in beiden Bundestagsdebatten praktisch ausschließlich die politisch-ökonomischen und nicht die militärischen Kriterien für den Beitritt der östlichen Reformstaaten zur Diskussion. Von keinem Redner wurde ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Erfüllung der neuen Allianz-Aufgabe des militärischen Krisenmanagements einerseits und der Osterweiterung andererseits hergestellt.⁶³⁴ Allein die Kritiker der Erweiterungspolitik der NATO sahen eine Prioritätenverschiebung vom Zivilen zum Militärischen⁶³⁵ sowie einen weiteren Ausbau der NATO als „Weltpolizist Nummer eins“⁶³⁶ und forderten angesichts der bereits beschlossenen Erweiterung den Verzicht Deutschlands und anderer europäischer NATO-Partner auf „global interventionsfähige Krisenreaktionskräfte“.⁶³⁷

4.2.5.4 Zusammenfassung

Die Kostendebatte im Zusammenhang mit der Osterweiterung der Nordatlantischen Allianz war im Wesentlichen ein amerikanisches Phänomen, das seinen Ursprung in den kritischen Nachfragen einiger Wissenschaftler und Senatoren hatte. Im Kern ging es dabei um das Engagement Amerikas im Bündnis sowie um die zukünftige politische und militärische Ausrichtung der NATO. Die stark voneinander abweichenden Kostenkalkulationen hingen eng zusammen mit sehr unterschiedlichen Szenarien über die Ausweitung der gemeinsamen Verteidigung auf die neuen Mitgliedstaaten. Diese Szenarien reichten von der Neuauflage der klassischen Vorverteidigung bis hin zum „ultraleichten Fußabdruck“. Auch die Vorstellungen über den Ausbau der kollektiven Kriseninterventionsfähigkeit der Armeen in den Bei-

⁶³¹ Rossmanith in: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll (26.3.1998), S.20452.

⁶³² Pflüger in: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll (26.6.1997), S.16623. Vgl. ähnlich auch Schmidt in: Ebd., S.16638; Verheugen in: Ebd., S.16625 und Irmer in: Ebd., S.16630.

⁶³³ Schmidt in: Ebd., S.16639; Poppe in: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll (26.3.1998), S.20442.

⁶³⁴ Vgl. stellvertretend Schmid in: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll (26.6.1997), S.16639. Eine Ausnahme war Karsten Voigt, der argumentierte, dass die Aufnahme neuer Mitglieder die Fähigkeiten der NATO zur Konfliktprävention nach dem Vorbild des Einsatzes in Mazedonien stärken würde. Voigt in: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll (26.3.1998), S.20451.

⁶³⁵ Beer in: Ebd., S.20453.

⁶³⁶ Andrea Gysi in: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll (26.6.1997), S.16631.

⁶³⁷ Vollmer in: Ebd., S.16629; Deutscher Bundestag, Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN (25.6.1997), S.3.

trittsländern unterschieden sich deutlich. Darin liegt eine wichtige Schnittstelle zwischen der Erweiterungspolitik und dem im nächsten Kapitel zu behandelnden militärischen Krisenmanagement.

Die Bundesregierung vertrat von Anfang an ein minimalistisches Kostenkonzept, das dementsprechend keine signifikanten Rüstungsmaßnahmen in den alten wie in den neuen Mitgliedstaaten vorsah. Es ging Bonn in erster Linie darum, das politische Projekt der Osterweiterung nicht mit finanziellen Aspekten zu belasten, weder in der Bundesrepublik noch in den USA. Nach vorherrschender Meinung der relevanten sicherheitspolitischen Akteure würde die Aufnahme der östlichen Anwärter weitgehend kostenneutral vonstatten gehen. Diese Auffassung teilten auch die Regierungsparteien sowie die SPD-Mehrheit und Teile der Grünen. Die Analyse der beiden zentralen parlamentarischen Debatten im Juni 1997 und März 1998 verdeutlicht, dass für die überwiegende Mehrzahl der Abgeordneten die nach innen und außen gerichteten *politischen* Funktionen der Sicherheitsinstitution NATO Priorität hatten.

4.2.6 Zwischenfazit zur ersten Erweiterungsrunde

4.2.6.1 Gestaltungswille der deutschen Politik

Die Bundesregierung übernahm eine Führungsrolle im Prozess der politischen Öffnung der euro-atlantischen Institutionen gegenüber den ehemaligen Warschauer-Pakt Staaten. Ein besonderes Merkmal der deutschen Politik lag darin, die Öffnung der NATO von Anfang an in einem gesamteuropäischen Kontext zu konzipieren und umzusetzen. Gemeinsam mit der ersten Bush-Administration initiierte Außenminister Genscher das *Liaison*-Konzept, das schließlich in die Gründung des Nordatlantischen Kooperationsrates mündete. Darüber hinaus forcierte Bonn die Öffnung der Europäischen Gemeinschaften und der Westeuropäischen Union (zunächst durch Assoziierung) sowie die Stärkung der KSZE/OSZE.

Der deutsche Verteidigungsminister Volker Rühe betrieb als erster hochrangiger westlicher Regierungsvertreter offen die Ausweitung der NATO-Mitgliedschaft nach Osten. Gemeinsam mit den zunächst wenigen Erweiterungsbefürwortern in den USA trug er damit wesentlich zur Grundsatzentscheidung zugunsten dieses Prozesses bei. Für die anderen Regierungsakteure überwog zunächst die Sorge über die Auswirkungen der Osterweiterung auf die gesamteuropäische Lage und insbesondere auf das Verhältnis zu Russland, ohne dass sie sich jedoch grundsätzlich gegen die Beitrittswünsche aus Warschau, Prag, Budapest oder Bratislava gestellt hätten. Vor dem Hintergrund dieses Dilemmas trat die deutsche Diplomatie als passiver Akteur oder sogar als Bremser bei der Beantwortung der Fragen nach dem Wann und Wie,

also nach den Beitrittskandidaten und zeitlichen Abläufen, auf, nachdem die Frage nach dem Ob positiv beschieden worden war. Bundeskanzleramt und Außenministerium drängten die Bündnispartner zu einer möglichst engen zeitlichen und politischen Verflechtung zwischen den Erweiterungsprozessen von NATO und EU, was angesichts der Erfordernisse des *Acquis Communautaire* in der ersten Hälfte der 1990er Jahre nur eine zeitliche Verzögerung bedeuten konnte.

Um dem Dilemma zwischen der Integration einiger Reformstaaten und Ausgrenzungsbedürfnissen gegenüber den anderen Reformstaaten zu entgehen, entwickelte die Bundesregierung in enger Abstimmung mit Washington einen doppelgleisigen Ansatz der Kooperation und Integration, der insbesondere Russland und die Ukraine einschloss. Die ersten grundsätzlichen Impulse hierzu kamen von Verteidigungsminister Rühe, der nachdrücklich die Entwicklung einer strategischen Partnerschaft mit Moskau forderte. Dagegen ging der Anstoß für die institutionelle Ausformulierung der russisch-westlichen Sicherheitspartnerschaft von der Clinton-Administration aus, die erstmals ein konkretes NATO-Russland Arrangement vorschlug. Dem schloss sich die Bundesregierung frühzeitig an und ergänzte die Initiative mit eigenen Vorschlägen, wobei sich insbesondere das Auswärtige Amt mit der Idee einer förmlichen, wenn auch rechtlich nicht bindenden, Charta an die Spitze der Bewegung setzte. Bonn beharrte unter anderem auf einem parallelen Vorgehen gegenüber Russland und der Osterweiterung (wobei jedoch niemals ein formales Junktim hergestellt wurde) und setzte sich bündnisintern für das Konzept der minimalen Abschreckungsfähigkeit gegenüber Russland ein. Dies bedeutet den Verzicht auf die Stationierung von Nuklearwaffen oder ausländischen Kampftruppen in den neuen Mitgliedstaaten.

Als es in Madrid um die Entscheidung über den Kreis der einzuladenden Länder ging, setzte sich die Bundesregierung dem Vorwurf der Unentschlossenheit und Passivität aus. Sie ließ keine klare und begründete Präferenz zugunsten von drei, vier oder fünf Einladungen erkennen. Diese Unbestimmtheit eröffnete der deutschen Diplomatie in Madrid jedoch den nötigen Handlungsspielraum, um einen tragfähigen Kompromiss im Sinne der weiteren Öffnung der NATO zu erreichen.

Zusammenfassend stellt sich das Handlungsmuster der deutschen Politik gegenüber der ersten Erweiterungsrunde der Allianz so dar, dass sie in der Beantwortung der Frage nach dem Ob sowie in der flankierenden Gestaltung der Beziehungen zwischen dem Bündnis und Russland eine sehr aktive Politik verfolgte. Verteidigungsminister Rühe reagierte als einer der ersten westlichen Politiker auf die internationalen Veränderungen und die daraus resultierenden Forderungen der Mitteleuropäer. Die Rücksichtnahme auf russische Interessen führte in der

Folge jedoch dazu, dass die Bundesregierung bei der Suche nach Antworten auf das Wie und Wann als Bremser auftrat. Als es 1997 in Madrid um die Frage des Wer ging trug die Bundesregierung unter Führung Helmut Kohls als Vermittlerin wesentlich zu dem am Ende erreichten Kompromiss bei. Während des gesamten Prozesses entwickelte die Bundesregierung einen auf Inklusivität basierenden Ansatz, der das gesamte Spektrum von Kooperation über Partnerschaft bis hin zur Integration abdeckte. Dabei ergaben sich die Differenzierungen weniger aus einer bewußten Bevorzugung oder Ausgrenzung gegenüber bestimmten Ländern, sondern vor allem aus den Interessen und situativen Bedingungen der Partnerländer selbst (sowie aus der Aufnahmefähigkeit der euro-atlantischen Institutionen). Die in der bisherigen Forschung mitunter zu findende Argumentation, wonach beispielsweise Verteidigungsminister Rühle eine geopolitisch motivierte Bevorzugung des „nahen Auslands“ (vor allem gegenüber Polen) vornahm, ist dagegen nicht überzeugend.⁶³⁸ Eine solche Bevorzugung gab es lediglich in Bezug auf die zeitliche Reihenfolge der in einem grundsätzlich offenen Prozess aufzunehmenden Länder.

4.2.6.2 *Funktionsverständnis: Institutionelle Sicherheits- und Einflussinteressen*

Aus deutscher Sicht nahmen während der gesamten Debatte die spezifisch-militärischen Funktionen gegenüber äußeren Risiken und Bedrohungen einen untergeordneten Stellenwert ein. Sicherheitsinteressen im engeren Sinne, verstanden als der unmittelbare Schutz der territorialen Integrität und politischen Unabhängigkeit bzw. der Abwehr mess- und bezifferbarer militärischer und strategischer Risiken, spielten in der deutschen Politik gegenüber der ersten NATO-Osterweiterung keine wesentliche Rolle. Weder die Armeen der mittelost- und osteuropäischen Länder noch die weitaus größeren Militärpotentiale in Russland wurden nach dem Abzug aus dem geographischen Zentralbereich als unmittelbare Bedrohung betrachtet. Dies zeigte sich auch in der militärisch-minimalistischen Herangehensweise Deutschlands an die Kostenfrage der Erweiterungspolitik. Die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten folgte aus Bonner Sicht politischen und nicht militärischen Zielsetzungen. Die Auswirkungen der Osterweiterung auf die militärischen Funktionen der kollektiven Verteidigung und des militärischen Krisenmanagements wurden in der Bundesrepublik – anders als beispielsweise in den USA – kaum thematisiert. Stattdessen betrachteten die relevanten sicherheitspolitischen Akteure das

⁶³⁸ Die Aufnahme der baltischen Länder lag aus verschiedenen Gründen, insbesondere aufgrund des Sonderverhältnisses zu Russland, zunächst außerhalb der Reichweite des Möglichen, während Südosteuropa sich im Zuge der Jugoslawienkrise selbst aus dem Rennen warf. Dessen ungeachtet neigten Bundeskanzler und Außenminister von Anfang an zu einer langsameren, dafür aber größeren ersten Erweiterungsrunde. Auch Rühle unterstützte nach den Beschlüssen von Madrid 1997 die Aufnahme weiterer Länder zu einem späteren Zeitpunkt.

Militär im Allgemeinen und die Bundeswehr im Besonderen als ein Integrationsinstrument zur Intensivierung der politischen Beziehungen mit den östlichen Nachbarn.

Einflussinteressen im Sinne einer unmittelbaren Steigerung der deutschen Dominanz in der NATO, in den bündnisinternen Entscheidungsprozessen (Kontrolle über Ressourcen) oder in den Beziehungen zu den östlichen Nachbarstaaten spielten in der deutschen Sicherheitspolitik ebenfalls keine Rolle. Das ergibt sich auch daraus, dass die Aufnahme neuer Mitglieder bei gleichzeitiger Verschlankung der Kommandostrukturen die Konkurrenz um einflussreiche Dienstposten und politische Entscheidungskompetenzen unter den Mitgliedstaaten erhöhte.⁶³⁹ Einflussinteressen wurden auch von keinem relevanten Akteur öffentlich geltend gemacht, um beispielsweise die Begrenzung des Erweiterungsprozesses auf wenige Staaten zu begründen.

Das primäre Ziel der deutschen Politik lag in der Unterstützung und Stabilisierung der politischen und ökonomischen Transformationsprozesse – im Sinne der Festigung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und sozial verträglicher Marktwirtschaft – in allen östlichen Reformstaaten, einschließlich Russlands. Die NATO-Beitritte Westdeutschlands und Spaniens 1955 bzw. 1982 waren hier die entsprechenden Präzedenzfälle. Es ging Bonn also um Einflussnahme auf den politischen und wirtschaftlichen Kurs dieser Länder mittels Informationsaustausch, Konsultationen und kollektiven Entscheidungsregeln im institutionellen Rahmen (Kontrolle über Politikergebnisse und Akteure). Vor dem Beitritt wurde dieses Ziel mit der spezifischpolitischen Funktion des Stabilitätsexports gegenüber Drittstaaten verfolgt, nach dem erfolgten Beitritt durch die allgemeine Allianzfunktion.

Während sich die Mittelosteuropäer bereitwillig dieser Form der Einflussnahme zum eigenen Vorteil öffneten, waren die Möglichkeiten direkter Einflussnahme auf Russland sehr viel eingeschränkter. Da in Moskau gegensätzliche Denkschulen um die Vorherrschaft konkurrierten, kam den euro-atlantischen Institutionen aus westlicher Sicht die entscheidende Funktion zu, bestehenden Ängsten bzw. Einkreisungspubien durch entsprechende Kooperationsangebote und vertrauensbildende Maßnahmen die psychologische Grundlage zu entziehen bzw. den Kurs der Reformer politisch und ökonomisch abzustützen.

Aus Bonner Sicht gab es dabei weder die Notwendigkeit noch die Möglichkeit einer Alternative zur multilateralen Einbindung der deutschen Ostpolitik. Die Notwendigkeit bestand deshalb nicht, weil die Politik der euro-atlantischen Institutionen gegenüber dem östlichen Euro-

⁶³⁹ Vgl. Weisser, Sicherheit für ganz Europa, S.168. In diesen Zusammenhang gehört auch, dass die Einflussnahme Rühes auf den Beginn der Erweiterungsdebatte nicht über die konsultativen Institutionen des Bündnisses (beispielsweise über den Nordatlantikrat), sondern über eher informelle bzw. transnationale und transgouvernementale Kanäle erfolgte. Vgl. Arora, Germany's Civilian Power Diplomacy, S.209.

pa weitgehend den deutschen Vorstellungen entsprach. Auch kamen bilaterale Alternativen aus materiellen wie aus ideellen Gründen nicht in Frage. Zum einen wiesen Rühle und andere sicherheitspolitische Entscheidungsträger wiederholt auf die hohen finanziellen Belastungen für die Bundesrepublik durch die Wirtschaftshilfe für Ostdeutschland und Osteuropa hin. Somit war die internationale Lastenteilung im Rahmen der europäischen und internationalen Institutionen ein wesentliches deutsches Interesse. Darüber hinaus befürchtete man in Bonn und anderswo eine Renationalisierung der Außen- und Verteidigungspolitiken in Mittelost- und Osteuropa, die möglicherweise eine unheilvolle deutsch-russische Konkurrenz um Einfluss in dieser Region ausgelöst und bestehende Ungleichgewichte festgeschrieben hätte.⁶⁴⁰ Schließlich wirkte auch die historische Erfahrung fort, nach der einseitige deutsche Einflussversuche in Ost oder West sowie jeder deutsche Sonderweg zu Misstrauen, Hegemoniebefürchtungen und letztlich zur Isolierung Deutschlands führen werde. Die multilaterale Einbindung bot vor diesem Hintergrund einen Puffer für das gestiegene politische und ökonomische Gewicht der Bundesrepublik nach der Vereinigung.⁶⁴¹

Zusammenfassend ist der Befund zutreffend, dass sich die NATO mit aktiver Unterstützung der deutschen Politik zwischen 1993 und 1997/99 zunehmend von einer kollektiven Verteidigungsorganisation zu einer Institution der kooperativen Sicherheit entwickelte,⁶⁴² deren politische und nach innen gerichtete Funktionen gegenüber den spezifisch-militärischen Aufgaben in den Vordergrund traten. Dabei stellte die Osterweiterung des Bündnisses lediglich einen wichtigen Schritt auf dem Weg zur umfassenden Integration der östlichen Reformstaaten in die europäischen Strukturen dar, während die Hauptaufgabe der politischen und wirtschaftlichen Stabilisierung längerfristig der Europäischen Union zufiel.⁶⁴³ Der komparative Vorteil der NATO bestand zu diesem Zeitpunkt darin, dass sie erstens den Erweiterungsprozess aufgrund der weniger aufwendigen Kriterien schneller vorantreiben konnte, dass sie zweitens den aus Sicht der Beitrittsanwärter notwendigen sicherheitspolitischen Rahmen für die politisch-ökonomischen Reformprozesse bot und dass sie schließlich drittens durch ihre integrierten Militärstrukturen über einen einzigartigen Rahmen „freiwilliger, gegenseitiger Abhängigkeit und gemeinsamer Verantwortung“ verfügte.⁶⁴⁴ Darüber hinaus blieb sie die einzige euro-atlantische Institution, welche sowohl den deutschen Militärbeitrag als auch die Interessen der

⁶⁴⁰ Vgl. Forndran, Herausforderungen und Chancen europäischer Sicherheit nach der Auflösung der Sowjetunion, S.48.

⁶⁴¹ Vgl. Kastl, Europas Sicherheit auch ohne Rußland? S.34; Staack, Handelsstaat Deutschland, S.513.

⁶⁴² Vgl. Pradetto, Die Diskussion über die Kosten der NATO-Osterweiterung, S.49; Clemens, The strategic and political consequences of NATO enlargement, S.157.

⁶⁴³ Vgl. hierzu insbesondere die Analyse der Kostendebatte im Zusammenhang mit der NATO-Osterweiterung in Abschnitt 4.2.5.

⁶⁴⁴ Rühle in: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll (26.3.1998), S.20449.

USA fest in Europa einbinden konnte. Auch wenn die offizielle Politik dies niemals so formulierte, so war die Osterweiterung der NATO aus deutscher Sicht vor allem eine Funktion der europäischen Integration.⁶⁴⁵ Dies zeigte sich nicht zuletzt daran, dass die langfristige Erweiterungspolitik des Bündnisses nach verbreiteter Auffassung alle EU-Beitrittskandidaten einschließen sollte.⁶⁴⁶ Dieses spezifische Funktionsverständnis ist somit ein wesentlicher Grund dafür, warum die Bundesregierung den Beginn des Erweiterungsprozesses der NATO zwar unterstützt, ihn in der Folge aber mit Blick auf die Entwicklungen in Gesamteuropa abbremsen wollte. In diesem Zusammenhang wird schließlich auch verständlich, warum die Kostenfrage in der Bundesrepublik noch weniger kontrovers diskutiert wurde, als in den USA oder möglicherweise auch in anderen NATO-Staaten.

4.2.6.3 *Analyse der bürokratischen Politik*

Im Zusammenhang mit den Entscheidungen der ersten NATO-Osterweiterung gab es zwischen den relevanten Regierungsakteuren in Deutschland systematische, wenn auch nicht grundsätzliche Positionsunterschiede. Neben den persönlichen Ambitionen und Verbindungen von Verteidigungsminister Rühle verfolgte das BMVg einen „NATO first“-Ansatz, der dem Ministerium ein umfangreiches legitimes Mitspracherecht ermöglichte, das in anderen institutionellen Kontexten nicht in gleichem Maße zur Verfügung stand. Damit ging einher, dass der Faktor Russland als wesentliches Hindernis für ein zügigeres Vorgehen des NATO-Erweiterungsprozesses einen geringeren Rang einnahm als dies für das Bundeskanzleramt oder das Auswärtige Amt zutraf. Die Politik Bundeskanzler Kohls und Außenminister Kinkel war dagegen stärker von dem Bestreben gekennzeichnet, unterschiedliche Interessen in Ost und West auszubalancieren und die bestehenden Zielkonflikte schrittweise und tastend abzubauen. Beide Politiker standen damit in der Tradition des „Sowohl-als-auch“ der Außenpolitik Hans-Dietrich Genschers. Dies spiegelte sich auch in den Lebensläufen Kinkels und des Kanzlerberaters Bitterlich wider, die beide einst zum engsten Mitarbeiterstab Genschers gehörten. Im Auswärtigen Amt herrschte eine Perspektive vor, die gesamteuropäischen Fragen und damit der KSZE/OSZE besonderes Augenmerk schenkte. Ein Beamter des AA nannte dies im persönlichen Gespräch mit dem Autor einen „kulturellen Faktor“, da die persönliche Laufbahn vieler Diplomaten mit der KSZE eng verknüpft gewesen sei.⁶⁴⁷

⁶⁴⁵ Dies deutet sich auch im SPD-Antrag zum Madrider NATO-Gipfel an, in dem die Erweiterung der Allianz „als eine weitere Stufe des europäischen Integrationsprozesses“ eingestuft wird. Deutscher Bundestag, Antrag der Fraktion der SPD (24.6.1997), S.1.

⁶⁴⁶ Vgl. hierzu den folgenden Abschnitt 4.3.1.

⁶⁴⁷ Persönliches Interview.

Auch wenn Rühle sich selbst nicht nur als „Bundeswehrminister“, sondern als außenpolitisch denkender Politiker sah, so vertraten Kohl und Kinkel dennoch eine globalere Sichtweise der Möglichkeiten und Zwänge deutscher Außenpolitik. Dies entsprach den Kompetenzen und institutionellen Zusammenhängen ihrer jeweiligen Ämter.

4.3 Die zweite Osterweiterung (1998-2004)

4.3.1 Die Politik der offenen Tür

Bereits während der ersten Erweiterungsrunde bis 1997 wurde die Fortführung des Prozesses angelegt. Es handelte sich also um eine pfadabhängige Entwicklung, die nicht in erster Linie auf neue Entwicklungen im internationalen Umfeld zurückzuführen war. In ihrer Erweiterungsstudie vom September 1995 hatte die Allianz in Einklang mit Artikel 10 des Washingtoner Vertrages festgelegt, dass grundsätzlich jeder europäische Staat die Möglichkeit haben müsse, dem Bündnis beizutreten.⁶⁴⁸ In der Folge proklamierten insbesondere die USA immer wieder die Politik der „offenen Tür“. Als Präsident Clinton im Oktober 1996 in Detroit den zeitlichen Fahrplan für die erste Erweiterung bekannt gab, erklärte er, dass die NATO ihre Pforte nicht nach der ersten Runde schließen werde und gab damit die politische Leitlinie der nächsten Jahre vor: „NATO should remain open to all of Europe’s emerging democracies who are ready to shoulder the responsibilities of membership. No nation will be automatically excluded. No country outside of NATO will have a veto.“⁶⁴⁹ In diesem Zusammenhang setzte sich die Clinton-Administration in der Folgezeit insbesondere für die Beitrittsperspektive der drei baltischen Staaten ein. Bereits seit Ende 1995 hatten die USA eine Politik der bi- und multinationalen Einbindung dieser Länder in die westlichen Strukturen betrieben, die im Januar 1998 in die „Baltic Charter of Partnership“ mündete.⁶⁵⁰

In Madrid hatte die deutsche Bundesregierung maßgeblich zur Einigung auf die Kompromissformel beigetragen, die Slowenien, Rumänien sowie das Baltikum ausdrücklich in künftige Erweiterungsrounden einschloss. Angesichts der divergierenden Positionen der Bündnispartner vor dem Gipfel verfolgte die Bundesregierung damit das Ziel, ein Scheitern des Gipfels durch

⁶⁴⁸ Dort heißt es: „It will be important [...] not to foreclose the possibility of eventual Alliance membership for any European state, in accordance with Article 10 of the Washington Treaty.“ NATO, Study on NATO Enlargement, S.351.

⁶⁴⁹ United States Information Agency (22.10.1996), Transcript of the Remarks by President W.J.Clinton to People of Detroit.

⁶⁵⁰ Vgl. Asmus, Opening NATO's Door, S.160. Zur Politik der Clinton-Administration gegenüber den baltischen Staaten vgl. auch Vershbow, Alexander R. (2000), „NATO and the Baltic States: Implications of Enlargement Policies,“ in: Arnswald, Sven und Wenig, Marcus (Hrsg.), German and American Policies towards the Baltic States: The Perspectives of EU and NATO Enlargement, Baden-Baden, Nomos, S.21-25.

einen tragfähigen Kompromiss zu verhindern. Das bedeutete allerdings nicht, dass Berlin die baldige Aufnahme der genannten Staaten auch tatsächlich forcierte. So berichtete beispielsweise der Nachrichtendienst Reuters am 18. Juni 1997, dass der Staatsminister im Auswärtigen Amt, Helmut Schäfer, nach der ersten Runde für „alternative Sicherheitskonzepte“ plädierte, bevor die Beziehungen zu Russland weiter Schaden nehmen würden. Er warnte davor, „alle möglichen“ Länder in die Allianz aufzunehmen.⁶⁵¹ Auch Bundeskanzler Kohl betonte zunächst nur in allgemeiner Form die historische Verantwortung Deutschlands gegenüber den baltischen Staaten. Etwas deutlicher wurde Außenminister Kinkel, der während der Bundestagsdebatte am 26. Juni 1997 vor dem Madrider Gipfeltreffen ein deutliches Signal für diese Länder forderte.⁶⁵² Es stellte sich einmal mehr heraus, dass die Bundesregierung keine einheitliche Politik verfolgte. Während Kinkel und das Auswärtige Amt das Anliegen der Balten auf einen möglichst baldigen Beitritt zur Allianz grundsätzlich positiv betrachteten, zeigten sich Rühle und das Verteidigungsministerium skeptisch bis ablehnend.⁶⁵³ Anfang 1998 einigte sich die Bundesregierung intern auf eine gemeinsame Position: Sie würde sich gemeinsam mit den USA gegen eine schnelle Fortsetzung des Erweiterungsprozesses aussprechen und für den Fall, dass Washington sich für eine neue Runde entscheidet, versuchen, die Anzahl der neuen Einladungen durch das Bündnis möglichst gering zu halten.⁶⁵⁴ Problematisch daran war, dass es ein Spannungsverhältnis zwischen diesem internen Kompromiss und der öffentlichen Rhetorik gab, das bei anderen Akteuren zu Missverständnissen führen konnte.

Im Deutschen Bundestag gab es ebenfalls unterschiedliche Positionen zur Fortsetzung des Erweiterungsprozesses der Atlantischen Allianz. Anders als die Bundesregierung scheuten sich die Abgeordneten verschiedener Fraktionen nicht, auch offen über Beitrittskandidaten und zeitliche Perspektiven zu diskutieren. Der Außenpolitiker Friedbert Pflüger erklärte im Namen der CDU/CSU-Fraktion: „Die Allianz bleibt offen für die Staaten der Europäischen Union und für die Staaten, die der EU assoziiert sind, einschließlich des Baltikums.“⁶⁵⁵ Günther Verheugen (SPD) plädierte während der Debatte am 25. Juni für die Aufnahme Rumäniens und Bulgariens in der nächsten Erweiterungsrunde während sich Ulrich Irmer (FDP) für Slowenien mit der Begründung stark machte, dass eine entsprechende Einladung Signalwirkung für alle anderen Staaten des Westlichen Balkans hätte, dass sich politische Reformen,

⁶⁵¹ Zitiert nach Solomon, *The NATO Enlargement Debate*, S.133.

⁶⁵² Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll (26.6.1997), S.16633.

⁶⁵³ Vgl. Hyde-Price, *Germany and European Order*, S.153; Whitneck, *Germany: Consensus Politics and Changing Security Paradigms*, S.50.

⁶⁵⁴ In diesem Punkt stütze ich mich auf Kamp, der auf von ihm vertraulich geführte Interviews mit Regierungsbeamten verweist. Kamp, Karl-Heinz (1998), „NATO Entrapped: Debating the Next Enlargement Round“, in: *Survival* 40(3), S.170-86, hier: S.178.

⁶⁵⁵ Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll (26.6.1997), S.16622. Vgl. auch Deutscher Bundestag, Antrag der CDU/CSU und FDP (25.6.1997).

Demokratie und die Einhaltung der Menschenrechte lohnen würden.⁶⁵⁶ Christian Schmidt sprach sich für die Beitrittsperspektive der baltischen Staaten aus, lehnte jedoch einen Automatismus der Aufnahme neuer Mitglieder ab und forderte die Einhaltung „gewisser Kriterien“ und „gewisser Voraussetzungen“.⁶⁵⁷ Als es wenige Monate später um die Ratifizierung der Beitrittsprotokolle Polens, Ungarns und Tschechiens zur Allianz im Bundestag ging sprachen sich einige Abgeordnete für den unverzüglichen Beginn – „ohne Pause“ – der nächsten Erweiterungsrunde aus.⁶⁵⁸

Ungeachtet dieser unterschiedlichen Positionen setzte sich die Bundesregierung in Madrid nachdrücklich und mit Unterstützung aller Bundestagsfraktionen für die Politik der offenen Tür ein.⁶⁵⁹ Spätestens mit dem Madrider Gipfel und der namentlichen Erwähnung Sloweniens, Rumäniens und des „Baltischen Raumes“ war die Entscheidung über das Ob und das Wer der nächsten Erweiterungsschritte faktisch entschieden, jedenfalls sofern die NATO ihre eigenen Versprechungen ernst nahm.⁶⁶⁰ Offen blieben jedoch noch die Fragen nach dem „Wer sonst noch“ sowie nach dem Wie und Wann. Die Tatsache, dass die Öffnungsformel von Madrid eher das Ergebnis eines Kompromisses und nicht eines Konsenses unter den Mitgliedstaaten über den Fortgang des künftigen Erweiterungsprozesses war, ließ bereits erahnen, dass die Beantwortung der offenen Fragen noch viel Konfliktstoff barg.

An die Bundesrepublik Deutschland, die während der ersten Erweiterungsrunde im Verbund mit Amerika eine Führungsrolle übernommen hatte, wurden in den folgenden Monaten sehr unterschiedliche Erwartungen herangetragen. Die Beitrittspiranten, nicht zuletzt die baltischen Staaten, hegten hohe Erwartungen, weil sich Berlin wiederholt selbst als Anwalt dieser Länder darstellte. Andere Beobachter, die der deutschen Politik bis 1997 in erster Linie geopolitische Motivlagen unterstellten, dämpften hingegen die Erwartungen. So schrieb Stephen F. Larrabee 2001:

„Germany [...] has largely achieved its strategic agenda – the integration of Central Europe. It does not have the same strong strategic interest in further enlargement that it had in the first round. [...] [T]he U.S. cannot rely on Berlin to play the role of the ‘European locomotive’ that it played in the first round.”⁶⁶¹

⁶⁵⁶ Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll (26.6.1997), S.16625 und 16630.

⁶⁵⁷ Ebd.,S.16640.

⁶⁵⁸ So beispielsweise Friedbert Pflüger (CDU) und Alfred Dregger (ebenfalls CDU), der sich auf entsprechende Empfehlungen des Auswärtigen Ausschusses bezieht. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll (26.3.1998), S.20440-20458.

⁶⁵⁹ Vgl. Pradetto, Die Diskussion über die Kosten der NATO-Osterweiterung, S.53.

⁶⁶⁰ Vgl. Terriff, Terry, et al. (2002), „'One in, all in?' NATO's next enlargement,“ in: International Affairs 78(4), S.713-29, hier: S.728.

⁶⁶¹ Larrabee, Stephen F. (2001), NATO-Enlargement - Prague and Beyond, Arbeitspapier, 3, Brüssel, European Security Forum.

4.3.2 *Der Weg zum Washingtoner Gipfel 1999 und die Erweiterungsoptionen*

4.3.2.1 *Die Positionen der NATO-Partner und die Auswirkungen der Kosovo-Krise*

Die Bündnispartner verpflichteten sich in Madrid 1997, den Status des Erweiterungsprozesses bereits auf ihrem nächsten Gipfel zu überprüfen, der für das Frühjahr 1999 in Washington angesetzt war. Mit diesem Datum verbanden insbesondere die baltischen Länder die Erwartung einer konkreten Entscheidung zu ihren Gunsten.⁶⁶² Sie wurden darin auch durch die öffentliche Rhetorik westlicher Entscheidungsträger, nicht zuletzt in Washington und Berlin, bestärkt. Die tatsächliche Interessenlage der alten NATO-Staaten ergab jedoch ein ernüchterteres Bild. Während die USA an ihrer grundsätzlichen Unterstützung für die Integration der baltischen Republiken festhielten, lehnten sie die Festlegung eines konkreten Zeitplans während des Washingtoner Gipfels ab.⁶⁶³ Auch Großbritannien, das ohnehin nie ein großer Verfechter der Osterweiterung des Bündnisses war, vertrat einen eher minimalistischen Ansatz und folgte ansonsten der US-Linie.⁶⁶⁴ Frankreich forderte, dass die NATO in Washington ihre Entschlossenheit zur Fortsetzung des Erweiterungsprozesses demonstrieren solle und schlug in diesem Zusammenhang die Aufstellung einer Liste von Beitrittskandidaten vor, lehnte jedoch ebenfalls konkrete Einladungen auf dem bevorstehenden Gipfeltreffen ab.⁶⁶⁵ Frankreichs Erweiterungsambitionen konzentrierten sich – ebenso wie jene Italiens, Spaniens, und der Türkei – zudem auf die südliche Flanke des Bündnisses (vor allem auf Slowenien und Rumänien).⁶⁶⁶ Insgesamt ließ jedoch das Interesse Frankreichs an der Erweiterung nach dem Madrider Gipfel deutlich nach.⁶⁶⁷ Einzig das Neumitglied Polen – allerdings mit Unterstützung aus Dänemark und Norwegen – sprach sich ausdrücklich für eine schnellstmögliche Aufnahme der drei baltischen Republiken in die NATO aus.⁶⁶⁸

Die drei baltischen Länder stellten aus Sicht der NATO-Erweiterungspolitik eine besondere Herausforderung dar. Zum einen wog der russische Faktor hier besonders schwer. Moskau

⁶⁶² Vgl. Kamp, *NATO Entrapped*, S.170.

⁶⁶³ Vgl. den Beitrag von Ivo H. Daalder und James M. Goldgeier in: *Washington Times* (23.4.1999), *Invite Slovenia to Join*; *Baltic News Service* (23.4.1999), *US Secretary of State, Three Baltic Presidents United on Further NATO enlargement*.

⁶⁶⁴ Vgl. Hopkinson, William (2001), *Enlargement: a new NATO*, Chaillot Paper, 97, Paris, Institute of Security Studies of Western European Union. Für einen Überblick über die britische Politik gegenüber der zweiten NATO-Osterweiterung vgl. Medcalf, Jennifer (2004), „Das Vereinigte Königreich und die zweite Runde der NATO-Osterweiterung,“ in: Pradetto, August (Hrsg.), *Die zweite Runde der NATO-Osterweiterung. Zwischen postbipolarem Institutionalismus und offensivem Realismus*, Frankfurt am Main, Peter Lang Verlag, S.103-31.

⁶⁶⁵ Vgl. FAZ (15.2.1999), *Paris schlägt Liste weiterer Beitrittskandidaten vor*.

⁶⁶⁶ Vgl. Kamp, *NATO Entrapped*, S.171; *Washington Times* (6.7.1999), *The NATO enlargement challenge*.

⁶⁶⁷ Vgl. Manfrass-Sirjacques, Françoise (2004), „Die neue NATO-Osterweiterung: Ein französischer Standpunkt,“ in: Pradetto, August (Hrsg.), *Die zweite Runde der NATO-Osterweiterung. Zwischen postbipolarem Institutionalismus und offensivem Realismus*, Frankfurt am Main, Peter Lang Verlag, S.75-101, hier: S.98.

⁶⁶⁸ Vgl. FT (12.3.1999), *Ever increasing circle*.

hatte im Vorfeld des Washingtoner Gipfels deutlich gemacht, dass es die Aufnahme ehemaliger Sowjetrepubliken als eine rote Linie betrachtet, die die Allianz nicht überschreiten dürfe.⁶⁶⁹ Hinzu kamen die Probleme der russischen Minderheiten in diesen Ländern (29 Prozent der Bevölkerung in Estland, 35 Prozent in Lettland und 9 Prozent in Litauen) und des Zugangs zur auch militärisch genutzten russischen Enklave in Kaliningrad über litauisches Gebiet, welche die Beziehungen zu Russland belasteten.⁶⁷⁰ Während die politischen und ökonomischen Reformfortschritte der Balten allgemein anerkannt wurden,⁶⁷¹ bedeuteten sie aus militärischer Perspektive eher eine Belastung als einen Zugewinn für die Allianz.⁶⁷²

Der Faktor Russland bestimmte zunächst auch die Politik der neuen Koalitionsregierung aus SPD und Grünen, die im Oktober 1998 ihr Amt antrat, wesentlich mit. Die neue Regierung hielt zunächst an der Leitlinie ihrer Vorgängerin fest (allgemeines Bekenntnis zur Politik der offenen Tür, keine schnellen Entscheidungen, keine große Erweiterungsrunde in naher Zukunft). Bundeskanzler Gerhard Schröder machte früh deutlich, dass er den Beziehungen zu Russland besonderes Augenmerk schenkte. Unmittelbar vor dem Washingtoner Gipfel erklärte er, dass Deutschland und Russland eine besondere Qualität in den Beziehungen erreicht habe, „die wir von unserer Seite aus nicht in Frage gestellt sehen wollen.“⁶⁷³ Wie bereits die Regierung Kohl während der ersten Erweiterungsrunde befürchtete man ein Erstarken der nationalistischen Kreise im Kreml, wenn das Bündnis seine Erweiterungspolitik ungebremst fortsetzte.⁶⁷⁴ Öffentlich äußerte sich die Bundesregierung weder zu konkreten Beitrittskandidaten noch zu Zeitplänen, auch wenn einige Beobachter ihr eine Unterstützung Sloweniens und der Slowakei unterstellten.⁶⁷⁵ Die Politik gegenüber den baltischen Staaten blieb weiter-

⁶⁶⁹ So beispielsweise der stellvertretende russische Außenminister Jevgeni Gussarow Anfang Februar 1999 auf der Münchner Sicherheitskonferenz. Vgl. FT (8.2.1999), Russia attacks Nato plan on east Europe open door.

⁶⁷⁰ Vgl. Koenders, NATO Enlargement.

⁶⁷¹ Vgl. Gordon, Philip H. und Steinberg, James B. (2001), NATO Enlargement: Moving Forward; Expanding the Alliance and Completing Europe's Integration, Policy Brief, 90, Washington D.C., The Brookings Institution.

⁶⁷² Das Argument der militärischen Schwäche galt jedoch mehr oder weniger für alle Beitrittsaspiranten. Vgl. Kamp, Karl-Heinz (2003), „Die Bedeutung der zweiten NATO-Osterweiterung,“ in: Reiter, Erich (Hrsg.), Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2003, Hamburg u.a., Verlag E.S.Mittler, S.407-19, hier: S.407. Bei den baltischen Ländern wurde darüber hinaus insbesondere seitens des amerikanischen Militärs eingewandt, dass sich nach traditionellem Verständnis des Artikel 5 NATO-Vertrag diese Länder aufgrund ihrer geographischen Exponiertheit nicht konventionell verteidigen ließen. Dieser Faktor spielte jedoch auf politischer Ebene kaum eine Rolle, erst recht nicht in der deutschen Politik. Auch in den USA wurden die mahnenden Stimmen aus dem Militär von der zivilen Führung ignoriert.

⁶⁷³ Schröder, Gerhard (26.3.1999), „Erklärung der Bundesregierung in der 31. Sitzung des Deutschen Bundestages am 26. März 1999 zur aktuellen Lage im Kosovo nach dem Eingreifen der NATO und zu den Ergebnissen der Sondertagung des Europäischen Rates in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 1999(13).

⁶⁷⁴ Vgl. Ries, Tomas (2001), NATO-Enlargement - A European View, Arbeitspapier, 3, Brüssel, European Security Forum.

⁶⁷⁵ Vgl. Hopkinson, Enlargement.

hin ambivalent.⁶⁷⁶ Einerseits bekannte sich die neue Bundesregierung zur historischen Verantwortung gegenüber diesen Ländern, die während des Zweiten Weltkriegs auf der Grundlage des deutsch-sowjetischen Geheimabkommens von 1939 ihre staatliche Unabhängigkeit verloren, und betrachtete sich weiterhin als Anwältin der Integration der Balten in die euro-atlantischen Strukturen. Andererseits vermied sie konkrete Aussagen über die Beitrittsperspektiven zur NATO.⁶⁷⁷ Bis zu diesem Zeitpunkt hatte kein deutscher Bundeskanzler nach 1990 je einen offiziellen Staatsbesuch im Baltikum absolviert.

Die deutsche Politik konzentrierte sich voll und ganz auf den Prozess der EU-Erweiterung, in dem die baltischen Staaten als erste Kandidaten galten.⁶⁷⁸ Die rot-grüne Bundesregierung machte deutlich, dass sie unter dem Begriff „Europa der Integration“ (Außenminister Fischer) in erster Linie eine schnellst mögliche Vertiefung und Erweiterung der EU verstand.⁶⁷⁹ Anders als im NATO-Kontext nannte die deutsche Politik im EU-Prozess auch konkrete Daten und Zeitpläne. Dies galt zunächst für den Abschluss der Beitrittsverhandlungen, der aus Berliner Sicht Ende 1999 oder spätestens 2000 erfolgen sollte.⁶⁸⁰ Die Aufnahme neuer Mitglieder in das Atlantische Bündnis zählte dagegen nicht zu den deutschen Prioritäten. Die Bundesregierung unterschied sich dabei nicht wesentlich von den meisten anderen Bündnispartnern, die auf dem Washingtoner Gipfel ebenfalls keine konkreten Entscheidungen anstrebten. Anders als in Madrid gab es diesmal keine intensive Lobbyarbeit seitens der alten Mitglieder für eine bestimmte Gruppe von bevorzugten Beitrittskandidaten.⁶⁸¹ Stattdessen herrschte die Vor-

⁶⁷⁶ Vgl. Arnswald, Sven und Wenig, Marcus (Hrsg.) (2000), *German and American Policies towards the Baltic States: The Perspectives of EU and NATO Enlargement*, Baden-Baden, Nomos, S.11-12; Kamp, Karl-Heinz (2003), „The Dynamics of NATO Enlargement,“ in: Lieven, Anatol (Hrsg.), *Ambivalent Neighbors*, Washington, D.C., The Brookings Institution, S.185-204, hier: S.187.

⁶⁷⁷ Vgl. beispielsweise Ischinger, Wolfgang (2000), „The Future of the Baltic States: A German Perspective,“ in: Arnswald, Sven und Wenig, Marcus (Hrsg.), *German and American Policies towards the Baltic States: The Perspectives of EU and NATO Enlargement*, Baden-Baden, Nomos, S.99-103. In dem gleichen Sammelband schreibt der deutsche Diplomat Klaus-Peter Klaiber, zu diesem Zeitpunkt allerdings in seiner Funktion als stellvertretender NATO-Generalsekretär für politische Angelegenheiten, dass die „Baltic states are a firm part of Europe. NATO and EU both bear a special responsibility to ensure that this European vocation will also find their institutional expression.“ Klaiber, Klaus-Peter (2000), „NATO's Future Role in Europe,“ in: Arnswald, Sven und Wenig, Marcus (Hrsg.), *German and American Policies towards the Baltic States: The Perspectives of EU and NATO Enlargement*, Baden-Baden, Nomos, S.105-07, hier: S.107.

⁶⁷⁸ Vgl. Hyde-Price, *Germany and European Order*, S.154.

⁶⁷⁹ Vgl. Schröder, Gerhard (6.2.1999), „Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder anlässlich der XXXV. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik am 6. Februar 1999 in München,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 1999(8). Während seiner Bundestagsrede am 26. März 1999 anlässlich der militärischen Intervention der NATO in Kosovo bezeichnete Bundeskanzler Schröder die EU-Osterweiterung als „unsere größte, unsere drängendste Aufgabe.“ Schröder, Erklärung der Bundesregierung am 26. März 1999 zur aktuellen Lage im Kosovo nach dem Eingreifen der NATO.

⁶⁸⁰ Vgl. Fischer, Joschka (12.1.1999), „Rede von Bundesminister Fischer in Straßburg am 12. Januar 1999,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 1999(2).

⁶⁸¹ Vgl. Kamp, Germany, the United States and the Enlargement of the North Atlantic Alliance, S.219; Gallis, Paul E. (2003), *NATO Enlargement* (up-dated May 5, 2003), CRS Report for Congress, Washington D.C., Congressional Research Service.

stellung einer Verdauungsperiode vor, wonach die Folgen der ersten Erweiterungsrunde zunächst bewältigt werden sollten.⁶⁸² Die Öffnungsklausel des Madrider Gipfels blieb somit zunächst nur eine Formel.

Der Krieg der NATO im Kosovo, der sich seit dem Sommer 1998 abzeichnete und am 24. März 1999 begann, überschattete den Jubiläumsgipfel des Bündnisses in Washington. In Bezug auf die Erweiterungsfrage waren seine Folgen jedoch eher ambivalent und deuteten nicht eindeutig in eine bestimmte Richtung. Einerseits trug das militärische Eingreifen erheblich zur Verschlechterung der Beziehungen zwischen der NATO und Russland bei, so dass konkrete Erweiterungsentscheidungen in Washington wie zusätzliches Öl im Feuer gewirkt hätten.⁶⁸³ Darüber hinaus wurde argumentiert, dass Kosovo den neuen Bündnismitgliedern wie den Kandidaten verdeutlicht habe, dass mit dem Beitritt auch harte militärische Verpflichtungen verbunden seien – was zu einer Abkühlung von deren Beitrittsenthusiasmus führen könnte.⁶⁸⁴ Die Kosovo-Intervention warf erneut die Frage nach dem militärischen Mehrwert neuer Bündnismitglieder auf.⁶⁸⁵ Andererseits verdeutlichte Kosovo auch den potentiellen Mehrwert militärisch wenig leistungsfähiger Länder im Krisenmanagement, als die NATO beispielsweise auf logistische Unterstützung und Überflugrechte in Rumänien und Bulgarien angewiesen war. Zudem unterstrich die Kosovo-Krise die Bedeutung der langfristigen Stabilisierung der fragilen Balkan-Staaten (vor allem Albanien und Mazedonien), um die Entstehung neuer Krisenherde in der europäischen Sicherheitspolitik zu verhindern. Diese Sichtweise vertrat die deutsche Regierung sehr deutlich.⁶⁸⁶ Die genannten Faktoren führten dazu, dass einige Beobachter die Beitrittschancen Rumäniens und Bulgariens zur NATO als Folge des Kosovo-Krieges steigen sahen.⁶⁸⁷ Unter dem Strich hat die Kosovo-Krise den Erweiterungsprozess der Allianz vor und während des Washingtoner Gipfels im April 1999 weder eindeutig gebremst

⁶⁸² Vgl. Kamp, NATO Entrapped, S.183.

⁶⁸³ Vgl. Umbach, Frank (2004), „Die zweite Runde der NATO-Osterweiterung aus der Sicht Russlands,“ in: Pradetto, August (Hrsg.), Die zweite Runde der NATO-Osterweiterung. Zwischen postbipolarem Institutionalismus und offensivem Realismus, Frankfurt am Main, Peter Lang Verlag, S.279-317. Das militärische Eingreifen der NATO im Kosovo führte im Frühjahr 1999 zum Einfrieren der Beziehungen zu Russland. Moskau stellte seine Arbeit im gemeinsamen NATO-Russland Rat zunächst ein und nahm diese erst ein gutes Jahr später wieder auf. Vgl. Associated Press Worldstream German (5.3.2000), Putin schliesst NATO-Beitritt Russlands nicht aus.

⁶⁸⁴ Vgl. Kamp, Germany, the United States and the Enlargement of the North Atlantic Alliance, S.219.

⁶⁸⁵ Vgl. Ohne Autor (2002), „False Promises. The Next Round of NATO Enlargement,“ in: Bonn International Center for Conversion (Hrsg.), Conversion Survey 2002, Baden-Baden, Nomos, S.112-25, hier: S.120.

⁶⁸⁶ Anlässlich des 50. Jahrestages der NATO-Gründung erklärte Bundeskanzler Schröder vor dem Deutschen Bundestag mit Blick auf die Staaten des Westlichen Balkans, dass die Folgen der Kosovo-Krise eine gemeinsame Strategie der EU, OSZE und NATO zur „Eingliederung dieser Staaten in die euro-atlantischen Strukturen“ erfordere. Schröder, Gerhard (22.4.1999), „Erklärung der Bundesregierung durch Bundeskanzler Gerhard Schröder in der 35. Sitzung des Deutschen Bundestages am 22. April 1999 anlässlich des 50. Jahrestages der Gründung der Nordatlantikpakt-Organisation,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 1999(19).

⁶⁸⁷ Vgl. Washington Times (19.4.1999), Bulgaria, Romania still want into NATO. War hasn't dampened their eagerness.

noch beschleunigt. Mittelfristig führten die Ereignisse im Kosovo den NATO-Mitgliedstaaten die Notwendigkeit vor Augen, die Politik des Bündnisses sowohl gegenüber den Beitrittsambitionen der ost- und südosteuropäischen Staaten als auch gegenüber Russland zu klären und möglichst in Einklang zu bringen.

4.3.2.2 *Die Ergebnisse des Gipfels und die Erweiterungsoptionen*

Auf dem Washingtoner Gipfel einigten sich die Staats- und Regierungschefs der NATO zunächst nur auf ein allgemeines Bekenntnis zur Politik der offenen Tür gemäß der bereits zwei Jahre zuvor in Madrid getroffenen Entscheidungen. Ihre Zurückhaltung gegenüber weitergehenden Beschlüssen zeigte sich in der Washingtoner Erklärung deutlich. Dort bezeichneten sie die Erweiterung als „evolutionären Prozess“, der die politischen und sicherheitspolitischen Entwicklungen in *ganz* Europa zu berücksichtigen habe. Zudem werde die NATO weitere Beitrittseinladungen nur insofern aussprechen, „as NATO determines that the inclusion of these nations would serve the overall political and strategic interests of the Alliance and that the inclusion would enhance overall European security and stability“.

Ungeachtet dieser vagen Aussagen bedeutete der Washingtoner Gipfel in dreifacher Hinsicht eine Konkretisierung des weiteren Beitrittsprozesses. Zum einen wurden in dem Gipfel-Kommuniqué erstmals alle neun beitrittswilligen Länder namentlich genannt und insofern als solche auch anerkannt – auch wenn damit keine konkreten Verpflichtungen verbunden waren. Dabei handelte es sich um Rumänien, Slowenien, Estland, Lettland, Litauen, Bulgarien, Slowakei, Mazedonien und Albanien. Zweitens nannten die Staats- und Regierungschefs ein neues Datum für die Weiterführung des Prozesses. Sie verpflichteten sich zur Überprüfung der Beitrittsperspektiven dieser Länder bis zum nächsten Gipfeltreffen, das nicht später als 2002 stattfinden sollte. Drittens brachten sie den *Membership Action Plan* (MAP) auf den Weg, der die militärischen, politischen und ökonomischen Reformbemühungen der Aspiranten durch konkrete institutionelle Maßnahmen unterstützen sollte. Mit länderspezifischen Programmen, einem besonderen Rückkoppelungsmechanismus sowie dem Angebot politischer und militärischer Beratungen war der MAP die operative Umsetzung der Politik der offenen Tür.⁶⁸⁸ In seinem Rahmen koordinierten die einzelnen Bündnismitglieder zudem ihre Unterstützungsmaßnahmen.

Die Beschlüsse von Washington ließen ein breites Spektrum unterschiedlicher Erweiterungsoptionen zu, über die in den folgenden drei Jahren gestritten wurde. Die öffentliche Diskussion dieser unterschiedlichen Szenarien wurde in erster Linie in wissenschaftlichen Kreisen,

⁶⁸⁸ Vgl. Hauser, Gunther (2002), „Die Zukunft der NATO und die NATO-Osterweiterung,“ in: Österreichische Militärische Zeitschrift 40(6), S.753-56, hier: S.755.

Think Tanks sowie mit Abstrichen in den Parlamenten geführt, wohingegen sich die offizielle Regierungspolitik – auch in der Bundesrepublik Deutschland – bedeckt hielt.⁶⁸⁹

In der öffentlichen Diskussion lassen sich im Wesentlichen fünf verschiedene Erweiterungsszenarien identifizieren:⁶⁹⁰

1. Die Option der Verschiebung konkreter Entscheidungen über das Jahr 2002 hinaus. Die Staats- und Regierungschefs der NATO würden sich auf ihrem nächsten Gipfeltreffen erneut in allgemeiner Form zur Politik der offenen Tür bekennen, ohne jedoch neue Einladungen auszusprechen.
2. Die Option einer kleinen Erweiterungsrunde um die relativ unproblematischen Kandidaten Slowenien und Slowakei („Slo-Slo“), ggf. erweitert um Rumänien oder Bulgarien
3. Die Option einer mittleren Erweiterungsrunde um Slowenien, Slowakei, Rumänien, Bulgarien sowie einen baltischen Staat: Im Rahmen dieser Option wurde zumeist Litauen aufgrund der relativ kleinen russischen Minderheit und des geographischen Faktors genannt.
4. Das „Regatta-Modell“, wonach 2002 alle Beitrittskandidaten Einladungen erhalten würden, ihr tatsächlicher Beitritt jedoch nicht (wie bei der ersten Runde) automatisch erfolgen würde, sondern von der strikten Erfüllung der Beitrittskriterien abhinge.
5. Die Option des „Big Bang“, nach der alle Kandidaten gemeinsam zum Beitritt eingeladen und auch gemeinsam beitreten würden.

4.3.3 Der Folgeprozess nach dem Washingtoner Gipfel

4.3.3.1 Warten auf Amerika: Die deutsche Regierungspolitik

Nach den Beschlüssen des Washingtoner Gipfels trat in der NATO zunächst eine Art Funkstille in der Erweiterungsfrage ein, die einige Beobachter bereits von einer allgemeinen Erweiterungsmüdigkeit sprechen ließ.⁶⁹¹ Kein Bündnispartner schien willens zu sein, den Prozess mit eigenem Gewicht und durch eigene Initiativen voranzutreiben.⁶⁹² Das galt insbeson-

⁶⁸⁹ So wurde argumentiert, dass die Slowakei und Slowenien eine Landbrücke zum neuen NATO-Mitglied Ungarn schaffen würden, ebenso wie dies für Rumänien und Bulgarien im Falle Ungarns, Griechenlands und der Türkei gelte, sie zudem auch einen Beitrag zur Eindämmung Serbiens und zur Stabilisierung Mazedoniens leisten würden. Es gibt jedoch keine empirischen Belege dafür, dass diese Faktoren bei den politischen Entscheidungen später eine wesentliche Rolle gespielt haben. Vgl. auch Reiter, Erich (2003), „Die zweite NATO-Osterweiterung. Die strategische Situation und die Entwicklung der transatlantischen Beziehungen,“ in: Österreichische Militärische Zeitschrift 41(1), S.13-22; Simon, Jeffrey (2000), *The Next Round of NATO Enlargement*, Strategic Forum, 176, Washington D.C., Institute for National Strategic Studies (INSS), National Defense University.

⁶⁹⁰ Für einen Überblick vgl. Hopkinson, *Enlargement*; Simon, *The Next Round of NATO Enlargement*; Terriff, et al., 'One in, all in?', S.721-23; Umbach, *Die zweite Runde der NATO-Osterweiterung aus der Sicht Russlands*, S.291.

⁶⁹¹ So beispielsweise Klaus-Dieter Frankenberger in: FAZ (5.5.2000), *Suche nach der Schubkraft. Die Idee der Osterweiterung ist bei den „Alt-Europäern“ weitgehend abgestorben.*

⁶⁹² Vgl. Kamp, *The Dynamics of NATO Enlargement*, S186; Koenders, *NATO Enlargement*; Pradetto, August (2004), „Zwischen postbipolarem Institutionalismus und offensivem Realismus: Von der ersten zur zweiten Runde der NATO-Osterweiterung,“ in: ders. (Hrsg.), *Die zweite Runde der NATO-Osterweiterung. Zwi-*

dere auch für Deutschland und die Vereinigten Staaten, die noch während der ersten Runde die Lokomotiv-Funktion übernommen hatten.

Die rot-grüne Bundesregierung begann unmittelbar nach der Initiierung des MAP-Prozesses damit, einen nationalen Beitrag zur Vorbereitung der zunächst noch unbestimmten Kandidaten der zweiten Erweiterungsrunde durch militärisch-operative Beratung, Ausbildungs- und Materialhilfen zu leisten.⁶⁹³ Auf politischer Ebene verfolgte sie weiterhin einen zurückhaltenden Kurs.⁶⁹⁴ Insbesondere Außenminister Fischer konzentrierte seine gesamte Aufmerksamkeit auf den europäischen Integrationsprozess. In einer Grundsatzrede vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) bezeichnete er die EU-Erweiterung als das „wichtigste strategische Ziel“, das die Bundesregierung „so zügig wie möglich“ anstrebe. Dagegen fand der Erweiterungsprozess der NATO in der gesamten Rede keine Erwähnung.⁶⁹⁵ Das Auswärtige Amt behielt diese Prioritätensetzung auch in den folgenden Monaten bei. Im Februar 2001 erklärte Fischer vor der Münchner Sicherheitskonferenz, dass die EU-Osterweiterung eine langfristige Investition in die europäische Sicherheit sei, „which will have a greater and more lasting influence on the internal stability of these states and societies than the opening up of NATO.“ Zudem plädierte er für einen moderaten und vorsichtigen Erweiterungskurs des Bündnisses.⁶⁹⁶

Die deutsche Zurückhaltung bei der Frage der NATO-Erweiterung wurde auch anlässlich des Besuchs von Bundeskanzler Schröder in Estland im Juni 2000 deutlich. In seiner Rede vor dem estischen Parlament unterstützte er einen schnellen Beitritt der drei baltischen Republiken zur EU, dämpfte jedoch deren Erwartungen hinsichtlich einer Erweiterung des Bündnisses um das Baltikum. Stattdessen mahnte er die Pflege der Beziehungen zu Russland an, die im Interesse nicht nur Deutschlands, sondern auch der Balten lägen. Er blieb damit hinter den Erwartungen zurück, die seine Gastgeber in den Besuch des deutschen Bundeskanzlers setz-

schen postbipolarem Institutionalismus und offensivem Realismus, Frankfurt am Main, Peter Lang Verlag, S.7-26, hier: S.10-11.

⁶⁹³ Vgl. Knapp, Manfred (2004), „Die Haltung Deutschlands zur zweiten Runde der Osterweiterung der NATO,“ in: Pradetto, August (Hrsg.), Die zweite Runde der NATO-Osterweiterung. Zwischen postbipolarem Institutionalismus und offensivem Realismus, Frankfurt am Main, Peter Lang Verlag, S.153-77, hier: S.154.

⁶⁹⁴ Nach Auskunft eines Gesprächspartners aus dem Auswärtigen Amt habe die Bundesregierung nach einem Abstimmungsprozess zwischen AA und BMVg bereits im Sommer 2000 die Linie der Politik entschieden, wonach Deutschland eine „große Erweiterung“ der NATO unterstützen würde. Wenn dies tatsächlich so war, dann wurde dieser Entschluss jedoch nicht öffentlich gemacht. Ein anderer Beteiligter deutscher Diplomat charakterisierte die damalige deutsche Position als „legalistisch und regelorientiert“, d.h., dass die Aufnahme eines Beitrittskandidaten in erster Linie von der Umsetzung der Ziele und Verpflichtungen in den *Membership Action Plans* abhängig gemacht wurde. Persönliche Interviews.

⁶⁹⁵ Außenpolitische Grundsatzrede von Außenminister Joschka Fischer am 24. November 1999 vor der DGAP in Berlin, abgedruckt in: FAZ (26.11.1999), Kluge Selbstbeschränkung, multilaterale Interessenvertretung.

⁶⁹⁶ „We believe there is much to be said for continuing the current course of a moderate, wise and circumspect policy of opening up.“ Fischer, Joschka (3.2.2001), Speech at the XXXVII. Munich Conference for Security Policy on February 3, 2001, <http://www.securityconference.de>, (letzter Zugriff am 7.9.2007).

ten.⁶⁹⁷ Regierungintern bestanden die bekannten Differenzen fort. Während das BMVg die nächsten Schritte im Erweiterungsprozess der NATO in Frage stellte – unter anderem mit dem Argument, dass die deutschen Sicherheitsinteressen bereits mit der ersten Erweiterungsrunde weitestgehend befriedigt worden seien – zeigte sich das Auswärtige Amt zwar offener, betrachtete jede Vorfestlegung auf Kandidaten und Zeitpläne jedoch als verfrüht. Dem Muster früherer Entscheidungsprozesse folgend einigte man sich im interministeriellen Abstimmungsprozess schließlich auf eine abwartende Haltung.⁶⁹⁸ Insbesondere sollte die Positionsbestimmung der im Spätherbst 2000 mit hauchdünner Mehrheit neu ins Amt gewählten amerikanischen Administration unter George W. Bush abgewartet werden.

Im amerikanischen Präsidentschaftswahlkampf hatten sich beide Kandidaten (Al Gore und George W. Bush) grundsätzlich zum Erweiterungsprozess bekannt und dabei auch die baltischen Staaten verbal unterstützt.⁶⁹⁹ Nach dem Wahlsieg zeigte die Bush-Administration jedoch zunächst nur wenig Interesse an dieser Frage und brachte stattdessen eher grundsätzliche Fragen zur Zukunft der Nordatlantischen Allianz auf die Agenda.⁷⁰⁰ Darüber hinaus verunsicherte sie die europäischen Verbündeten mit ambivalenten Äußerungen über die Zukunft des amerikanischen Militärengagements auf dem Balkan und mit ihrem Drängen zum Aufbau einer nationalen Raketenabwehr (*National Missile Defense*, NMD). Letztere gab Spekulationen auftrieb, Washington könnte seine Unterstützung für die NATO-Erweiterung als Verhandlungsmasse für die russische Unterstützung in der NMD-Frage einsetzen.⁷⁰¹

Angesichts der abwartenden Politik der Bundesregierung gingen die wesentlichen Anstöße für die deutsche Debatte über die NATO-Erweiterungspolitik vom Deutschen Bundestag und hier insbesondere von der Opposition aus. Dabei ging es inhaltlich vor allem um die Frage, welche Länder über die beiden sicheren Kandidaten Slowenien und Slowakei hinaus in der nächsten Runde aufgenommen werden sollten. Den Auftakt machte das bewährte Duo Ulrich Weisser und Volker Rühle Anfang 2001. In einem Meinungsbeitrag für die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* plädierte Rühles ehemaliger Planungsstabsleiter für eine bevorzugte Heranführung der

⁶⁹⁷ Schröder, Gerhard (6.6.2000), „Rede von Bundeskanzler Schröder vor dem Riigikogu der Republik Estland am 6. Juni 2000 in Tallinn,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2000(37-1); FAZ (7.6.2000), Schröder ermutigt Balten auf dem Weg in die EU; die tageszeitung (8.6.2000), Schröders Kunst des richtigen Türspalts; Der Spiegel (12.6.2000), Steinerner Gast.

⁶⁹⁸ Vgl. Kamp, *The Dynamics of NATO Enlargement*, S.187-89.

⁶⁹⁹ Vgl. FT (6.11.2000), Bush gives cause for surprise; Washington Times (17.1.2001), NATO's fight fort he Baltics stirs debate.

⁷⁰⁰ Vgl. Dembinski, Matthias (2004), „Marginalisieren oder runderneuern? Die USA und die NATO nach dem Prager Gipfel,“ in: Pradetto, August (Hrsg.), *Die zweite Runde der NATO-Osterweiterung. Zwischen postbipolarem Institutionalismus und offensivem Realismus*, Frankfurt am Main, Peter Lang Verlag, S.39-74, hier: S.43-44; Hopkinson, *Enlargement*.

⁷⁰¹ Vgl. Ohne Autor, *False Promises*, S.121.

südosteuropäischen Beitrittsaspiranten (also Rumänien und Bulgarien) während er die sofortige Berücksichtigung der baltischen Länder für strategisch nicht überzeugend hielt. Er begründete dies mit dem ohnehin hohen Grad politisch-ökonomischer Stabilität im Ostseeraum, der baltischen Perspektive auf einen baldigen EU-Beitritt und dem Verhältnis des Westens zu Russland.⁷⁰² Kurz darauf machte sich auch Volker Rühle in seiner Funktion als außenpolitischer Sprecher der CDU für diese Position öffentlich stark und setzte sie schließlich innerhalb seiner Partei durch. Die prioritäre Einbindung Rumäniens und Bulgariens begründet er einerseits mit den Vorzügen überschaubarer Erweiterungsschritte für das Bündnis, andererseits mit der Bedeutung dieser Länder für die Stabilisierung des Westlichen Balkans. Zugleich sprach er sich für eine klare zeitliche Perspektive der Balten für einen späteren Beitritt aus und wies rote Linien seitens Russlands zurück.⁷⁰³

Unterstützung fand Rühle für seinen Kurs insbesondere beim außenpolitischen Experten der CDU, Friedbert Pflüger, der sich ebenfalls für eine bevorzugte Heranführung Südosteuropas an die NATO aussprach. Er begründete dies mit dem Stabilitätsargument und mit den negativen innenpolitischen Wirkungen einer doppelten Ablehnung in Rumänien und Bulgarien, die zu diesem Zeitpunkt bereits nicht mehr als Kandidaten der ersten EU-Erweiterungsrunde gehandelt wurden.⁷⁰⁴ Gegen die Position Rühles und der CDU formierte sich eine seltene Koalition aus CSU und Teilen der SPD-Fraktion im Bundestag, die genau umgekehrt, d.h. für einen raschen Beitritt der baltischen Länder zum Bündnis und für eine Vertagung des Beitritts Rumäniens und Bulgariens argumentierten. Diese Gruppe teilte die Prämissen Rühles und der CDU – hohe Stabilität im Ostseeraum, unsichere Entwicklungen in Südosteuropa –, zog daraus allerdings genau die entgegen gesetzten Schlussfolgerungen. Die tatsächliche Logik des Erweiterungsprozesses, wie sie beispielsweise in der Erweiterungsstudie von 1995 sowie im MAP-Prozess zum Ausdruck kam, unterstützte sie insofern, als die Enge der Beziehungen zwischen Beitrittsaspiranten und der NATO stets von den *positiven* Reformergebnissen dieser Länder abhängig gemacht wurde. Schließlich meldete sich auch der frühere Außenminister Klaus Kinkel zu Wort und trat für eine zeitlich unbestimmte Verschiebung des gesamten Erweiterungsprozesses ein. Eine „Erweiterung um des Erweiterns willen, nur weil es so nun einmal vor zwei Jahren in Aussicht gestellt worden ist“ sei der falsche Weg, so Kinkel. Statt-

⁷⁰² Ulrich Weisser in: FAZ (24.1.2001), Fremde Federn: Nato-Erweiterung – wohin? Vgl. auch Weisser, Ulrich (2001), Strategic Aspects of the Global Campaign Against Terrorism and Some Political Military Implications: A German View, Washington D.C., American Institute for Contemporary German Studies.

⁷⁰³ Rühle, Volker (2001), „Zweite NATO-Erweiterung. Die Führungsstärke der Europäer ist gefragt,“ in: Internationale Politik 56(6), S.19-24; vgl. auch FAZ (17.3.2001), SPD-Politiker für Beitritt der baltischen Staaten.

⁷⁰⁴ Friedbert Pflüger in: Washington Times (19.3.2001), Who's afraid of round two? U.S. must assume leadership in NATO debate.

dessen plädierte er dafür, „die Türen der NATO im Grundsatz offen[zu]lassen, auch für die baltischen Staaten“ ansonsten jedoch „in einer so sensiblen Frage jetzt nicht unnötig unüberlegt Entscheidungen [zu] fällen“.⁷⁰⁵

4.3.3.2 Die Debatte gewinnt an Fahrt: Erste Anzeichen für eine große Erweiterungsrunde

Bis weit in die erste Hälfte des Jahres 2001 hinein dümpelte die regierungsamtliche Erweiterungsdiskussion in der NATO weitgehend führungs- und orientierungslos vor sich hin. Zugleich hatte sich das Entscheidungsumfeld zu verändern begonnen. Im März 1999 traten mit Polen, Tschechien und Ungarn drei Länder in das Bündnis ein, deren Regierungen gemeinsam für einen zügigen Beitritt der ost- und südosteuropäischen Kandidaten eintraten.⁷⁰⁶ Ähnlich wie einige Jahre zuvor Deutschland wollten sie nicht dauerhaft an der geographischen Peripherie der NATO verweilen. Hinzu kam, dass auch die neun Beitrittskandidaten, deren Kreis bald um Kroatien erweitert wurde, zunehmend deutlich und zunehmend gemeinsam ihr Interesse an einer möglichst schnellen Aufnahme in das Bündnis artikulierten. Im Mai 2000 schlossen sie sich in der litauischen Hauptstadt Vilnius zusammen, um für ihre gemeinsame Aufnahme in die NATO im Sinne des *big bang*-Szenarios zu werben. Mit dem Näherrücken des nächsten Gipfeltreffens erhöhte sich der Entscheidungsdruck auf das Bündnis. Hinzu kam, dass sich die Negativszenarien der Erweiterungsgegner nach der ersten Runde – bezüglich der finanziellen Kosten und der Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der NATO – nicht bewahrheiteten.⁷⁰⁷ Schließlich stellte sich heraus, dass der neue russische Präsident Vladimir Putin entgegen manchen Erwartungen eine pragmatische Neuausrichtung der russischen Außen- und Sicherheitspolitik in Richtung Westen vollzog.⁷⁰⁸ Zwar betrachtete die im Januar 2000 verabschiedete russische Sicherheitsdoktrin die Erweiterungspolitik des Bündnisses noch immer als eine Bedrohung.⁷⁰⁹ Gleichzeitig machte Präsident Putin wiederholt deutlich, dass er eine verstärkte Einbindung Russlands in Europa sowie eine Verbesserung der Beziehungen zu den USA anstrebte.⁷¹⁰ Die Atlantische Allianz gehöre nun einmal zu Europa, so

⁷⁰⁵ Klaus Kinkel in: FAZ (5.7.2001), Fremde Federn: Nato-Erweiterung nicht übereilen.

⁷⁰⁶ Vgl. Cziomer, Erhard (2004), „Polen und die zweite NATO-Osterweiterungsrunde,“ in: Pradetto, August (Hrsg.), Die zweite Runde der NATO-Osterweiterung. Zwischen postbipolarem Institutionalismus und offensivem Realismus, Frankfurt am Main, Peter Lang Verlag, S.181-91; Khol, Radek (2004), „Die Tschechische Republik und die zweite Runde der NATO-Erweiterung,“ in: Pradetto, August (Hrsg.), Die zweite Runde der NATO-Osterweiterung. Zwischen postbipolarem Institutionalismus und offensivem Realismus, Frankfurt am Main, Peter Lang Verlag, S.193-209.

⁷⁰⁷ Vgl. Gallis, NATO Enlargement; Koenders, NATO Enlargement.

⁷⁰⁸ Vgl. Umbach, Die zweite Runde der NATO-Osterweiterung aus der Sicht Russlands, S.299.

⁷⁰⁹ Vgl. FT (18.1.2000), Russian security.

⁷¹⁰ Putin ging so weit, langfristig die Möglichkeit eines Beitritts seines Landes in die NATO in Betracht zu ziehen. Vgl. FAZ (9.3.2000), Putin und die Nato. Wird der neue Ansatz des Präsidenten die russische Politik verändern?

Putin. Im Februar nahm Moskau nach einem Besuch Generalsekretär Robertsons die formalen Beziehungen zur NATO wieder auf, die nach dem Beginn der Bombenangriffe auf Serbien suspendiert worden waren. Im folgenden April ratifizierte das russische Parlament, die Duma, nach langer Verzögerung den START II Vertrag zur weiteren Abrüstung der strategischen Nuklearwaffen in den USA und Russland.⁷¹¹

Der eigentliche Wendepunkt deutete sich jedoch mit einer außenpolitischen Grundsatzrede an, die US-Präsident Bush im Juni 2001 in Warschau hielt und die auf einen entschiedeneren Kurs Washingtons in der Erweiterungsfrage hinwies. In Warschau erklärte Bush die Bereitschaft der USA zu „historischen und konkreten Entscheidungen“ über die Osterweiterung der NATO auf dem für Mitte bis Ende 2002 geplanten Gipfel in Prag. Die neuen Demokratien in Osteuropa, im Baltikum und am Schwarzen Meer sollten die gleichen Möglichkeiten zur Realisierung von Sicherheit und Freiheit sowie zum Beitritt zu den euro-atlantischen Institutionen haben, wie die anderen europäischen Staaten.⁷¹² Wörtlich erklärte der Präsident: „The expansion [...] of NATO has fulfilled NATO’s promise, and that promise now leads eastward and southward, northward and onward.“⁷¹³ Er verband dies mit der Ankündigung eines neuen strategischen und politischen Verhältnisses zu Russland, auch wenn man keine roten Linien oder Vetos akzeptieren werde.⁷¹⁴ Zwar enthielt die Rede Bushs in Warschau weiterhin keine konkreten Aussagen über das Wann und Wie der nächsten Erweiterungsschritte. Sie wurde jedoch weithin als ein Signal zugunsten einer großen Runde im Sinne des „Big Bang“-Szenarios gedeutet, zumal die Vertreter der Bush-Administration fortan von einer robusten Erweiterungspolitik sprachen. Die Befürworter einer solch robusten Politik – neben den drei Neumitgliedern Polen, Tschechien und Ungarn waren dies die nordischen Länder unter Führung Dänemarks⁷¹⁵ – nutzen denn auch die Gelegenheit, um ihre Argumente verstärkt in die Diskussion einzubringen. Im Juli 2001 erklärte Frankreichs Staatspräsident Jacques Chirac erstmals seine Unterstützung für einen Beitritt der baltischen Länder⁷¹⁶ – vorausgesetzt, dass auch die südliche Flanke angemessen berücksichtigt wurde. Die Bundesregierung blieb zunächst bei ihrem vorsichtigen Kurs und ihrer Fokussierung auf den Erweiterungsprozess der EU.⁷¹⁷

⁷¹¹ Vgl. IHT (18.5.2000), NATO Chief Sees Shift in Russia’s Attitude.

⁷¹² Vgl. Agence France Press (German) (15.6.2001), Bush betont Festhalten an NATO-Osterweiterung.

⁷¹³ NYT (16.6.2001), Bush’s Vision: ‘We will Not Trade Away the Fate of Free European Peoples’.

⁷¹⁴ Vgl. FT (15.6.2001), ‘No vetoes’ on bigger Nato.

⁷¹⁵ Vgl. FAZ (8.9.2001), Unterstützung für Nato-Beitritt der Balten.

⁷¹⁶ Vgl. FAZ (4.7.2001), ‚Recht auf Nato-Beitritt‘. Chirac macht sich in Moskau für die Balten stark.

⁷¹⁷ Bundeskanzler Schröder wurde am selben Tag wie die Rede Bushs in Warschau mit der Äußerung zitiert: „My impression is that it could be in the interest of candidate countries to complete EU enlargement more quickly [...]. Security for these countries is to be defined in the broadest terms, and won’t just be established

4.3.4 *Der 11. September 2001 als Katalysator der zweiten Osterweiterung*

4.3.4.1 *Die Bedeutung der Terroranschläge*

Die Terroranschläge am 11. September 2001 auf das *World Trade Center* und das amerikanische Verteidigungsministerium haben den Bezugsrahmen der internationalen und transatlantischen Sicherheitspolitik grundlegend verändert. Mit den Auswirkungen dieser Zäsur auf die NATO-Politik Deutschlands und seiner Bündnispartner wird sich vor allem Kapitel 6 dieser Arbeit beschäftigen. Die Anschläge wirkten sich allerdings auch auf die Erweiterungspolitik der Allianz nachhaltig aus. Diese Wirkung war nicht ursächlicher Natur – wie in den vergangenen Abschnitten gezeigt, wurden die wesentlichen Weichen bereits vor dem 11. September 2001 gestellt –, sie fungierte jedoch als ein Katalysator zugunsten einer robusten und großen Erweiterung, die auf dem folgenden Prager Gipfel im November 2002 schließlich beschlossen wurde. Die entscheidenden Entwicklungen fanden nicht in Deutschland oder Westeuropa statt, sondern in Washington und Moskau. Die deutsche Politik reagierte auf die Ereignisse eher, als dass sie eigene Impulse setzte. Ähnlich wie während der ersten Erweiterungsrunde unterstützte sie aktiv die Neugestaltung des Verhältnisses zwischen der NATO und Russland, fungierte anders als noch 1997 aber nicht mehr als Mitinitiator.

4.3.4.2 *Die Neuausrichtung der US-amerikanischen NATO-Politik*

Die Äußerungen von US-Präsident Bush in Warschau vom Juni 2001 sowie weiterer hoher Vertreter seiner Administration deuten darauf hin, dass die Würfel in Washington zugunsten einer großen Erweiterungsrunde um sieben neue Mitglieder (Mazedonien, Albanien und Kroatien waren noch nicht konsensfähig) bereits vor dem 11. September 2001 gefallen waren. Gleichzeitig förderten die Terroranschläge zwei Elemente der amerikanischen Sicherheitsstrategie, die zusätzlich in diese Richtung wirkten. Zum einen gewannen die so genannten Neokonservativen in der amerikanischen Regierung an Einfluss. Sie befürworteten eine aktive Demokratisierungspolitik in den Schlüsselregionen der Welt, eine Agenda, die auch der Logik des Erweiterungsprozesses euro-atlantischer Institutionen entsprach. Zum zweiten forcierten die Anschläge den bereits programmatisch angelegten Hang zum selektiven Internationalismus der USA, der internationale Institutionen wie die NATO aus einer vorwiegend instrumentellen Perspektive betrachtet. Während die USA im so genannten Krieg gegen den Terror von Anfang an auf nationale militärische Kapazitäten und Strategien setzten, verlor die Nordatlantische Allianz als *kollektiv entscheidende und handelnde* Militärorganisation weiter an

through a defence alliance but also, among other things, via economic integration.“ FT (15.6.2001), Schroder cautious on outcome of talks.

Bedeutung.⁷¹⁸ Diese Entwicklung hatte sich schon während und in der Folge des Kosovo-Krieges abgezeichnet.⁷¹⁹ Gleichzeitig stieg jedoch die Bedeutung militärischer, logistischer und vor allem politischer Unterstützung durch einzelne Länder im Rahmen so genannter „Koalitionen der Willigen“ (*Coalitions of the Willing*). Nicht zuletzt aus innenpolitischen Gründen hatte die Bush-Administration ein Interesse daran, die politische Plattform des Antiterrorkampfes zu verbreitern.⁷²⁰ Darüber hinaus besaßen einzelne Länder nützliche militärische Nischenfähigkeiten oder waren gerade dabei, diese zu entwickeln. So baute beispielsweise die Tschechische Republik eine hoch spezialisierte Einheit aus 400 Soldaten zum Aufspüren von chemischen, biologischen und atomaren Kampfstoffen auf.⁷²¹ Zusammenfassend sank also aus amerikanischer Sicht die Relevanz der kollektiven Kohärenz- und Handlungsrisiken, während der politische Stellenwert von *ad hoc* Verbündeten stieg. Beides wies ebenfalls in Richtung einer möglichst schnellen und großen Erweiterungsrunde der NATO. Durch ihre eingespielten Verfahren und gemeinsamen militärischen Standards, die sich zumeist an US-Vorgaben orientierten, erleichterte das Bündnis die Bildung von Koalitionen der Willigen.⁷²² „Je mehr Werkzeuge der Kasten enthält, desto besser“, so die treffende Einschätzung des amerikanischen Kalküls von Klaus-Dieter Frankenberger.⁷²³

Seit Anfang 2002 setzte sich Washington mit der Begründung des Antiterrorkampfes immer deutlicher für eine robuste Erweiterung ein. Zu dieser Zeit erklärte der stellvertretende amerikanische Außenminister Richard Armitage: „Auf dem Weg nach Prag 2002 werden die baltischen Staaten als ernsthafte Kandidaten angesehen. Wir freuen uns sehr auf die Aussichten einer Erweiterung. Wir haben einen Aufnahmeplan, und wir denken, daß jenen Ländern, die ihn erfüllen, die Nato-Mitgliedschaft gestattet werden sollte. Punkt.“⁷²⁴ Mit der sich abzeichnenden großen Erweiterungsrunde stellte sich auch die Frage nach den Reaktionen Moskaus

⁷¹⁸ Vgl. Kapitel 5 in dieser Arbeit sowie Dembinski, *Marginalisieren oder runderneuern?* S.61; Kamp, *Die Bedeutung der zweiten NATO-Osterweiterung*, S.410.

⁷¹⁹ Vgl. Abschnitt 5.4. im folgenden Kapitel dieser Arbeit.

⁷²⁰ Die Studie des *Congressional Research Service* zu dem Thema der zweiten NATO-Osterweiterung kommt zu dem Schluss: „Contributions [of prospective NATO members] might include political influence and support, for example in the United Nations or with Russia or Muslim states, and not necessarily military potential.“ Gallis, *NATO Enlargement*.

⁷²¹ Vgl. Berliner Morgenpost (26.1.2003), Osteuropäer stehen an der Seite der USA.

⁷²² Vgl. Hopkinson, *Enlargement*.

⁷²³ Klaus-Dieter Frankenberger in: FAZ (30.7.2002), *Werkzeugkasten unter amerikanischer Oberaufsicht*. Lothar Rühl fasst die neue Logik der amerikanischen Sicherheitspolitik wie folgt zusammen: „Das ‚vorbeugende Eingreifen‘ zur Abwehr terroristischer und militärischer Bedrohungen vom nordamerikanischen Kontinent bedarf in Europa wie im Mittleren Osten und in allen anderen Teilen Asiens krisenfester und politisch williger Verbündeter, die Stützpunkte, Luftraum, Aufmarschgebiet oder rückwärtige Transportwege für amerikanische Eingreifkräfte zuverlässig bereit stellen.“ FAZ (20.11.2002), *Ein Dienstleistungsbetrieb bei amerikanischem Bedarf*.

⁷²⁴ FAZ (24.1.2002), *Washington betrachtet die baltischen Staaten als ‚ernsthafte Kandidaten‘ für eine Nato-Mitgliedschaft*.

sowie nach der Gestaltung der Beziehungen zwischen der sich erweiternden Allianz und Russland zunehmend dringlicher.

4.3.4.3 *Die Neugestaltung der Beziehungen zwischen Russland und der NATO*

Die Terroranschläge vom 11. September verstärkten den bereits zuvor eingeschlagenen Annäherungskurs Putins an den Westen. Der russische Präsident nutzte die allgemeine Solidaritätswelle mit den Vereinigten Staaten, um auch gegen innenpolitischen Widerstand die Beziehungen zu Washington und Brüssel zu verbessern.⁷²⁵ Davon erhoffte er sich auch handfeste politische und wirtschaftliche Vorteile sowie eine Legitimierung der russischen Militärpolitik in Tschetschenien, die Moskau bald als Teil des globalen Kampfes gegen den Terrorismus darstellte. Nach den Anschlägen bot Putin den USA im russischen Fernsehen die Nutzung ehemaliger sowjetischer Militärbasen in Usbekistan und Tadschikistan sowie geheimdienstliche Zusammenarbeit an.⁷²⁶ Zudem relativierte er die Bedeutung der anstehenden NATO-Osterweiterung und erklärte, dass Russland seine bis dahin strikte Ablehnung überdenken werde, wenn sich die Allianz weiter in Richtung einer politisch ausgerichteten Organisation wandeln würde.⁷²⁷

Die deutsche Bundesregierung hatte sich bereits vor dem 11. September um eine Intensivierung der Beziehungen zu Russland bemüht. Im Anschluss an den ersten Besuch von Putin als russischer Präsident in Berlin im Juni 2000 erklärten beide Seiten, dass sie einen substantiellen Neuanfang in den bilateralen Beziehungen anstrebten. Bundeskanzler Schröder bemühte in diesem Zusammenhang erneut den Begriff der strategischen Partnerschaft und forderte enge Beziehungen mit Russland.⁷²⁸ Im multilateralen Kontext setzte sich Berlin für eine möglichst enge Partnerschaft im Rahmen von NATO und EU ein, wobei auch hier die europapolitische Präferenz des deutschen Außenministers deutlich wurde. „Kein ausländischer Partner“, so Joschka Fischer „kann Russland so sehr bei seiner inneren Umgestaltung helfen wie die

⁷²⁵ Vgl. Kamp, Die Bedeutung der zweiten NATO-Osterweiterung, S.414; Terriff, et al., 'One in, all in?' S.716; Umbach, Die zweite Runde der NATO-Osterweiterung aus der Sicht Russlands, S.302.

⁷²⁶ Vgl. die tageszeitung (26.9.2001), Moskau kann diesmal nicht verlieren.

⁷²⁷ Vgl. SZ (27.9.2001), Putin will Nato-Beitritt Russlands; Agence France Presse (German) (3.10.2001), Putin signalisiert Entgegenkommen bei NATO-Erweiterung. Nach Auffassung eines Gesprächspartners aus dem Auswärtigen Amt ist die eigentliche Initiative zur Intensivierung der NATO-Russland-Beziehungen von Präsident Putin selbst ausgegangen. Putin habe die neue Situation im Verhältnis zum Westen nach dem 11. September 2001 als einer der ersten verstanden und entsprechend gehandelt. Insbesondere habe er früh auf eine Abkehr von der Formel „19 plus 1“ im bestehenden NATO-Russland-Rat sowie auf die Einrichtung von Arbeitsgruppen zur Erörterung von sicherheitspolitischen Detailfragen gedrängt. Persönliches Interview.

⁷²⁸ Vgl. FAZ (16.6.2000), Deutschland sucht strategische Partnerschaft mit Russland.

Europäische Union.“⁷²⁹ Während seines ersten Besuchs in Tallin erklärte Schröder, dass nach seiner Auffassung die Möglichkeiten der NATO-Russland Grundakte noch nicht hinreichend genutzt würden und deutete an, dass sich die Bundesregierung daher für deren Weiterentwicklung einsetzen werde.⁷³⁰ Fischer und Verteidigungsminister Rudolf Scharping wiederholten diese Sichtweise auf der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2001.⁷³¹ Auch das von den SPD-Abgeordneten Zumkley und Meckel im März vorgestellte SPD-Positionspapier zur zweiten NATO-Erweiterung forderte den Ausbau der NATO-Russland Grundakte.⁷³²

Die verbreitete Auffassung – nicht nur auf russischer Seite – war, dass die Umsetzung dieser Vereinbarung vom Mai 1997 unbefriedigend verlief. Sie ermöglichte weder substantielle Diskussionen, da sich die 16 bzw. später 19 Bündnispartner in aller Regel vorher absprachen, bevor sie Moskau konsultierten (Format „16/19 plus 1“). Außerdem bot die Grundakte keine ausreichende Grundlage für wirklich gemeinsames Handeln in bestimmten sicherheitspolitischen Bereichen. Vor diesem Hintergrund sagte US-Präsident Bush dem neuen russischen Präsidenten bei der ersten bilateralen Begegnung zu, eine „neue Partnerschaft“ zwischen Russland und den euro-atlantischen Institutionen aufzubauen.⁷³³ Damit deutete sich bereits vor dem 11. September 2001 an, dass der Erweiterungsprozess des Bündnisses begleitet werden würde von einer Intensivierung der westlich-russischen Beziehungen. Dies ähnelte unverkennbar deutlich dem maßgeblich von Deutschland mitentwickelten Skript der ersten Erweiterungsrunde. Auch in diesem Punkt waren die Terroranschläge somit nicht Ursache, sondern eher Katalysator der weiteren Entwicklungen.

Als unmittelbare Folge der Ereignisse vom 11. September vereinbarten Russland und die NATO monatliche Treffen, um den Kampf gegen den Terrorismus sowie weitere sicherheitspolitische Belange zu konsultieren. Nach einem Treffen mit Generalsekretär Robertson berichtete Putin über gemeinsame Pläne mit Bush und dem britischen Premierminister Tony Blair für eine Intensivierung der Beziehungen zwischen der NATO und Russland.⁷³⁴ Den eigentlichen Anstoß lieferte wenig später ein Gipfeltreffen zwischen Putin und Bush, das am 13. November stattfand. In einer gemeinsamen Erklärung forderten beide die Allianz dazu

⁷²⁹ Fischer, Joschka (15.2.2000), „Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Joschka Fischer, bei der Jahresmitgliederversammlung des Deutsch-Russischen Forums am 15. Februar 2000 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2000(10-3).

⁷³⁰ Schröder, Rede von Bundeskanzler Schröder vor dem Riigikogu der Republik Estland am 6. Juni 2000 in Tallinn.

⁷³¹ Fischer, Speech on the 41th Munich Conference on Security Policy, February 12, 2005; Scharping, Rudolf (4.2.2001), Rede auf der XXXVII. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik am 4. Februar 2001, <http://www.securityconference.de>, (letzter Zugriff am 7.9.2007).

⁷³² Vgl. FAZ (17.3.2001), SPD-Politiker für Beitritt der Baltischen Staaten.

⁷³³ Vgl. FT (16.6.2001), Bush backs expansion of Nato in eastern Europe.

⁷³⁴ Vgl. Washington Times (4.10.2001), Putin might ease view on NATO growth; Washington Post (4.10.2001), Putin Eases Stance on NATO Expansion.

auf, neue Strukturen auszuarbeiten „to improve, strengthen and enhance the relationship between Russia and NATO, with a view toward developing effective mechanisms for consultations, cooperation, joint decision and coordinated/joint action.“⁷³⁵ Alle weiteren Details sollten dann bis zum nächsten regulären Außenministertreffen des Nordatlantikrats im Mai 2002 in Reykjavik ausgearbeitet werden.

In der Folge übernahm Premierminister Blair die Initiative und schlug Mitte November die Schaffung eines neuen Gremiums vor, das den bisherigen gemeinsamen Rat (*Permanent Joint Council*) ersetzen sollte. Dieses neue Gremium sollte Entscheidungskompetenzen auch auf dem Gebiet gemeinsamer Militäraktionen, beispielsweise bei friedenserhaltenden Maßnahmen, bekommen und Moskau ein konkretes Mitspracherecht in bestimmten Bereichen gewähren. Anstatt wie bisher im Format „19 plus 1“ sollte es künftig „zu 20“ tagen, d.h. dass die NATO-Staaten ihre Positionen nicht mehr vorab feststecken würden und Russland somit gleichberechtigt Platz am Tisch nimmt.⁷³⁶ Inhaltliche Arbeitsschwerpunkte des Gremiums sollten die Waffenproliferation, taktische Raketenabwehr (*Theatre Missile Defence*), die Bekämpfung des Terrorismus sowie die Bewältigung ziviler Notstände sein.⁷³⁷

Einigen Bündnispartnern, zu denen auch Deutschland zählte, gingen die Vorschläge des Briten jedoch zu weit. Statt ein neues Gremium zu schaffen, plädierten sie dafür, zunächst die bestehenden Strukturen besser zu nutzen. Anfang Januar 2002 berichtete die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* über ein internes Papier des Auswärtigen Amtes, das sich mit der Neugestaltung der Beziehungen zwischen der NATO und Russland befasste. Es unterstrich die Bedeutung einer engeren Zusammenarbeit für die innenpolitische Unterstützung von Putins Westkurs. Als zentrale Herausforderung identifiziert das Papier, Russland umfassend einzubinden, bevor wichtige Entscheidungen fallen, dem Bündnis dabei jedoch nicht die eigene Handlungsfähigkeit zu nehmen. Zu diesem Zweck sollten zunächst die bestehenden Strukturen – Partnerschaft für den Frieden, NATO-Russland Rat – effektiver genutzt werden. Auch inhaltlich orientierte sich das AA an bestehenden Arrangements. So sollte sich die engere Zusammenarbeit zunächst auf den Informationsaustausch, die Koordinierung des Kampfes gegen den Terrorismus sowie auf den wissenschaftlichen Austausch konzentrieren. Die militärische Zusammenarbeit sollte weiterhin dem PfP-Programm, in das alle Partnerländer eingebunden waren, vorbehalten sein. Schließlich schlug das AA – ganz ähnlich wie die Bundesregierung

⁷³⁵ NYT (8.12.2001), In Spat on NATO and Russia, Powell Fends Off Rumsfeld.

⁷³⁶ Vgl. Associated Press Worldstream (German) (17.11.2001), Blair schlägt engere Zusammenarbeit von Russland und NATO vor; Agence France Press (German) (23.11.2001), Robertson will Beziehungen zu Russland grundlegend verändern.

⁷³⁷ Vgl. FT (29.11.2001), Joining forces: Nato and Russia want closer co-operation but must appease internal interests to get it.

dies 1997 im Rahmen der ersten Erweiterungsrunde befürwortete – ein Gipfeltreffen zwischen der NATO und Russland noch vor dem Prager Erweiterungsgipfel vor.⁷³⁸

Im Februar 2002 einigten sich die Bündnispartner auf einen Kompromiss, der zwischen dem Blair-Modell und den moderateren Vorschlägen lag. Danach sollte ein neuer NATO-Russland Rat „zu 20“ den alten gemeinsamen Rat ablösen. Dabei wurden zunächst rund 20 Themengebiete für die verstärkte Zusammenarbeit identifiziert. Auf Drängen der USA und mit Unterstützung vor allem der deutschen und französischen Regierungen sah der Kompromiss einige Schutzklauseln (*safeguards*) vor. Zum einen sollte es dem eigentlichen Beschlussgremium der NATO, dem Nordatlantikat, jederzeit möglich sein, einen Gegenstand wieder an sich zu ziehen, wenn kein gemeinsamer Konsens mit Moskau erzielt werden konnte. Zum anderen wurden militärische Kernbereiche, wie Artikel 5, und Fragen der internen Organisation des Bündnisses sowie der Aufnahme neuer Mitglieder von vornherein von den Konsultationen mit Russland ausgeschlossen.⁷³⁹ Im Anschluss an diese Grundsatzvereinbarung wurde der damalige beigeordnete Generalsekretär für politische Angelegenheiten, der deutsche Diplomat Günther von Altenburg, mit den konkreten Verhandlungen in Moskau beauftragt. Ihm gelang schließlich wie geplant bis zum Frühjahr 2002 die Einigung mit der russischen Führung, so dass das neue politische Abkommen feierlich am 28. Mai in Rom unterzeichnet werden konnte.⁷⁴⁰ Es tastete die bestehende Grundakte zwischen der NATO und Russland nicht an und blieb daher wie diese lediglich politisch bindend. Moskau verfügte auch weiterhin nicht über einen vertraglichen Anspruch auf Mitsprache innerhalb des Bündnisses. So wie bereits 1997 im Vorfeld des Madrider NATO-Gipfels räumte die Übereinkunft mit Moskau die letzten politischen Hindernisse für den Beschluss einer Erweiterungsrunde in Prag aus dem Weg – diesmal im Rahmen einer großen Runde mit sieben Staaten.

4.3.5 Die Entscheidungen des Prager Gipfeltreffens vom November 2002

4.3.5.1 Der Weg nach Prag

Die Entscheidung für eine große Erweiterungsrunde mit sieben ost- und südosteuropäischen Ländern fiel formal erst kurz vor dem NATO-Gipfel, der am 21. und 22. November in der tschechischen Hauptstadt stattfand. Sie zeichnete sich jedoch spätestens seit Februar und

⁷³⁸ Vgl. FAZ (4.1.2002), Rußlands Einbindung bringt Vorteile. Wichtige Entscheidungen in der Nato werden künftig im Kreise der zwanzig Partner gefällt.

⁷³⁹ Vgl. FT (25.2.2002), Nato woos Russia with offer of closer relations; FAZ (27.2.2002), Nato-Vorschläge für ‚neue Beziehungen‘ zu Rußland; FAZ (12.5.2002), Die Nato bekommt kein nickendes Rußland als Partner.

⁷⁴⁰ NATO (28.5.2002), NATO-Russia Relations: Declaration by the Heads of State and Government of NATO Member States and the Russian Federation, Rome.

März deutlich ab, als hochrangige Vertreter der USA und innerhalb der NATO immer häufiger von einer robusten Erweiterung sprachen.⁷⁴¹ Slowenien und die Slowakei – nach dem Ausscheiden Meciar als Premierminister – waren aufgrund ihrer politischen Reformfortschritte und ihres eher unproblematischen Verhältnisses zu Russland schon immer relativ sichere Kandidaten für die nächste Erweiterungsrunde. Die baltischen Staaten gewannen seit 2001 – bereits vor dem 11. September – immer mehr Fürsprecher, nicht zuletzt in den USA. Vor dem Prager Gipfel galten Rumänien und Bulgarien aufgrund eines als mangelhaft wahrgenommenen Reformwillens, der unsicheren politischen Entwicklungen sowie der nach wie vor verbreiteten Korruption und Kriminalität noch als mögliche Wackelkandidaten. Am Ende gaben jedoch andere Faktoren den Ausschlag: Die Sorge einer weiteren innenpolitischen Verhärtung nach einer doppelten Zurückweisung durch EU *und* NATO, die Bedeutung beider Länder für die Stabilisierung des Balkans, geopolitische Motive im Kampf gegen den Terrorismus (Kaspisches Meer, Zentralasien) und schließlich der bündnisinterne Frieden durch geographische Ausgewogenheit der kommenden Erweiterung.⁷⁴²

In Deutschland wiederholte sich im Vorfeld von Prag die Konstellation aus der Zeit vor dem 11. September 2001. Die Bundesregierung hielt sich strikt an die Vorgabe der Bündnispartner, keine frühzeitige öffentliche Diskussion über Kandidaten und Zeitpläne anzustoßen. Sie unterstützte die Beitrittskandidaten auf operativer Ebene – sozusagen hinter den Kulissen – bei der Umsetzung der MAP-Vorgaben,⁷⁴³ konzentrierte sich ansonsten jedoch auf die Osterweiterung der Europäischen Union. Erneut ging der politische Druck zur Konkretisierung des Beitrittsprozesses vom Deutschen Bundestag aus. Am 19. April 2002 brachten die Oppositionsparteien unter Führung Volker Rühes einen Antrag ein, dem wenige Tage später eine inhaltlich fast gleich lautende Vorlage der SPD und Grünen-Fraktionen folgte.⁷⁴⁴ Beide Anträge befürworteten eine große Erweiterungsrunde (die sich zu diesem Zeitpunkt allerdings auch international bereits abzeichnete), nannten konkret Slowenien, Slowakei, die drei baltischen Republiken sowie Rumänien und Bulgarien und stellten allgemein eine enge Verknüpfung der

⁷⁴¹ Vgl. IHT (26.2.2002), NATO sees a 'big bang' enlargement to the east; FT (27.3.2002), Romania, Bulgaria may be added to Nato list.

⁷⁴² Vgl. die tageszeitung (21.11.2002), Beigetreten! IHT (22.11.2002), NATO opens door to 7 more nations.

⁷⁴³ Dies geschah durch die Entsendung militärischer und ziviler Berater, durch Materialhilfe, durch Ausbildungsunterstützung sowie allgemein durch die Intensivierung der operativen Zusammenarbeit. Beispielsweise hatte Verteidigungsminister Scharping bereits Anfang November 2001 vorgeschlagen, die drei baltischen Länder in das aus deutschen, dänischen und polnischen Truppenteilen bestehende Stettiner Korps einzubeziehen. Vgl. FAZ (3.11.2001), Balten am Stettiner Korps beteiligen.

⁷⁴⁴ Deutscher Bundestag (19.4.2002), Antrag der Abgeordneten Volker Rühe, Dr. Karl-Heinz Hornhues u.a. und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Dr. Helmut Haussmann, Dr. Klaus Kinkel, Dr. Werner Hoyer und der Fraktion der FDP: Die zweite Runde der NATO-Erweiterung auch als Beitrag zur Stabilisierung Südosteuropas konzipieren, Drucksache 14/8835, Berlin; Deutscher Bundestag (24.4.2002), Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis90/Die Grünen: Die NATO vor der Erweiterung, Drucksache 14/8861, Berlin.

zukünftigen Mitgliedschaften in EU und NATO her. In der folgenden Debatte im Deutschen Bundestag brachte Außenminister Fischer die grundsätzliche Übereinstimmung der Bundesregierung mit den Forderungen aller Parteien zum Ausdruck, auch wenn er eine Festlegung weiterhin vermied. Er war damit das erste führende Regierungsmitglied, das auf eine konkrete Größenordnung der bevorstehenden Erweiterungsrunde der Allianz einging.⁷⁴⁵

Der Beschluss von Prag zur Aufnahme neuer Mitglieder nach dem Modell des „Big Bang“ ging geräuschlos von statten. In der Prager Abschlusserklärung heißt es kurz und knapp: „Today, we have decided to invite Bulgaria, Estonia, Latvia, Lithuania, Romania, Slovakia and Slovenia to begin accession talks to join our Alliance. We congratulate them on this occasion, which so fittingly takes place in Prague.“ Den größten Raum in dem Dokument nehmen der globale Kampf gegen den Terrorismus, die Schaffung neuer militärischer Strukturen (*NATO Response Force*) und Fähigkeitsziele (*Prague Capabilities Commitments*) sowie die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen bzw. die Rüstungskontrolle ein. Das ehemals als Erweiterungsgipfel geplante Treffen der Staats- und Regierungschefs wurde somit zum „Transformationsgipfel“. Insofern hat Manfred Knapp recht, wenn er die Geräuschlosigkeit des Erweiterungsbeschlusses mit den zahlreichen anderen Problemlagen erklärt, denen sich das Bündnis zu diesem Zeitpunkt gegenüber sah: Für eine umfassende Debatte sei „schlicht keine Zeit“ gewesen.⁷⁴⁶ Allerdings hatten, wie gezeigt wurde, die Vorentscheidungen seit 1997, die Veränderungen in den Außenpolitiken Amerikas und Russlands, die Fortentwicklung der Beziehungen zwischen der NATO und Russland, das stete und gemeinsame Drängen der beitragswilligen Länder Osteuropas sowie schließlich das Fehlen überzeugter Erweiterungsgegner eine solche Debatte weitgehend überflüssig gemacht.

4.3.5.2 Die Debatte im Deutschen Bundestag

Die parlamentarische Umsetzung der Prager Beitrittsbeschlüsse verlief in den Mitgliedstaaten der Allianz noch geräuschloser als im Rahmen der ersten Osterweiterung.⁷⁴⁷ Das Kostenargument spielte diesmal überhaupt keine Rolle mehr, nicht zuletzt, da die kritischen Vorlagen aus dem Umfeld des amerikanischen Kongresses ausblieben.⁷⁴⁸ Der Deutsche Bundestag dis-

⁷⁴⁵ Fischer erklärte: „Es zeichnet sich ab – viele Kollegen haben das erwähnt, ohne dass ich mir das heute schon abschließend als Standpunkt der Bundesregierung zu Eigen machen kann –, dass es eine große Erweiterungsrunde geben wird, in der Größenordnung, wie das verschiedene Kollegen hier schon dargestellt haben.“ Deutscher Bundestag (25.4.2002), Beratung über die Anträge der Fraktion der CDU/CSU und FDP sowie der SPD und Bündnis90/Die Grünen zur zweiten Runde der NATO-Erweiterung. Plenarprotokoll vom 25. April 2002, Sitzung 14/233, Berlin, S.23144-57, hier: S.23152.

⁷⁴⁶ Knapp, Die Haltung Deutschlands zur zweiten Runde der Osterweiterung der NATO, S.167.

⁷⁴⁷ Vgl. Pradetto, Zwischen postbipolarem Institutionalismus und offensivem Realismus, S.7; Knapp, Die Haltung Deutschlands zur zweiten Runde der Osterweiterung der NATO, S.153.

⁷⁴⁸ Vgl. Dembinski, Marginalisieren oder runderneuern? S.67; Hopkinson, Enlargement.

kutierte erstmals am 25. April 2002 anlässlich der bereits erwähnten Anträge aus den Reihen der Oppositions- und Regierungsparteien ausführlich über die bevorstehende Erweiterungsrunde. Diese Debatte, so die Beobachtung Eckart Lohses, „hatte lange auf sich warten lassen, war lediglich auf eine Stunde angesetzt und versammelte mit Ausnahme Fischers keinerlei politische Prominenz, sondern nur die Fachebene.“⁷⁴⁹ Das zweite Mal beschäftigte sich das Parlament schließlich am 5. Juni 2003 mit dem Thema, als es um die Ratifizierung der Beitrittsprotokolle der NATO-Neumitglieder ging.

Beide Debatten zeichneten sich durch ein hohes Maß an politischem Konsens aus, der bis auf die PDS alle vertretenen Parteien umfasste. Entsprechend wurde auch die zweite Erweiterungsrunde in Kombination mit dem verstärkten NATO-Russland Dialog als Beitrag zu mehr Sicherheit und Stabilität in Europa betrachtet. Im Mittelpunkt standen einmal mehr die *politischen* Funktionen der NATO, die nach verbreiteter Auffassung durch die Aufnahme neuer Mitglieder weiter gegenüber dem Militärischen in den Vordergrund treten würden.⁷⁵⁰ Fast alle Redner würdigten den Beitrag der Erweiterungspolitik zur Durchsetzung demokratischer und wirtschaftlicher Reformen in den Kandidatenländern. Das Kernargument fasste Monika Heu-
baum (SPD) wie folgt zusammen:

Die „Aufnahme in das Bündnis bedeutet für die Beitrittsländer Stabilität und bildet damit auch die Grundlage für gesellschaftliche sowie wirtschaftliche Prosperität. [...] Die Perspektive der Aufnahme in das Bündnis hat die Reformanstrengungen und den Demokratisierungsprozess in diesen Ländern erheblich beschleunigt.“⁷⁵¹

Dabei diente die Slowakei als Beispiel dafür, wie die Erweiterungspolitik auch sehr konkret als Einflusshebel auf die innenpolitischen Entwicklungen eines Landes eingesetzt werden kann. Nach Auffassung von Christian Schmidt (CSU) und Markus Meckel (SPD) trugen die Frage der NATO-Mitgliedschaft sowie die entsprechenden Signale aus Brüssel wesentlich dazu bei, dass die als autoritär und anti-westlich eingestufte Regierung Meciar bei den Parlamentswahlen 2002 nicht erneut an die politische Macht gelangen konnte.⁷⁵² Im Zusammenhang mit den Entwicklungen im Westlichen Balkan wurde die Aufnahme Rumäniens und Bulgariens in das Bündnis als wichtiger Beitrag zur langfristigen Stabilisierung der Region

⁷⁴⁹ Eckart Lohse in: FAZ (14.5.2002), In Erwartung einer großen Runde. Die Nato-Erweiterung: Deutschland hält sich offiziell noch bedeckt.

⁷⁵⁰ Dieter Schloten (SPD) äußerte, dass die Erweiterung politisch ein Gewinn sei. „Sie läuft auf eine Aufwertung des politischen Charakters der NATO gegenüber dem rein Militärischen hinaus.“ Diese Auffassung teilte auch Rita Griebhaber (Bündnis90/Die Grünen), die von einer „Politisierung der NATO“ sprach. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll (25.4.2002), S.23147 und S.23150.

⁷⁵¹ Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll (5.6.2003), S.3969.

⁷⁵² Christian Schmidt in: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll (25.4.2002), S.23145. Gleichlautend Meckel in: Ebd. S.23156.

gewürdigt.⁷⁵³ Ob diese politisch-externe Funktion der Demokratisierung und des Stabilitätstransfers auch *nach* dem Beitritt der ost- und südosteuropäischen Länder zur NATO erfolgreich fortgeführt werden kann, wurde von den Parlamentariern jedoch nicht diskutiert. Diese Frage gehört zu den entscheidenden Kriterien für eine langfristige Bewertung des Erfolgs oder Misserfolgs der Erweiterungspolitik.⁷⁵⁴ Nach allgemeinem Konsens würde die Erweiterung um sieben neue Mitglieder sowohl zu einer Stärkung des europäischen Pfeilers in der NATO als auch der transatlantischen Bindung führen – trotz der klaren Parteinahme der Neumitglieder zugunsten der amerikanischen Irak-Politik sowie der EU-internen Spaltung in dieser Frage.

Auch wenn die politischen Auswirkungen der zweiten Osterweiterung in den Bundestagsdebatten eindeutig im Vordergrund standen, so spielte die institutionelle und militärische Handlungsfähigkeit des Bündnisses im Sinne der spezifisch-militärischen Funktion eine Rolle.⁷⁵⁵ Beispielsweise mahnte Christian Schmidt an, dass sich die Allianz nun verstärkt der Frage zuwenden müsse, „wie man die Notwendigkeit der Binnenstabilisierung Europas, also eine stark politische Komponente, mit einer möglichen Befriedung an der Peripherie, mit der Erhaltung der militärischen Schlagkraft und auch der militärischen Interventionsfähigkeit der NATO verknüpfen kann.“⁷⁵⁶ Werner Hoyer (FDP) erinnerte daran, dass die NATO „neben den Vereinigten Staaten und [...] Russland der einzige handlungsfähige Akteur mit logistischer Fähigkeit, Kommandostruktur und operativen Kapazitäten“ sei.⁷⁵⁷ Volker Rühle relativierte demgegenüber die Bedeutung der militärischen Fähigkeiten: „Nicht die Hardware wie zum Beispiel die Modernisierung der Panzer oder der Flugzeuge, sondern die Software wie die Veränderung in den Köpfen ist das Entscheidende. Wenn das nicht so wäre, dann wäre die Mitgliedschaft der drei neuen Staaten [in der NATO] kein Erfolg gewesen.“⁷⁵⁸ Andere Abgeordnete wie Markus Meckel wiesen auf die mittelbare Bedeutung der militärisch-externen Funktionen, insbesondere der kollektiven Verteidigung, hin, da einige der neuen Mitglieder ihnen aufgrund ihrer historischen Erfahrungen und geographischen Lage nach wie vor einen besonderen Stellenwert einräumen würden.⁷⁵⁹

⁷⁵³ Vgl. beispielsweise Karl A. Lamers in: Ebd., S.23154.

⁷⁵⁴ Der wesentliche Hebel der Einflussnahme auf die innenpolitischen Entwicklungen in den Beitrittsaspiranten war stets die Möglichkeit, eine Verschiebung oder gar Aussetzung des Erweiterungsprozesses anzudrohen. Nach dem erfolgten Beitritt steht dieser Hebel nicht mehr zur Verfügung.

⁷⁵⁵ Nach dem Eindruck des Autors dieser Arbeit noch in stärkerem Maße als während der Kostendebatte im Zusammenhang mit der ersten Erweiterungsrunde.

⁷⁵⁶ Ebd., S.23145.

⁷⁵⁷ Ebd., S.23148.

⁷⁵⁸ Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll (5.6.2003), S.3970.

⁷⁵⁹ „Es ist klar“, so Meckel, „dass der Wunsch der Kandidaten, hineinzukommen, von militärischen Drohungen bestimmt war, von denen manche von uns sagten, sie bestünden so nicht.“ Ebd., S.3981.

4.3.5.3 Ausblick: Zukünftige Erweiterungsrounden

Die in Prag beschlossene und im März 2004 vollzogene zweite Osterweiterung der NATO war nicht der letzte Schritt. Bündnispartner, Bundesregierung und die große Mehrheit der politischen Kräfte in Deutschland sind sich einig, dass der Prozess auch für weitere Beitritte offen bleiben müsse. Die nächsten Entscheidungen werden bereits für den Zeitraum 2008 bis 2010 erwartet.⁷⁶⁰ Zur Zeit bewerben sich Mazedonien, Albanien und Kroatien mit Aussicht auf Erfolg um eine Mitgliedschaft im Bündnis. Dem Beitritt Serbiens und Montenegros stehen momentan noch die Konflikte über die Zusammenarbeit mit dem internationalen Jugoslawientribunal sowie über den Endstatus des Kosovos entgegen. Die Ukraine hat unter der westlich orientierten Präsidentschaft von Viktor Juschtschenko ebenfalls ihr Interesse an einem Beitritt in zehn bis 15 Jahren bekundet.⁷⁶¹ Weitere langfristige Beitrittskandidaten sind so unterschiedliche Länder wie Bosnien-Herzegowina, Georgien, Moldawien, Weißrussland und auch Russland.

Die Bundesregierung beschränkte sich bisher im Wesentlichen darauf, ihre Politik gegenüber der zweiten Erweiterungsrounde in die Zukunft fortzuschreiben. Dies bedeutet ein grundsätzliches Festhalten an der Politik der offenen Tür, operativ untermauert durch bilaterale Unterstützung, sowie an dem Ansatz der Integration und Kooperation zum Erreichen gesamteuropäischer Stabilität unter besonderer Berücksichtigung Russlands.⁷⁶² In dem Maße, in dem die allgemeine und die politisch-externe Funktion institutioneller Kooperation gegenüber dem Militärischen in den Vordergrund traten – sich das Bündnis also zunehmend von einer exklusiven Militärorganisation zu einer politisch-inklusive Sicherheitsinstitution wandelte – erscheint die Aufnahme weiterer Mitglieder logisch. Angesichts der enormen menschlichen Opfer sowie der politischen und ökonomischen Kosten der Balkankriege seit Beginn der 1990er Jahre ist insbesondere die vollständige Integration der Staaten des Westlichen Balkans in die europäisch-atlantischen Strukturen geradezu zwingend. Dennoch kann sich auch eine inklusive Sicherheitsinstitution (*Security Management Institution*) politisch überheben und

⁷⁶⁰ Vgl. United Press International (Internet-Ausgabe) (10.4.2007), Outside View: U.S. Backs NATO Enlargement, <http://www.upi.com>, (letzter Zugriff am 10.8.2007).

⁷⁶¹ Vgl. Hauser, Die Zukunft der NATO und die NATO-Osterweiterung, S.756.

⁷⁶² Außenminister Fischer erklärte vor dem Prager Gipfel, dass die Türen der NATO offen bleiben müssten. „Dies ist für die deutsche Politik von großer Bedeutung und darüber besteht auch innerhalb der Mitgliedsstaaten Konsens.“ Fischer, Joschka (14.11.2002), „Regierungserklärung des Bundesministers des Auswärtigen zum NATO-Gipfel am 21./22. November in Prag vor dem Deutschen Bundestag am 14. November 2002,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2002(92-1). Kurze Zeit später sagte die Bundesregierung zu, Albanien, Kroatien und Mazedonien „bilateral konkret bei der Vorbereitung auf die NATO-Mitgliedschaft zu unterstützen – zum Beispiel durch Ausbildungshilfe, Materialhilfe und militärpolitische Konsultationen.“ Struck, Peter (9.5.2003), „Rede des Bundesministers der Verteidigung, Dr. Peter Struck, zum Beitritt sieben europäischer Demokratien zur NATO vor dem Deutschen Bundestag am 9. Mai 2003 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2003(35-2).

überdehnen, wenn Strategien der Demokratisierung und des Stabilitätstransfers durch die verfrühte Aufnahme bestimmter Länder wirkungslos gemacht werden oder wenn die internen Entscheidungsmechanismen angesichts der vergrößerten Mitgliedschaft nicht mehr für gegenseitige Konsultationen, Einflussnahme und kollektives Handeln geeignet sind. Bemerkenswerterweise wurden diese Risiken in der deutschen Sicherheitspolitik – ebenso wie, soweit ersichtlich, unter den NATO-Mitgliedstaaten – bisher nicht offen thematisiert. Es bleibt abzuwarten, ob sich dies im Zuge der nächsten Erweiterungsrounden ändern wird.

4.4 Fazit – Die deutsche Politik gegenüber der ersten und zweiten Erweiterungsrunde

4.4.1 Gestaltungswille der deutschen Politik

Die deutsche Diplomatie übernahm seit Beginn der 1990er Jahre eine Führungsrolle bei der politischen und ökonomischen Öffnung der euro-atlantischen Institutionen gegenüber allen europäischen Staaten. Die Stärkung der KSZE/OSZE, das *Liaison*-Konzept der NATO sowie die Assoziierungs- und Erweiterungsstrategien von EU und WEU waren sichtbares Ergebnis dieser Politik. Betrachtet man jedoch spezifisch die Erweiterungen der Nordatlantischen Allianz, so zeigen sich deutliche Unterschiede des deutschen Gestaltungswillens zwischen der ersten und der zweiten Erweiterungsrunde.

In den 1990er Jahren hatte Deutschland noch eine aktive Politik zur Überwindung des Status quo verfolgt. Dies war insbesondere zu Beginn der Debatte Anfang der 1990er Jahre der Fall, als auch der Westen begann, dem Drängen der Visegrad-Länder auf Öffnung der Allianz nachzugeben und als es darum ging, den Erweiterungsprozess mit einer Intensivierung der Beziehungen zu Russland in Einklang zu bringen. Während der zweiten Erweiterungsrunde übernahm die Bundesregierung dagegen keine sichtbare diplomatische Führungsrolle. Sie passte sich den Entwicklungen – mal aktiver und mal passiver – eher an, als dass sie diese aktiv gestaltete. Der deutlichste Unterschied bestand vor allem darin, dass es seit Ende der 1990er Jahre keinen relevanten innenpolitischen Akteur in Deutschland mehr gab, der den Erweiterungsprozess auf nationaler und internationaler Ebene und in enger Abstimmung mit einflussreichen amerikanischen Koalitionspartnern vorantrieb. Diese Beobachtung führte Stephen Szabo und einige andere Autoren zu der Einschätzung, dass die deutschen Sicherheitsinteressen nach der Aufnahme der unmittelbaren Nachbarn Polen, Tschechien und Ungarn befriedigt worden seien und dass somit das deutsche Interesse an einer Fortsetzung des Prozes-

ses deutlich gesunken sei.⁷⁶³ Die Ergebnisse dieser Arbeit legen eine andere Schlussfolgerung nahe.

Die Sichtweise von der deutschen Saturiertheit und Passivität muss in dreifacher Hinsicht zumindest relativiert werden. Erstens unterschieden sich die Handlungsmuster der deutschen Politik nicht ganz so radikal, wie dies auf den ersten Blick erscheinen mag. Auch wenn sie keine diplomatische Führungsfunktion übernahm, unterstützte die Bundesregierung auch weiterhin beide Erweiterungsprozesse, solange sie nicht zu sicherheitspolitischen „Grauzonen“ und irreparablen Friktionen im Verhältnis zu Russland führten. Sie unterstützte ferner die Kandidaten von Anfang an auf operativ-militärischer Ebene bei der Vorbereitung auf einen späteren Beitritt. Es gibt auch keine Hinweise dafür, dass Berlin auf politischer Ebene versucht hätte, den Fortgang des Erweiterungsprozesses zu blockieren.

Zweitens nahm initiatives Akteurshandeln nicht nur von deutscher Seite, sondern insgesamt im Rahmen der zweiten NATO-Osterweiterung, einen geringeren Stellenwert als noch Anfang der 1990er Jahre ein. Während 1993, zum Zeitpunkt der Rede Rühes vor dem IISS, noch keine Grundsatzentscheidung im Sinne des Ob, Wann und Wie getroffen wurde, waren die Weichen für die zweite Erweiterungsrunde des Bündnisses spätestens seit 1997 gestellt. Es ging danach im Prinzip nur noch um das Wer noch und das Wann. Mit anderen Worten: Die Pfadabhängigkeiten machten eine Initiative Deutschlands oder eines anderen NATO-Staates weniger dringlich als dies früher der Fall war. Drittens veränderte sich auch der Entscheidungskontext. Neben der EU-Osterweiterung banden die Bewältigung der Folgen des 11. September 2001 und der sich anbahnende Irak-Krieg die politische und diplomatische Aufmerksamkeit der deutschen Sicherheitspolitik.

4.4.2 Funktionsverständnis: Institutionelle Sicherheits- und Einflussinteressen und bürokratische Politik

Wie bereits im Rahmen der ersten Erweiterungsrunde nahmen Sicherheitsinteressen – so wie sie in dieser Arbeit definiert wurden – aus deutscher Sicht keinen relevanten Stellenwert ein. Trotz der ungewissen politischen und ökonomischen Perspektiven der Reformprozesse im östlichen Europa befürchtete keine der Bundesregierungen aus dieser Richtung eine unmittelbare Bedrohung der deutschen Sicherheit oder auch nur die Entstehung militärischer und strategischer Risiken. Dieses Motiv war – möglicherweise mit Ausnahme der russischen Politik vor dem Abzug der Ostgruppe aus Mitteleuropa – nicht handlungsanleitend. Der deutschen Politik ging es weder darum, mess- und bezifferbare sicherheitspolitische Risiken durch die

⁷⁶³ Szabo, *Enlarging NATO*, S.346.

Aufnahme der entsprechenden Länder in die NATO zu neutralisieren, noch darum, die Kapazitäten der Allianz im Sinne der spezifisch-militärischen Funktion gegenüber äußeren Risiken und Bedrohungen zu erhöhen.

Unter den alten Mitgliedstaaten herrschte Klarheit darüber, dass die prospektiven Neumitglieder keine signifikanten militärischen Ressourcen in das Bündnis einbringen würden. Im Gegenteil ging die Erwartung dahin, dass die bislang größte Erweiterung in der Geschichte der NATO neue Probleme der militärischen Lastenteilung (*burdensharing*) und der Verteidigungsplanung schaffen würde.⁷⁶⁴ Während Erich Reiter die zweite Erweiterung als nächsten großen Schritt zur Politisierung des Bündnisses betrachtet, sieht Karl-Heinz Kamp eine steigende Bedeutung des Militärischen in der Allianz, was sich vor allem in den amerikanischen Initiativen zur *NATO Response Force* (NRF) sowie zu den Prager Fähigkeitsverpflichtungen (PCC) ausdrückte.⁷⁶⁵ Einigkeit besteht jedoch darin, dass die Erweiterung die Bedeutung der Allianz als *kollektiv-militärisch entscheidende und handelnde* Institution eher gemindert als gesteigert hat. Aus deutscher Sicht erscheint dies nicht gravierend, da die politischen und nicht die militärischen Funktionen im Mittelpunkt standen. Die deutschen Motive lagen vor allem in der politischen Gestaltung der europäischen Ordnung und Integration durch die politisch-externen Funktionen vor dem Beitritt und durch die allgemeine Allianzfunktion nach dem erfolgten Beitritt.⁷⁶⁶

Aus Sicht der USA war der Bedeutungsverlust der NATO als kollektiv-militärischer Akteur ebenfalls hinnehmbar, und wahrscheinlich sogar gewollt, wenn auch aus einem anderen Grund. Die USA waren in der eigenen Wahrnehmung auch nach dem 11. September 2001 nicht auf die militärische Unterstützung ihrer Bündnispartner angewiesen und wollten ihre unilaterale Entscheidungs- und Handlungsfreiheit bewahren. Sie erhofften sich von der Erweiterung in erster Linie eine politische Stärkung ihres weltweiten *War on Terrorism* sowie punktuelle militärische Unterstützung durch Nischenfähigkeiten einzelner NATO-Partner. Aus der Perspektive Deutschlands, der USA und anderer alter Mitgliedstaaten des Bündnisses behielten die spezifisch-militärischen Funktionen allerdings insofern eine Bedeutung, als sie für die neuen Mitglieder weiterhin einen beträchtlichen Teil der Attraktivität der NATO ausmachten. Das gilt insbesondere für die kollektive Verteidigungsfähigkeit.

Auch die deutsche Perzeption der institutionellen Einflussmotive hat sich gegenüber der ersten Erweiterungsrunde nicht signifikant verändert. Das Motiv der institutionellen Ressourcen-

⁷⁶⁴ Vgl. Edmunds, Timothy (2003), „NATO and its New Members,“ in: *Survival* 45(3), S.145-66, hier: S.146.

⁷⁶⁵ Kamp, Die Bedeutung der zweiten NATO-Osterweiterung, S.417; Reiter, Die zweite NATO-Osterweiterung, S.21.

⁷⁶⁶ Vgl. Knapp, Die Haltung Deutschlands zur zweiten Runde der Osterweiterung der NATO, S.175.

kontrolle (*control over resources*) konnte gegenüber der zweiten, diesmal noch größeren, Erweiterung noch weniger den Ausschlag gegeben haben, da sie den Kreis der potentiellen Konkurrenten um Dienstposten und damit auch den Kreis der Mitspieler im Entscheidungsprozess deutlich erhöhte. Auch wenn man die Überlegungen etwas weiter fasst, bleiben die Schlussfolgerungen ambivalent. So wurde von einigen Beobachtern – durchaus plausibel – argumentiert, dass die Vergrößerung der potentiellen Vetospieler im Nordatlantik auf 26 bzw. 27 Staaten Anreize schaffe, um informelle Entscheidungswege und Direktorien der großen Mitgliedstaaten neu zu beleben.⁷⁶⁷ Demzufolge könnte der deutsche Einfluss paradoxerweise nach der Erweiterung durch die zunehmende Bedeutung informeller Vorabsprachen – ähnlich wie im Rahmen der Quad zu früheren Zeiten, diesmal jedoch erweitert um ein oder zwei Sprecher der neuen Mitglieder – sogar steigen.⁷⁶⁸

Es ist jedoch festzustellen, dass solche Kalküle öffentlich und, soweit ersichtlich, auch hinter den Kulissen keine wesentliche Rolle im deutschen Entscheidungsprozess gespielt haben. Da fast alle Beitrittsanwärter eine ausgesprochen pro-amerikanische Politik verfolgten, prognostizierten zahlreiche Beobachter einen amerikanischen Einflussgewinn als Folge der Erweiterung.⁷⁶⁹ Seit 2002 war dies auch für die Bundesregierung im Falle der Irak-Krise klar ersichtlich, ohne dass es Hinweise darauf gibt, dass dies die deutsche Politik im Vorfeld des Prager Gipfels im Sinne einer Verzögerung oder gar Blockade des Erweiterungsprozesses beeinflusst hätte. Vielmehr ging man in Berlin davon aus, dass die Erweiterung die transatlantischen Bindungen auch in krisenhaften Zeiten stärken werde. Offenkundig war jedoch, dass die Bundesregierung mit der Aufnahme von sieben ost- und südosteuropäischen Staaten mittelfristig die Stärkung des europäischen Pfeilers in der NATO und damit letztlich auch die Steigerung des europäischen Einflusses auf die transatlantische Politik erhoffte. Diese Erwartung fand ihren Ausdruck unter anderem in der Forderung Außenminister Fischers nach Einrichtung einer *Eurogroup* bzw. eines europäischen *Causus* innerhalb der Allianz.⁷⁷⁰

⁷⁶⁷ Vgl. Hopkinson, Enlargement. Klaus-Dieter Frankenberger äußerte in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* die Erwartung, dass die große Erweiterung zu einer Flexibilisierung in den Handlungs- und Entscheidungsstrukturen der NATO führen werde. FAZ (2.4.2004), Eine andere Nato.

⁷⁶⁸ Christoph Schwegmann sieht mit der Vergrößerung des Mitgliedskreises der NATO ebenfalls eine wachsende Bedeutung informeller oder formeller Führungsstrukturen (Direktorien) und schlägt selbst einen stärkeren Rückgriff auf NATO-Arbeitsgruppen mit acht bis zehn Mitgliedstaaten vor. Bei vielen sicherheitspolitischen Fragen könne Deutschland dann „aufgrund seiner bilateralen Beziehungen eine Führungsrolle im Bündnis übernehmen.“ Schwegmann, Christoph (2007), „Stärke durch Anpassung. Integrator und Vermittler: Deutschlands Rolle in der NATO,“ in: Riecke, Henning (Hrsg.), *Die Transformation der NATO. Die Zukunft der euro-atlantischen Sicherheitskooperation*, Baden-Baden, Nomos, S.175-84, hier: S.183.

⁷⁶⁹ Vgl. Kamp, Die Bedeutung der zweiten NATO-Osterweiterung, S.416; FAZ (30.3.2004), Nato vollzieht Erweiterung.

⁷⁷⁰ Redebeitrag Außenminister Fischers in der Ratifizierungsdebatte zur zweiten NATO-Osterweiterung: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll (5.6.2003), S.3974.

Einflussinteressen verfolgte die Bundesregierung im Sinne der Steuerung innen- und außenpolitischer Reformprozesse in den Beitrittsländern (*control over actors*). In diesem Zusammenhang meint Stabilitätsexport Einflussnahme auf die innenpolitische und außenpolitische Orientierung eines Landes nach rechtsstaatlichen, demokratischen und marktwirtschaftlichen Grundsätzen. Das Prinzip dabei lautete stets: Je stabiler ein Land wahrgenommen wurde, desto enger gestaltete sich die Heranführung an das Bündnis. Das Beispiel der Slowakei veranschaulicht, wie entsprechende Konditionalitäten ganz bewußt als Einflusshebel auf die innenpolitischen Verhältnisse eingesetzt wurden. Darüber hinaus nahm die NATO auch Einfluss auf die Gestaltung der zivil-militärischen Beziehungen in den östlichen Reformstaaten, auch wenn dies für den weiter gefassten Bereich der Wehrreformen weniger klar festgestellt werden konnte.⁷⁷¹ Der Wunsch nach internationaler Lastenteilung, die Interessenkongruenz vieler Bündnispartner am Stabilitätsexport sowie die historischen Imperative ließen diese Formen der politischen Einflussnahme aus deutscher Sicht nur im multilateralen Rahmen zu.

Wenn sich die Wahrnehmung institutioneller Sicherheits- und Einflussinteressen, und damit das Funktionsverständnis der deutschen NATO-Politik, zwischen der ersten und zweiten Erweiterungsrunde nicht wesentlich veränderte, dann müssen andere Faktoren für das Schwinden des Gestaltungswillens der Bundesregierung nach der ersten Erweiterungsrunde verantwortlich sein. Die Analyse in diesem Kapitel legt nahe, dass eine Kombination aus fortschreitendem europäischen Integrationsprozess und *unverändertem* deutschen Funktionsverständnis, welches die politischen über die militärischen Funktionen stellt, ein wesentlicher Grund für den fehlenden Führungselan Berlins seit 1999 war. Die beiden Erweiterungsrounden der Allianz wurden von allen relevanten deutschen Entscheidungsträgern vorrangig als ein Instrument zur Unterstützung der politischen und marktwirtschaftlichen Reformprozesse in Ost- und Südosteuropa verstanden. Sie waren damit aus deutscher Sicht wesentlicher Bestandteil europäischer Ordnungspolitik. In diesem Sinne war nicht die geostrategische Saturiertheit der Grund für den abnehmenden deutschen Gestaltungswillen in der Allianz, sondern das Voranschreiten des europäischen Integrations- und Erweiterungsprozesses, in dem die NATO-Osterweiterung zunehmend funktional aufging. Diese Wahrnehmung spiegelte sich in der Äußerung eines ehemaligen deutschen NATO-Diplomaten wider, der die Perspektive

⁷⁷¹ Vgl. Edmunds, NATO and its New Members, S.160. Insofern erscheinen die Einwände, die beispielsweise von Kamp und Schimmelfennig vorgetragen wurden, nicht plausibel. Beide zweifeln die Logik des Arguments des Stabilitätstransfers an, weil danach nicht die Aufnahme Polens, Tschechiens und Ungarns an erster Stelle hätte stehen dürfen. Diese Länder, so die Argumentation, seien 1999 schließlich die stabilsten im östlichen Europa gewesen. Eine solche Argumentation verkennt sowohl das Grundprinzip der Erweiterungspolitik – je stabiler desto enger die Anbindung – als auch den Prozesscharakter der Erweiterungsrounden der NATO. Vgl. Kamp, The Dynamics of NATO Enlargement, S.191; Schimmelfennig, The EU, NATO and the Integration of Europe.

Deutschlands und anderer alter Bündnispartner wie folgt zusammenfasste: „Das Bedürfnis, diesen Schritt [der zweiten NATO-Osterweiterung] schnell zu vollziehen, war erheblich geringer geworden – zum Teil durch die EU-Erweiterung und zum Teil natürlich auch durch die schwierige Diskussion mit Russland. [...] Es war nicht mehr der Druck da, wie während der ersten NATO-Osterweiterung.“⁷⁷²

Hinzu kam, dass die komparativen Vorteile des Bündnisses im Bereich der politisch-ökonomischen Integration Osteuropas Ende der 1990er Jahre schwanden. Zum einen verlor der Zeitfaktor an Bedeutung, da die NATO-Mitgliedschaft nicht mehr als notwendiger Zwischenschritt für einen erst in mehreren Jahren möglichen EU-Beitritt fungierte. Christoph Schwegmann formuliert es so, dass Europa das „Ziel eines ‚Europe whole and free‘ [...] dank der Attraktivität und der Magnetkraft der EU zunehmend ohne amerikanische Unterstützung verfolgen [kann].“⁷⁷³ Auch die Analyse von Ernst-Otto Czempiel geht in eine ähnliche Richtung:

„[Die NATO] konnte die Demokratisierung neuer Mitglieder fördern, indem sie deren Militärs an die Einordnung in das Regierungssystem gewöhnte. Aber um die politische Ordnung Europas zu gestalten [...] fehlte ihr nicht nur der Auftrag, sondern auch die Fähigkeit und die institutionelle Ausstattung. Die Interessen und Konflikte der Gesellschaftswelt wurden von den Filtern einer Militärallianz nicht erfaßt.“⁷⁷⁴

Gleichzeitig entwickelte die EU seit 1998 zunehmend auch ein militärisches Instrumentarium, das den neuen Mitgliedstaaten zumindest in Ansätzen einen stabilen sicherheitspolitischen Rahmen für ihre politische und ökonomische Entwicklung bieten kann. Ihren einmaligen Wert behielt die Nordatlantische Allianz in Form ihrer integrierten Militärstruktur sowie der institutionellen Anbindung der USA an die europäische Sicherheit. Ob sich dieser Mehrwert in den kommenden Jahren wird erhalten können hängt von der Entwicklung der EU als sicherheits- und militärpolitischem Akteur ebenso ab wie von der Bereitschaft der USA, *sich auch institutionell an- bzw. einbinden zu lassen*.

Abschließend sollen noch drei Aspekte geklärt werden. Erstens ergab die Untersuchung in diesem Kapitel, dass Sicherheitsinstitutionen in der Ausübung ihrer allgemeinen und spezifischen Funktionen nicht in einem unmittelbaren Konkurrenzverhältnis stehen müssen. Die deutsche Politik betrachtete das Zusammenspiel der euro-atlantischen Institutionen als sich verstärkenden Beitrag zur Stabilisierung Gesamteuropas und damit zur europäischen Ord-

⁷⁷² Persönliches Interview.

⁷⁷³ Schwegmann, Stärke durch Anpassung, S.177.

⁷⁷⁴ Czempiel, Ernst-Otto (2003), Weltpolitik im Umbruch. Die Pax Americana, der Terrorismus und die Zukunft der internationalen Beziehungen, München, Verlag C.H. Beck, S. 85-86.

nungspolitik. Aus diesem Grund unterstützte sie auch den zweiten Erweiterungsschritt der NATO parallel zur Erweiterung der EU. Dessen ungeachtet waren die diplomatischen und außenpolitischen Ressourcen der Bundesrepublik Deutschland begrenzt, so dass Prioritäten erkennbar wurden – und zwar zugunsten der Europäischen Union.

Zweitens wurde das in diesem Kapitel analysierte Funktionsverständnis der deutschen NATO-Politik im Wesentlichen von allen relevanten Akteuren in Deutschland geteilt. In der ersten Hälfte der 1990er Jahre gab es unterschiedliche Sichtweisen über den am besten geeigneten institutionellen Kontext – KSZE, NATO oder EU – und über die richtige Balance zwischen Kooperation und Integration. Diese Sichtweisen spiegelten auch die entsprechenden Kompetenzen und Interessen der jeweiligen Ministerien wider. Bemerkenswert ist jedoch, dass bürokratische Positionsunterschiede während der zweiten NATO-Osterweiterung deutlich an Bedeutung verloren, auch wenn sie nicht gänzlich verschwanden. Dies, so eine nahe liegende Schlussfolgerung der Analyse, hängt auch damit zusammen, dass die wichtigsten Weichenstellungen des Erweiterungsprozesses bereits in der ersten Hälfte der 1990er Jahre erfolgt sind. Die Pfadabhängigkeiten der zweiten Erweiterungsrunde präjudizierten bereits die Beantwortung einiger der strittigsten politischen Fragen. Trotz der aufkommenden Debatte hätte die langfristige Verschiebung der baltischen Beitrittsperspektive offen gegen die Beschlüsse der NATO in Madrid 1997 verstoßen. Auch die veränderte personelle und parteipolitische Konstellation trug zum Abflauen der interministeriellen Streitigkeiten bei.

Drittens wich das deutsche Funktionsverständnis nicht grundlegend von der Mehrheit der anderen Bündnispartner ab, auch wenn die Untersuchung anderer NATO-Politiken nicht Gegenstand der vorliegenden Arbeit ist. So wurde deutlich, dass die Stärkung der politischen Funktionen der Allianz im Zuge der Osterweiterungen kein rein deutsches Projekt war.⁷⁷⁵ Dennoch lieferte die Untersuchung auch Anhaltspunkte dafür, dass sich die Wahrnehmungen der USA, aber auch Frankreichs und Großbritanniens, über die angemessenen Funktionen der Allianz gegenüber den Reformprozessen in Osteuropa teilweise von den deutschen unterschieden.

⁷⁷⁵ Vgl. Hopkinson, *Enlargement*.

5. Kapitel

Deutschland, das militärische Krisenmanagement und die Transformation der NATO

Dieses Kapitel widmet sich der deutschen Politik im Bereich des NATO-Krisenmanagements in den 1990er Jahren. Entsprechend der zentralen Fragestellung der Arbeit soll dabei der *Gestaltungswille* der deutschen Bundesregierung auf die zugrunde liegenden institutionellen Sicherheits- und Einflussinteressen hin untersucht und beurteilt werden. Inwiefern hat Deutschland die Ausweitung des Aufgabenkatalogs der NATO über die traditionelle Aufgabe der kollektiven Verteidigung hinaus auf das multinationale Krisenmanagement unterstützt? Welchen Beitrag war die Bundesrepublik in diesem Bereich bereit zu leisten? Lassen sich in der Gesamtschau bestimmte Handlungsmuster der deutschen Politik identifizieren?

Die Analyse in diesem Kapitel konzentriert sich auf die Interventionen der NATO im bosnischen Bürgerkrieg (1994 und 1995) sowie im Kosovo (1998 und 1999). Bosnien bedeutete sowohl für die Allianz als auch für Deutschland eine zentrale sicherheitspolitische Zäsur. Während der Nordatlantikrat bereits zuvor einige Weichenstellungen in Bezug auf das militärische Krisenmanagement vorgenommen hatte, beteiligten sich Soldaten unter NATO-Kommando ab Februar 1994 erstmals seit Gründung des Bündnisses an Kampfeinsätzen. Auch Deutschland beteiligte sich daran – wenn auch zunächst nur mittelbar. Dreieinhalb Jahre später nahmen deutsche Soldaten dann vollwertig an der NATO-Operation *Allied Force* im Kosovo teil. Dieser Konflikt bedeutete eine weitere Zäsur für die Allianz, nicht nur in Bezug auf die Intensität des militärischen Eingreifens, sondern auch, weil dieser Eingriff ohne ein ausdrückliches Mandat des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen (VNSR) erfolgte. Das Kosovo hatte außerdem über den Einzelfall hinaus eine Signalwirkung, da die Ereignisse zeitlich mit der Neuformulierung der NATO-Strategie im Frühjahr 1999 zusammenfielen. Kosovo markierte sowohl eine „Zäsur für die Entwicklungsgeschichte der NATO“⁷⁷⁶ als auch eine „Wegmarke“⁷⁷⁷ für die deutsche Sicherheitspolitik.

Der folgende Abschnitt dient zunächst der definitorischen Klärung des Begriffs Krisenmanagement. Es folgt eine kurze Darstellung der Entwicklungen vom Ende des Kalten Krieges bis zum Beginn des Jahres 1994, die auch die spezifischen politischen und rechtlichen Besonder-

⁷⁷⁶ Kamp, Karl-Heinz (2000), „Die NATO nach Kosovo: Friedensengel oder Weltpolizist,“ in: Reiter, Erich (Hrsg.), Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2000, Hamburg u.a., Verlag E.S. Mittler & Sohn GmbH, S.709-23, hier: S.709.

⁷⁷⁷ Clement, Die Teilnahme der Bundeswehr am internationalen Militäreinsatz im Kosovo und in Jugoslawien, S.168.

heiten der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik einbezieht. Die Abschnitte zu Bosnien (5.3.) und Kosovo (5.4.) werden dann mit einem Zwischen- bzw. Gesamtfazit zur Beantwortung der zentralen Fragestellung abgeschlossen.

5.1 Begriffsdefinition

In der wissenschaftlichen Literatur und im offiziellen Sprachgebrauch der NATO und der Europäischen Union hat sich der Ausdruck Krisenmanagement als Oberbegriff für eine breite Palette militärischer und nichtmilitärischer Einsatzformen etabliert. Der Begriff ist für sich genommen irreführend, da er suggeriert, dass gewaltsam ausgetragene Konflikte ähnlich wie betriebswirtschaftliche Prozesse planvoll geregelt und kontrolliert werden können. Dies ist in der Mehrzahl der Interventionen – auch bei denen, die in diesem Kapitel behandelt werden – nicht der Fall. Mit dieser Vorbemerkung und vor dem Hintergrund seiner weiten Verbreitung wird dennoch an dem Begriff des Krisenmanagements festgehalten, um Verwirrung zu vermeiden. Es gilt jedoch im Folgenden, ihn definitorisch zu schärfen und einzugrenzen. Das breite Spektrum militärischer Krisenmanagement-Operationen lässt sich anhand von zwei Kriterien differenzieren, und zwar erstens nach dem Einsatzspektrum und zweitens nach der rechtlichen Grundlage der jeweiligen Operation. In der vorliegenden Arbeit wird Krisenmanagement ausschließlich im Sinne militärischer Maßnahmen verstanden.

Für die Vereinten Nationen legte erstmals der frühere Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali in seiner *Agenda For Peace* eine umfassende Kategorisierung möglicher politischer und militärischer Operationen zur Verhinderung oder Bewältigung gewaltsamer Konflikte, seien sie zwischenstaatlicher oder innerstaatlicher Natur, vor.⁷⁷⁸ Das von ihm entwickelte Raster umfaßte *preventive diplomacy* und *peacemaking*, *peacekeeping*, *post-conflict peacebuilding*, *disarmament* und *sanctions enforcement actions*. Während sich präventive Diplomatie und *Peacemaking*⁷⁷⁹ in erster Linie auf politische, diplomatische und wirtschaftliche Instrumente stützen, ist aus militärischer Sicht die Unterscheidung zwischen friedenserhaltenden (*peacekeeping*) und friedens erzwingenden (*peace enforcement*) Einsätzen besonders relevant, wie beispielsweise die schwedische *Peacekeeping*-Doktrin von 1997 hervorhebt: „[...] from a military horizon, the only deviation in Peace Support Operations is between Peace Keeping

⁷⁷⁸ Boutros-Ghali, Boutros (1992), *Agenda für den Frieden. Vorbeugende Diplomatie, Friedensschaffung und Friedenssicherung*, Bonn, Vereinte Nationen.

⁷⁷⁹ Peacemaking “covers the diplomatic activities conducted after the commencement of a conflict aimed at establishing a cease-fire or a rapid peaceful settlement. They can include the provision of good offices, mediation, conciliation and such actions as diplomatic pressures, isolation or sanctions.” Bi-MNC Directive: NATO Doctrine for Peace-Support Operations, Brüssel 1998. Zitiert nach Schmideder, Karl (2003), *Internationale Interventionen und Crisis Response Operations. Charakteristika, Bedingungen und Konsequenzen für das Internationale und Nationale Krisenmanagement*, Frankfurt am Main u.a., Peter Lang Verlag, S.35.

and Peace Enforcement, depending on the level of consent to the operation and if there is a peace to keep (or if it has to be enforced).”⁷⁸⁰ Das zentrale Unterscheidungskriterium besteht also darin, dass bei friedenserhaltenden Einsätzen die Zustimmung aller Konfliktparteien auf der Basis eines bereits geschlossenen Waffenstillstandes oder eines umfassenden Friedensvertrages angenommen wird. Dies ist bei friedenserzwingenden Einsätzen nicht der Fall. Karl Schmideder umschreibt die idealtypischen Charakteristika eines *Peacekeepers*:

„[Er] ist leicht bewaffnet (als Militärbeobachter prinzipiell unbewaffnet), zeigt sich offen und oftmals ungeschützt (*show of flag*), agiert als unparteiischer Dritter, als Verhandler und Vermittler (auch auf unterster Ebene im hierarchischen System des Militärs), wendet Gewalt nur zur Selbstverteidigung und zum Schutz des ihm anvertrauten Gutes und Personals an und stellt alles andere als einen *soldier warrior* dar.“⁷⁸¹

Ein Einsatz im Rahmen des *peacebuilding* ähnelt einem friedenserhaltenden Einsatz insofern, als er ebenfalls die Zustimmung der Konfliktparteien oder zumindest die Existenz eines Waffenstillstandes oder Friedensabkommens voraussetzt. Die eingesetzten militärischen Kräfte unterstützen hierbei zusätzlich den politischen und wirtschaftlichen Wiederaufbau im Einsatzland.

Das zweite Unterscheidungsmerkmal von Krisenmanagement-Operationen betrifft deren rechtliche Grundlage entweder als kollektive Verteidigung nach Artikel 5 (im Kontext der NATO), als „Nothilfe“ im Sinne der erweiterten Verteidigung nach Artikel 51 der VN-Charta oder als Unterstützung des VN-Sicherheitsrats zur Umsetzung von Resolutionen nach Kapitel VI (friedenserhaltende Maßnahmen ohne Zwangscharakter) sowie nach Kapitel VII (Maßnahmen mit Zwangscharakter). Der NATO-Vertrag macht explizite Angaben nur zu dem erstgenannten Fall der kollektiven Verteidigung (Artikel 5), dessen geographisches Anwendungsgebiet in Artikel 6 definiert wird. Es umfasst die unmittelbaren Territorien der NATO-Mitgliedstaaten *und* ihre „erweiterte“ Territorialität im „nordatlantischen Bereich“. Dieser Bereich wird geographisch mit dem Raum nördlich des Wendekreises eingegrenzt.⁷⁸²

Abschließend sind noch zwei ergänzende Bemerkungen nötig. Erstens ist die Unterscheidung zwischen kollektiver Verteidigung und Krisenmanagement in politischer und juristischer Hinsicht sinnvoll, weniger jedoch aus einer rein militärischen Perspektive. Aufgrund des Eskalationspotentials militärischer Interventionen kann ein zunächst als friedenserhaltende Maß-

⁷⁸⁰ Zitiert nach Ebd., S.26-27.

⁷⁸¹ Ebd., S.39.

⁷⁸² Die Wendekreise verlaufen 2.600 km nördlich und südlich des Äquators und markieren die Grenzen der Sonnenbahn. Innerhalb dieses geographischen Bereichs deckt Artikel 6 des NATO-Vertrags Inseln oder Inselgruppen ab, die unter der Jurisdiktion eines NATO-Mitgliedstaates stehen sowie Militärbasen, die vor dem Abschluss des Washingtoner Vertrages bereits bestanden.

nahme mit leichter Bewaffnung angelegter Einsatz zu einer umfassenden Operation eskalieren, die einem Krieg gleichkommt. So sahen es beispielsweise die pessimistischsten NATO-Szenarien in Bosnien vor. Dies ist einer der Gründe dafür, warum deutsche militärische Vertreter ebenso wie ihre Kollegen in den meisten anderen NATO-Staaten eintraten, für Artikel 5 und nicht-Artikel 5 Szenarien eine einheitliche Kommandostruktur beizubehalten.⁷⁸³ Die zweite Bemerkung betrifft den Umstand, dass sich militärische Maßnahmen im Rahmen der kollektiven Verteidigung keineswegs auf das NATO-Gebiet beschränken müssen. Die indirekte Beteiligung der NATO an der Operation *Enduring Freedom* nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 folgte der Ausrufung des kollektiven Verteidigungsfalls nach Artikel 5 durch den Nordatlantikrat. Dieses Beispiel zeigt, dass „die NATO als ein System kollektiver Verteidigung eine Artikel [5]-Operation gemäß Washingtoner Vertrag [...] sogar weit außerhalb des Vertragsgebietes (*out-of-area*) durchführt.“⁷⁸⁴

Zusammenfassend kann der Begriff des militärischen Krisenmanagements wie folgt definiert werden. Er umfasst militärische Eingriffe in einen zwischenstaatlichen oder innerstaatlichen Konflikt aus dem gesamten Spektrum des *peacekeeping*, des *peace enforcement* und des *peace building*, sofern sie erstens von der Allianz und ihrer Mitgliedstaaten gemeinsam beschlossen und durchgeführt werden und zweitens nicht auf der politischen und rechtlichen Grundlage der kollektiven Verteidigung basieren.

5.2 Deutschland und die Weichenstellungen nach dem Ende des Kalten Krieges

5.2.1 Die Stellung Deutschlands vor dem Hintergrund politischer und verfassungsrechtlicher Beschränkungen

Die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik war nach dem Ende des Kalten Krieges in besonderer Weise durch politische und juristische Faktoren beschränkt. In Deutschland herrschte seit 1972 ein überparteilicher Konsens, dass die Bundeswehr aus historischen und verfassungsrechtlichen Gründen nicht außerhalb des NATO-Bündnisgebiets eingesetzt werden dürfe.⁷⁸⁵ Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und mit dem steigenden Engagement der NA-

⁷⁸³ Der Autor dieser Arbeit kann sich in dieser Aussage auf Einsicht in die Protokolle der *NATO Review*-Konferenzen der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin stützen.

⁷⁸⁴ Schmideder, *Internationale Interventionen und Crisis Response Operations*, S.37.

⁷⁸⁵ Diese Position wurde damals formuliert vom Leiter des Völkerrechtsreferats des Auswärtigen Amtes, Fleischhauer, vor dem Hintergrund des Beitritts der Bundesrepublik Deutschland zu den Vereinten Nationen 1973. Eine wesentliche Motivation hinter der Formulierung dieser restriktiven Position bestand darin, eine mögliche Konfrontation zu verhindern, in der westdeutsche VN-Soldaten in Kampfhandlungen mit deutschen Soldaten der DDR verwickelt werden könnten. Vgl. Haftendorn, *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung*, S.392. Dieser außenpolitische und verfassungsrechtliche Kon-

TO bei der Überwachung des VN-Embargos gegen Jugoslawien sowie der Überwachung des bosnischen Luftraums traten die politischen und verfassungsrechtlichen Hindernisse einer deutschen Beteiligung immer stärker in den Vordergrund. Bereits im April 1993 musste das Bundesverfassungsgericht über einen Antrag auf einstweilige Anordnung der Bundestagsfraktionen von FDP und SPD befinden, der darauf abzielte, den Einsatz deutscher Soldaten an Bord der AWACS-Maschinen⁷⁸⁶ der NATO zur Durchsetzung des Flugverbots über Bosnien-Herzegowina für verfassungswidrig zu erklären.⁷⁸⁷ Auch wenn das Gericht diesen Antrag ablehnte, dauerte es noch bis zum Juli 1994, bis die Verfassungsrichter die juristische Frage abschließend klärten und damit die Beteiligung der Bundeswehr an Auslandseinsätzen *out-of-area* ermöglichten.⁷⁸⁸ Die juristische „Selbstblockade der deutschen Außenpolitik“⁷⁸⁹ bis zum 12. Juli 1994 wurde verstärkt durch eine Reihe politischer Faktoren, die unmittelbar nach dem Ende des Kalten Krieges und der Erlangung der Einheit ebenfalls gegen eine deutsche Beteiligung am militärischen Krisenmanagement *out-of-area* arbeiteten. Zu diesen Faktoren zählt Christian Hacke erstens die tiefgreifenden innenpolitischen Umbrüche und Verwerfungen zwischen Ost- und Westdeutschland, die durch ein militärisches Engagement der Bundeswehr zu einer innenpolitischen Zerreißprobe hätten werden können. Der zweite Faktor war die fort-dauernde Stationierung russischer Truppen auf deutschem Boden bis zum Spätsommer 1994, die einer ungewissen russischen Reaktion auf deutsche Militäreinsätze ein besonderes Gewicht gab. Drittens kam aus Sicht Hackes die unzureichende Befähigung der Bundeswehr zu Durchführung von Interventionseinsätzen in materieller und politisch-psychologischer Hinsicht hinzu.⁷⁹⁰ Der psychologische Aspekt traf nicht nur auf die Bundeswehr, sondern insgesamt auf die deutsche Gesellschaft und einen großen Teil des deutschen Parteienspektrums zu. Der in der ersten Hälfte der 1990er Jahre von Außenminister Kinkel geprägte Begriff der „Kultur der Zurückhaltung“ in der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik spiegelt

sens wurde durch ein entsprechendes Gutachten des Bundessicherheitsrates von 1982 (erstellt vom damaligen Justizminister Schmude) bestätigt.

⁷⁸⁶ Luftgestütztes Warnungs- und Kontrollsystem (*Airborn Warning and Control System*).

⁷⁸⁷ Vgl. Philippi, Bundeswehreinsätze als außen- und sicherheitspolitisches Problem des geeinten Deutschland, S.48-49.

⁷⁸⁸ Die Bundesverfassungsrichter verwarfen in dem Urteil die Klagen von SPD und (im AWACS-Fall) der FDP und erklärten eine deutsche Beteiligung an den Maßnahmen der NATO und WEU zur Umsetzung der Resolutionen des Weltsicherheitsrates im ehemaligen Jugoslawien für rechtes. Gleiches gilt auch für die deutsche Beteiligung an dem VN-Einsatz in Somalia (UNOSOM II). Gleichzeitig stellten die Richter jedoch fest, dass bewaffnete Einsätze der Bundeswehr der konstitutiven Zustimmung des Parlaments (mit einfacher Mehrheit) bedürfen. Bundesverfassungsgericht (12.7.1994), „Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994,“ in: Europa-Archiv 49(15), S.D427-D31 sowie die Darstellung bei Philippi, Bundeswehreinsätze als außen- und sicherheitspolitisches Problem des geeinten Deutschland, S.52-53.

⁷⁸⁹ Ebd., S.4.

⁷⁹⁰ Hacke, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, S.393-94.

diese gesellschaftlichen Beschränkungen vor dem Hintergrund der historischen Erfahrung der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft wider.

Die Auseinandersetzung mit der eigenen sicherheitspolitischen Kultur prägte die Debatte um die Beteiligung deutscher Soldaten an Auslandseinsätzen in der Öffentlichkeit wie auch innerhalb der Parteien im Deutschen Bundestag.⁷⁹¹ Angesichts des Veränderungsdrucks im internationalen Umfeld der Bundesrepublik wurden jedoch auch die Parteipositionen einem beachtlichen Wandel unterzogen. Die am weitesten gehende Position wurde von der CDU/CSU eingenommen. In beiden Schwesterparteien herrschte bereits zu Beginn der 1990er Jahre die Meinung vor, dass die Teilnahme der Bundeswehr an allen völkerrechtlich zulässigen friedenserhaltenden Maßnahmen wie auch Kampfeinsätzen möglich sein müsse.⁷⁹² Die völkerrechtliche Zulässigkeit wurde dabei nicht explizit an ein Mandat der Vereinten Nationen geknüpft. Möglich seien auch Nothilfemaßnahmen nach Artikel 51 der VN-Charta. Die CDU/CSU sah keine Notwendigkeit einer Grundgesetzänderung, um die Beteiligung deutscher Soldaten an den Maßnahmen von NATO und Westeuropäischer Union (WEU) im ehemaligen Jugoslawien zu ermöglichen. In diesem Punkt nahm der Koalitionspartner FDP eine entgegengesetzte Position ein. Eine Änderung des Grundgesetzes, so die FDP-Linie, sei unverzichtbar. Inhaltlich standen sich die beiden Regierungsparteien jedoch recht nahe. Auch die Freien Demokraten wollten friedenserhaltende und friedenserzwingende Einsätze der Bundeswehr ermöglichen. Innerparteilich umstritten war hingegen, ob dies ausschließlich unter einem Oberkommando der Vereinten Nationen oder auch im Rahmen des Golfkriegsmodells, d.h. die Ermächtigung einer *ad hoc* Staatenkoalition durch eine Sicherheitsratsresolution, geschehen könne. Ein Mandat des VN-Sicherheitsrates wurde in jedem Fall als zwingend angesehen.⁷⁹³

Die SPD war im Vergleich zu den Regierungsparteien in der Frage der Auslandseinsätze nicht homogen. Die offizielle Parteilinie sah zu Beginn der 1990er Jahre zunächst den Einsatz der Bundeswehr ausschließlich zur Landes- und Bündnisverteidigung sowie für die humanitäre Hilfe vor. Andere Verwendungen seien nicht vom Grundgesetz gedeckt. Die Mehrheit sowohl der SPD-Führung als auch der sozialdemokratischen Basis befürwortete jedoch die Beteili-

⁷⁹¹ Für einen Überblick über die innenpolitischen Debatten um die Beteiligung Deutschlands an Auslandseinsätzen vgl. Müller, Harald (1994), „Military Intervention for European Security: The German Debate,“ in: Freedman, Lawrence (Hrsg.), *Military Intervention in European Conflicts*, Oxford und Cambridge, Blackwell Publishers, S.125-41 und Jacobsen, Hans-Adolf (1995), „Von der kollektiven Verteidigung zur kollektiven Sicherheit. Zur kontroversen sicherheitspolitischen Debatte in der Bundesrepublik Deutschland in den neunziger Jahren,“ in: Hansen, Willi; Schreiber, Gerhard und Wegner, Bernd (Hrsg.), *Politischer Wandel, organisierte Gewalt und nationale Sicherheit*, München, Oldenbourg Verlag, S.531-50.

⁷⁹² Vgl. Philippi, *Bundeswehreinätze als außen- und sicherheitspolitisches Problem des geeinten Deutschland*, S.83. Die folgende kurze Darstellung der parteipolitischen Positionen zur Frage von Auslandseinsätzen der Bundeswehr *out-of-area* stützt sich auf die ausführliche Darstellung bei Philippi.

⁷⁹³ Vgl. ebd., S.101-08.

gung deutscher Soldaten an friedenserhaltenden Einsätzen unter dem Oberkommando der VN, nicht jedoch an Kampfeinsätzen.⁷⁹⁴ Die Grünen lehnten jegliche Beteiligung der Bundeswehr an Einsätzen im Ausland ab und sprachen sich zu Beginn der 1990er Jahre sogar für deren Abschaffung aus. Erst durch die Entwicklungen im bosnischen Bürgerkrieg und insbesondere unter dem Eindruck der Massentötungen in Srebrenica im Juli 1995 veränderte die grüne Partei ihre Position.⁷⁹⁵ Die PDS schließlich vertrat eine ähnlich klar ablehnende Position wie die Grünen, blieb dieser Position jedoch auch im Verlauf der 1990er Jahre treu. Sie hat seither geschlossen jegliches militärisches Engagement Deutschlands jenseits rein humanitärer Maßnahmen abgelehnt.

Die politischen und verfassungsrechtlichen Beschränkungen der deutschen Sicherheitspolitik zu Beginn der 1990er Jahre hatten wesentlichen Einfluss auf den politischen Gestaltungswillen Deutschlands gegenüber der sich entwickelnden Funktion der NATO im Bereich des militärischen Krisenmanagements. Hanns Maull weist darauf hin, dass sich die bevorzugten Instrumente der deutschen und europäischen Diplomatie – multinationale Konferenzen unter Einschluss der Konfliktparteien, Waffenstillstandsvereinbarungen und Beobachtermissionen – mit dem Ausbruch des Bürgerkriegs in Bosnien-Herzegowina als wirkungslos erwiesen. Damit wurden auch die politischen Gestaltungsmöglichkeiten der deutschen Politik stark eingeschränkt, solange man nicht willens und/oder in der Lage war, auch im militärischen Bereich einen Beitrag zu leisten.⁷⁹⁶ In den folgenden Jahren konzentrierte sich das Handeln der sicherheitspolitischen Akteure in Deutschland darauf, diese Restriktionen Schritt für Schritt abzubauen.⁷⁹⁷

5.2.2 *Der Weg der NATO vom strategischen Konzept 1991 in den bosnischen Bürgerkrieg*

5.2.2.1 *Die Neuformulierung der NATO-Strategie 1991*

Die Überarbeitung der bis dahin gültigen politischen und militärischen Strategie der NATO von 1967 fand nach dem Fall der Berliner Mauer und vor dem Hintergrund der neuen Politik der sowjetischen Führung in einer Zeit des Übergangs statt. Dementsprechend konzentrierte sich die Diskussion innerhalb des Bündnisses auf die Frage, inwiefern die Organisation sich wie in der Vergangenheit auf die kollektive Verteidigung gegenüber der Sowjetunion kon-

⁷⁹⁴ Vgl. ebd., S.112-27.

⁷⁹⁵ Vgl. ebd., S.127-38.

⁷⁹⁶ Vgl. Maull, Germany in the Yugoslav Crisis, S.105 sowie Koslowski, Gerd (1995), Die NATO und der Krieg in Bosnien-Herzegowina, Vierow, SH-Verlag, S.58.

⁷⁹⁷ Vgl. Baumann und Hellmann, Germany and the Use of Military Force.

zentrieren sollte oder den sich abzeichnenden Veränderungen im internationalen System Rechnung zu tragen habe.⁷⁹⁸

Trotz der im vorherigen Abschnitt angesprochenen politischen und verfassungsrechtlichen Beschränkungen nahm Deutschland keine völlig passive Rolle in dem Prozess ein. Auch deutsche militärische Vertreter in der NATO beteiligten sich an der Diskussion um eine Neuausrichtung der Allianz nach dem Ende des Kalten Krieges. So übernahm beispielsweise der deutsche Oberst Klaus Wittmann mit der Formulierung eines Strategiepapiers die intellektuelle Führung bei den konzeptionellen Überlegungen innerhalb der Allianz, die den Boden für flexiblere und mobilere NATO-Streitkräfte im Rahmen des Krisenmanagements bereiten sollten.⁷⁹⁹

Die militärische Führung des BMVg befürwortete die Neuausrichtung der Bundeswehr auf das internationale Krisenmanagement bereits zu einem frühen Zeitpunkt.⁸⁰⁰ Mitte 1991 begannen die deutschen Inspektoren der drei Teilstreitkräfte damit, Konzepte für *out-of-area* Missionen der Bundeswehr auszuarbeiten. Auch der damalige Generalinspekteur Dieter Weltershof sprach sich für das militärische Krisenmanagement als Teil des Aufgabenkatalogs der NATO und der Bundeswehr aus.⁸⁰¹ Die Bundeswehrführung räumte dem Krisenmanagement und den friedenserhaltenden Operationen im Rahmen der Vereinten Nationen breiten Raum in den internen Publikationen ein. Noch vor der Veröffentlichung der Verteidigungspolitischen Richtlinien (VPR) von 1992 präsentierten der damalige Verteidigungsminister Gerhard Stoltenberg und der Generalinspekteur, General Klaus Naumann, militärpolitische und militärstrategische Richtlinien für die Umstrukturierung der Bundeswehr im Zusammenhang kollektiver Systeme des Krisen- und Konfliktmanagements. Diese Richtlinien wurden jedoch zunächst

⁷⁹⁸ Vgl. de Wijk, NATO on the Brink of a New Millennium.

⁷⁹⁹ So die Einschätzung Rob de Wijks; ebd., S.16. Das so genannte Wittmann-Papier wurde allerdings nicht auf Weisung Bonns – durch das Außen- oder Verteidigungsministerium – verfasst, sondern stellte einen eigenständigen Diskussionsbeitrag dar. Vgl. Masala, Carlo (2003), Den Blick nach Süden? Die NATO im Mittelmeerraum (1990-2003), Baden-Baden, Nomos, S.84-87. De Wijk misst dem Papier dennoch eine „important catalytic role in changing the mind-set of a broad group of people who prepare policy“ zu. Wittmann selbst unterstreicht, dass die NATO-Militärs den Veränderungsprozess in dieser Zeit selbst aktiv mit vorangetrieben hätten und nicht, wie oft unterstellt, einem *Worst-Case*-Szenario verhaftet geblieben wären. Wittmann, The Road to NATO's New Strategic Concept, S.221. Eine ähnliche Einschätzung vertritt auch General a.D. Klaus Naumann im Interview mit dem Autor.

⁸⁰⁰ Die militärische Führungsebene schließt die Generalität, den Generalinspekteur, die Inspektoren der Teilstreitkräfte sowie deren jeweilige Stellvertreter ein. Diese Aussage kann sich allerdings nicht auf eine umfassende Befragung der damals beteiligten Offiziere beziehen, sondern stützt sich auf die Einschätzungen einiger Interviewpartner aus dem BMVg. Persönliche Interviews. In den Gesprächen ergab sich ein Bild, wonach die Bundeswehr *als Institution* in der ersten Hälfte der 1990er Jahre keine einheitliche Position vertrat. Nach Darstellung eines Interviewpartners spielte die Generationenfrage dabei eine Rolle. Die ältere Generation der Offiziere, die in den Denkstrukturen des Kalten Krieges ihre Ausbildung und Sozialisation erfahren hatte, blieb gegenüber den neuen Anforderungen reservierter.

⁸⁰¹ Vgl. Otte, A Rising Middle Power? S.99.

im Bundeskabinett abgelehnt, unter anderem, weil sie auch die Rohstoffsicherung als Teil der militärischen Sicherheitsvorsorge definierten.⁸⁰²

Der politische Prozess im Vorfeld und während des NATO-Gipfels in Rom brachte ein Strategiedokument hervor, das den Schwerpunkt weiterhin auf die traditionelle Aufgabe der kollektiven Verteidigung legte. Im politischen Teil des Dokuments taucht der Begriff des Krisenmanagements nur im Zusammenhang mit Artikel 5 des Washingtoner Vertrages auf und darüber hinausgehend lediglich in einem nichtmilitärischen Zusammenhang.⁸⁰³ Unter dem Eindruck der sich bereits abzeichnenden Jugoslawienkrise stellte das Dokument die Gefahr politischer Instabilitäten durch soziale, politische und ökonomische Zerfallprozesse sowie durch ethnische Rivalitäten heraus. Daraus wurde allerdings kein Mandat für ein militärisches Eingreifen außerhalb des Bündnisgebietes abgeleitet.⁸⁰⁴ Vor dem Hintergrund einer weiterhin möglichen Bedrohung durch die Sowjetunion (seit Dezember 1991 durch Russland) war das Strategiedokument „still completely attuned to defence against a large offensive“.⁸⁰⁵ Trotz des Festhaltens an der kollektiven Verteidigung als der dominierenden Aufgabe⁸⁰⁶ sah die Strategie von 1991 bereits wichtige Änderungen gegenüber dem Status quo des Kalten Krieges vor. Zu diesen Veränderungen zählen insbesondere die Herabstufung der so genannten Vorneverteidigung zugunsten einer flexibleren militärischen Strategie und die damit zusammenhängende Neueinteilung des Streitkräftedispositivs (*force posture*) in Krisenreaktions-, Hauptverteidigungs- und Verstärkungskräfte,⁸⁰⁷ die kurz darauf unter Verteidigungsminister Volker Rühle auch für die Bundeswehr umgesetzt wurde.

⁸⁰² Vgl. ebd., S.99-100.

⁸⁰³ Die Aufgabe der Allianz, „to help manage crises affecting the security of the Allies“ in Teil III des Dokuments steht in einem Absatz, der sich dem Dialog, der Kooperation sowie den vertrauensbildenden Maßnahmen unter den europäischen Staaten widmet, „underpinned by its commitment to an effective collective defence capability.“ Vgl. Absatz 25 des Strategiepapiers. NATO (7.-8.11.1991), The Alliance's New Strategic Concept. Agreed by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Rome, Rom.

⁸⁰⁴ Im Katalog zukünftiger „fundamentaler“ Sicherheitsaufgaben taucht das militärische Krisenmanagement nicht auf.

⁸⁰⁵ de Wijk, NATO on the Brink of a New Millennium, S.46.

⁸⁰⁶ Ein weiteres wesentliches Themenfeld ist die Abrüstung in Europa und in diesem Zusammenhang der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (VKSE).

⁸⁰⁷ Zum Krisenmanagement heißt es im militärischen Teil der Strategie: „The success of Alliance policy will require a coherent approach determined by the Alliance's political authorities choosing and co-ordinating appropriate crisis management measures as required from a range of political and other measures, including those in the military field.“ NATO, The Alliance's New Strategic Concept (7.-8.11.1991), Absatz 32. Aus dem vorgelagerten politischen Kontext ergibt sich jedoch auch hier ein vorrangiger Bezug zur kollektiven Verteidigung.

5.2.2.2 *Der Jugoslawienkonflikt und die europäische Sicherheit: Problemlagen und Interdependenzen*

Aus Sicht der USA sowie der westeuropäischen Staaten hatte Jugoslawien seine strategische Bedeutung nach dem Ende des Kalten Krieges weitgehend eingebüßt. Während vor 1989 die meisten Krisenszenarien im Ost-West-Verhältnis ihren Ausgangspunkt noch in Berlin oder im blockfreien Jugoslawien nahmen, verlagerte sich die internationale Aufmerksamkeit nach dem Fall des Eisernen Vorhangs in die Mitte Europas (deutsche Vereinigung, Transformationsprozesse in Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei), in die auseinanderbrechende Sowjetunion und in den Nahen Osten.⁸⁰⁸ Der gewaltsame Auflösungsprozess der jugoslawischen Föderation wurde im Westen zunächst als ein begrenzter bzw. begrenzbarer Konflikt interpretiert, der weder das Potential einer umfassenden Bedrohung hatte, noch die Gefahr negativer Auswirkungen auf die Außenwelt barg.⁸⁰⁹ Diese Perspektive herrschte trotz der geographischen Nähe und historisch-kulturellen Verbindungen zu der Region anfangs auch in der Bundesrepublik Deutschland vor.⁸¹⁰ Hinzu kam, dass es 1991 zunächst noch einen transatlantischen Konsens gab, wonach das gemeinsame Ziel der Erhalt Jugoslawiens war und der Konflikt zudem primär als eine europäische Angelegenheit betrachtet wurde. Der berühmte Ausruf des damaligen luxemburgischen Außenministers, Jacques Poos, dass nun die „Stunde Europas“ gekommen sei, war Ausdruck dieses Konsenses sowie der völligen Unterschätzung der Problemlagen in dem Konflikt. Das Ziel, den Prinzipien der europäischen Integration auch in Südosteuropa Geltung zu verschaffen, sollte sich als sehr viel schwieriger erweisen, als ursprünglich gedacht.⁸¹¹

Die Einsicht in die Zusammenhänge zwischen dem Jugoslawien-Konflikt und der Zukunft der europäischen Ordnung setzte sich bei den relevanten Akteuren erst nach und nach durch. Rückblickend lässt sich leicht sagen, dass diese Interdependenzen bereits von Anfang an bestanden – und sie wurden von einigen Beobachtern bereits 1991 und 1992 benannt und öffentlich zur Diskussion gestellt. Der erste Zusammenhang bezieht sich auf die potentiell zerstörerischen Rückwirkungen der eskalierenden Gewalt auf dem Balkan auf den europäischen Integrationsprozess. Uwe Nerlich hat darauf hingewiesen, dass es auch unter den neuen politi-

⁸⁰⁸ Vgl. Rupnik, Jacques (1999), „Die Welt im Balkanspiegel: das Agieren der Großmächte,“ in: Melcic, Dunja (Hrsg.), *Der Jugoslawien-Krieg. Handbuch zur Vorgeschichte, Verlauf und Konsequenzen*, Opladen und Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, S.463-77, hier: S.471.

⁸⁰⁹ Vgl. Nerlich, Uwe (1992), „Militärisch relevante Gefahren in künftigen Konstellationen,“ in: Heydrich, Wolfgang, et al. (Hrsg.), *Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente*, Baden-Baden, Nomos, S.257-86, hier: S.270.

⁸¹⁰ Vgl. Ullmann, Richard H. (1996), „The Wars in Yugoslavia and the International System after the Cold War,“ in: Ullmann, Richard H. (Hrsg.), *The World and Yugoslavia's Wars*, New York, Council on Foreign Relations, S.9-41, hier: S.16.

⁸¹¹ Vgl. Rupnik, Die Welt im Balkanspiegel, S.464.

schen und strategischen Bedingungen nach 1990 keine wirklich begrenzten Konflikte mehr geben könne, da die Wirksamkeit europäischer Institutionen und der ihnen zugrunde liegenden Prinzipien und Normen bei jedem Konflikt in Europa automatisch zur Disposition stehen würden.⁸¹² Da sich die Legitimität politischen Handelns vor allem auch aus der erfolgreichen Realisierung der propagierten Ordnungs- und Wertvorstellungen und der sich daraus ergebenden Interessen speist, können die mit diesen Vorstellungen verbundenen Regierungen, Institutionen und Verfassungssysteme großen Schaden nehmen, wenn sie die gestellten Aufgaben nicht erfüllen.⁸¹³ Angesichts des offensichtlichen Versagens der europäischen Ordnung in Jugoslawien könne – im Extremfall – „das auf Gewaltverzicht und Unteilbarkeit europäischer Sicherheit gegründete System kollektiver Sicherheit rascher politischer Zerstörung entgegengehen“, so Nerlich.⁸¹⁴

Der zweite zentrale Zusammenhang zwischen der eskalierenden Gewalt auf dem Balkan und der europäischen und internationalen Ordnung ergab sich aus der Gefahr des Aufstiegs des ethnisch definierten Nationalismus zu einem tragenden Prinzip der Politik. „Der Ethno-Nationalismus“, so die Einschätzung von Maull, „kann Loyalitäten binden und soziale Energien mobilisieren; er verfügt damit über ein enormes Zerstörungspotential.“⁸¹⁵ Dieses Zerstörungspotential kann sich dabei sowohl auf die von ihm betroffene Gesellschaft beziehen (vertikale Dimension), als auch auf die Gefahr der Ausbreitung auf andere Gesellschaften mit ähnlich gelagerten Konflikten (horizontale Dimension). Die Existenz zahlreicher weiterer Nationalitätenkonflikte in Europa war und ist unstrittig, auch wenn die Einschätzungen über die tatsächlichen Eskalationspotentiale im Einzelfall stark variierten.⁸¹⁶ Als Beispiele lassen sich die Probleme der ungarischen Minderheiten in der Wojwodina, in Rumänien und in der Tschechoslowakei anführen, die nach dem Ersten Weltkrieg durch den Vertrag von Trianon geschaffen wurden⁸¹⁷ sowie die Beziehungen Mazedoniens zu Serbien, Griechenland und Bulgarien (mit griechischen und bulgarischen Minderheiten in Mazedonien).⁸¹⁸ Darüber hinaus sahen einige Beobachter auch die Gefahr einer zunehmenden Polarisierung und Islamisie-

⁸¹² Nerlich, Militärisch relevante Gefahren in künftigen Konstellationen, S.264.

⁸¹³ Vgl. Becher, Klaus (1995), „Nationalitätenkonflikte auf dem Balkan,“ in: Kaiser, Karl und Maull, Hanns W. (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik. Band 2: Herausforderungen, München, R. Oldenbourg Verlag, S.137-55, hier: S.138. Vgl. ähnlich auch Rupnik, Die Welt im Balkanspiegel, S.463.

⁸¹⁴ Nerlich, Militärisch relevante Gefahren in künftigen Konstellationen, S.272.

⁸¹⁵ Maull, Hanns W. (1995), „Internationale Politik zwischen Integration und Verfall,“ in: Kaiser, Karl und Maull, Hanns W. (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik. Band 2: Herausforderungen, München, R. Oldenbourg Verlag, S.1-22, hier: S.20.

⁸¹⁶ Vgl. Becher, Nationalitätenkonflikte auf dem Balkan, S.137. Vgl. aus der späteren Perspektive der Kosovo-Krise auch Independent International Commission on Kosovo (2000), The Kosovo Report. Conflict, International Response, Lessons Learned, Oxford, Oxford University Press, S.8.

⁸¹⁷ Vgl. Becher, Nationalitätenkonflikte auf dem Balkan, S.146.

⁸¹⁸ Vgl. Ullmann, The Wars in Yugoslavia and the International System after the Cold War, S.20.

rung in der Türkei mit entsprechend negativen Auswirkungen auf das westlich-türkische Verhältnis in der NATO.⁸¹⁹ Ein zusätzliches Eskalationspotential ergab sich aus der Parallelität der staatlichen Zerfallsprozesse in Jugoslawien und in der Sowjetunion: „Nicht zuletzt die Querverbindungen der Entwicklungen auf dem Balkan zur Lage in der ehemaligen Sowjetunion und ihre Implikationen für das Verhältnis Europas zur islamischen Welt verleihen den Konfliktrisiken auf dem Balkan besondere Relevanz für die internationale Politik“, so die Einschätzung von Klaus Becher.⁸²⁰

Heute wissen wir, dass sich diese Szenarien weitgehend nicht bewahrheitet haben, und bereits unmittelbar nach dem Ende des Ost-West-Konflikts mochten sie einigen Beobachtern als pessimistische Schwarzmalerei erscheinen. Dass der aufkeimende ethnische Nationalismus in Jugoslawien – und dessen gewaltsame Manifestation – jedoch die Gefahr der Verschärfung anderer Nationalitätenkonflikte in Europa barg, war offensichtlich und wurde auch von den politisch Handelnden erkannt. So erklärte Bundeskanzler Helmut Kohl im April 1992: „Indem wir Brände [in Jugoslawien] löschen, verhüten wir, dass die Funken auf andere Teile Europas überspringen.“⁸²¹ Für Deutschland kam hinzu, dass es von den Entwicklungen auf dem Balkan bereits unmittelbarer betroffen war, als die meisten seiner transatlantischen und europäischen Partner. Diese direkte Betroffenheit ergab sich neben der geographischen Nähe vor allem aus dem Umstand, dass in Deutschland damals zirka 750.000 mehrheitlich kroatisch-jugoslawische Immigranten lebten, zu denen bis 1995 noch einmal 350.000 Flüchtlinge des Bürgerkriegs hinzukamen.⁸²²

Die Konfliktlagen auf dem Balkan unterschieden sich von den Problemen in Mitteleuropa (vgl. Abschnitt 4.1.1.) in einigen zentralen Aspekten und erzeugten daher einen spezifischen funktionalen Anpassungsdruck für die euro-atlantischen Sicherheitsinstitutionen. Anders als in Mitteleuropa waren wirtschaftliche Faktoren nicht ursächlich für die Konflikte, sondern wirkten lediglich verstärkend. Die Balkan-Konflikte hatten von Anfang an eine dominante machtpolitische Komponente, die sich auf das Erbe des zerfallenden Vielvölkerstaates Jugoslawien richtete. Die ethnischen Unterschiede boten sich dabei für einige wichtige Akteure als Instrument zur Mobilisierung machtpolitischer Ressourcen an und wurden schließlich auch ausgiebig genutzt. Vor diesem Hintergrund blieb das Konfliktlösungspotential wirtschaftlicher Anreize – auf die sich das Instrumentarium der Europäischen Gemeinschaft Anfang der

⁸¹⁹ Vgl. Brown, Aktuelle und potentielle Konfliktmöglichkeiten in Südosteuropa, S.405.

⁸²⁰ Becher, Nationalitätenkonflikte auf dem Balkan, S.148.

⁸²¹ Kohl, Helmut (3.4.1992), „Zielvorstellungen und Chancen für die Zukunft Europas. Rede des Bundeskanzlers am 3. April 1992 vor dem Bertelsmann-Forum,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1992(38), S.353-56.

⁸²² Vgl. Rupnik, Die Welt im Balkanspiegel, S.468; Becher, Nationalitätenkonflikte auf dem Balkan, S.147.

1990er Jahre weitgehend beschränkte – wirkungslos und musste um eine sicherheitspolitische und militärische Komponente erweitert werden.⁸²³ Der Druck zur Entwicklung entsprechender militärischer Kapazitäten, zunächst in der NATO und später auch in der Europäischen Union, war die Konsequenz dieser besonderen Problemlagen.

5.2.2.3 *Krisenmanagement als neue Funktion der europäischen Sicherheitsinstitutionen und der Bundeswehr*

Der Jugoslawienkonflikt hatte wesentlichen Einfluss auf die sicherheitspolitische Diskussion in Deutschland. Vor allem bestärkte er das Bemühen von Verteidigungsminister Rühle, die bereits von seinem Vorgänger eingeleitete Politik fortzusetzen, um die Bundeswehr auch auf Einsätze im internationalen Krisenmanagement vorzubereiten. Noch als Generalsekretär der CDU leitete er aus den Erfahrungen des Zweiten Golfkriegs (1991) die Forderung ab, Deutschland müsse seine fehlende Bereitschaft zur Teilnahme an *out-of-area* Operationen der NATO überdenken.⁸²⁴ Auch die Allianz müsse sich entsprechend reformieren. Insbesondere müsse die NATO über Fähigkeiten verfügen, um Krisen und Konflikte zu bewältigen, die hinsichtlich des Ortes, der Dauer und der Intensität stark variieren können.⁸²⁵

In der Frage nach dem Spektrum für mögliche Einsätze der Bundeswehr im Krisenmanagement blieb die Position des Verteidigungsministers jedoch mit Blick auf die innenpolitischen Beschränkungen zurückhaltend. Im Frühjahr 1992 urteilte Rühle, dass Kampfeinsätze deutscher Soldaten auf lange Sicht – er sprach konkret von einem Zeitraum von zehn Jahren – nicht in Frage kämen: „Ich sehe nicht, dass Deutschland psychologisch, was die Bevölkerung angeht, und dass die Armee materiell für so etwas bereit wäre.“⁸²⁶ Die Deutschen hätten in den letzten vierzig Jahren Instinkte der Zurückhaltung entwickelt, die nicht von oben her wegkommandiert werden könnten, so die Argumentation des Verteidigungsministers. Darüber hinaus vertrat Rühle bis 1995 ebenso wie der Bundeskanzler und sein Außenminister die Position, dass deutsche Soldaten im Ausland nicht dort stationiert werden sollten, wo im Zweiten Weltkrieg deutsche Truppen einmarschiert waren. Sie würden dort wenig zur Konflikt-Deeskalation beitragen und seien darüber hinaus besonderen Gefahren ausgesetzt.

Trotz dieser Beschränkungen sahen die Verteidigungspolitischen Richtlinien, die 1992 vom Verteidigungsminister veröffentlicht wurden, auch friedens erzwingende Einsätze der Bun-

⁸²³ Vgl. Brown, Aktuelle und potentielle Konfliktmöglichkeiten in Südosteuropa, S.401.

⁸²⁴ Vgl. Duffield, World Power Forsaken, S.181.

⁸²⁵ Rühle, Shaping Euro-Atlantic Policies, S.136.

⁸²⁶ Zitiert nach FAZ (9.5.1992), Rühle kritisiert die bisherige Politik im Verteidigungsministerium.

deswehr vor.⁸²⁷ Die Bundesrepublik müsse sich an der Erfüllung des gesamten Spektrums der so genannten Petersberg-Aufgaben beteiligen können.⁸²⁸ Vor diesem Hintergrund sollten die neu geschaffenen Krisenreaktionskräfte den planerischen Schwerpunkt der neuen Bundeswehr bilden. Ein legitimierendes Mandat der Vereinten Nationen oder der KSZE wurde für Einsätze im Bereich des *peace enforcement* als Voraussetzung formuliert.⁸²⁹

Die VPR konstatierten ferner, dass sich die Allianz verstärkt dem Krisenmanagement widmen müsse, um ihre sicherheitspolitische Relevanz in Europa nicht zu verlieren. „In ihrer Schutzfunktion wird die NATO daher mehr Relevanz für Krisen und Konflikte im erweiterten geographischen Umfeld entwickeln müssen, um Stabilitätsanker für ganz Europa zu bleiben.“⁸³⁰

Das politische und militärische Krisen- und Konfliktmanagement „im erweiterten geographischen Umfeld“ stehe somit eindeutig im Vordergrund der Maßnahmen zur Sicherheitsvorsorge.⁸³¹ Aus dem erweiterten Aufgabenspektrum der NATO und der WEU leitete der Verteidigungsminister auch weitreichende Konsequenzen für die zukünftigen Strukturen der Bundeswehr ab. Mit der Teilnahme Deutschlands am internationalen Krisenmanagement wurde Gewicht und Einfluss Deutschlands in der internationalen Politik verbunden: „Qualität und Quantität der Beiträge [der Bundeswehr] bestimmen den politischen Handlungsspielraum

⁸²⁷ Verteidigungsminister Rühle ließ die VPR 1992 in Eigenregie von seinem Ministerium konzipieren, ohne sie zuvor förmlich vom Bundeskabinett billigen zu lassen. Vgl. Otte, *A Rising Middle Power?* S.100. Darin unterschieden sich die VPR 1992 von den früheren Verteidigungspolitischen Richtlinien (ein weiterer Unterschied bestand darin, dass die früheren Dokumente nicht öffentlich gemacht wurden). Ein Grund für dieses Vorgehen lag laut darin begründet, dass das Auswärtige Amt – in geringerem Maße auch das Bundeskanzleramt – den Schritt hin zum Krisenmanagement noch nicht mitgehen wollte. Persönliches Interview.

⁸²⁸ Die „Petersberg-Aufgaben“ – fixiert in der Petersberg-Erklärung der WEU vom 19. Juni 1992 – beschreiben erstmals das Spektrum im Bereich des Krisenmanagements, welches die Mitgliedstaaten der WEU in Zukunft abdecken können sollten. Es umfaßt „humanitarian and rescue tasks; peacekeeping tasks, [...] tasks of combat forces in crisis-management, including peacemaking“. Vgl. WEU (19.6.1992), Petersberg Declaration. Western European Union Council of Ministers, Bonn. Die Petersberg-Erklärung hatte potentiell weitreichende Implikationen auch für die deutsche Sicherheitspolitik, wiewohl dieser Aspekt in Deutschland scheinbar nur wenig zur Kenntnis genommen wurde. Das Spektrum der Krisenmanagement-Aufgaben schloss bereits die Möglichkeit von Kampfeinsätzen zu einem Zeitpunkt ein, als in Deutschland sogar noch die Beteiligung der Bundeswehr an friedenserhaltenden Einsätzen der Vereinten Nationen politisch umstritten war. Ein hoher deutscher Diplomat gesteht rückblickend ein, dass man die militärischen Aspekte der Petersberg-Erklärung damals „nicht so ernst genommen“ habe, während die Tragweite dieser Richtungsentscheidung erst später erkannt worden sei. Aus Sicht der Bundesregierung sei das Dokument in erster Linie als europapolitische Erklärung begriffen worden, mit dem die Stellung der WEU aufgewertet werden sollte. Persönliches Interview. Dagegen lagen die militärischen Aspekte der Petersberg-Erklärung durchaus auf der oben dargestellten Linie des BMVg. So haben Vertreter der Bundeswehr an der ersten Formulierung des Petersberg-Spektrums maßgeblich mitgewirkt, die aus einem Treffen der WEU-Stabschefs auf Einladung des deutschen Generalinspektors im großen Konferenzraum des Bundeskanzleramtes hervorging. Interview des Autors mit General a.D. Klaus Naumann am 22.9.2005 in Berlin.

⁸²⁹ In dem Dokument ist in diesem Zusammenhang die Rede von der „Wiederherstellung der internationalen Sicherheit und des Völkerrechts.“ Bundesministerium der Verteidigung (26.11.1992), Verteidigungspolitische Richtlinien 1992, Bonn, Absatz 40.

⁸³⁰ Ebd., Absatz 33.

⁸³¹ Ebd., Absatz 25.

Deutschlands und das Gewicht, mit dem die deutschen Interessen international zur Geltung gebracht werden können.“⁸³²

Auf der internationalen Ebene der Bündnispartner führten die Ereignisse in Jugoslawien zum Beschluss der NATO-Außenminister vom Juni 1992, die KSZE bei friedenserhaltenden Maßnahmen zu unterstützen.⁸³³ Das Engagement der Vereinten Nationen in Bosnien – insbesondere im Rahmen der *United Nations Protection Force* (UNPROFOR) – wurde zum ersten Testfall der neuen *peacekeeping*-Funktion der NATO. Das militärische Engagement des Bündnisses hatte bald auch einen friedenserzwingenden Charakter, da sich die Allianz seit dem Juli 1992 an der Durchsetzung des VN-Embargos im ehemaligen Jugoslawien⁸³⁴, seit Oktober desselben Jahres an der Überwachung des jugoslawischen Luftraums und später an der Durchsetzung der Flugverbotszonen sowie der Luftunterstützung der UNPROFOR-Mission beteiligte.⁸³⁵

Die Bundesregierung unterstützte die Beteiligung der NATO und der WEU an den Überwachungsmaßnahmen zur Durchsetzung der VN-Resolutionen und beteiligte sich auch gegen innenpolitischen Widerstand daran. Verteidigungsminister Rühle begründete sein Drängen auf eine aktivere deutsche Rolle in diesem Zusammenhang nicht mit deutschen Sicherheitsinteressen im ehemaligen Jugoslawien, sondern mit bündnispolitischen Erwägungen. Am 22. Juli 1992 erklärte er vor dem Deutschen Bundestag: „Wenn alle anderen Nationen im Bündnis

⁸³² Ebd., Absatz 27.

⁸³³ Vgl. de Wijk, *NATO on the Brink of a New Millennium*, S.52-53. Auch nach dem Beschluss von Oslo konnten sich die Ständigen Vertreter im NATO-Rat nicht auf ein politisches Dokument zur Konkretisierung der neuen Aufgabe der Allianz im Bereich friedenserhaltender Maßnahmen einigen. Hingegen kam die Arbeit an dem militärischen Dokument – unter dem Titel MC 327 (*Military Planning Document for NATO Support to Peacekeeping*) – deutlich schneller voran. Nach Darstellung de Wijks haben deutsche Vertreter die Verteidigungsminister vor und während ihres Treffens am 22. Oktober 1992 dazu gedrängt, die Arbeiten an diesem militärischen Dokument voranzutreiben. Allerdings äußert der Autor nicht eindeutig, welche deutschen Vertreter er meint. de Wijk, *NATO on the Brink of a New Millennium*, S.62.

⁸³⁴ Zunächst im Rahmen der *Operation Monito* (vom 16. Juli 1992 bis zum 22. November 1992), dann an den beiden Folgeoperationen *Maritime Guard* (22. November 1992 bis 15. Juni 1993) und *Sharp Guard* (15. Juni 1993 bis 19. Juni 1996). Vgl. NATO (ohne Datum), *NATO Operation Maritime Guard*. Vgl. AFSOUTH Fact Sheets, <http://www.afsouth.nato.int>, (letzter Zugriff am 23.3.2005); NATO (ohne Datum), *Operation Sharp Guard*. AFSOUTH Fact Sheets, <http://www.afsouth.nato.int>, (letzter Zugriff am 23.3.2005).

⁸³⁵ Zunächst im Rahmen der *Operation Sky Monitor* (vom 16. Oktober 1992 bis zum 12. April 1993), darauf folgend mit der *Operation Deny Flight* vom 12. April 1993 bis zum Beginn des IFOR-Mandats in Bosnien-Herzegowina am 20. Dezember 1995. An der Operation waren die USA, die Niederlande, Frankreich, Großbritannien und später auch die Türkei beteiligt. Vgl. hierzu Gow, James (1997), *Triumph of the Lack of Will. International Diplomacy and the Yugoslav War*, London, Hurst & Company, S.133. Ähnlich wie auch die Missionen zu Wasser zeichnete sich das Engagement der NATO zu Luft durch eine schrittweise Steigerung des Zwangscharakters des Mandats aus. *Deny Flight* hatte die Aufgabe erstens zur Durchsetzung der Flugverbotszonen der Vereinten Nationen beizutragen, zweitens die UNPROFOR aus der Luft zu unterstützen (*close air support*) und schließlich drittens ab 1994 die von den VN beschlossenen militärischen Zwangsmaßnahmen als Reaktion auf serbische Angriffe auf die VN-Schutzzonen durchzuführen. Vgl. NATO (ohne Datum), *Operation Deny Flight*. AFSOUTH Fact Sheets, <http://www.afsouth.nato.int>, (letzter Zugriff am 23.3.2005). Diese Maßnahmen waren gedeckt durch die VN-Resolutionen 761 (vom August 1992) und 781 (vom Oktober 1992). Mit der Resolution 816 (vom März 1993) autorisierte der VN-Sicherheitsrat die NATO zur militärischen Durchsetzung der Flugverbotszonen.

von Dänemark bis Griechenland zu einer gemeinsamen Einschätzung kommen und die Schiffe und die Flugzeuge einen gemeinsamen Kurs steuern, dann kann sich Deutschland nicht sperren.“⁸³⁶ Die Bundesregierung sprach sich neben der Einhaltung und Durchsetzung der Sanktionen zu Wasser und zu Lande für weitere Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung aus, solange diese „unterhalb der Schwelle militärischer Gewaltanwendung“ blieben.⁸³⁷ Dazu zählte insbesondere die Einrichtung von Landkorridoren für Hilfslieferungen, die internationale Kontrolle schwerer serbischer Waffen sowie die Einrichtung von Schutzzonen für Flüchtlinge. Gleichzeitig wurde hervorgehoben, dass man nicht mit dem zu wünschenden Nachdruck auf diese Maßnahmen hinwirken könne, weil Deutschland auf die Frage nach einer deutschen Beteiligung „passen“ müsse.⁸³⁸

5.2.2.4 Der Schritt zu einem „robusten“ Engagement: Die Durchsetzung der Schutzzonen

Nach den Beschlüssen zur Durchsetzung der Sanktionen gegen das ehemalige Jugoslawien wurde der nächste Schritt zu einem robusten Engagement der NATO – ebenfalls eng angebunden an das Engagement der Vereinten Nationen – durch die Einrichtung von Schutzzonen durch den VN-Sicherheitsrat im April und Mai 1993 eingeleitet.⁸³⁹ Im Mai verständigten sich zunächst die USA, Großbritannien, Frankreich und Spanien außerhalb des NATO-Rahmens gemeinsam mit Russland in der *Washington Declaration* auf ein Aktionsprogramm zur militärischen Absicherung der Schutzzonen.⁸⁴⁰ Die drei genannten europäischen Länder waren zugleich die wesentlichen Truppensteller der UNPROFOR. Am 4. Juni ermächtigte der Sicherheitsrat darauf hin mit der Resolution 836 die VN-Mitgliedstaaten zur Durchführung „all necessary measures, through the use of air power, in and around the safe areas [...], to sup-

⁸³⁶ Zitiert nach Koslowski, *Die NATO und der Krieg in Bosnien-Herzegowina*, S.59. Wenig verklausuliert bedeutet diese Aussage, dass die Einschätzungen woanders getroffen werden und sich Deutschland aus rein bündnispolitischen Erwägungen heraus engagiert.

⁸³⁷ FAZ (8.8.1992), Rühle: ‚Man kann nicht durch Militärschläge die Probleme im ehemaligen Jugoslawien lösen‘.

⁸³⁸ FAZ (8.8.1992), Rühle: ‚Man kann nicht durch Militärschläge die Probleme im ehemaligen Jugoslawien lösen‘. Der Bericht beruft sich auf nicht genannte Quellen in der Bundesregierung.

⁸³⁹ Die Resolution 819 (vom 16. April 1993) erklärt die ostbosnische Stadt Srebrenica – als muslimische Enklave in von bosnischen Serben gehaltenen Gebiet – unter Katitel VII der VN-Charta als „safe area, which should be free from any armed attack or any other hostile act“. Kurze Zeit später werden in der Resolution 824 auch die Enklaven um Sarajevo, Tuzla, Zepa, Gorazde und Bihac zu Schutzzonen unter Kapitel VII der VN-Charta erklärt.

⁸⁴⁰ Die *Washington Declaration* offenbarte, dass die politisch und rechtlich bedingten Beschränkungen einer Beteiligung der Bundeswehr am Krisenmanagement zwangsläufig auch zu einem Verlust an politischem Einfluss der deutschen Politik führten. Vgl. Maull und Stahl, *Durch den Balkan nach Europa?* S.91. Neben Deutschland zeigten sich jedoch auch andere beteiligte NATO-Staaten enttäuscht, da in ihren Augen die USA ihre Verbündeten im Vorfeld nur unzureichend konsultiert hatten. Umstritten blieb innerhalb der NATO die Frage, wie der Schutz der *Safe Areas* militärisch zu gewährleisten sei. Vgl. Masala, *Den Blick nach Süden?* S.166.

port UNPROFOR in the performance of its tasks“.⁸⁴¹ Die Resolution enthielt damit das völkerrechtliche Mandat für ein militärisches Engagement der NATO. Am 12. Juni beschlossen zunächst die Außenminister der Allianz die grundsätzliche Bereitschaft zur Implementierung der Resolution 836. Diese Bereitschaft wurde am 3. und 9. August 1993 vom Nordatlantikrat durch den Beschluss zur Planung für Luftschläge gegen serbische Stellungen und Verbände, welche die Schutzzonen der Vereinten Nationen oder die VN-Blauhelme selbst angriffen, konkretisiert. Das Ergebnis war die so genannte „Zwei-Schlüssel“ Lösung, die militärische Maßnahmen der NATO an die doppelte Zustimmung des NATO-Rates *und* des Generalsekretärs der Vereinten Nationen band.⁸⁴² Dieses Arrangement war ein Kompromiss zwischen den USA, die ein entschiedenes Auftreten der internationalen Staatenwelt gegenüber den bosnischen Serben verlangten und den europäischen Truppenstellern der UNPROFOR, die aus Sorge um die Sicherheit ihrer Blauhelme deutlich zurückhaltender waren.⁸⁴³ Es bestand jedoch Konsens, dass sich die Allianz auf mögliche Luftangriffe beschränken sollte.

Nach Auffassung von Uwe Nerlich bedeutete der Beschluss vom August 1993 „unabhängig von seiner möglichen militärischen Umsetzung und deren Wirksamkeit einen wichtigen Schritt in der Entwicklung der kollektiven Sicherheitsfunktion der NATO“.⁸⁴⁴ Indem die Bündnispartner ihre Bereitschaft zur Durchführung von Luftschlägen bekundeten, weiteten sie das Aufgabenspektrum der Allianz über die in Oslo vereinbarte Unterstützung von friedenserhaltenden Einsätzen der VN in Richtung von Kampfeinsätzen aus. Dies geschah, ohne dass es dazu eine entsprechende vertragliche Veränderung der NATO-Grundlagen gegeben hätte.⁸⁴⁵

Die Grundsatzentscheidung der NATO vom August 1993, sich mit militärischen Mitteln im bosnischen Bürgerkrieg zum Schutz der *Safe Areas* stärker zu engagieren, kam in erster Linie

⁸⁴¹ United Nations Security Council (4.6.1993), Resolution 836(1993), S/RES/836, New York.

⁸⁴² Frankreich und Großbritannien zielten damit auch auf mehr eigene Einflussmöglichkeiten über den VN-Sicherheitsrat, in dem sie als ständige Mitglieder mit einem Vetorecht vertreten sind. Vgl. Gow, *Triumph of the Lack of Will*, S.137. Die USA machten dieses Zugeständnis nur widerwillig und unternahmen in der Folgezeit immer wieder den Versuch, das Zwei-Schlüsselsystem zu relativieren oder gar abzuschaffen, da sie es als Hindernis für ein entschlossenes Handeln des Bündnisses betrachteten.

⁸⁴³ Vgl. IHT (3.8.1993), U.S. Asks NATO Assent To Bomb Serbian Guns. Clinton Softens Talk of Going it Alone.

⁸⁴⁴ Nerlich, Uwe (1993), „Neue Sicherheitsfunktionen der NATO,“ in: *Europa-Archiv* 48(23), S.663-72, hier: S.669. Der Beschluss war beschränkt auf die Unterstützung von UNPROFOR und stützte sich auf die VN Resolutionen 770, 776 sowie 816 („authorizing member states to take all necessary measures“) und 836.

⁸⁴⁵ Vgl. Leuridijk, Dick A. (1996), *The United Nations and NATO in Former Yugoslavia, 1991-1996*, Den Haag, Netherlands Atlantic Commission, S.38. Darin und in dem Zwei-Schlüssel-Arrangement spiegelten sich weiterhin bestehende Meinungsunterschiede innerhalb der Allianz wider, wie weit man mit dem militärischen Druck am Ende wirklich gehen sollte. Von einigen Beobachtern wurden die Beschlüsse Anfang August als „verwirrend“ oder „unwägbare“ kritisiert. Vgl. NZZ (5.8.1993), Härtere Sprache der NATO zur Lage in Bosnien. Nur mühsam verdeckte Meinungsunterschiede der Allianz; FAZ (11.8.1993), Lauter Unwägbarkeiten vor einem ersten Einsatz. Verwirrende Entscheidungsstrukturen statt Entschlossenheit; IHT (11.8.1993), For NATO, The Perils of War by Committee; FT (6.8.1993), Allies remain hesitant over air strikes.

auf massiven Druck Washingtons zustande.⁸⁴⁶ Nachdem die USA ihre ursprüngliche Politik des *Lift & Strike* im Mai 1993 wegen des starken Widerstandes insbesondere aus Paris und London aufgegeben hatten, drängte Washington seine europäischen NATO-Partner zu einer entschlossenen Haltung gegenüber den bosnischen Serben.⁸⁴⁷ Die ersten Adressaten der amerikanischen Politik waren neben Russland auch Frankreich und Großbritannien als die wichtigsten Truppensteller der UNPROFOR in Bosnien-Herzegowina.

Vor diesem Hintergrund wurde das Gewicht der Bundesrepublik in den Entscheidungsprozessen der NATO durch den Umstand geschwächt, dass sie sich nicht an der UNPROFOR beteiligte. Bonn nahm eine vermittelnde Position zwischen den USA einerseits und Frankreich und Großbritannien andererseits ein. Die deutsche Regierung unterstützte gemeinsam mit der Türkei und den Niederlanden die amerikanische Initiative, dies jedoch unter dem allgemein gehaltenen Vorbehalt, dass die Interessen jener Länder gewahrt bleiben müssten, die Soldaten im Friedenseinsatz in Bosnien stationiert haben.⁸⁴⁸

5.3 Deutschland, die NATO und der Krieg in Bosnien-Herzegowina (1994-1995)

5.3.1 Das Gipfeltreffen der Allianz im Januar 1994

Die Zusammenkunft der Staats- und Regierungschefs der NATO im Januar 1994 wurde im Vorfeld als ein Gipfel grundlegender Planungsentscheidungen im Transformationsprozess der Allianz angelegt und sollte das wichtigste Treffen dieser Art seit Dekaden werden.⁸⁴⁹

Unter anderem standen die Entscheidungen über eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI) innerhalb der NATO, über das Konzept der Alliierten Streitkräftekommandos/ *Combined Joint Task Forces* (CJTF) sowie über die „Partnerschaft für den Frieden“ (*Partnership for Peace*, PfP) oben auf der Agenda.

⁸⁴⁶ Vgl. Maull, *Germany in the Yugoslav Crisis*, S.110.

⁸⁴⁷ *Lift and Strike* bezeichnet die Politik, das Waffenembargo gegen Bosnien aufzuheben, um somit den bosnischen Muslimen die Möglichkeit zu geben, das ungleiche, militärische Kräfteverhältnis gegenüber den bosnischen Serben und Kroaten aufzuheben. Dies sollte durch die Androhung und ggf. Durchführung militärischer Luftschläge der NATO gegen die bosnischen Serben ergänzt werden. Die USA befürworteten diese Politik, da Washington damit erhoffte, das Kräftegleichgewicht in Bosnien ohne den Einsatz amerikanischer Bodentruppen zugunsten einer Friedenslösung beeinflussen zu können. Vgl. hierzu Masala, *Den Blick nach Süden?* S.163-64. Großbritannien und Frankreich wendeten sich strikt gegen diese Politik, weil sie mit einer Eskalation der Gewalt in Bosnien rechneten und damit auch mit zunehmenden Risiken ihrer UNPROFOR-Soldaten. Dieser grundlegende Interessenkonflikt prägte die Bosnienpolitik der NATO bis zum Ende des Bürgerkriegs 1995. Vgl. hierzu beispielsweise Allin, Dana H. (2002), *NATO's Balkan Interventions* (Adelphi Paper No. 347), Oxford, Oxford University Press, S.24. Die Bundesregierung hat die *Lift and Strike* Politik der USA unterstützt, jedoch Alleingänge in der Europäischen Union vermieden. Vgl. Kirste, *Rollentheorie und Außenpolitikanalyse*, S.391-94.

⁸⁴⁸ Vgl. Koslowski, *Die NATO und der Krieg in Bosnien-Herzegowina*, S.70; Maull, *Germany in the Yugoslav Crisis*, S.110.

⁸⁴⁹ de Wijk, *NATO on the Brink of a New Millennium*, S.81.

Darüber hinaus unterbreitete die US-Regierung Vorschläge, um die Effektivität der NATO im Bereich des militärischen Krisenmanagements zu verbessern: „NATO had to become the most important instrument for avoiding a new Bosnia“.⁸⁵⁰ Im Zusammenhang mit dem bosnischen Bürgerkrieg sprach sich die Clinton-Administration erneut dafür aus, den Druck auf die Serben zu erhöhen und mahnte die Bündnispartner, sich auf Luftangriffe einzustellen.⁸⁵¹ Von deutscher Seite kam verhaltene Unterstützung für die Initiative des amerikanischen Präsidenten. Am 12. Januar 1994 zitierte die *Süddeutsche Zeitung* Diplomatenkreise in Brüssel, wonach die Bundesregierung dem amerikanischen Präsidenten in Bezug auf Bosnien beipflichtet habe. Die NATO sei an einem Punkt angelangt, „an dem bestimmte Dinge nicht mehr länger hingenommen werden sollten.“⁸⁵²

Da das Thema in der NATO ein hohes Konfliktpotential barg, waren die USA darum bemüht, den Konsens über die anderen politischen Initiativen nicht durch einen Streit über Bosnien zu gefährden.⁸⁵³ Konkrete Entscheidungen zu den Aufgaben der NATO im militärischen Krisenmanagement im Allgemeinen und in Bosnien im Besonderen brachte der Gipfel am Ende daher nicht.⁸⁵⁴ Von größerer Relevanz sowohl für die deutsche Sicherheitspolitik als auch für das Nordatlantische Bündnis waren hingegen die politischen Auswirkungen der Ereignisse in Bosnien.

Kurz vor dem Gipfeltreffen hatte Präsident Clinton seine Vision eines „Europe undivided, peaceful and democratic“ dargelegt. Die amerikanische Initiative der Partnerschaft für den Frieden war ein wesentlicher Bestandteil der Strategie, die NATO gegenüber den Staaten Mittelost-, Ost- und Südosteuropas zu öffnen. Da eines der wesentlichen PfP-Themen die Kooperation auf dem Gebiet multinationaler friedenserhaltender Einsätze war, bedrohte das Unvermögen der westlichen Staatengemeinschaft in Bosnien auch die Glaubwürdigkeit der Partnerschaft für den Frieden.⁸⁵⁵ Auch in den anderen Punkten der Gipfel-Agenda drohte Bosnien eine Einigung zu erschweren: „As long as the war continued, NATO remained divided, further dimming any prospect for using the alliance to help integrate the other parts of

⁸⁵⁰ Ebd., S.74.

⁸⁵¹ SZ (12.1.1994), Clinton drängt die NATO zu Luftangriffen in Bosnien.

⁸⁵² Ebd.

⁸⁵³ „The Americans want to make this a fair-weather summit“, so beschrieb William Drozdiak die Situation. IHT (15.11.1993), A Balkan Cloud Over NATO. War Could Upset Outlook for Smooth Summit. Wichtiger Gegenspieler war in dieser Frage Frankreich, das sich im Vorfeld des Gipfels stark darum bemühte, der Bosnienfrage mehr Raum zu geben. Vgl. IHT (8.1.1994), NATO Boss Expects Support on Bosnia.

⁸⁵⁴ NATO, Declaration of the Heads of State and Government (11.1.1994), Absatz 7. Eine gewisse Konzeptionslosigkeit der NATO im Bereich des militärischen Krisenmanagements – vor dem Hintergrund des Fehlens eines Konsenses unter den Mitgliedstaaten – wird auch dadurch belegt, dass es den politischen Gremien der Allianz trotz entsprechender Verhandlungen zu diesem Zeitpunkt noch nicht gelungen war, ein politisches Dokument zur Rolle der NATO im Bereich friedenserhaltender Maßnahmen (*peacekeeping*) zu formulieren.

⁸⁵⁵ Vgl. Kaufmann, NATO and the former Yugoslavia, S.211.

Europe.“⁸⁵⁶ Schließlich stand mit dem bosnischen Bürgerkrieg auch das amerikanische Engagement in der NATO zur Disposition. Auf einer Europareise, die der Vorbereitung des Gipfels im Januar dienen sollte, hatte der amerikanische Sicherheitsberater des Präsidenten, Anthony Lake, davor gewarnt, dass in Bosnien auch die Zukunft der Atlantischen Allianz auf dem Spiel stehen könnte. Sofern nichts geschehe und die bosnische Hauptstadt Sarajevo falle, wäre das Gipfeltreffen im Januar eine Farce und die transatlantischen Beziehungen wären schwer beschädigt.⁸⁵⁷ Diese Bemerkung mag auch ein bewusstes Druckmittel gewesen sein, um die europäischen Verbündeten zu einem entschiedeneren Vorgehen gegen die bosnischen Serben zu drängen. Sie hatte jedoch einen realen Hintergrund im Zusammenhang mit der amerikanischen Innenpolitik. Bereits im Frühjahr 1993 hatten die beiden einflussreichen Senatoren Bob Dole und Richard Lugar offen die amerikanische Unterstützung für die NATO mit deren Handeln in Bosnien verknüpft: „The inability of NATO to act effectively [in Bosnia] is bound to raise grave doubts among both the American people and the Congress about whether the enormous yearly investment we make in NATO is reaping sufficient benefits.“⁸⁵⁸

Der enge Zusammenhang zwischen den krisenhaften Entwicklungen auf dem Balkan und den weitreichenden Entscheidungen über die Zukunft der NATO war auch den deutschen Entscheidungsträgern bewusst. Kurz vor dem Brüsseler NATO-Gipfel mahnte Rühe, dass die Allianz am ehesten intakt gehalten werde, „indem wir das Bündnis auf neue Aufgaben ausrichten. Die NATO strahlt in ihrer stabilisierenden Wirkung auf den ganzen Kontinent aus“.⁸⁵⁹ Für den Verteidigungsminister hing darüber hinaus die deutsche Einbindung in die reformierten militärischen Bündnisstrukturen und damit die deutsche Einflussnahme auf den künftigen Kurs der NATO von einem signifikanten Beitrag der Bundeswehr zum gemeinsamen Krisenmanagement ab. Der Brüsseler Gipfel hatte offiziell das neue Konzept der *Combined Joint Task Forces* beschlossen, um die militärischen Strukturen von NATO und WEU besser miteinander zu verzahnen. Das CJTF-Konzept stellte einen zentralen Baustein der Strukturreformen dar, „to reflect both the full spectrum of [NATO’s] roles and the develop-

⁸⁵⁶ Daalder, Ivo H. (2000), *Getting to Dayton. The Making of America's Bosnia Policy*, Washington D.C., Brookings Institution Press, S.187. Vgl. auch die Einschätzung von Kaufmann, wonach „[...] the effects of Bosnia would inevitably affect other foreign policy decisions that would require [the NATO partners] to work together.“ Kaufmann, *NATO and the former Yugoslavia*, S.123. Diese Gefahr hätten führende amerikanische Diplomaten insbesondere auf die Osterweiterung der Allianz bezogen. Jugoslawien und die Osterweiterung seien als „zwei Seiten ein und derselben Medaille“ angesehen worden. Kaufmann, *NATO and the former Yugoslavia*, S.92.

⁸⁵⁷ Vgl. Daalder, *Getting to Dayton*, S.21.

⁸⁵⁸ Zitiert nach de Wijk, *NATO on the Brink of a New Millennium*, S.73.

⁸⁵⁹ Rühe, Volker (4.1.1994), „Angemessene Sicherheitsvorsorge ist das Gebot unserer Zeit. Erklärung zum Jahreswechsel 1993/1994,“ in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung* 1994(1), S. 5.

ment of the emerging European Security and Defence Identity”.⁸⁶⁰ Von britischer Seite wurde kurz nach dem Gipfel die Forderung erhoben, dass in den neuen gemeinsamen Hauptquartieren der CJTF nur Offiziere jener Länder zugelassen werden sollten, die Truppen für weltweite Kriseneinsätze stellen können. Das traf zu diesem Zeitpunkt für die Bundesrepublik Deutschland nur sehr eingeschränkt zu, so dass der SPIEGEL titelte: „Die Deutschen sollten ausgesperrt werden.“⁸⁶¹ Rühle reagierte auf den britischen Druck mit der öffentlichen Forderung, die Deutschen sollten zukünftig eine Beteiligung mit eigenen Truppen am multinationalen, militärischen Krisenmanagement einplanen. Es könne nicht sein, so zitiert ihn die Süddeutsche Zeitung, „dass Deutschland an den Eingreifverbänden nicht beteiligt werde. [...] Eine Entscheidung über die künftige Rolle Bonns sei besonders wichtig, weil damit der deutsche Beitrag in den Eingreifverbänden, deren Stationierung und die Verteilung von Posten zusammenhänge.“⁸⁶² Für Bonn war die Einbindung in die *Combined Joint Task Forces* auch deshalb von zentraler Bedeutung, weil mit ihnen die deutsche Hoffnung auf eine Wiederannäherung Frankreichs an die militärischen NATO-Strukturen eng verknüpft war. Bundeskanzler Kohl kommentierte die Ergebnisse des Brüsseler Gipfels im Rahmen einer außen- und sicherheitspolitischen Grundsatzrede Anfang Februar in München. Er wies dabei generell auf die Gefahr der Ausbreitung von gewaltsamen Konflikten wie im ehemaligen Jugoslawien hin, die auch die Sicherheit Europas gefährden könnten und betonte in diesem Zusammenhang, dass Deutschland zu diesem Zeitpunkt bereits 300.000 Bürgerkriegsflüchtlinge aufgenommen habe.⁸⁶³ „Es gibt Konflikte, bei denen diplomatische Bemühungen oder der Einsatz von Blauhelmen zur Beilegung [eines Konflikts] nicht ausreichen.“ Bemerkenswert dabei ist, dass der Bundeskanzler trotz heftiger innenpolitischer Diskussionen daraus die Forderung ableitete, Deutschland solle sich im Rahmen von NATO und EU an friedenserhaltenden und friedensschaffenden Einsätzen beteiligen.⁸⁶⁴ Dies bedeutete implizit auch die Beteiligung an Kampfeinsätzen. Kohl begründete seine Forderung mit der Überlegung, dass Deutschland Verantwortung, Verlässlichkeit und Bündnisfähigkeit demonstrieren müsse, um damit einen Sonderweg und die außenpolitische Isolierung auszuschließen: „Wer die geogra-

⁸⁶⁰ NATO, Declaration of the Heads of State and Government (11.1.1994).

⁸⁶¹ Der Spiegel (6/1994), Rote Ohren.

⁸⁶² SZ (28.1.1994), Rühle: Deutsche Einsätze im Ausland einplanen.

⁸⁶³ Kohl, Helmut (5.2.1994), „Europäische Sicherheit und die Rolle Deutschlands. Rede anlässlich der 31. Konferenz für Sicherheitspolitik am 5. Februar 1994 in München,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1994(15), S.133-37.

⁸⁶⁴ Gleichzeitig warnte der Bundeskanzler wenig später während des Weltwirtschaftsforums in Davos vor einer militärischen Intervention des Westens im bosnischen Bürgerkrieg. Dies würde den Einsatz hunderttausender Soldaten erfordern ohne notwendigerweise den Frieden zu sichern. Vgl. IHT (28.1.1994), Kohl stresses Risk of Bosnia Intervention.

phische und die geopolitische Lage unseres Landes bedenkt, weiß, dass eine Isolierung für Deutschland immer katastrophale Folgen haben muss.“⁸⁶⁵

5.3.2 *Das NATO-Ultimatum vom 9. Februar 1994*

Nach einem Angriff mit Mörsergranaten auf einen Marktplatz der bosnischen Hauptstadt Sarajevo, dem 68 Menschen zum Opfer fielen, beschloss der NATO-Rat am 9. Februar 1994 ein Ultimatum gegenüber den bosnischen Serben. Diese wurden aufgefordert, ihre Angriffe auf die eingeschlossene Stadt einzustellen und alle schweren Waffen in einem Umkreis von 20 Kilometern abzuziehen. Andernfalls drohte die NATO mit Luftschlägen gegen die serbischen Stellungen um Sarajevo. Die Initiative für das Ultimatum ging diesmal von der französischen Regierung aus, die gemeinsam mit den USA einen entsprechenden Entwurf in den Nordatlantikrat einbrachte.⁸⁶⁶ Unmittelbar nach dem Gipfeltreffen in Brüssel hatte US-Präsident Clinton die bis dahin deutlichste Warnung an die bosnischen Serben ausgesprochen. Auf amerikanischen Druck hin wurden die NATO-Militärs mit der Ausarbeitung von entsprechenden Einsatzplänen für Luftschläge beauftragt.⁸⁶⁷ Daraufhin forderte auch Paris ein entschlossenes Handeln der Allianz und drohte andernfalls mit dem Abzug der etwa 600 französischen UNPROFOR-Soldaten aus Bosnien-Herzegowina.⁸⁶⁸ Mit dem Ultimatum, so ein führender NATO-Beamter, habe die Allianz eine entscheidende Grenze überschritten, da die tatsächliche Anwendung militärischer Gewalt nun nicht nur möglich, sondern sogar wahrscheinlich wurde.⁸⁶⁹

Die deutsche Position war wie zuvor während des Brüsseler NATO-Gipfels im Januar zurückhaltend bis vermittelnd. Aus dem Bundeskanzleramt hieß es, Deutschland würde auf „billige Ratschläge“ verzichten, da man sich an militärischen Maßnahmen aus historischen und verfassungsrechtlichen Gründen ohnehin nicht beteiligen könne.⁸⁷⁰ Trotzdem hatte Bundeskanzler Kohl erklärt, dass er mögliche Luftschläge der Allianz für wenig hilfreich halte.

⁸⁶⁵ Kohl, Europäische Sicherheit und die Rolle Deutschlands. Rede anlässlich der 31. Konferenz für Sicherheitspolitik am 5. Februar 1994 in München, S.134.

⁸⁶⁶ Vgl. Calic, Marie-Janine (1996), Krieg und Frieden in Bosnien-Herzegowina, Frankfurt am Main, Suhrkamp, S.182; Masala, Den Blick nach Süden? S.173.

⁸⁶⁷ Vgl. FAZ (12.1.1994), Die Nato droht den Serben mit Luftangriffen. Clinton mahnt zu entschlossenem Handeln.

⁸⁶⁸ Vgl. Leurdijk, The United Nations and NATO in Former Yugoslavia, S.41; SZ (10.2.1994), NATO stellt bosnische Serben vor die Wahl: Abzug der schweren Waffen oder Luftangriffe. Nach Darstellung des *Economist* stellte die Zustimmung zu dem NATO-Ultimatum eine Konzession der Europäer an die USA dar, während im Gegenzug von Washington mehr Unterstützung für den Genfer Friedensprozesses erwartet wurde. Den Umstand, dass Frankreich dabei eine Führungsrolle in der NATO übernahm, wird als „an extraordinary change for a country that once held the [NATO] institution at arm’s length“ gewertet. The Economist (12.2.1994), The West cries Enough.

⁸⁶⁹ Der Spiegel (7/1994), Eine Granate zu viel.

⁸⁷⁰ FAZ (8.2.1994), Deutschland will ‚nicht billige Ratschläge erteilen‘.

Besser sei ein robusteres Mandat der UNPROFOR-Truppen.⁸⁷¹ Die offizielle Reaktion der deutschen Bundesregierung wurde von Außenminister Kinkel vorgetragen. Er sagte, die Regierung halte das NATO-Ultimatum für richtig, jedoch habe man ein „Rieseninteresse“ daran, dass die entsprechenden Beschlüsse „nicht in die Praxis umgesetzt werden müssen.“⁸⁷² Gleichzeitig betonte Kinkel, die Fachleute hätten ihm versichert, dass die fliegenden A-WACS-Systeme, in denen auch deutsche Soldaten stationiert waren, nicht bei der Vorbereitung und Ausführung militärischer Schläge eingesetzt würden. Hier spiegelten sich erneut Beschränkungen wider, die auch eine indirekte Beteiligung deutscher Soldaten an Kampfeinsätzen des Bündnisses vor einer rechtlichen Klärung durch das Bundesverfassungsgericht nicht zuließen.

Eine offensivere Unterstützung des NATO-Beschlusses kam im Bundeskanzleramt vom Staatsminister Bernd Schmidbauer, für den sich aus dem Angriff auf die Zivilbevölkerung in Sarajevo der Schluss ergab, „dass auch mit Luftangriffen operiert werden muss. Dahinter muss eine einige Position des Westens stehen und keine Verbalakrobatik.“⁸⁷³ Auch Volker Rühle sprach sich für ein härteres Vorgehen der Vereinten Nationen und der NATO aus, um die Zivilbevölkerung zu schützen.⁸⁷⁴

Der deutsche Einfluss auf die Entscheidung der Allianz zugunsten eines Ultimatums wurde von beteiligten Diplomaten als gering eingeschätzt.⁸⁷⁵ Ein deutscher NATO-Vertreter fasste seine Einschätzung mit der Bemerkung zusammen, Deutschland habe wie ein Sumoringer viel Fett, aber wenig Muskeln. „Wir verlieren an Einfluss“ konstatierte auch der deutsche Botschafter im Nordatlantikat, Hermann von Richthofen.⁸⁷⁶

Die deutsche Politik entwickelte gegenüber der Androhung militärischer Gewalt durch das Bündnis keine eigene Position, sondern trug den gemeinsamen Beschluss lediglich mit und war ansonsten durch passive Anpassung gekennzeichnet. Gleichzeitig bemühte sich die deutsche Außenpolitik in besonderem Maße um die Einbindung Russlands in die Politik der Allianz. Sichtbarster Ausdruck dieser Bemühungen war die Einrichtung der so genannten Kontaktgruppe im Februar 1994, die unter Einschluss Frankreichs, Großbritanniens, der USA, Deutschlands und Russlands (später kam noch Italien hinzu) eine effektivere Bosnienpolitik der internationalen Staatengemeinschaft ermöglichen sollte. Das erste Treffen dieser infor-

⁸⁷¹ Vgl. SZ (2.2.1994), USA und Deutschland starten neue Bosnien-Initiative.

⁸⁷² SZ (11.2.1994), Kinkel: Serben wissen jetzt, dass es ernst wird.

⁸⁷³ SZ (9.2.1994), Schmidbauer fordert Eingreifen in Bosnien.

⁸⁷⁴ Vgl. SZ (10.2.1994), Russland: Luftangriffe hätten schwerste Konsequenzen.

⁸⁷⁵ Vgl. Koslowski, Die NATO und der Krieg in Bosnien-Herzegowina, S.71.

⁸⁷⁶ SZ (11.2.1994), Das NATO-Ultimatum: Zwölf Stunden bis zur Einigkeit.

mellen Gruppe fand am 22. Februar auf deutsche Initiative hin statt.⁸⁷⁷ Das Kalkül der Bundesregierung war, über die Einbindung Russlands wirkungsvolleren Druck auf die serbische Regierung ausüben zu können, um so ein militärisches Eingreifen obsolet werden zu lassen. Nach Auffassung der Bundesregierung ging diese Strategie am Ende auf. Bundeskanzler Kohl führte die Wirkung der Bombendrohungen der NATO und das Einlenken der Serben auch auf den deutschen bzw. seinen persönlichen Einfluss auf die russische Politik zurück.⁸⁷⁸

5.3.3 *Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 und das deutsche Bosnien-Engagement*

Obwohl sich die NATO mit ihrem Ultimatum gegenüber den bosnischen Serben zunächst durchgesetzt hatte, steuerte das Bündnis in der Zeit zwischen Februar und September 1994 weiterhin auf ein umfassenderes militärisches Engagement in Bosnien zu. Am 28. Februar schossen amerikanische F-16 Kampffjets unter NATO-Kommando vier serbische Militärflugzeuge ab, die zuvor die Flugverbotszone verletzt hatten.⁸⁷⁹ Damit führte die NATO zum ersten Mal in ihrer mehr als 40jährigen Geschichte einen Kampfeinsatz durch. Gleichzeitig intensivierte sich vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen Streits auch in der Bundesrepublik die innenpolitische Debatte um die Möglichkeiten und Grenzen von Auslandseinsätzen der Bundeswehr. Deutsche Soldaten beteiligten sich indirekt an dem Einsatz der amerikanischen NATO-Flugzeuge am 28. Februar. Angehörige der Bundesluftwaffe waren an Bord der AWACS-Maschinen der NATO, die als fliegende Feuerleitstellen für diesen Einsatz dienten.⁸⁸⁰

Im Vorfeld der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu deutschen Auslandseinsätzen hatten sowohl Außenminister Kinkel als auch Verteidigungsminister Rühe mit jeweils etwas unterschiedlichen Akzenten die Notwendigkeit der Bereitschaft Deutschlands zur Beteiligung am militärischen Krisenmanagement hervorgehoben. Kinkel betonte am 19. April vor dem

⁸⁷⁷ Vgl. Duffield, *World Power Forsaken*, S.213; Maull, *Germany in the Yugoslav Crisis*, S.107. Die Angaben in der Literatur über die Genese der Kontaktgruppe sind widersprüchlich. Während Maull Deutschland in der Initiatorrolle sieht, spricht Kirste von einer französischen Initiative, zitiert zugleich jedoch Quellen, die auf eine amerikanische Führerschaft pochen. Kirste, *Rollentheorie und Außenpolitikanalyse*, S.384. Unstrittig ist, dass Deutschland die Gründung der Kontaktgruppe nach Kräften unterstützt hat. Dies war nicht uneigennützig, da diese Form des Minilateralismus der Bundesrepublik trotz ihrer fehlenden Beteiligung an der Blauhelmission und dem militärischen Krisenmanagement der NATO wesentliche Mitsprachemöglichkeiten einräumte. Vgl. hierzu ausführlicher Kirste, *Rollentheorie und Außenpolitikanalyse*, S.387.

⁸⁷⁸ Vgl. *Der Spiegel* (9/1994), Patron für den Frieden? Der russische Sondergesandte Schurkin hatte sich vermittelnd eingeschaltet und den bosnischen Serben den Rückzug aus der *Exclusion Zone* um Sarajevo dadurch zumindest erleichtert, dass er die Entsendung russischer Blauhelme in die verlassenen Stellungen anbot, um so ein Nachrücken bosnischer Regierungstruppen zu verhindern. Vgl. IHT (18.2.1994), *Russians Force Serbian Pullout*.

⁸⁷⁹ Vgl. Leurdijk, *The United Nations and NATO in Former Yugoslavia*, S.31.

⁸⁸⁰ Diese Beteiligung war bereits durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1993 gedeckt.

Bundesverfassungsgericht, dass Frieden, Stabilität sowie die eigene Sicherheit zunehmend von der Krisenbewältigung *out-of-area* abhingen. „[S]chwere Menschenrechtsverletzungen und Rechtsbruch können in Ausnahmefällen nur durch militärische Gewalt verhindert oder beseitigt werden“, so Kinkel.⁸⁸¹ Kurze Zeit nach der Verkündung des Urteils am 12. Juli 1994 bezog sich der Außenminister erneut auf die moralische Verpflichtung Deutschlands, sich einer verbrecherischen Gewaltpolitik notfalls auch mit Gegengewalt zu stellen. Gleichzeitig setzte er dieser Bereitschaft auch klare Grenzen: „Die Bundesregierung wünscht solche Kampfeinsätze nicht [...]. Solche Einsätze waren im übrigen nie die Normalität und sie werden es auch in Zukunft nicht sein.“⁸⁸² Mit Panzern und Soldaten könne man die eigentlichen Herausforderungen unserer Zeit nicht bewältigen. Vor diesem Hintergrund begrüßte der Außenminister das Urteil aus Karlsruhe vor allem mit Blick auf die Einbindung Deutschlands in die internationalen Institutionen. Das Urteil ermögliche die Beteiligung deutscher Soldaten am multilateralen Krisenmanagement und bedeute daher eine Absage an einen deutschen Sonderweg und unterstreiche die Bündnis- und Partnerschaftsfähigkeit der Bundesrepublik. Damit würden Bestrebungen einer Renationalisierung der Außen- und Sicherheitspolitik ein Riegel vorgeschoben. Mit Blick auf die zu dieser Zeit in vollem Gang befindliche Debatte um eine Reform des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen verband Kinkel die Bereitschaft Deutschlands zur Beteiligung am militärischen Krisenmanagement mit den sich daraus ergebenden Einflussmöglichkeiten in New York: „Mehr Mitverantwortung verlangt auch mehr Mitsprache. Deshalb wollen wir dort präsent sein, wo heute die wichtigsten Entscheidungen über den Weltfrieden fallen.“⁸⁸³

Noch stärker als Kinkel hob Verteidigungsminister Rühle die Bündnisfähigkeit Deutschlands hervor, die er als Kernelement der deutschen Sicherheitspolitik bezeichnete.⁸⁸⁴ In einer Rede Anfang Mai machte er deutlich, dass das Krisenmanagement, auch in Bosnien-Herzegowina, für ihn weniger in einem eigentlich militärischen als in einem politischen Kontext stand. Der Krieg in Bosnien erschien dabei nicht als unmittelbare Bedrohung für die Bundesrepublik, sondern als eine humanitäre Herausforderung.

⁸⁸¹ Kinkel, Klaus (19.4.1994), „Anhörung vor dem Bundesverfassungsgericht zum Auslandseinsatz der Bundeswehr. Erklärung in der mündlichen Verhandlung des zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts am 19. April 1994,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1994(35), S.310-11, hier: S.311.

⁸⁸² Kinkel, Klaus (12.7.1994), „Erklärung der Bundesregierung. Konsequenzen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1994(70), S.657-59, hier: S.658.

⁸⁸³ Ebd., S.659.

⁸⁸⁴ Rühle, Volker (19.4.1994), „Anhörung vor dem Bundesverfassungsgericht zum Auslandseinsatz der Bundeswehr. Erklärung in der mündlichen Verhandlung des zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts am 19. April 1994,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1994(35), S.311-12.

Ein wesentlicher Aspekt war außerdem die deutsche Bündnisfähigkeit sowohl in der NATO also auch in der Europäischen Union:

„Internationale Einsätze der Bundeswehr sind in erster Linie eine politische, viel weniger eine militärische Frage. Wir werden bündnisunfähig, wenn wir nicht in der Lage sind, grundsätzlich dasselbe zu machen wie unsere Verbündeten und Freunde. Es kann auf Dauer kein deutsch-amerikanisches Korps, keine deutsch-französische Brigade, kein deutsch-niederländisches Korps geben, wenn man in einer ernstesten Situation nicht auch dieselben Einsätze durchführt.“⁸⁸⁵

Einer der wesentlichen Unterschiede zwischen dem Außen- und dem Verteidigungsminister bestand in der Einschätzung des Aktionsradius möglicher deutscher Beiträge zum militärischen Krisenmanagement. Rühle hat sich nach dem Karlsruher Urteil dafür ausgesprochen, diesen Radius auf die europäische Peripherie zu beschränken: „Unsere Hauptverantwortung liegt in Europa und seinem näheren Umfeld.“⁸⁸⁶ Seine Position spiegelte den bestehenden Konsens innerhalb der NATO über die geographischen Grenzen des *out-of-area*-Engagements des Bündnisses zu dieser Zeit wider. Kinkel und das Außenministerium hingegen sahen in dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts auch die Möglichkeit, dass die Bundesrepublik in den Vereinten Nationen und im Bereich der Blauhelmeinsätze eine größere Rolle spielen konnte. Daher trat Kinkel für die Möglichkeit weltweiter Einsätze deutscher Soldaten ein.⁸⁸⁷ Trotz dieses Unterschieds beschworen der Außen- und Verteidigungsminister gemeinsam die deutsche Handlungsfähigkeit und sahen sich durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts darin bestätigt.

Dies änderte an der deutschen Bosnienpolitik zunächst nichts Grundsätzliches. Bonn vermied weiterhin eine profilierte Position gegenüber dem militärischen Handeln der NATO und passte sich den Vorgaben der anderen NATO-Partner, vor allem der USA und Frankreichs, an. Zwischen Februar und Ende September erlahmte die öffentliche Diskussion in Deutschland über die Bosnienpolitik des Bündnisses. Dies änderte sich erst ab Ende September und verstärkt im November und Dezember 1994 aufgrund von zwei Entwicklungen. Erstens zwang die amerikanische Innenpolitik Präsident Clinton dazu, den bereits im Mai 1993 offiziell aufgegebenen Kurs des *Lift & Strike* wieder aufzunehmen und sich damit offen gegen die wichtigsten europäischen NATO-Verbündeten – in erster Linie Frankreich und Großbritan-

⁸⁸⁵ Rühle, Volker (6.5.1994), „Europa im Umbruch - neue Aufgaben für die Bundeswehr. Vortrag anlässlich der Verabschiedung der Bundeswehr aus der Garnisonsstadt Ludwigsburg am 6. Mai 1994 in Ludwigsburg,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1994(43), S.377-79, hier: S.378.

⁸⁸⁶ Rühle, Volker (12.9.1994), „Deutschlands Verantwortung - Perspektiven für das neue Europa. Rede vor dem Industrieclub Düsseldorf am 12. September 1994,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1994(86), S.804-07, hier: S.806.

⁸⁸⁷ Vgl. Duffield, *World Power Forsaken*, S.211.

nien – zu stellen. Zweitens verstärkten die bosnischen Serben ihr militärisches Vorgehen gegen die westbosnische Enklave in Bihac. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Juli 1994 brachte diese Phase den ersten wirklichen Test für die deutsche Bereitschaft, einen sichtbaren militärischen Beitrag zum NATO-Krisenmanagement in Bosnien zu leisten.

5.3.4 Die Eskalation des Konflikts um die Schutzzone Bihac und die Spaltung der NATO

Am 30. November richtete der amerikanische Oberbefehlshaber der alliierten Streitkräfte in Europa (SACEUR), General Joulwan, eine Vorabfrage an das Bonner Verteidigungsministerium, in der er um einen deutschen Beitrag für die Unterstützung der Flugverbotszonen über Bosnien-Herzegowina durch die Bereitstellung von deutschen *Electronic Combat Reconnaissance* (ECR)-Tornados ersuchte.⁸⁸⁸ Die Bundesregierung reagierte hinhaltend bis abweisend, so dass die Allianz ihre Anfrage schließlich wieder zurückzog. Wenige Tage später erging aus Brüssel eine erneute Anfrage an Bonn, diesmal in Bezug auf eine deutsche Beteiligung an einem eventuellen Abzug der 25.000 UNPROFOR-Soldaten in Bosnien.⁸⁸⁹ Anders als beim ersten Mal ging die Regierung darauf ein und bot dem Bündnis einen konkreten Beitrag an. Vor dem Hintergrund dieser scheinbaren Ambivalenz spricht Arthur Heinrich von einer „Beliebigkeit der Begründungen“ seitens der deutschen Regierungsakteure.⁸⁹⁰ Eine derartige „Beliebigkeit der Begründungen“ wäre ein Indikator für eine weitgehend passive Politik, die keinen hohen Gestaltungswillen widerspiegelt. Eine genauere Betrachtung der deutschen Politik kommt jedoch nicht umhin, auch den bündnispolitischen Zusammenhang dieser Entscheidung zu berücksichtigen.

Im Spätherbst 1994 zeichnete sich eine Krise innerhalb der NATO ab, die den vorläufigen Höhepunkt einer konflikträchtigen Entwicklung seit Beginn des westlichen Bosnienengagements darstellte und die auch die Beziehungen zu den wichtigsten Bündnispartnern Deutschlands berührte. Die deutsche Reaktion auf die beiden Anfragen der Allianz resultierte einerseits aus der Zurückhaltung gegenüber einer militärischen Intervention in Bosnien und ande-

⁸⁸⁸ Vgl. SZ (2.12.1994), Bündnis will Beteiligung der Bundeswehr an Militäroperationen.

⁸⁸⁹ Nach Auskunft des damaligen deutschen Generalinspektors der Bundeswehr und späteren Vorsitzenden des NATO-Militärausschusses, Klaus Naumann, hatte der Nordatlantikrat bereits Anfang September den Militärausschuss mit einer „unverzöglichen Notfallplanung“ im Falle eines UNPROFOR-Rückzugs beauftragt.

⁸⁹⁰ Ende November 1994 habe Außenminister Kinkel öffentlich gesagt, Deutschland könne sich aus historischen Gründen nicht auf dem Balkan beteiligen, bereits zwei Wochen später (als Reaktion auf die zweite Anfrage der NATO) habe er dagegen die Losung ausgegeben, „Wir können uns nicht entziehen“. Daraus zieht Heinrich den Schluss: „Nicht um Bosnien ging es, das zeigt der hohe Grad an Beliebigkeit der Argumente, sondern um das strategische Ziel einer Ent-Bindung der Außenpolitik.“ Heinrich, Arthur (1995), „Unternehmen Tornado. Unvollständige Chronologie einer außenpolitischen Grundsatzentscheidung,“ in: Blätter für deutsche und internationale Politik 40(2), S.144-55, hier: S.155.

rerseits aus dem Versuch, die Beziehungen zu den Bündnispartnern nicht noch weiter zu belasten. Im Folgenden wird daher zunächst auf die bündnisinternen Entwicklungen eingegangen, bevor die deutsche Politik näher beleuchtet wird.

5.3.4.1 *Der NATO-Zusammenhalt auf dem Prüfstand*

Seit September geriet US-Präsident Clinton angesichts der fortdauernden Angriffe der bosnischen Serben auf die muslimischen Enklaven verstärkt unter den Druck des amerikanischen Kongresses, das Waffenembargo gegen Bosnien aufzuheben. Die amerikanische Regierung reagierte darauf zunächst damit, dass sie innerhalb des Bündnisses ihre europäischen Verbündeten dazu drängte, ihrerseits einem härteren Vorgehen gegen die bosnischen Serben zuzustimmen. So drohten die NATO-Verteidigungsminister nach einem informellen Treffen am 29. und 30. September der serbischen Seite mit dem robusteren Gebrauch von Luftschlägen.⁸⁹¹ Dennoch ließ sich auf diese Weise der innenpolitische Druck nicht abschwächen. Die *Midterm Elections* verschafften der republikanischen Partei die Mehrheit in beiden Häusern des Kongresses. Damit stieg der innenpolitische Widerstand gegen die Politik Clintons, im Konzert mit den europäischen NATO-Verbündeten sowohl an dem Waffenembargo gegen Bosnien als auch an dem Ansatz festzuhalten, mit Hilfe der UNPROFOR einen Waffenstillstand zwischen den Kriegsparteien herbeizuführen. Zu den innenpolitischen Gegnern zählten insbesondere der neue Mehrheitsführer im Senat, Robert Dole, Senator Richard Lugar sowie der damalige Vorsitzende im Auswärtigen Ausschuss des Repräsentantenhauses, Benjamin Gilman. Beide forderten vehement die Aufhebung des Waffenembargos, ggf. flankiert durch eine Intensivierung der militärischen Luftschläge der NATO.⁸⁹²

Die neue innenpolitische Konstellation und die Ereignisse in Bosnien zwangen nach Darstellung von Elizabeth Drew die Clinton-Administration schließlich dazu, den Forderungen des Kongresses nach einer Aufhebung des Waffenembargos entgegenzukommen.⁸⁹³ Am 11. November unterrichtete die amerikanische Regierung ihre Bündnispartner von ihrer Entscheidung, fortan das Waffenembargo gegen Bosnien einseitig nicht mehr durchzusetzen.⁸⁹⁴ Zwar war nicht zu erwarten, dass die amerikanische Entscheidung einen großen Einfluss auf den Konfliktverlauf in Bosnien haben würde.⁸⁹⁵ Sie hatte jedoch potentiell weitreichende politi-

⁸⁹¹ Vgl. Leurdijk, *The United Nations and NATO in Former Yugoslavia*, S.54.

⁸⁹² Vgl. *Der Spiegel* (47/ 1994), *NATO: Opfer des Krieges?*

⁸⁹³ „Having virtually run out of options, the administration headed back toward the ‚lift and strike‘ proposal of May 1993.“ Elizabeth Drew zitiert nach Kaufmann, *NATO and the former Yugoslavia*, S.114.

⁸⁹⁴ Vgl. FAZ (12.11.1994), *Spannungen zwischen Washington und den Europäern nach der amerikanischen Bosnienentscheidung.*

⁸⁹⁵ Dies vor allem deshalb, weil das Embargo ohnehin als wenig effektiv galt.

sche Konsequenzen für die transatlantischen Beziehungen, wie auch für das Verhältnis der NATO zu Russland.

In der Folge der einseitigen amerikanischen Ankündigung brach innerhalb der NATO ein schwerer Konflikt um den gemeinsamen Kurs in Bosnien aus, der bereits seit mehr als zwei Jahren latent existiert hatte.⁸⁹⁶ Nach Auffassung einiger Beobachter erreichte das Verhältnis zwischen Europa und den USA einen ähnlichen Tiefpunkt wie während der Suez-Krise 1956/57.⁸⁹⁷ Der Bosnienkrieg, so fasst Dana Allin die Entwicklungen Ende 1994 zusammen, habe den grundlegenden Konsens des Atlantischen Bündnisses ernsthaft bedroht und damit auch die Frage nach der Zukunft des amerikanischen Engagements in Europa erneut aufgeworfen.⁸⁹⁸

Hinter dem Konflikt verbarg sich die Unvereinbarkeit der amerikanischen und der europäischen Konzeptionen über den Umgang der internationalen Staatengemeinschaft mit den bosnischen Kriegsparteien. Großbritannien und Frankreich sowie die Mehrzahl der europäischen Verbündeten, darunter auch Deutschland, befürworteten einen *peacekeeping Plus*-Ansatz, der darauf hinauslief, die UNPROFOR als grundsätzlich neutrale Partei in Bosnien zu belassen, gleichzeitig jedoch ihr Mandat zu stärken, um sie besser zum Eigenschutz sowie zum Schutz der Bevölkerung zu befähigen. Die Politik der USA, eine Aufhebung des Waffenembargos zu erwirken, war damit nicht vereinbar.

In einem Interview für den *Spiegel* wies Senator Lugar auf den Kern dieses Konflikts in aller Deutlichkeit hin. Er beklagte, dass die NATO nicht das ungleiche Kräfteverhältnis im Bürgerkrieg beseitigt hätte und somit auch keine Gerechtigkeit schaffe. Das Ziel der Politik der USA und des Bündnisses müsse es stattdessen sein, ein neues Kräftegleichgewicht in Bosnien zu schaffen, allerdings ohne amerikanische Bodentruppen einsetzen zu müssen.⁸⁹⁹ Zwar hatte die NATO aufgrund ihres Mandats ohnehin nie wirklich eine neutrale Rolle im bosnischen Bürgerkrieg gespielt. Nach den Vorstellungen der republikanischen Abgeordneten sollte sie jedoch eindeutig zur Kriegspartei werden. Dies hätte einen Rückzug der UNPROFOR zur Folge gehabt, zumal die beiden größten Truppensteller Frankreich und Großbritannien diesen Schritt mehrfach angedroht hatten.

⁸⁹⁶ Vgl. hierzu die früheren Ausführungen zu der *Lift and Strike* Debatte im Frühjahr 1993. Für die Entwicklungen im November 1994 vgl. FT (17.11.1994), Signal out of the blue; Washington Post (12.11.1994), Bosnia Hails Arms Ban Shift by U.S., Europeans Warn Step May Strain Alliance; NYT (12.11.1994), Move on Bosnia by U.S. Alarms Allies in NATO.

⁸⁹⁷ „As with Suez, there appeared to be fissures between New and Old World views that transcended - and even threatened to demolish - the idea of ‘the West.’” Allin, NATO's Balkan Interventions, S.9. Für ähnliche Einschätzungen vgl. auch Ullmann, The Wars in Yugoslavia and the International System after the Cold War, S.22 und Daalder, Getting to Dayton, S.7.

⁸⁹⁸ Allin, NATO's Balkan Interventions, S.13.

⁸⁹⁹ Vgl. Der Spiegel (49/1994), 'Auf dem falschen Fuß'. Interview mit US-Senator Richard Lugar über die Spannungen im Bündnis.

Der Kolumnist der *International Herald Tribune*, William Drozdiak, brachte die europäische Sichtweise des drohenden transatlantischen Zerwürfnisses präzise auf den Punkt:

„The European perception that the Americans want to exercise leadership over the alliance but not risk the lives of their own troops in the worst military conflict Europe has endured since World War II has contributed to a startling erosion of faith in American security commitments in Europe.“⁹⁰⁰

Neben den inhaltlichen Differenzen über die westliche Bosnienpolitik barg der amerikanische Entscheidungsprozess Konfliktstoff für die bündnisinternen Beziehungen. In den europäischen Hauptstädten war die Auffassung verbreitet, dass die USA ihre Entscheidungen ohne Konsultationen in der NATO getroffen haben. Am 1. Dezember 1994 veröffentlichte die *Süddeutsche Zeitung* die Inhalte eines vertraulichen Fernschreibens, das der damalige deutsche Botschafter bei der NATO, Herrmann von Richthofen, im November an die Bundesregierung geschickt hatte. In dem Schreiben erhob von Richthofen den Vorwurf, die USA würden „hinter dem Rücken der Verbündeten über Bande“ spielen und warnte vor einem Auseinanderdriften der Allianz. Der Botschafter brachte darüber hinaus seine Sorge zum Ausdruck, dass die amerikanische Politik negative Auswirkungen auf die Annäherung Frankreichs an die Bündnisstrukturen haben könnte. Frankreich sei in den vergangenen Jahren auf die Allianz zugegangen. Nun befürchtete von Richthofen „eine Enttäuschung, die Toleranzschwelle dürfte in Sichtweite, ein Umdenken [Frankreichs] nicht ausgeschlossen sein.“⁹⁰¹

Als Ergebnis des innenpolitischen Drucks, der außenpolitischen Forderungen der europäischen NATO-Verbündeten sowie der fehlenden Bereitschaft zu einem eigenen umfassenderen militärischen Engagement verfolgte die amerikanische Regierung eine ambivalente Bosnienpolitik. Die detaillierte Analyse von Ivo Daalder belegt, dass die Überlebensfähigkeit der

⁹⁰⁰ IHT (23.11.1994), Europe Fears Bosnian Strife Could Widen Rift in NATO. Das Misstrauen zwischen den USA und einigen europäischen NATO-Mitgliedern wurde auch dadurch verstärkt, dass insbesondere Frankreich den Amerikanern vorwarf, heimlich die bosnische Regierung mit Waffen zu versorgen. Dadurch könnte zumindest theoretisch der Fall eintreten, dass französische oder britische Blauhelmsoldaten mit amerikanischen Waffen bedroht oder gar beschossen werden. Vgl. IHT (21.11.1994), U.S. Denies European Claims It is Aiding Bosnian Muslims; IHT (16.4.1995), Shipments of Iranian Arms to Bosnia Put U.S. on the Spot.

⁹⁰¹ SZ (1.12.1994), Bonns NATO-Botschafter warnt vor Spaltung der Allianz und erhebt schwere Vorwürfe gegen die Politik der USA. Aus französischer Sicht stand mit der amerikanischen Entscheidung die gerade erst im Entstehen begriffene Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität insgesamt zur Disposition. Die Operation *Sharp Guard* zur Überwachung des Waffenembargos gegenüber dem ehemaligen Jugoslawien hatte eine hohe symbolische Bedeutung, da mit ihr die Kooperation zwischen der Allianz und der Westeuropäischen Union praktisch umgesetzt wurde. Die Ankündigung der USA, das Embargo einseitig nicht mehr durchzusetzen, bedeutete, dass amerikanische Schiffe ihre Aufklärungsergebnisse nicht an die europäischen Verbündeten weitergeben durften. Dies offenbarte nicht nur die Abhängigkeit Europas von amerikanischen Aufklärungskapazitäten, sondern erzeugte auch erhebliches Misstrauen unter den Verbündeten. Vgl. IHT (13.11.1994), Allies Are Worried After U.S. Calls Off Policing the Ban on Arms to Bosnia. Ein ähnliches Bild sollte sich im Juli 1995 wiederholen, als die französische Regierung den USA unterstellte, bestimmte Informationen innerhalb der NATO nicht weiterzugeben. Daraufhin verstärkte Paris seine eigenen Aufklärungsflüge über Bosnien. Vgl. Meiers, NATO's Peacekeeping Dilemma, S.25 und S.29.

NATO und damit die Grundlage der amerikanischen Präsenz in Europa ein Preis war, den die Clinton-Administration nicht zu zahlen bereit war, um ihre bevorzugte Strategie zur Beendigung des Bosnienkrieges durchzusetzen. Ein von Daalder namentlich nicht genannter *Senior US Official* fasst die amerikanischen Erwägungen wie folgt zusammen:

„We have been putting straws on the back of NATO solidarity over Bosnia for the last two years. We have been pushing [the Europeans] over and over to use military force, to the point where we have come to threaten the destruction of the transatlantic treaty. We decided that we are not going to do that anymore. We are not going to make this a manhood test. We are not going to break NATO over this.“⁹⁰²

Im Ergebnis weigerte sich die Clinton-Administration schließlich, eine unilaterale Aufhebung des Embargoregimes gegen Bosnien durchzusetzen. Ende November verkündete Außenminister Warren Christopher, dass es keine einseitige Aufhebung des Waffenembargos durch die USA geben würde.⁹⁰³ Darüber hinaus veränderte Washington auch seinen Kurs in Bosnien. Resigniert schloss sich der amerikanische Verteidigungsminister William Perry der Einschätzung des Generalsekretärs der Vereinten Nationen an, wonach eine Verteidigung Bihacs und der anderen Schutzzonen mit Luftangriffen alleine nicht zu erreichen sei.⁹⁰⁴ Zu einem darüber hinausgehenden Engagement, insbesondere mit Bodentruppen, war zunächst weder Washington noch ein anderer Bündnispartner bereit. So kündigte die amerikanische Regierung an, fortan wieder verstärkt eine diplomatische Lösung anzustreben, die einen vorläufigen Verzicht auf Luftangriffe, Konzessionen an die Serben sowie eine verstärkte Einbindung Russlands in die Suche nach einer Friedenslösung einschloss.⁹⁰⁵ Die Ambivalenz und Führungslosigkeit der amerikanischen Politik übertrug sich auch auf das Bündnis. Dieses schwankte weiterhin zwischen der Suche nach diplomatischen Möglichkeiten für einen Waffenstillstand, der Erhöhung des militärischen Drucks auf die bosnischen Serben,⁹⁰⁶ der Verstärkung des UNPROFOR-Mandats und den gleichzeitigen Planungen für einen eventuellen Abzug der Blauhelme.

⁹⁰² Zitiert nach Daalder, *Getting to Dayton*, S.36.

⁹⁰³ Vgl. FAZ (23.11.1994), Bei Bihac brennen die Dörfer, 60.000 Menschen ohne Obdach. Bereits zuvor hatte die Clinton-Administration sich den weitergehenden Forderungen des Kongresses entgegengestellt, das Waffenembargo wenn nötig auch einseitig aufzuheben, ein Schritt der über die einseitige Nicht-Durchsetzung noch hinausgeht. Vgl. IHT (25.11.1994), Trans-Atlantic Suspicion and Bickering in the Bosnian Policy Void.

⁹⁰⁴ Vgl. FAZ (29.11.1994), Kinkel: Unerträgliche Aggression.

⁹⁰⁵ Vgl. FAZ (30.11.1994), Washington will den Serben Zugeständnisse machen.

⁹⁰⁶ Noch am 20. November beschloss der Nordatlantikrat in einer Sondersitzung die Autorisierung von Luftschlägen „in response to attacks or threats against safe areas launched from UN Protected Areas in Croatia.“ Damit wurde das Konzept des *Close Air Support* auch auf Kroatien ausgeweitet. Vgl. Leuridijk, *The United Nations and NATO in Former Yugoslavia*, S.56.

Die Inkonsistenz der amerikanischen und der westlichen Bosnienpolitik im Spätherbst 1994 kann jedoch auch als ein Beleg dafür gelten, dass die amerikanische Politik durch ihre Einbindung in die NATO beeinflussbar war, auch wenn zunächst wesentliche Entscheidungen ohne die Konsultation der europäischen Verbündeten getroffen wurden. Der Preis eines Auseinanderbrechens der Allianz erschien Washington am Ende trotz des innenpolitischen Drucks zu hoch. Dessen ungeachtet blieb der grundlegende Konflikt zwischen Europa und den USA über die richtige Strategie im bosnischen Bürgerkrieg bestehen. Ohne die Berücksichtigung der geschilderten bündnisinternen Auseinandersetzungen und des amerikanischen Kalküls lassen sich auch die Interessenwahrnehmungen der deutschen Politik in dieser Phase nicht vollständig erfassen.

5.3.4.2 Die Reaktion der deutschen Politik auf die erste Voranfrage der NATO

Die zurückhaltende Reaktion der Bundesregierung auf die erste Anfrage der NATO zu einer deutschen Beteiligung an der Überwachung der Flugverbotszone über Bosnien spiegelte sowohl innenpolitische Erwägungen als auch eine generelle Skepsis gegenüber einer Intensivierung der Luftangriffe wider. Insofern bezog Bonn in dem bündnisinternen Streit eine konträre Position zu den USA. Seit Ende November hatte sich Deutschland dafür eingesetzt, mehr Spielraum für Verhandlungen zu schaffen, der auch eine konstruktive Zusammenarbeit mit Moskau ermöglichen sollte. Außenminister Kinkel warnte vor einem militärischen Eingreifen der NATO in Bosnien und sagte, es sei „gerade aus deutscher Sicht“ zu einfach, nach einer militärischen Lösung zu rufen. Niemand sei bereit, kämpfende Bodentruppen nach Bosnien zu entsenden und mit Luftschlägen allein sei das Problem nicht zu lösen.⁹⁰⁷ Kinkel forderte mehr „Ehrlichkeit“ in der Jugoslawienfrage. Die *Süddeutsche Zeitung* zitierte den Außenminister mit der Bemerkung, „[e]s sei zutiefst unehrlich, wenn man so tue als gebe es irgendeine militärische Möglichkeit, die muslimische Bevölkerung in Bosnien vor den Serben zu schützen. Wenn in Deutschland [ein] entschiedeneres Vorgehen gegen die serbischen Aggressoren gefordert werde, sei das ein Plädoyer für den Marschbefehl an die Bundeswehr.“⁹⁰⁸ Verteidigungsminister Rühle schloss sich der Haltung Kinkels nur bedingt an. Er betonte, Deutschland müsse offen sein, einen stärkeren Beitrag in der NATO zu leisten, „[s]onst verlieren wir das Recht, zum Thema Bosnien-Herzegowina kluge Bemerkungen zu machen“.⁹⁰⁹ Den Einsatz deutscher Bodentruppen schloss er wie der Außenminister jedoch aus.

⁹⁰⁷ FAZ (29.11.1994), Kinkel: Unerträgliche Aggression; SZ (29.11.1994), Kinkel gegen militärische Maßnahmen.

⁹⁰⁸ SZ (30.11.1994), Kinkel: NATO lässt sich nicht in den Balkankrieg drängen.

⁹⁰⁹ SZ (2.12.1994), Bündnis will Beteiligung der Bundeswehr an Militäroperationen.

Für den Außenminister bedeuteten die Beziehungen zu Russland einen wichtigen Faktor, den die deutsche und internationale Bosnienpolitik in Rechnung zu stellen hatte. Die Herbsttagung der NATO-Außenminister wurde trotz der Ereignisse in und um Bosnien von dem Thema der Osterweiterung des Bündnisses dominiert. Dabei spielte Moskau eine wichtige Rolle und so bemühte sich die Allianz um eine Intensivierung der gegenseitigen Beziehungen. Dieses Anliegen wurde von Berlin unterstützt und vorangetrieben „bis hin zu regelmäßigen Ministertreffen“ zwischen dem Bündnis und Russland, wie aus Regierungskreisen zitiert wurde.⁹¹⁰

Im Rahmen der Kontaktgruppe unterstützte die Bundesregierung eine einstimmig verabschiedete Resolution, welche die Ablehnung eines militärischen Eingreifens und die Notwendigkeit einer „Lösung nur am Verhandlungstisch“ hervorhob.⁹¹¹ Während eines Treffens mit seinem russischen Amtskollegen Kosyrew unterstützte Außenminister Kinkel ausdrücklich dessen Vorschlag, den serbischen Präsidenten Slobodan Milosevic wieder verstärkt in die Friedenssuche auf dem Balkan einzubinden.⁹¹² Um sich jedoch nicht zu weit von der Position Washingtons und der NATO zu entfernen, wies Kinkel im klaren Unterschied zu Kosyrew darauf hin, dass den bosnischen Serben gegebenenfalls auch mit militärischen Mitteln der VN sowie der NATO begegnet werden müsse, sofern ein Waffenstillstand nicht zu erreichen sei.⁹¹³

Bundeskanzler Kohl hatte sich – wie bereits des öfteren zuvor – öffentlich zu den Meinungsverschiedenheiten zwischen Kinkel und Rühle zurückgehalten. Am Ende setzte sich die zurückhaltende Linie des Außenministers durch, nicht zuletzt deshalb, weil eine Entsendung von Tornados im Kabinett umstritten war und eine Zustimmung im Bundestag angesichts der knappen Mehrheitsverhältnisse nicht als sicher gelten konnte.⁹¹⁴ Bonn stellte schließlich fest, dass es sich bei der ersten Anfrage des SACEUR Ende November nicht um eine offizielle Anfrage gehandelt habe.⁹¹⁵ Dies bedeutete nichts anderes als eine Zurückweisung des Brüsseler Anliegens.

Der Vorgang machte die Bundesregierung dennoch innenpolitisch angreifbar, da in der Regel derartige bündnisinterne Entscheidungen bzw. Anfragen nicht ohne vorherige Konsultationen mit den betreffenden Mitgliedstaaten erfolgen. Vor diesem Hintergrund wurde von der politischen Opposition in Deutschland der Verdacht geäußert, dass hochrangige militärische Vertreter im Bundesverteidigungsministerium und in der NATO die Anfrage bewusst betrieben,

⁹¹⁰ FAZ (25.11.1994), Osterweiterung das entscheidende Thema. Die Herbsttagung der Nato-Aussenminister in Brüssel.

⁹¹¹ FAZ (29.11.1994), Kinkel: Unerträgliche Aggression.

⁹¹² Vgl. SZ (30.11.1994), Kinkel: NATO läßt sich nicht in den Balkan-Krieg drängen.

⁹¹³ Vgl. FAZ (28.11.94), Kosyrew für die Stärkung Milosevics bei der Friedenssuche auf dem Balkan.

⁹¹⁴ Vgl. FT (6.12.1994), Germany to decide on NATO's request for jets.

⁹¹⁵ Vgl. SZ (8.12.1994), Bonn verneint Entscheidungsbedarf.

oder doch zumindest unterstützt hätten, um die von der deutschen Politik vertretene Zurückhaltung aufzuweichen.⁹¹⁶ Der *Spiegel* berichtete unter Berufung auf den damaligen Vorsitzenden des NATO-Militärausschusses, Feldmarschall Sir Richard Vincent, General Joulwan habe von Generalinspekteur Klaus Naumann einen „Wink“ bekommen, eine entsprechende Anfrage an die Bundesregierung zu stellen.⁹¹⁷ Darüber hinaus schrieb der *Spiegel* – diesmal unter Berufung auf interne Vermerke des BMVg –, dass die Hardthöhe die offizielle Begründung der Bundesregierung nicht teile und die Anfrage von Joulwan sehr wohl als verbindlich betrachte.⁹¹⁸ Die Belege erscheinen für eine abschließende Erhärtung der Behauptung, die Führung der Bundeswehr bzw. der Generalinspekteur habe gezielt „über Bande gespielt“, um innenpolitisch Druck auf die Bundesregierung auszuüben, jedoch als zu schwach.⁹¹⁹ Klar hingegen ist, dass Generalinspekteur Naumann sich öffentlich für eine stärkere deutsche Beteiligung am NATO-Krisenmanagement ausgesprochen hatte.⁹²⁰

5.3.4.3 Die deutsche Debatte um die Unterstützung eines UNPROFOR-Abzugs

Die zweite Anfrage der NATO über eine deutsche Beteiligung an einem möglichen Abzug der Blauhelme aus Bosnien Mitte Dezember unterschied sich von der ersten Anfrage nicht nur in Bezug auf ihren Gegenstand. Sie war darüber hinaus auch an alle Mitgliedstaaten gerichtet und stand am vorläufigen Ende eines längeren Planungsprozesses, der sich auf einen hypothetischen Fall bezog, dessen Eintreten die Mehrzahl der Verbündeten gerade verhindern wollte. Diese Unterschiede sind von Bedeutung, um die Reaktion der Bundesregierung angemessen zu beurteilen. So erklärte Bundeskanzler Kohl eine deutsche Teilnahme als moralische Pflicht zur Unterstützung der Verbündeten.⁹²¹ Am 20. Dezember beschloss das Bundeskabinett, für den Fall eines UNPROFOR-Rückzugs sechs bis acht Tornado-Flugzeuge, zehn Transallmaschinen sowie ein Feldlazarett in Kroatien bereitzustellen. Da in der Allianz noch keine konkreten Beschlüsse anstanden, kam es auch zunächst nicht zu einer Abstimmung im Bundestag. Während der Debatte um das Haushaltsgesetz 1995 am 15. Dezember rechtfertigte Außenminister Kinkel einen möglichen deutschen Beitrag ebenfalls primär mit dem Argument

⁹¹⁶ Vgl. SZ (8.12.1994), Aus Bonn ein vernebeltes Nein.

⁹¹⁷ Der Spiegel (51/1994), 'Kein Hurra geschrien'.

⁹¹⁸ Der Spiegel (50/1994), Ganz verbindlich.

⁹¹⁹ Naumann selbst unterstreicht, dass er die SACEUR-Anfrage „nicht bestellt“ habe. Vielmehr seien die Fähigkeiten der Bundesluftwaffe in Form der ECR- und Aufklärungstornados in der NATO sehr gefragt gewesen. Interview des Autors mit General a.D. Klaus Naumann am 22.9.2005 in Berlin.

⁹²⁰ Naumann, Klaus (1995), „Bundeswehr vor neuen Herausforderungen. Eine Lagebeurteilung des Generalinspektors,“ in: Soldat und Technik 1995(1), S. 9-16.

⁹²¹ Vgl. SZ (16.12.1994), Tornado-Einsatz bei Blauhelm-Abzug aus Bosnien. SPD sagt Kohl Unterstützung zu.

der Bündnissolidarität, die Deutschland keine Alternative lasse.⁹²² Er bekräftigte das Ziel eines Verbleibens der UNPROFOR in Bosnien und wandte sich erneut gegen eine militärische Lösung des Konflikts: „[W]as immer zu Beginn dieses unseligen Konflikts militärisch möglich gewesen wäre: In der jetzigen Lage gibt es keine erfolgversprechende Alternative zu der Strategie [...] der Kontaktgruppe“.⁹²³

Unterstützt wurde der Außenminister von seiner eigenen Partei und von der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, deren Position von Karl Lamers dargelegt wurde. Lamers hob besonders die Einbindung Deutschlands in die NATO hervor und warnte für den Fall einer Nichtbeteiligung vor einer Renationalisierung der Außen- und Sicherheitspolitik in Europa. Ein Verlust an Einfluss für Deutschland sei dann die Folge: „Unserer Entscheidungsrahmen [...] ist durch unsere Integration in die westlichen Strukturen bestimmt. Das heißt, wir können gar nicht allein darüber entscheiden, was sinnvoll ist und was nicht. Einfluss nehmen können wir aber nur, wenn wir mitwirken.“⁹²⁴ Die SPD lehnte die Zusage der Bundesregierung zwar mit der Begründung ab, dass es derzeit keinen Entscheidungsbedarf gebe und dass eine verfrühte Planung eines eventuellen UNPROFOR-Abzugs der Glaubwürdigkeit der Blauhelme nur schaden würde. Gleichzeitig hob Oppositionsführer Rudolf Scharping den bündnispolitischen Faktor hervor und stimmte dem Außenminister ausdrücklich zu, „dass wir bei der konkreten Entscheidung die Wirkung auf die Einbettung im Bündnis auch zu beachten haben werden.“⁹²⁵ Für die Grünen brachte Joschka Fischer die grundlegende Skepsis der Partei gegenüber der NATO zum Ausdruck. Sie sei ein Instrument des Kalten Krieges und könne nicht dazu taugen, die Sicherheitsbedürfnisse Gesamteuropas zu organisieren.⁹²⁶

In der Gesamtschau relativiert sich der eingangs erwähnte Vorwurf Heinrichs von der „Beliebigkeit der Begründungen“, weil die Absage an eine militärische Beteiligung an Zwangsmaßnahmen der NATO in Bosnien mit einer Zusage zur Beteiligung an einer eventuellen Evakuierung der Blauhelme durchaus vereinbar war. Dennoch ist die Schlussfolgerung Heinrichs

⁹²² Noch deutlicher argumentierte der Verteidigungsminister öffentlich mit der Bündnissolidarität. Wer Briten und Franzosen den nötigen Schutz im Falle eines Abzugs verweigere, lege die Axt an die NATO an. Zitiert nach Kirste, Rollentheorie und Außenpolitikanalyse, S.410. Das Argument fand auch Widerhall in der veröffentlichten Meinung. Vgl. hierzu beispielsweise Josef Joffe: „Would Bonn refuse to protect its allies [...] as they fought their way out of Bosnia? That would have been the end of the alliance with the West, the sturdiest home Germany has ever had“, IHT (22.12.1994), With Its Western Alliance at Stake, Germany Becomes Responsible. Außenminister Kinkel verband einen deutschen Beitrag erneut mit der Forderung nach einem Ständigen Sitz im VN-Sicherheitsrat: „Die Bundesregierung sagt ja zu mehr Mitverantwortung, aber sie wünscht sich dann auch mehr Mitsprache, und zwar dort, wo die wichtigsten Entscheidungen fallen, in der UNO und auch im Sicherheitsrat.“ Redebeitrag von Klaus Kinkel in: Deutscher Bundestag (15.12.1994), Haushaltsgesetz 1995. Plenarprotokoll vom 15. Dezember 1994, Sitzung 13/9, Bonn/Berlin, S.402.

⁹²³ Redebeitrag von Klaus Kinkel in: Ebd., S.401.

⁹²⁴ Redebeitrag von Karl Lamers in: Ebd., S.412.

⁹²⁵ Redebeitrag von Rudolf Scharping in: Ebd., S.406-07.

⁹²⁶ Redebeitrag von Joseph Fischer in: Ebd., S.413.

richtig, dass weniger nationale Sicherheitsinteressen als bündnispolitische Erwägungen die deutsche Reaktion auf die beiden NATO-Anfragen im Spätherbst 1994 erklären.⁹²⁷ Angesichts der drohenden Spaltung der Allianz war die Bundesregierung bestrebt, die Qualität der Beziehungen zu den NATO-Partnern Frankreich und Großbritannien – die beide Haupttruppensteller der Blauhelme waren – ebenso wie zu den USA und Russland zu bewahren. Vor diesem Hintergrund kann also durchaus von einer kohärenten deutschen Strategie gesprochen werden.

Diese Strategie basierte nicht auf der spezifisch-militärischen Funktion der NATO zur Durchführung von Zwangsmaßnahmen gegen die bosnischen Serben. Sie zielte vielmehr auf die allgemeine Funktion des internen Bündniszusammenhalts und der gegenseitigen Einflussnahme. Dabei offenbarten sich allerdings auch die Schwierigkeiten der Bundesregierung, sich dem Kurs der anderen Bündnispartner anzupassen und dies innenpolitisch zu rechtfertigen.

5.3.4.4 Die Entscheidung für eine Schutzkomponente der UNPROFOR

Die Diskussion im Kreis der UNPROFOR-Truppensteller sowie innerhalb der NATO schwankte in den ersten Monaten des Jahres 1995 zwischen den Optionen eines militärischen Abzugs (*disengagement*) einerseits und der Verstärkung des Mandats der Blauhelme andererseits.⁹²⁸ In dieser Zeit befand sich die bundesdeutsche Bosnienpolitik in einem Dornröschenschlaf. Nimmt man die öffentlichen Stellungnahmen und außenpolitischen Reden des Bundeskanzlers sowie der Außen- und Verteidigungsminister als Indikatoren, so fällt auf, dass Strategien zur Bearbeitung oder Beendigung des Bosnienkrieges eine untergeordnete Rolle spielten. Mitunter fand Bosnien nicht einmal eine Erwähnung.⁹²⁹ Stattdessen dominierten grundsätzliche Fragen der euro-atlantischen Ordnung – die Osterweiterungen von NATO und EU, das Verhältnis zu Russland sowie der Stand der transatlantischen Beziehungen – die sicherheitspolitische Agenda in Deutschland.

Dort, wo das militärische Bosnienengagement ausführlicher diskutiert wurde, standen die Konsequenzen für die zukünftige europäische Sicherheitsarchitektur im Vordergrund. Eine wichtige Frage in diesem Zusammenhang betraf das Verhältnis zwischen der NATO und den

⁹²⁷ Heinrich, Unternehmen Tornado, S.155.

⁹²⁸ Die NATO schloss im April die Einsatzplanungen für eine militärische Unterstützung eines Abzugs der VN-Blauhelme ab. Im gleichen Monat entsandte die Allianz bereits erste Einheiten zur Vorbereitung auf den Eventualfall nach Bosnien. Vgl. Leurdijk, *The United Nations and NATO in Former Yugoslavia*, S.64.

⁹²⁹ Vgl. Rühle, Volker (20.4.1995), „Agenda einer neuen Friedensordnung für Europa. Vortrag bei dem Seminar 'Sicherheitspolitik 1995' der Bundessicherheitsakademie am 20. April 1995,“ in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung* 1995(32), S.270-73. Ich stütze dieses Urteil auf eine Auswertung aller außen- und sicherheitspolitischen Reden und Beiträge, die 1994 und 1995 im *Bulletin des Bundespresseamtes* veröffentlicht wurden. Bosnien fand erst wieder verstärkt Erwähnung, als im Zuge der Entscheidung der Schnellen Eingreiftruppe zur Verstärkung der UNPROFOR ein erweiterter militärischer Beitrag Deutschlands auf die Tagesordnung kam. Vgl. hierzu die folgenden Ausführungen in diesem Abschnitt.

VN. Interessant ist dieser Aspekt auch deshalb, weil sich hier erneut Differenzen zwischen dem deutschen Außen- und dem Verteidigungsminister offenbarten. Vor dem Hintergrund der ernüchternden Erfahrungen in Bosnien trat Rühle mit besonderem Nachdruck dafür ein, dass sich die NATO in der operativen Durchführung von Krisenmanagement-Aufgaben von den Vereinten Nationen emanzipieren sollte.⁹³⁰ Die Allianz, so Rühle, dürfe „kein Ausführungsorgan anderer mit unbefriedigender Wirksamkeit“ sein.⁹³¹ Für zukünftige Einsätze im Krisenmanagement unter einem VN-Mandat nannte der Verteidigungsminister drei Bedingungen. Erstens müsse Konsens über die politischen Zielsetzungen eines Einsatzes unter den Bündnispartnern herrschen, zweitens sei ein durchführbares Mandat mit einem klaren militärisch-operativen Konzept Voraussetzung für den Erfolg und drittens müsse die NATO ungehindert ihre Kräfte und Mittel entfalten können.⁹³²

Der Verteidigungsminister nutzte die Gelegenheit auch, um Kriterien für zukünftige deutsche Auslandseinsätze zu definieren. Neben der Voraussetzung eines VN-Mandates hob er zwei Beschränkungen für den Einsatz deutscher Streitkräfte jenseits der Landes- und Bündnisverteidigung hervor. Zum einen setzte er grundsätzlich die Akzeptanz der Konfliktparteien voraus (im Sinne des klassischen *peacekeeping*), während Kampfeinsätze nur bei „zwingenden Gründen“ in Frage kämen. Zum anderen beschränkte er erneut das Einsatzgebiet, zukünftiger deutscher Einsätze auf Europa und dessen Peripherie.⁹³³ In dem zweiten Punkt stieß Rühle auf den Widerspruch von Außenminister Kinkel, der mit Blick auf die Möglichkeit einer deutschen Beteiligung an den *Stand-By-Forces* der Vereinten Nationen auch weltweite Einsätze ermöglichen wollte.⁹³⁴

Diese grundsätzlichen Überlegungen schlugen sich zunächst nicht in der Bereitschaft für ein größeres militärisches Engagement im Rahmen der UNPROFOR oder der NATO in Bosnien

⁹³⁰ Die Kritik betraf in erster Linie das weiter oben dargestellte Zwei-Schlüssel-Prinzip. Vgl. SZ (6.2.1995), NATO will künftig freie Hand bei UNO-Einsätzen.

⁹³¹ Rühle, Volker (4.2.1995), „Europa und Amerika - neue Partnerschaft für die Zukunft. Rede anlässlich der 32. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik am 4. Februar 1995 in München,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1995(9), S.73-76, hier: S.74.

⁹³² Im Juni präzisierte Rühle seine Forderungen dahingehend, dass die „NATO auch politisch viel entschlossener und handlungsfähiger sein [könne] als die Weltorganisation.“ Vgl. SZ (3.6.1995), Bundesverteidigungsminister Volker Rühle zum Krieg in Bosnien: ‚Alles, was man ankündigt, tut man auch‘. Er sprach sich bei dieser Gelegenheit ferner dafür aus, in Zukunft verstärkt Koalitionen von Staaten mit friedensbewahrenden oder friedenserzwingenden Aufgaben im Auftrag der UNO zu betrauen: „Koalitionen mit klarer und entschlossener politischer Führung sind das einzige Mittel gegen einen menschenverachtenden Aggressor“. Rühle hatte sich bereits früher für eine eher lockere Rückbindung der NATO an die Vereinten Nationen ausgesprochen und lediglich erklärt, er könne sich die Allianz als von den VN „völlig losgelösten Weltpolizisten“ nicht vorstellen. Vgl. SZ (13.2.1993), SZ-Interview mit Volker Rühle über die Zukunft der Bundeswehr: ‚Gleiche Verantwortung übernehmen wie alle anderen‘.

⁹³³ Rühle, Europa und Amerika - neue Partnerschaft für die Zukunft. Rede anlässlich der 32. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik am 4. Februar 1995 in München, S.76.

⁹³⁴ Vgl. Philippi, Bundeswehreinsätze als außen- und sicherheitspolitisches Problem des geeinten Deutschland; SZ (6.2.1995), NATO will künftig freie Hand bei UNO-Einsätzen.

nieder. Die Bundesregierung war nicht bereit, über die Ende 1994 gemachten Zusagen hinaus zu gehen. Nach dem Wiederaufflackern der Kämpfe in Bosnien nach Ablauf eines zeitweiligen Waffenstillstands zwischen den Konfliktparteien sowie aufgrund der weiterhin prekären Lage der verbliebenen muslimischen Enklaven in Ostbosnien (Srebrenica, Zepa sowie Gorazde; Sarajevo blieb trotz aller internationalen Bemühungen weiterhin eine belagerte Stadt) nahm Ende Mai 1995 der Druck auf Bonn stark zu. Zwischen den USA, Frankreich und Großbritannien begann sich ein Konsens zugunsten einer Verstärkung und eines robusteren Mandats der Blauhelme abzuzeichnen.

Die unentschlossene westliche Politik zwischen *disengagement* und robusterem Eingreifen erschien immer unhaltbarer. Als die bosnischen Serben einen Luftangriff der NATO gegen ein Munitionsdepot in Pale mit dem Beschuss der Schutzzonen und der Geiselnahme von etwa 300 Blauhelmen beantworteten, war eine dringende Entscheidungssituation entstanden. In Frankreich war mit Jacques Chirac ein Politiker Staatspräsident geworden, der mehr als sein Vorgänger ein robustes Eingreifen in Bosnien befürwortete. Unmittelbar nach der Geiselnahme forderte Chirac die Umgruppierung der UNPROFOR in weniger exponierte Stellungen sowie den Einsatz einer multinationalen Eingreiftruppe zu ihrem Schutz. Die französische Initiative wurde umgehend von den USA unterstützt. Nachdem sich die Kontaktgruppe am 30. Juni aufgrund russischen Widerstands zunächst nicht auf wesentliche Details einigen konnte, beschlossen die Verteidigungsminister der EU und der NATO während einer gemeinsamen Sitzung am 3. Juni 1995 die Entsendung von zunächst 4.000 Soldaten bis Ende Juni.⁹³⁵ Die Eingreiftruppe – Rapid Reaction Force (RRF) – sollte formal Teil der UNPROFOR sein und stand unter der operativen Kontrolle des Oberbefehlshabers der Blauhelme in Bosnien. Es gab allerdings keine direkten Weisungen des VN-Generalsekretärs.⁹³⁶ Truppensteller waren Frankreich und Großbritannien, sowie im kleineren Umfang die Niederlande.⁹³⁷

Die deutsche Politik hatte Mühe, sich der schnellen Abfolge der Entwicklungen anzupassen. Es verwundert kaum, dass Bonn ohne ein eigenes Blauhelmkontingent auf die Entscheidung zur Entsendung der RRF keinen Einfluss hatte, auch wenn die Bundesregierung durch ihre Mitgliedschaft in der Kontaktgruppe, der EU und der NATO in den Prozess eingebunden blieb. Obwohl die schnelle Eingreiftruppe formal nicht unter dem Schirm der NATO entsandt wurde, war sie für das spätere deutsche Engagement im Rahmen der NATO von großer Bedeutung. Außenminister Kinkel hatte nach der Geiselnahme durch die bosnischen Serben un-

⁹³⁵ Vgl. Masala, *Den Blick nach Süden?* S.183.

⁹³⁶ Masala spricht vor diesem Hintergrund von einem *de facto* Kommando, das gemeinsam von Frankreich und Großbritannien ausgeübt wurde.

⁹³⁷ Vgl. SZ (6.6.1995), Washington stellt keine Bodentruppen zur Verfügung.

gehend eine Umgruppierung der Blauhelme an sichere Orte sowie ein robusteres Mandat zu ihrem Schutz befürwortet. Bundeskanzler Kohl zeigte sich zurückhaltender und unterstrich die Notwendigkeit, dem Terror und der Gewaltanwendung in Bosnien entschlossen und mit *politischen* Mitteln zu begegnen.⁹³⁸ Gleichzeitig lehnte die Bundesregierung erneut eine Ausweitung ihrer bisherigen militärischen Zusagen ab.⁹³⁹

Diese Position hielt jedoch kaum einen Tag. Am 1. Juni titelte die *Süddeutsche Zeitung*: „Unter Druck aus Paris und London deutet Verteidigungsminister Rühle Kurswechsel an“. Der Verteidigungsminister wollte die militärische Unterstützung Deutschlands für eine Umgruppierung bzw. Verstärkung der Blauhelme nicht mehr ausschließen. Dieser Position schloss sich Außenminister Kinkel an. Die neue Argumentationslinie gaben beide gemeinsam vor, während sich Bundeskanzler Kohl öffentlich weiterhin bedeckt hielt. Wenn Deutschland Hilfe für den Abzug der Blauhelme angekündigt habe, so die beiden Minister, „sollten wir prinzipiell bereit sein, auch zu helfen bei dem, was wir für richtig halten – nämlich einem Verbleiben der Blauhelme unter besseren Bedingungen.“⁹⁴⁰ Der abrupte deutsche Kurswechsel spiegelte das Bestreben wider, sich den veränderten Gegebenheiten sowie der Politik der wichtigsten Verbündeten anzupassen. Die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen einer robusteren Militärintervention zur Beendigung des bosnischen Bürgerkriegs stand dabei erneut im Hintergrund. Was zählte, war einmal mehr die Demonstration von Solidarität mit den europäischen NATO-Verbündeten, die an der UNPROFOR mit eigenen Truppen beteiligt waren.⁹⁴¹

Am 26. Juni legte die Bundesregierung ihren Antrag zur Beteiligung der Bundeswehr „an den Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung des schnellen Einsatzverbandes im früheren Jugoslawien einschließlich der Unterstützung eines eventuellen Abzugs der VN-Friedenstruppen“ vor, der am 30. Juni im Bundestag debattiert und zur Abstimmung gestellt wurde.⁹⁴² Für die Bundesregierung begründete Außenminister Kinkel den Antrag erneut und zuvorderst mit der Solidarität Deutschlands gegenüber seinen Partnern in NATO und EU. Der

⁹³⁸ Vgl. SZ (30.5.1995), Mehr Schutz für Blauhelme gefordert.

⁹³⁹ Vgl. SZ (30.5.1995), Bonn schließt stärkeres Militär-Engagement aus.

⁹⁴⁰ SZ (2.6.1995), Bundesregierung bemüht sich um Zustimmung der Opposition. Die Bundesregierung betrachtete jedoch weiterhin einen möglichen Einsatz deutscher Bodentruppen im ehemaligen Jugoslawien als rote Linie, die nicht überschritten werden sollte.

⁹⁴¹ Richard Ullmann zitiert einen ranghohen Vertreter des Auswärtigen Amtes mit der Bemerkung: „The Americans are clearly standing on the sidelines of developments. The decisive initiative is coming from the French and the English. If our most important European partners judge the situation in Yugoslavia this way, then Germany must show its solidarity“. Ullmann, *The Wars in Yugoslavia and the International System after the Cold War*, S.33. Diese Begründung ist beinahe identisch mit der Argumentation Rühes drei Jahre zuvor, als es um die deutsche Beteiligung an den Überwachungsmaßnahmen der NATO in der Adria und im jugoslawischen Luftraum ging.

⁹⁴² Deutscher Bundestag (26.6.1995), Antrag der Bundesregierung. Deutsche Beteiligung an den Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung des schnellen Einsatzverbandes im früheren Jugoslawien einschließlich der Unterstützung eines eventuellen Abzugs der VN-Friedenstruppen, Drucksache 13/1802, Bonn.

Einsatz der RRF sei sinnvoll und nötig, um ein Verbleiben der Blauhelme in Bosnien zu ermöglichen. Eine deutsche Beteiligung begründete Kinkel sowohl mit moralischen Verpflichtungen als auch mit nationalen Interessen (Verhinderung weiterer Flüchtlingsströme nach Deutschland).⁹⁴³ Die Beschlussvorlage der Bundesregierung baute auf den bereits Ende 1994 gemachten Zusagen auf, die sich damals jedoch noch auf einen möglichen Abzug der UNPROFOR bezogen hatten. Sie sah die Bereitstellung von Lufttransportkapazitäten und den Betrieb eines deutsch-französischen Feldlazarets in Kroatien vor. Innenpolitisch kontrovers war jedoch die Zusage für einen Beitrag der Luftnahunterstützung zum Schutz des schnellen Einsatzverbandes durch deutsche ECR- und Aufklärungstornados.⁹⁴⁴ Auch die Möglichkeit eines Abzugs der Blauhelme mit deutscher Unterstützung wurde weiterhin aufrechterhalten und in den Antrag integriert.⁹⁴⁵ Der Beschluss der Bundesregierung bedeutete einen wichtigen Einschnitt für das militärische Engagement Deutschlands auf dem Balkan. Dennoch war das Mandat, dem der Bundestag zustimmen sollte, sehr beschränkt. Es autorisierte den Einsatz deutscher Tornados nur für den Schutz der RRF in Bosnien, nicht jedoch für direkte Angriffe gegen Stellungen der bosnischen Serben. Die Bundesregierung erhoffte durch die Begrenzung des Mandats eine Zustimmung der SPD, um eine möglichst breite parlamentarische Zustimmung für den Einsatz zu erhalten.⁹⁴⁶

Die Fraktionen von CDU/CSU und FDP unterstützten den Antrag uneingeschränkt. Für die CDU machte sich Wolfgang Schäuble die Argumentation des Außenministers zu Eigen und betonte darüber hinaus die integrations- und bündnispolitische Bedeutung eines deutschen Beitrags. Er zitierte den ehemaligen SPD-Oberbürgermeister Bremens und späteren EU-Verwalter der bosnischen Stadt Mostar, Hans Koschnik, gleich mehrfach mit der Bemerkung: „In dem Augenblick, wo wir Engländer, Franzosen, Dänen oder Spanier alleinlassen, können wir die [Europäische] Union aufgeben.“⁹⁴⁷ Für die Freien Demokraten hob Wolfgang Gerhardt die Begrenzung des Mandats hervor, die dem Einsatz eindeutig keinen Charakter als Kampfeinsatz, sondern als humanitären Einsatz gab. In Fortsetzung der traditionellen FDP-

⁹⁴³ Redebeitrag Klaus Kinkel in: Deutscher Bundestag (30.6.1995), Deutsche Beteiligung an den Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung des schnellen Einsatzverbandes im früheren Jugoslawien einschließlich der Unterstützung eines eventuellen Abzugs der VN-Friedenstruppen. Plenarprotokoll vom 30. Juni 1995, Sitzung 13/48, Bonn.

⁹⁴⁴ Deutscher Bundestag, Antrag der Bundesregierung (26.6.1995).

⁹⁴⁵ Für diesen Fall war zusätzlich die Beteiligung von Seestreitkräften (Minenabwehr und Schnellboote) sowie die Entsendung deutscher Soldaten in ein internationales Hauptquartier des Schnellen Reaktionskorps der NATO (ARRC), voraussichtlich in der bosnischen Hauptstadt Sarajevo, vorgesehen.

⁹⁴⁶ Vgl. Der Spiegel (27/1995), Letzter Versuch.

⁹⁴⁷ Redebeitrag Wolfgang Schäuble in: Deutscher Bundestag, Deutsche Beteiligung an den Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung des schnellen Einsatzverbandes im früheren Jugoslawien einschließlich der Unterstützung eines eventuellen Abzugs der VN-Friedenstruppen. Plenarprotokoll vom 30. Juni 1995, S.3968.

Argumentation hob Gerhardt darüber hinaus das Ziel der Stärkung des Völkerrechts gegenüber internationalen Rechtsbrechern hervor. Das Völkerrecht könne sich nicht selbst schützen.⁹⁴⁸

SPD und Grüne lehnten den Antrag der Bundesregierung ab. Die sozialdemokratische Fraktion brachte einen eigenen Antrag ein, der in drei Punkten von der Bundesregierung abwich. Erstens sollten die Einsatzoptionen einer Verstärkung der UNPROFOR und einer Vorbereitung eines möglichen Abzugs entkoppelt werden, zweitens vermisste die SPD eine Befristung des Mandats und drittens lehnte sie den Einsatz deutscher ECR-Tornados rundweg ab.⁹⁴⁹ Der Grünen-Abgeordnete Joseph Fischer kritisierte, dass es der Bundesregierung lediglich darum ginge, Bündnissolidarität zu demonstrieren sowie einen Präzedenzfall zu schaffen, „um letztlich die Selbstbeschränkung deutscher Außenpolitik endgültig historisch ad acta zu legen.“⁹⁵⁰ Der Bundesregierung gehe es nicht in erster Linie um die Lösung des bosnischen Konflikts. Zudem warf er der Regierung vor, sie halte sich nicht an die zuvor selbst formulierten Kriterien für einen Einsatz deutscher Soldaten *out-of-area*.⁹⁵¹ Am Ende erhielt der Antrag der Bundesregierung im Deutschen Bundestag eine Mehrheit von 386 Stimmen gegen 258 ablehnende Voten bei elf Enthaltungen.⁹⁵²

5.3.5 Beteiligung an der Friedenserzwingung über Umwege: Der deutsche Beitrag zur Operation Deliberate Force

Auch nach der Entsendung der *Rapid Reaction Force* herrschte innerhalb der NATO zunächst noch kein Konsens über das weitere Vorgehen. Dies sollte sich jedoch ändern, als serbische Truppen unter General Mladic am 14. und 15. Juli 1995 die Schutzzone Srebrenica einnahmen und ein Massaker an der männlichen Bevölkerung der muslimischen Enklave verübten. Wie zuvor reagierte Washington mit der Forderung umfassender Luftangriffe der NATO gegen die Serben.⁹⁵³ Die französische Regierung forderte darüber hinaus gehend sogar die Befreiung Srebrenicas durch Bodentruppen der NATO.⁹⁵⁴ Verteidigungsminister Millon hatte

⁹⁴⁸ Redebeitrag Wolfgang Gerhardt in: Ebd..

⁹⁴⁹ Redebeitrag Rudolf Scharping in: Ebd..

⁹⁵⁰ Redebeitrag Joseph Fischer in: Ebd., S.3973.

⁹⁵¹ Dazu zählte ein klares Mandat, die Einbettung in ein politisches Konzept, die Verhältnismäßigkeit von Zielen und Mitteln sowie die begrenzte Dauer des Einsatzes. Vgl. hierzu den Beitrag von Kinkel, Klaus (1994), „Die Rolle Deutschlands bei Friedensmissionen,“ in: NATO-Brief (Oktober 1994), S.3, auf den sich Fischer bezieht.

⁹⁵² Vgl. FAZ (1.7.1995), Der Bundestag mit deutlicher Mehrheit für den Bosnien-Einsatz der Bundeswehr.

⁹⁵³ Vgl. Washington Post (19.7.1995), U.S. Favors ‚Aggressive‘ NATO Air Strikes in Bosnia.

⁹⁵⁴ Aus dem Kontext heraus kann damit nur die in Deutschland stationierte *Allied Rapid Reaction Force* (ARRC) gemeint gewesen sein. Mit Blick auf die französische Annäherung an die NATO ist diese Forderung in der Tat bemerkenswert, da die ARRC Teil der integrierten Militärstruktur ist, von der sich Frank-

zuvor die Entsendung einer multinationalen Truppe unter Einbeziehung deutscher und amerikanischer Einheiten vorgeschlagen, um die verbliebenen Schutzzonen Gorazde und Sarajevo zu sichern. Dieser Vorstoß veranlasste die Bundesregierung dazu, den Einsatz von Bodentruppen erneut öffentlich abzulehnen.⁹⁵⁵ Die Forderung nach einem Einsatz von Bodentruppen brachte Paris zudem auf einen Konfrontationskurs mit Washington.⁹⁵⁶

Voraussetzung für ein einheitlicheres Vorgehen der NATO war nach Einschätzung von Ivo Daalder der Wandel der französischen Position wenige Tage später, als Paris von seiner ursprünglichen Forderung nach einem Einsatz von Bodentruppen abrückte und bereit war, einen Konsens im Sinne der amerikanischen Pläne für umfassende Luftschläge mitzutragen.⁹⁵⁷ Am 21. Juli kamen die Kontaktgruppen-Staaten sowie die Truppensteller der UNPROFOR zu einer Konferenz in London zusammen, um ihr weiteres Vorgehen in Bosnien zu beraten. Am Ende beschlossen die anwesenden Delegationen, den militärischen Schutz der verbliebenen Schutzzone Gorazde im Falle eines Eroberungsversuchs durch die bosnischen Serben, ohne sich jedoch bereits auf ein Ultimatum einigen zu können.⁹⁵⁸ Das Problem bestand darin, dass die anwesenden Parteien die Ergebnisse der Konferenz unterschiedlich interpretierten. Der amerikanische Außenminister Warren Christopher kündigte „bedeutende Angriffe auf bedeutende Ziele [der bosnischen Serben]“ an⁹⁵⁹ während der Franzose Millon zumindest indirekt mit der Entsendung von Bodentruppen drohte.⁹⁶⁰ Sowohl Paris als auch Washington betrachteten die Zusage militärischen Schutzes als nicht ausdrücklich auf Gorazde beschränkt. Den Gegenpol bildeten Großbritannien und Russland, die den Londoner Beschluss auf Gorazde beschränkt sehen wollten und keinesfalls umfassende Luftschläge befürworteten.⁹⁶¹ Außenminister Kinkel schloss sich der Position von Amerikanern und Franzosen an und erklärte, die Botschaft aus London an die Serben sei eindeutig: „Überschreitet diese rote Linie nicht.“⁹⁶² Kurz nach der Konferenz setzte sich Washington in der NATO mit seiner Interpretation durch. Der Nordatlantikrat beschloss eine Schutzgarantie für Gorazde, die auch die Durchfüh-

reich seit 1966 fern gehalten hatte. Ein wichtiges Motiv dürfte jedoch gewesen sein, die USA mit diesem Vorschlag unter Druck zu setzen.

⁹⁵⁵ Vgl. SZ (17.7.1995), Frankreich bittet Deutschland und USA um Truppen.

⁹⁵⁶ Die französische Regierung hatte ausserdem gefordert, dass amerikanische Helikopter die französischen Soldaten in die Schutzzonen transportieren sollten. Dies wollte Präsident Clinton jedoch vermeiden. Vgl. IHT (19.7.1995), France and Britain Align to Warn U.S. on Bosnia.

⁹⁵⁷ Daalder, Getting to Dayton, S.74.

⁹⁵⁸ Vgl. SZ (22.7.1995), Londoner Bosnien-Konferenz richtet Warnung an Serben.

⁹⁵⁹ Zitiert nach Burg, Steven L. und Shoup, Paul (1999), The War in Bosnia-Herzegovina. Ethnic Conflict and International Intervention, New York und London, M.E. Sharpe, S.344.

⁹⁶⁰ Millon erklärte nach einem Bericht der Süddeutschen Zeitung, dass Rückgriff auf „andere Mittel“ genommen werde, sollten sich die Luftangriffe im Falle eines serbischen Angriffs auf Gorazde oder Sarajevo als unzureichend erweisen. SZ (22.7.1995), Londoner Bosnien-Konferenz richtet Warnung an Serben.

⁹⁶¹ Vgl. Burg und Shoup, The War in Bosnia-Herzegovina, S.344.

⁹⁶² SZ (24.7.1995), Kinkel: Überschreitet diese rote Linie nicht.

rung großräumiger Luftangriffe und ggf. sogar die Bombardierung strategischer Ziele im serbischen Hinterland vorsah. Diese Schutzgarantie wurde am 1. August auf Sarajevo, Tuzla und Bihac ausgeweitet.⁹⁶³

Die Eroberung von Srebrenica und die Konferenz in London fielen zeitlich zusammen mit einem Entscheidungsprozess innerhalb der US-Administration, an dessen Ende ein letzter Schwenk der amerikanischen Bosnienpolitik stand, die so genannte *Endgame Strategy*. Nach Informationen amerikanischer Medien wurde diese Entscheidung in Washington um den 8. August herum getroffen.⁹⁶⁴ Die *Endgame Strategy* sollte die Ambivalenz zwischen widersprüchlichen innen- und außenpolitischen Forderungen beenden und baute auf dem Teilungsplan für Bosnien-Herzegowina auf, den die Kontaktgruppe bereits im Juli 1994 erarbeitet hatte. Darüber hinaus sah sie Konzessionen an die bosnischen Serben vor. Gleichzeitig drohten die USA mit einer konsequenten Umsetzung von *Lift and Strike*, sollte Serbien und die bosnischen Serben den Plan ablehnen. Darin fügte sich die bereits seit einigen Monaten mehr oder weniger offen praktizierte militärische Unterstützung der muslimisch-kroatischen Föderation in Bosnien ein. Die *Endgame Strategy* spiegelte einen realpolitischen Ansatz wider, der auf die Schaffung eines militärischen Gleichgewichts in Bosnien hinauslief. Anders als in den zwei Jahren zuvor konnte sich die amerikanische Politik diesmal auf einen gemeinsamen Beschluss der NATO vom 25. Juli stützen. Auch Deutschland trug diesen Konsens mit, ohne jedoch aktiv an seinem Zustandekommen beteiligt gewesen zu sein. Als am 28. August erneut eine Mörsergranate auf dem zentralen Marktplatz in Sarajevo einschlug und 38 Menschen tötete, begann das Bündnis schließlich seine bis dahin umfassendste militärische Intervention im bosnischen Bürgerkrieg.

Die von der NATO geführte Operation *Deliberate Force* begann am 29. August auf der Grundlage des Londoner Beschlusses vom 21. Juli sowie des NATO-Rates vom 25. Juli und endete am 14. September 1995. Insgesamt flogen Maschinen aus acht NATO-Staaten über 3.500 Einsätze.⁹⁶⁵ Die Bundesluftwaffe beteiligte sich mit 14 Tornados und flog 59 Einsätze im Rahmen der Operation. Dies entspricht weniger als zwei Prozent aller geflogenen Einsätze

⁹⁶³ Vgl. Masala, *Den Blick nach Süden?* S.187. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch, dass in der Folge der Londoner Konferenz ein weiteres Mal eine Modifikation des Zwei-Schlüssel-Systems vorgenommen wurde, wonach die Entscheidung für die Durchführung von Luftschlägen zur Verteidigung Gorazdes in die Hände des UNPROFOR-Kommandierenden in Bosnien sowie von AFSOUTH gelegt wurde. Vgl. Masala, *Den Blick nach Süden?* S.186. Nach Auffassung von Burg und Shoup wurde die Entscheidung für einen Angriff damit faktisch von den VN in die Befehlskette der NATO überführt. Burg und Shoup, *The War in Bosnia-Herzegovina*, S.348.

⁹⁶⁴ Vgl. IHT (11.8.1995), *New U.S. Thinking on Bosnia: Part for Serbs, Part for Croats* sowie die detaillierten Darstellungen bei Daalder, *Getting to Dayton*, S.81-116 und Burg und Shoup, *The War in Bosnia-Herzegovina*, S.348-60.

⁹⁶⁵ In der Reihenfolge des Anteils der Beiträge am Gesamtumfang der geflogenen Einsätze: USA, Großbritannien, Frankreich, Niederlande, Spanien, die Türkei, Deutschland und Italien.

ze.⁹⁶⁶ Das eng begrenzte Mandat der Bundesluftwaffe untersagte einen direkten Einsatz deutscher Kampfflugzeuge gegen bosnische Ziele. Die Einsätze der kampffähigen ECR-Tornados beschränkten sich daher auf den Schutz der eigenen Aufklärungstornados (RECCE) über Bosnien.⁹⁶⁷

Die Bundesregierung hatte bei der Planung der Operation aufgrund der bis dahin marginalen deutschen Beiträge zum militärischen Krisenmanagement im ehemaligen Jugoslawien keine eigenständige Rolle gespielt und sich den Entscheidungen zumeist nur passiv angepasst. Bonn war jedoch weiterhin durch seine Mitgliedschaft in der Kontaktgruppe eingebunden, als die USA in zeitlicher Nähe zu dem Beschluss der *Endgame Strategy* ihre europäischen Verbündeten konsultierten.⁹⁶⁸ Bemerkenswert ist die deutsche Beteiligung an *Deliberate Force* vor allem deshalb, weil die Bundeswehr sich trotz ihres eng begrenzten Mandats an einem *friedenserzwingenden* Einsatz beteiligte, durch den die NATO zu einer Partei im bosnischen Bürgerkrieg wurde. Der Antrag der Bundesregierung wie auch die Zustimmung des Bundestages Ende Juni standen hingegen noch unter der Prämisse einer Verstärkung der VN-Blauhelme zum Zwecke ihres Schutzes (robustes *Peacekeeping*), nicht der Veränderung des militärischen Gleichgewichts in Bosnien durch eine militärische Intervention. Am Ende verschwammen jedoch die Grenzen und die Kombination der Luftangriffe mit großen Geländegewinnen der muslimisch-kroatischen Koalition am Boden ermöglichte schließlich einen Waffenstillstand und später den Friedensvertrag von Dayton, weil sich das rationale Kosten-Nutzen-Kalkül der Konfliktparteien zugunsten einer Verhandlungslösung unter Einwirkung internationalen Drucks verschoben hatte.⁹⁶⁹ Die Bundeswehr beteiligte sich somit indirekt an einem friedenserzwingenden Einsatz der NATO, ohne dass die deutsche Politik formal einen entsprechenden Beschluss gefasst hätte.⁹⁷⁰

⁹⁶⁶ Vgl. NATO (letzte Aktualisierung 16.12.2002), Operation Deliberate Force. AFSOUTH Fact Sheets, <http://www.afsouth.nato.int>, (letzter Zugriff am 23.3.2005).

⁹⁶⁷ Vgl. Meiers, NATO's Peacekeeping Dilemma, S.67. Die Bundesluftwaffe flog die ersten Aufklärungseinsätze bereits Anfang August. Vgl. NZZ (5.9.1995), Deutsche Tornado-Einsätze über Bosnien. Aufklärungsflüge schon seit dem 7. August.

⁹⁶⁸ Vgl. NZZ (15.7.1995), Widersprüchliches aus Washington zu Bosnien. Konsultationen Clintons mit europäischen Alliierten. Vertreter der amerikanischen Regierung nahmen sich Medienberichten zufolge viel Zeit für die amerikanisch-deutschen Konsultationen, in denen die Clinton-Administration ihre neue Bosnieninitiative erläuterte. Vgl. NZZ (12.8.1995), Amerikanisch-deutsche Beratungen über Bosnien. Kirste spricht hingegen von massivem Druck der USA auf die europäischen Verbündeten. Er weist jedoch ebenfalls auf eine privilegierte Partnerschaft Deutschlands mit den USA in der Kontaktgruppe hin. Sicherheitsberater Lake habe am 11. August die Vertreter des Bundeskanzleramts sowie des Auswärtigen Amts noch vor den Gesprächen mit Moskau und Paris konsultiert. Kirste, Rollentheorie und Außenpolitikanalyse, S.420.

⁹⁶⁹ Vgl. hierzu ausführlich das 9. Kapitel: „Auf dem Weg zum Frieden“ bei Calic, Krieg und Frieden in Bosnien-Herzegowina.

⁹⁷⁰ Interessant ist in diesem Kontext auch, dass noch während der Durchführung der *Operation Deliberate Force* Spannungen innerhalb des Bündnisses über die Eskalationspolitik der USA auftraten. Mitte September führten die fortgesetzten Luftangriffe der NATO und insbesondere der Einsatz amerikanischer Marschflugkörper gegen Ziele der bosnischen Serben laut Medienberichten zu Streit im Nordatlantikatrat. Dies be-

5.3.6 *Deutschland und die IFOR: Erste Schritte in Richtung „Gleichberechtigung“*

5.3.6.1 *Die Diskussion um den deutschen Beitrag*

Noch während in Bosnien die Bombenangriffe der NATO andauerten, begannen die Bündnispartner mit der Planung einer multinationalen Streitmacht (*Peace Implementation Force*, PIF), die einen späteren Friedensvertrag militärisch absichern sollte. Solche Planungen hatte es bereits seit 1993 gegeben.⁹⁷¹ Der Ablauf der Entwicklungen machte nun jedoch eine detaillierte Vorbereitung erforderlich. Der amerikanische Verteidigungsminister William Perry kündigte Mitte September 1995 an, dass die USA ihren früheren Zusagen zur Entsendung amerikanischer Bodentruppen zur Implementierung eines Abkommens entsprechen würden und schlug konkret die Entsendung von zwei bis drei Divisionen (30.000 bis 55.000 Soldaten) bei substantieller Beteiligung der anderen NATO-Staaten vor.⁹⁷² Auch auf Deutschland stieg der Druck, sich an der geplanten Truppe zu beteiligen. Militärische Quellen in Brüssel ließen verlauten, dass das in Deutschland stationierte *Allied Rapid Reaction Corps* (ARRC) „eine bedeutende Rolle“ für die multinationale Truppe spielen sollte.⁹⁷³ Der französische Außenminister Hervé de Charette regte die Entsendung des gerade erst für einsatzbereit erklärten Eurokorps unter deutsch-französischer Führung nach Bosnien an.⁹⁷⁴

Die Bundesregierung reagierte nach bekanntem Muster. Während die CDU/CSU in der Frage einer Beteiligung deutscher Bodentruppen auf bosnischem Gebiet zunächst gespalten war, lehnte Verteidigungsminister Rühe dies wie bei früheren Gelegenheiten ab. Er begründete seine Zurückhaltung damit, dass deutsche Soldaten aufgrund der Rolle der Wehrmacht während des Zweiten Weltkriegs eher zur Eskalation als zur Stabilisierung beitragen würden und dass darüber hinaus „die Gefährdung für die Bundeswehr ungleich höher lieg[t] als für Soldaten anderer Länder.“⁹⁷⁵ Außenminister Kinkel, der in dieser Frage von Bundeskanzler Kohl

legt, dass der Umfang der Friedenserzwingung bündnisintern nach wie vor umstritten war. Vgl. FAZ (15.9.1995), Die Nato setzt ihre Luftangriffe aus.

⁹⁷¹ Die Bush-Administration hatte sich bereits im Februar 1993 im Rahmen ihres 6-Punkte-Plans dazu bereit erklärt, sich mit amerikanischen Soldaten an der militärischen Implementierung eines Bosnien-Friedensplanes zu beteiligen. Vgl. Masala, *Den Blick nach Süden?* S.160.

⁹⁷² Vgl. FAZ (16.9.1995), Perry: Zwei bis drei Nato-Divisionen als Friedenstruppen nach Bosnien.

⁹⁷³ Vgl. SZ (23.9.1995), NATO bereitet Friedenstruppe für Bosnien vor.

⁹⁷⁴ Vgl. FAZ (22.9.1995), Frankreich bringt Eurokorps ins Spiel. Paris und Nato fordern deutsche Heeresseinheiten für Bosnien.

⁹⁷⁵ SZ (21.9.05), Bodentruppen für Bosnien? Kohl und Kinkel wollen Einsatz nicht mehr ausschließen. Nach Auskunft des damaligen Befehlshabers des Heeresführungskommandos in Koblenz, Reinhardt, dem auch die Führung der deutschen Truppen im Rahmen der IFOR und SFOR oblag, vertrat die militärische Führung der Bundeswehr hier eine vom Verteidigungsminister abweichende Position. Sie setzte sich aus vorwiegend pragmatischen Gründen dafür ein, das Stationierungsgebiet der Bundeswehr auch auf Bosnien selbst auszuweiten. Der Aufwand des andauernden Transfers von Material und Personal von und nach Bosnien habe die Effizienz des deutschen Beitrags gemindert. Die historischen Hinderungsgründe, die Verteidigungsminister Rühe ins Feld führte, wurden offensichtlich nicht als gravierend betrachtet. Interview des Autors mit General a.D. Klaus Reinhardt am 11.10.2005 in Bonn.

unterstützt wurde, wollte den Einsatz deutscher Bodentruppen direkt im Krisengebiet hingegen nicht ausschließen. Einigkeit bestand darin, dass es keine deutschen Kampftruppen in Bosnien geben sollte.⁹⁷⁶

Im Laufe des Oktobers wurden die unterschiedlichen Positionen auf einen gemeinsamen Nenner gebracht, der am 24. Oktober mit einer Kabinettsentscheidung in einem Kompromiss mündete. Der Beschluss sah die Entsendung von Pionier- und Transporteinheiten sowie einer Schutzkomponente aus Fallschirm- und Gebirgsjägern vor, die in Kroatien stationiert werden sollten, deren Mandat jedoch auch einen zeitlich begrenzten Einsatz auf bosnischem Gebiet erlauben würde. Etwa 70 deutsche Offiziere sollten ihren Dienst in den integrierten Stäben des ARRC in Sarajevo leisten. Darüber hinaus sah der Kabinettsbeschluss die Vergrößerung des bereits bestehenden Feldhospitals in Kroatien und den Einsatz von bis zu zwölf Transportmaschinen des Typs Transall vor. Der zuvor besonders umstrittene Einsatz von Tornado-Flugzeugen sollte nach dem Willen Rühes von seinen Beschränkungen befreit werden, so dass die Bundesluftwaffe alle Missionen über Bosnien mitfliegen konnte.⁹⁷⁷ Diese Eckpunkte flossen schließlich in den Antrag ein, den die Bundesregierung am 28. November dem Bundestag zur Abstimmung vorlegte.⁹⁷⁸

Die Regierungserklärung zur ersten Lesung im Bundestag wurde von Außenminister Kinkel vorgetragen.⁹⁷⁹ In der Erklärung standen erneut bündnispolitische Motive für eine deutsche Beteiligung im Vordergrund. Neben den Appellen an die deutsche Mitverantwortung als verlässlicher und vollwertiger Bündnispartner hob Kinkel die Bedeutung der PIF für die Einbindung sowohl der USA als auch Russlands hervor. Die substantielle Beteiligung amerikanischer Soldaten an der multinationalen Truppe habe eine hohe Bedeutung für das US-Engagement in Europa, so der Außenminister.⁹⁸⁰ Verteidigungsminister Rühle nutzte die Gelegenheit, um das von ihm im Verlauf des Jahres 1995 immer wieder thematisierte Verhältnis zwischen der NATO und den Vereinten Nationen auf die Tagesordnung zu setzen. Die Wende im bosnischen Bürgerkrieg sei nicht zuletzt deshalb möglich geworden, weil sich die NATO

⁹⁷⁶ Kinkel sprach in diesem Zusammenhang von Pionieren und Nachschubtruppen. Vgl. Spiegel (40/1995: 37), Länger verheddern.

⁹⁷⁷ Vgl. SZ (25.10.1995), Bonn will bis zu 4000 Soldaten entsenden.

⁹⁷⁸ Deutscher Bundestag (28.11.1995), Antrag der Bundesregierung. Deutsche Beteiligung an den militärischen Maßnahmen zur Absicherung des Friedensvertrages für Bosnien-Herzegowina, Drucksache 13/3122, Bonn.

⁹⁷⁹ Bundeskanzler Kohl gab zur zweiten Lesung am 6. Dezember eine Erklärung zur deutschen Beteiligung an der militärischen Umsetzung eines Friedensabkommens ab, die jedoch keine wesentlichen neuen inhaltlichen Aspekte enthielt. Redebeitrag von Helmut Kohl in: Deutscher Bundestag (6.12.1995), Deutsche Beteiligung an den militärischen Maßnahmen zur Absicherung des Friedensvertrages für Bosnien-Herzegowina. Plenarprotokoll vom 6. Dezember 1995, Sitzung 13/76, Bonn.

⁹⁸⁰ Redebeitrag Klaus Kinkel in: Deutscher Bundestag (30.11.1995), Deutsche Beteiligung an den militärischen Maßnahmen zur Absicherung des Friedensvertrages für Bosnien-Herzegowina. Plenarprotokoll vom 30. November 1995, Sitzung 13/74, Bonn S.6427.

„aus den Fesseln widersprüchlicher UN-Mandate“ befreit und die USA „ihr ganzes Gewicht in die Waagschale“ geworfen hätten.⁹⁸¹ Anders als Kinkel argumentierte der Verteidigungsminister in moralischen Kategorien und warf insbesondere der grünen Partei mehrfach „unmoralisches“ Verhalten angesichts des Mordens auf dem Balkan vor. Einig zeigten sich die beiden Minister in der Relativierung des militärischen Auftrags. Beide betonten den *friedenserhaltenden* Charakter des Mandats der PIF sowie dessen zeitliche Befristung auf ein Jahr. Schließlich hoben beide Minister die Bedeutung einer möglichst breiten Zustimmung des Bundestages hervor.

Im Parlament wiederholten sich bekannte Argumentationsmuster früherer Bundestagsdebatten. Für die CDU/CSU nahm Wolfgang Schäuble erneut die Position der Falken ein. Er erklärte, die konzeptionelle Trennung von Kampfeinsätzen und friedenserhaltenden Maßnahmen sei wenig sinnvoll und zog aus Bosnien die Lehre, dass militärische Abschreckung auch in Zukunft ein geeignetes Mittel sei, um Aggressoren entgegenzutreten.⁹⁸² Die FDP unterstützte den Regierungsantrag und unterstrich wie zuvor die Stärkung des Völkerrechts durch die Flankierung des Friedensprozesses mit militärischen Mitteln. Für die SPD wiederholten sowohl Günther Verheugen als auch Rudolf Scharping die Skepsis gegenüber dem fort dauernden Einsatz der ECR-Tornados, ohne dass jedoch die Zustimmung der Fraktion davon abhängig gemacht werden sollte.⁹⁸³ Ebenso wie die Grünen war die SPD in der Frage der Zustimmung oder Ablehnung des Regierungsantrags gespalten und konnte kein einheitliches Stimmverhalten ihrer Abgeordneten erreichen. Am Ende fand der Antrag der Bundesregierung nach der zweiten Lesung am 6. Dezember – anders als im Juni bei der Abstimmung über einen deutschen Beitrag zum Schutz der Schnellen Eingreiftruppe – im Parlament eine breite Mehrheit. Mit Zustimmung von 543 Abgeordneten, bei 107 Nein-Stimmen und sechs Enthaltungen billigte das Parlament die Entsendung von 4000 bis 5000 Soldaten im Rahmen der multinationalen Implementierungstruppe, die nun offiziell *Implementation Force* (IFOR) hieß.⁹⁸⁴ Damit leistete Deutschland nach den USA (mehr als 20.000 Soldaten), Großbritannien (14.000 Soldaten) und Frankreich (7.500 bis 10.000 Soldaten) den viertgrößten Beitrag zu der multinationalen Truppe, an der sich neben den Bündnispartnern auch zwölf nicht-

⁹⁸¹ Redebeitrag Volker Rühle in: Ebd., S.6444.

⁹⁸² Redebeitrag Wolfgang Schäuble in: Deutscher Bundestag, Deutsche Beteiligung an den militärischen Maßnahmen zur Absicherung des Friedensvertrages für Bosnien-Herzegowina. Plenarprotokoll vom 6. Dezember 1995.

⁹⁸³ Von Bedeutung für die innenpolitische Diskussion über deutsche Auslandseinsätze ist, dass Scharping am 6. Dezember im Bundestag eine Neubewertung der bis dahin gültigen offiziellen Position der SPD vornahm. Er erklärte, Deutschland solle in Zukunft „im Prinzip an allen von den Vereinten Nationen beschlossenen Maßnahmen“ teilnehmen können. Damit hob er die Beschränkung der Zustimmung seiner Partei auf friedenserhaltende Einsätze unter VN-Mandat auf. Redebeitrag Rudolf Scharping in: Ebd., S.6635.

⁹⁸⁴ Vgl. Kirste, Rollentheorie und Außenpolitikanalyse, S.441.

NATO-Staaten sowie vier nichteuropäische Länder (Bangladesh, Malaysia, Pakistan, Neuseeland) beteiligten.⁹⁸⁵

5.3.6.2 *Die Einbindung Russlands und das Verhältnis zwischen Moskau und der NATO*

Eine der sichtbarsten Übereinstimmungen sowohl zwischen Rühe und Kinkel als auch zwischen den politischen Parteien im Bundestag bezog sich auf die Bedeutung der multinationalen Truppe für das künftige Verhältnis zwischen Russland und der NATO.⁹⁸⁶ Bereits Anfang November hatten sich der amerikanische Verteidigungsminister Perry und sein russischer Kollege Gratschow auf die militärische Dimension der Einbindung Russlands in die IFOR geeinigt.⁹⁸⁷ Kurz darauf konnte auch die Frage der politischen Verantwortlichkeiten geklärt werden.⁹⁸⁸ Am 30. November erklärte Kinkel vor dem Bundestag, dass die Teilnahme russischer Kontingente „über Bosnien hinaus positive Auswirkungen auf die angestrebte Sicherheitspartnerschaft haben [wird], auch im Kontext der geplanten NATO-Erweiterung.“⁹⁸⁹ Rühe sagte mit Blick auf die neu zu schaffenden Konsultationsmechanismen zu Bosnien im NATO-Rat, dies sei „ein entscheidender Schritt für eine neue Partnerschaft zwischen der neuen NATO und Russland“.⁹⁹⁰ Bundeskanzler Kohl wurde am 6. Dezember noch grundsätzlicher und nannte die „neue Qualität der Beziehungen zwischen Russland und der NATO“ eine „gewaltige historische Veränderung“, die „Implikationen für die künftige Ausgestaltung der europäischen Sicherheit“ habe.⁹⁹¹

⁹⁸⁵ Vgl. FAZ (4.12.1995), Die Internationale Friedenstruppe.

⁹⁸⁶ Die grüne Partei sowie die PDS haben sich dieser Bewertung jedoch nicht angeschlossen. Die grüne Abgeordnete Christa Nickels kritisierte vielmehr die Stärkung der NATO auf Kosten der Vereinten Nationen, da die PRIF bzw. IFOR unter NATO-Kommando die VN-Blauhelme ersetzen würde.

⁹⁸⁷ Im Bereich der militärischen Kontrolle sah das Übereinkommen vor, dass eine russische Brigade (bestehend aus etwa 1.500 Soldaten) Teil einer amerikanischen Division werden sollte. Damit würde das russische Kontingent formal nicht der NATO, sondern einem amerikanischen Generalmajor unterstehen. Vgl. IHT (9.11.1995), Russians Agree to Serve With U.S. Unit in Bosnia.

⁹⁸⁸ Die USA bestanden von Anfang an darauf, die PIF bzw. IFOR unter einem NATO-Kommando nach Bosnien zu entsenden und zwar ohne dabei erneut im Verhältnis zu den VN ein neues Zwei-Schlüssel-System einzuführen. Daraus ergab sich die Schwierigkeit, Russland einzubinden, ohne ihm ein Vetorecht einzuräumen. Am Ende wurde dem Nordatlantikrat die alleinige politische Verantwortung im Zusammenhang mit dem Bosnieninsatz übertragen, während sich die Allianz dazu verpflichtete, Moskau auf der Basis des Formats „16 Plus 1“ in allen wesentlichen Fragen frühzeitig zu konsultieren. Die FAZ zitiert „Brüsseler Kreise“ mit der Bemerkung, die Übereinkunft mit Moskau sei wichtiger „als zwanzig Rahmenabkommen.“ FAZ (30.11.1995), Einvernehmen der Nato mit Russland über Bosnien-Einsatz.

⁹⁸⁹ Redebeitrag Klaus Kinkel in: Deutscher Bundestag, Deutsche Beteiligung an den militärischen Maßnahmen zur Absicherung des Friedensvertrages für Bosnien-Herzegowina. Plenarprotokoll vom 30. November 1995, S.6427.

⁹⁹⁰ SZ (30.11.95), Kein Vetorecht Moskaus in der NATO-Friedenstruppe.

⁹⁹¹ Redebeitrag Helmut Kohl in: Deutscher Bundestag, Deutsche Beteiligung an den militärischen Maßnahmen zur Absicherung des Friedensvertrages für Bosnien-Herzegowina. Plenarprotokoll vom 6. Dezember 1995, S.6633.

Diese einhellige Einschätzung der politischen Akteure in Deutschland muss vor dem Hintergrund des westlich-russischen Zerwürfnisses wegen der Bombardierung bosnisch-serbischer Ziele durch die Allianz wenige Wochen zuvor gesehen werden. Dort hatte die russische Regierung der NATO Völkermord vorgeworfen⁹⁹², während Präsident Jelzin offen vor der Rückkehr des Kalten Krieges warnte.⁹⁹³ Innerhalb der NATO wurde die Befürchtung geäußert, Moskau könne seine Vertreter aus der Kontaktgruppe abziehen, seine Annäherung an die Allianz in Frage stellen und damit auch die Aussichten für eine spätere NATO-Osterweiterung verschlechtern.⁹⁹⁴

Trotz der Spannungen, welche das militärische Eingreifen der NATO im bosnischen Bürgerkrieg im Verhältnis zu Russland hervorgerufen hatte, kam es jedoch nie wirklich zu einem Bruch wegen Bosnien.⁹⁹⁵ Am Ende hatten weder Russland noch das Bündnis ein Interesse an einer solchen Entwicklung. Beide Seiten bemühten sich darum, ein Übergreifen der bosnischen Krise auf die bilateralen bzw. multilateralen Beziehungen einzudämmen. Dies entsprach in besonderem Maße den deutschen Interessen und wurde von der deutschen außenpolitischen Elite entsprechend artikuliert und gefördert, nicht zuletzt durch die Unterstützung zur Gründung der Kontaktgruppe im Februar 1994. Anders als im Bereich des militärischen Krisenmanagements zeichnete sich die deutsche Politik hier nicht durch passive Anpassung, sondern durch aktives Handeln aus.

5.3.6.3 Einflusspolitik durch den deutschen IFOR-Beitrag?

Während der Vorbereitungsphase eines Friedensschlusses in Bosnien sowie beim späteren Wiederaufbau formulierte die Bundesregierung einen hohen Gestaltungswillen. Als größte Volkswirtschaft in der EU fiel Deutschland automatisch eine wichtige Rolle im wirtschaftlichen Wiederaufbauprozess in Bosnien-Herzegowina zu. Zwei spezifische Bereiche, in denen sich Bonn frühzeitig und mit Nachdruck engagierte, waren die Abrüstung und Rüstungskontrolle sowie die Ausarbeitung einer Verfassung für den neuen multiethnischen Staat.⁹⁹⁶ „Deutschland“, so berichtete die *Süddeutsche Zeitung* vom 19. Dezember 1995 unter Berufung auf Quellen im Auswärtigen Amt, „versteht sich in der internationalen Kontaktgruppe als der Pate von Dayton, der sich speziell um die Abrüstung kümmert. Das Drehbuch ist im

⁹⁹² Vgl. FAZ (13.9.1995), Russland wirft der Nato Völkermord in Bosnien vor.

⁹⁹³ Vgl. NZZ (8.9.1995), Säbelrasseln Jelzins wegen der NATO-Angriffe. Warnung vor einem Rückfall in den Kalten Krieg.

⁹⁹⁴ Vgl. Kaufmann, NATO and the former Yugoslavia, S.122.

⁹⁹⁵ Vgl. Calic, Krieg und Frieden in Bosnien-Hercegovina, S.227.

⁹⁹⁶ Vgl. SZ (23.11.1995), Bonner Initiative zum Frieden auf dem Balkan; Kaiser, Karl und Krause, Joachim (1996), „Deutsche Politik gegenüber dem Balkan,“ in: Kaiser, Karl und Krause, Joachim (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik. Band 3: Interessen und Strategien, München, Oldenbourg, S.175-88, hier: S.185.

Auswärtigen Amt geschrieben worden.“⁹⁹⁷ Auf deutsche Initiative hin fand am 18. Dezember auf dem Petersberg bei Bonn eine Konferenz über Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle für das ehemalige Jugoslawien statt. Vorbild war das Modell des KSE-Vertrages. Auf der Konferenz sollten Obergrenzen für schwere Waffen und Soldaten der kroatischen, bosnischen und bosnisch-serbischen bzw. serbischen Armeen festgelegt werden.⁹⁹⁸

Im Zusammenhang mit diesem politischen Beitrag zur Rüstungskontrolle wurde die Beteiligung an der *Implementation Force* von der Bundesregierung als ein Mittel betrachtet, um Deutschland „Stimme und Gewicht“ im Dayton-Prozess zu geben.⁹⁹⁹ Außenminister Kinkel äußerte, dass die politische Bedeutung des deutschen militärischen Beitrages sich aus den hohen Erwartungen der Bündnispartner ergebe und dass die Bundesregierung sich auch davon leiten lasse, „dass auf diese Weise Deutschlands Gewicht als Mitglied der Kontaktgruppe erhalten bleibe.“¹⁰⁰⁰

Für den Bundesverteidigungsminister standen dagegen weniger die wirtschaftlichen und politischen Aspekte einer deutschen Beteiligung am Wiederaufbau in Bosnien im Vordergrund, als die Frage einer angemessenen Beteiligung deutscher Soldaten an den militärischen Führungsstrukturen der Implementierungstruppe. Aufgrund des eng begrenzten Mandats für die deutsche Beteiligung an der IFOR konnte Deutschland in den militärischen Strukturen in Bosnien nur eingeschränkt einen Anspruch auf Führungsstellen erheben. Nachdem sich während der ersten Monate des deutschen IFOR-Engagements Befürchtungen hinsichtlich möglicher Anfeindungen deutscher Soldaten durch die Bevölkerung nicht bestätigt hatten, begann sich Rühle um ein Ende der deutschen Sonderrolle zu bemühen. Im Rahmen der sich abzeichnenden Nachfolgeoperation der IFOR – der späteren *Stabilization Force* (SFOR) – formulierte Rühle das politische Ziel, den deutschen Beitrag an die Mandate der übrigen Bündnispartner anzugleichen.¹⁰⁰¹ Damit war im Wesentlichen gemeint, die Stationierung des deutschen Kontingents auch auf bosnisches Gebiet auszuweiten und den Ausschluss von Kampftruppen aufzuheben. Dies wurde schließlich im Rahmen der SFOR mit der Beteiligung von 2000 bis

⁹⁹⁷ Im Allgemeinen wurde der deutschen Diplomatie im Dayton-Prozess nur eine Nebenrolle zuerkannt. Neben den beiden genannten Schwerpunkten des deutschen Engagements kann der Bundesregierung jedoch zu Gute gehalten werden, dass die territoriale Aufteilung Bosniens im Friedensvertrag von Dayton auf Vorstellungen beruhte, die Bonn gemeinsam mit Paris bereits im Sommer 1993 als „Kinkel-Juppé-Plan“ vorgestellt hatte. Vgl. Maull und Stahl, *Durch den Balkan nach Europa?* S.92.

⁹⁹⁸ Vgl. Kirste, *Rollentheorie und Außenpolitikanalyse*, S.434.

⁹⁹⁹ So erklärte Außenminister Kinkel Ende Oktober: „Deutschlands Einsatz für den Frieden gibt uns in Politik und Diplomatie Stimme und Gewicht; wir wollen unserer internationalen Verantwortung bei der Formulierung, Gestaltung und Absicherung des Friedens gerecht werden.“ FAZ (26.10.1995), Kinkel: Der Waffenstillstand bleibt zerbrechlich.

¹⁰⁰⁰ Ebd..

¹⁰⁰¹ Vgl. FAZ (29.8.1996), Längerer Aufenthalt und neuer Auftrag für die Bundeswehr in Bosnien. Ich stütze mich in diesem Punkt auch auf die Ausführungen bei Kirste, *Rollentheorie und Außenpolitikanalyse*, S.444-45.

3000 deutschen Soldaten im französischen Sektor in Bosnien auch in die Tat umgesetzt.¹⁰⁰² Das deutsche Verteidigungsministerium verband mit einem gleichberechtigten Beitrag zur Friedenstruppe spezifische Forderungen in Bezug auf eine Mitwirkung auf militärischer Führungsebene. Zunächst zeigte sich die Hardthöhe irritiert darüber, dass in den Planungen zur SFOR eine deutsche Beteiligung auf der Führungsebene nicht vorgesehen war. Die Bundeswehr sollte zunächst nur die Funktion eines stellvertretenden Kommandeurs der Versorgungstruppen übernehmen, was Rühe ablehnte.¹⁰⁰³ Stattdessen forderte das BMVg die einflussreiche Position des Stabschefs im Hauptquartier der SFOR in Bosnien, eine Position, die Deutschland später von den Bündnispartnern auch zugestanden wurde.¹⁰⁰⁴ Darüber hinaus strebte die deutsche Politik mit ihrem zunehmenden militärischen Bosnien-Engagement nach einer besseren Vertretung in den Strukturen des NATO-Regionalkommandos AFSOUTH, das für das Krisenmanagement der Allianz auf dem Balkan zuständig war.¹⁰⁰⁵ Es bestand also ein Zusammenhang zwischen den spezifischen militärischen Beiträgen der Bundeswehr und dem Streben nach entsprechenden Positionen in den Führungsstrukturen der NATO.

Das Motiv der Einflussnahme spielte für die gleichberechtigte Teilnahme Deutschlands an der IFOR bzw. SFOR eine wichtige Rolle, auch wenn die Fragen nach dem *Einfluss Worauf* und *Einfluss Wie* im Außen- und Verteidigungsministerium unterschiedlich beantwortet wurden. Dem Außenminister und seinen Mitarbeitern kam es darauf an, mit Blick auf die Abrüstungsinitiative und andere politische Aspekte des Dayton-Prozesses „mehr Macht und Entscheidungseinfluss ausüben zu können.“¹⁰⁰⁶ Diese Form der Einflussnahme wurde nicht vorrangig mit der Besetzung wichtiger politischer und militärischer Posten im Wiederaufbauprozess verknüpft, sondern wirkte eher „hinter den Kulissen“.¹⁰⁰⁷ Der militärischen Führung war dagegen an einer angemessenen personellen Repräsentanz in der NATO und in den Führungsstrukturen in Bosnien gelegen. Verteidigungsminister Rühe brachte dieses Ziel mit der Bemerkung auf den Punkt, dass „Entscheidungen [...] von politischen Spielern, nicht von politischen Beobachtern getroffen [werden].“¹⁰⁰⁸

¹⁰⁰² Verteidigungsminister Rühe lehnte es dennoch ab, von einem deutschen Kampfeinsatz zu sprechen, da sich ein solch „martialischer Ausdruck“ für die Beschreibung der tatsächlichen Überwachungsmission überhaupt nicht eignen würde. NZZ (24.9.1996), Verstärktes Engagement Bonns für Bosnien.

¹⁰⁰³ Vgl. FAZ (29.8.1996), Längerer Aufenthalt und neuer Auftrag für die Bundeswehr in Bosnien.

¹⁰⁰⁴ Vgl. FAZ (10.10.1996), Die Bundeswehr soll künftig auch Überwachungsaufgaben übernehmen. Interview des Autors mit General a.D. Klaus Reinhardt am 11.10.2005 in Bonn.

¹⁰⁰⁵ Persönliches Interview.

¹⁰⁰⁶ Kirste, Rollentheorie und Außenpolitikanalyse, S.444-45.

¹⁰⁰⁷ So berichtet ein hoher deutscher NATO-Diplomat, dass im Rahmen des ersten anstehenden Wechsels der zivilen internationalen Verwaltungsspitze in Bosnien innerhalb der Bundesregierung zur Diskussion stand, ob sich Deutschland um den Posten des Chefs der Zivilverwaltung bewerben sollte. Dieses Ziel sei jedoch von Kohl nicht weiter verfolgt worden, da man zu diesem Zeitpunkt politisch noch „zu verwundbar“ gewesen sei. Persönliches Interview.

¹⁰⁰⁸ Zitiert nach Franz-Josef Meiers in: FAZ (27.9.1996), Keine deutsche Sonderrolle mehr.

Franz-Josef Meiers weist auf einen weiteren wichtigen Aspekt hin. Eine Politik der Gleichberechtigung bedeutete im Umkehrschluss auch die Einhaltung des Prinzips des gleichen Risikos, das als Voraussetzung gelten konnte, um eine Marginalisierung Deutschlands in den zentralen Feldern der europäischen Integration und der transatlantischen Beziehungen zu verhindern. Eine fortdauernde deutsche Sonderrolle in Bosnien barg die Gefahr einer Entfremdung von den USA und einer Monopolisierung des französisch-britischen Führungsduos in der europäischen Sicherheitspolitik.¹⁰⁰⁹ Die deutsche Beteiligung an der IFOR fügte sich auch in dieser Hinsicht in die bisherige Bosnienpolitik der Bundesregierung ein, die sich im militärischen Bereich durch Anpassung an die Entscheidungen in der NATO auszeichnete. Diese Anpassung bezog sich nach dem Friedensschluss von Dayton auch auf die Angleichung des zunächst sehr eingeschränkten Mandats der Bundeswehr an die Mandate der wichtigsten anderen Bündnispartner. Dies geschah mit dem Ziel der Einflusswahrung auf die politischen bzw. sicherheitspolitischen Entwicklungen in Bosnien und darüber hinaus im transatlantischen Beziehungsgeflecht.

5.3.7 *Zwischenfazit*

5.3.7.1 *Gestaltungswille der deutschen Politik*

Die deutsche Politik gegenüber dem NATO-Krisenmanagement bis zur Beendigung des bosnischen Bürgerkrieges 1995 zeichnete sich durch ein abgestuftes Muster des Gestaltungswillens auf insgesamt niedrigem Niveau aus. Bonn passte sich über weite Strecken den Entwicklungen und Entscheidungen an, die andernorts getroffen wurden. Unterschiede lassen sich diesbezüglich danach klassifizieren, ob es in der jeweiligen Entscheidungssituation einen Konsens zwischen den drei großen NATO-Staaten USA, Frankreich und Großbritannien über den Kurs der Allianz gab oder nicht.

Immer dann nämlich, wenn dies – wie bei den Adria- und AWACS-Einsätzen zu Beginn des bosnischen Bürgerkriegs, der *Operation Deliberate Force* sowie der *Implementation Force* – der Fall war, passte sich auch die Bundesregierung diesem Konsens relativ schnell an. In diesen Fällen entschied sich die Bundesregierung gegen innenpolitische Widerstände für eine Teilnahme der Bundeswehr, dies allerdings auf möglichst niedrigem Niveau. Das galt zunächst auch für friedenserhaltende Maßnahmen, wie die Mandatsbeschränkungen des deutschen IFOR-Beitrags verdeutlichen. Gleichzeitig unternahm der Verteidigungsminister den Versuch, die innenpolitischen Beschränkungen des Bundeswehreinsatzes aufzuweichen, d.h.

¹⁰⁰⁹ Ebd..

auszuweiten oder aufzuheben. Insofern hatte die passive Anpassung der deutschen Politik auch ein aktives Moment. In keinem Fall stellte sich Deutschland einer Initiative entgegen, wenn Einigkeit zwischen den USA, Frankreich und Großbritannien bestand.¹⁰¹⁰

In anderen Entscheidungssituationen, in denen zwischen Washington, London und Paris kein Konsens bestand, zeigte sich die deutsche Politik noch zurückhaltender oder sie nahm eine dezidiert vermittelnde Position ein. Dies war im Vorfeld der Grundsatzentscheidung der NATO im August 1993 der Fall, als es um ein robusteres Eingreifen in Bosnien ging sowie während der transatlantischen Krise im Herbst 1994. In diesen Zusammenhang fällt auch die einzige Entscheidungssituation im Untersuchungszeitraum bis 1995, in der die deutsche Sicherheitspolitik bewusst eine Politik der Verzögerung (Obstruktion) betrieb. Damit ist die von den USA im November 1994 intensiv betriebene Wende hin zu einer Strategie der Friedenserzwingung (*peace enforcement*) gemeint, die umfangreiche Luftschläge gegen die bosnischen Serben bei gleichzeitiger Aufhebung des Waffenembargos (*lift and strike*) vorsah. Die Bundesregierung gab ihre Verzögerungstaktik erst auf, als im Frühsommer 1995 auch Frankreich und Großbritannien auf den Kurs der USA einschwenkten.¹⁰¹¹

Einen hohen Gestaltungswillen, der deutlich über eine aktive Anpassung hinausging, demonstrierte die deutsche Politik in den *politischen* Bereichen des Krisenmanagements bzw. der Krisennachbereitung. Dies betraf erstens die Einbindung Russlands in den militärischen und politischen Prozess sowie zweitens die politischen und sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen des Dayton-Abkommens und dessen Implementierung (Entwicklung eines Rüstungskontroll- und Abrüstungsprozesses zwischen den Konfliktparteien auf der Grundlage des KSE-Modells).

5.3.7.2 Funktionsverständnis: Institutionelle Sicherheits- und Einflussinteressen

Die bisherige Analyse hat gezeigt, dass unmittelbare Sicherheitsinteressen gegenüber dem bosnischen Bürgerkrieg von den sicherheitspolitischen Akteuren in Deutschland in den Hintergrund gestellt wurden. Bosnien wurde nicht als unmittelbare Bedrohung der territorialen

¹⁰¹⁰ Der Grad der Aktivität bzw. Passivität der deutschen Politik gegenüber dem NATO-Krisenmanagement variierte jedoch auch zeitlich. Zu Beginn des Balkan-Engagements der Allianz wurde für Deutschland der Begriff des „stillen Teilhabers“ geprägt. Der damalige deutsche Botschafter in der NATO sagte während einer öffentlichen Veranstaltung der Konrad-Adenauer-Stiftung am 26.10.2005 in Berlin, er habe bei seinem Amtsantritt im Mai 1993 die allgemeine Weisung aus Bonn erhalten, „mich an allen Diskussionen in Bezug auf das ehemalige Jugoslawien nicht zu beteiligen und mich wenn nötig am Ende dem Konsens anzuschließen.“ Die vorliegende Arbeit hat gezeigt, dass die deutsche Regierung diese Passivität 1994 und 1995 zumindest in Teilen aufgegeben hat bzw. aufgeben musste.

¹⁰¹¹ Bis zu einem gewissen Grad war die deutsche Politik in diesem Fall inkonsistent, da Bonn bereits früh während des Bürgerkriegs (nachweislich schon Anfang 1993) öffentlich den amerikanischen Vorschlag des *Lift & Strike* unterstützte, dabei aber offensichtlich vor den Konsequenzen eines massiveren Eingreifens durch die Allianz zurückschreckte.

Integrität, der politischen Selbstständigkeit oder der materiellen Interessen Deutschlands begriffen. Zwar waren mittelbare Sicherheitsinteressen in Gestalt der ökonomischen und gesellschaftlichen Folgen der Flüchtlingsproblematik sowie der Sorge vor einer regionalen Ausweitung des Konflikts angesprochen. Insgesamt blieben die Bezugnahmen auf deutsche oder europäische Sicherheitsinteressen im Zusammenhang mit dem bosnischen Bürgerkrieg jedoch zumeist unspezifisch.¹⁰¹² Auch Befürchtungen über ethnische Spannungen zwischen den in Deutschland lebenden jugoslawischen Volksgruppen bewahrheiteten sich nicht.¹⁰¹³ Vor diesem Hintergrund fasst Janine-Marie Calic die Situation so zusammen, dass der bosnische Bürgerkrieg seit Mitte 1992 „nicht mehr primär als sicherheitsgefährdendes, sondern als humanitäres Problem“ gesehen wurde.¹⁰¹⁴ Dies trug gemeinsam mit den bestehenden innenpolitischen und verfassungsrechtlichen Beschränkungen in Deutschland zu der insgesamt passiven Politik gegenüber dem militärischen Krisenmanagement bei. Dieses Urteil gilt abgestuft allerdings für alle Bündnispartner. Aus institutionalistischer Perspektive war für die deutsche Politik die spezifisch-militärische Funktion der Abschreckung bzw. der Abwehr eines äußeren sicherheitspolitischen Risikos nicht handlungsanleitend.¹⁰¹⁵

Wenn also dem Motiv der Sicherheitswahrung aus Sicht der beteiligten Akteure in Deutschland nur eine untergeordnete Bedeutung zukam, welchen Stellenwert hatte dann jenes der Einflussnahme durch institutionelle Kooperation? Das BMVg strebte eine stärkere Kontrolle über Ressourcen und Dienstposten innerhalb der NATO-Kommandokette an (*control over resources*), wie das deutsche Bemühen um den Posten des Stabschefs in Bosnien belegt. Gleiches gilt für die Befürchtung der Hardthöhe, in den 1994 auf dem Brüsseler NATO-Gipfel beschlossenen Strukturen der Alliierten Streitkräftekommandos (CJTF) nicht angemessen vertreten zu sein. Einschränkend ist jedoch hinzuzufügen, dass sich die Notwendigkeit einer angemessenen deutschen Vertretung in den NATO-Strukturen in Bosnien vor allem aus der zunehmenden Beteiligung deutscher Soldaten am multinationalen Krisenmanagement ergab.

Bedeutsamer für den deutschen Militärbeitrag war das Motiv der Einflussnahme im Sinne der Mitwirkung an der multinationalen Bosniendiplomatie im Rahmen des Dayton-Prozesses. Die bisherige Analyse hat gezeigt, dass eine militärische Verweigerung Deutschlands in der Wahrnehmung sowohl der Partnerstaaten als auch der Bundesregierung das deutsche Gewicht

¹⁰¹² Für eine ähnliche Einschätzung vgl. Kaiser und Krause, Deutsche Politik gegenüber dem Balkan, S.175.

¹⁰¹³ Maull, Germany in the Yugoslav Crisis, S.118.

¹⁰¹⁴ Calic, Krieg und Frieden in Bosnien-Herzegowina, S.177.

¹⁰¹⁵ Dennoch trugen die Jugoslawienkriege auch in Deutschland zu einer graduellen Neubewertung des militärischen Krisenmanagements bei. General Naumann sprach im November 1995 ein Argument an, das später – zunächst im Kosovo-Konflikt und dann nach dem 11. September 2001 im globalen Kampf gegen den Terrorismus – an Prominenz in der deutschen sicherheitspolitischen Debatte gewinnen sollte. Er sagte: „Gelingt es uns nicht, entfernte Krisen in Europa und seinem Umfeld einzudämmen, dann könnte die Krise zu uns kommen.“ SZ (20.11.95), Naumann verteidigt internationale Einsätze.

in der Kontaktgruppe deutlich gemindert hätte.¹⁰¹⁶ Die schrittweise Steigerung der deutschen Beteiligung am NATO-Krisenmanagement diente folglich dazu, die Bundesrepublik Deutschland nach dem Ende des Kalten Krieges aus ihrer „Nischenfunktion“ (Hans Frank) herauszuführen und zielte auf die politische Gleichberechtigung des vereinten Deutschlands in der NATO ab: „Die Auslandseinsätze waren das Vehikel dazu. Deshalb durfte nichts passieren“, so rückblickend Vizeadmiral a.D. Klaus Frank im Gespräch mit dem Autor.¹⁰¹⁷ Anders als von dem institutionalistischen Analyserahmen unterstellt, spielte die *allgemeine Allianzfunktion* der gegenseitigen Konsultationen und kollektiven Entscheidung jedoch keine direkte Rolle, da der politische Prozess zwischen 1994 und 1995 wesentlich im Rahmen der informellen Kontaktgruppe und somit ausserhalb des institutionellen Bündnisrahmens stattfand. Zudem beruhte das Gewicht der Mitglieder dieses exklusiven Kreises nicht ausschließlich auf den jeweiligen militärischen Beiträgen in Bosnien. Im Falle der Bundesrepublik Deutschland galten auch die guten bilateralen Beziehungen zur kroatischen Regierung sowie vor allem die exponierte wirtschaftliche und politische Stellung innerhalb der Europäischen Union als wichtige Währungen des politischen Einflusses.¹⁰¹⁸

Erwägungen im Zusammenhang mit der allgemeinen Allianzfunktion leiteten die deutsche Politik jedoch in anderer Hinsicht an, denn in Bosnien ging es auch wesentlich um den politischen Zusammenhalt sowie um die Glaubwürdigkeit der NATO als handlungsfähige Organisation.¹⁰¹⁹ Damit war aus deutscher Sicht jene Dimension der Einflussnahme betroffen, die sich auf die gegenseitige Ein- und Anbindung der Bündnispartner bezieht (*control over actors*). Vor dem Hintergrund der divergierenden Interessen und Wahrnehmungen der NATO-Partner drohte die Jugoslawienkrise mit den Worten von Calic „zum Katalysator für eine Nationalisierung der Außenpolitik“ zu werden, an der sich „testen [ließ], wer im vereinigten Europa den Ton angab.“¹⁰²⁰ Die Analyse der deutschen Politik legt nahe, dass die *Verhinderung* derartiger Nationalisierungsprozesse sowie die Abwendung politischen Schadens von der NATO zu den Hauptinteressen der deutschen Politik in der ersten Hälfte der 1990er Jahre zählten. Bonn hatte ein zentrales Interesse daran, „daß keine Erosion jener internationalen ordnungspolitischen Strukturen erfolgt, die für das Bestehen der Bundesrepublik Deutschland lebenswichtig sind.“¹⁰²¹ Dieses Interesse am Erhalt der allgemeinen Allianzfunktion während

¹⁰¹⁶ Vgl. FAZ (26.10.1995), Kinkel: Der Waffenstillstand bleibt zerbrechlich. Vgl. hierzu auch die Ausführungen im Abschnitt 5.3.6.3.

¹⁰¹⁷ Im Sinne des Verlustes deutscher Soldaten, was die Akzeptanz für Auslandseinsätze der Bundeswehr in der deutschen Bevölkerung hätte in Frage stellen können. Persönliches Interview.

¹⁰¹⁸ Vgl. Kaufmann, NATO and the former Yugoslavia, S.112.

¹⁰¹⁹ Vgl. Calic, Krieg und Frieden in Bosnien-Herzegovina, S.177.

¹⁰²⁰ Ebd., S.233.

¹⁰²¹ Kaiser und Krause, Deutsche Politik gegenüber dem Balkan, S.175.

des bosnischen Bürgerkriegs war in Deutschland deutlich stärker ausgeprägt als etwa in Großbritannien und Frankreich.¹⁰²²

Ein weiterer Beleg dafür war die vermittelnde Position, die Deutschland in den Phasen der transatlantischen Konfrontation einnahm. Sie zielte darauf ab, sowohl das zukünftige amerikanische Engagement in Europa zu sichern, als auch die Wiederannäherung Frankreichs an die militärischen Strukturen der Allianz nicht zu gefährden.¹⁰²³ Auf dieses Interesse wies Botschafter von Richthofen in seinem vertraulichen Schreiben im Dezember 1994 ausdrücklich hin. Die Entwicklungen im ehemaligen Jugoslawien in der ersten Hälfte der 1990er Jahre haben bestätigt, dass auch die Führungs- und Weltmacht USA durch ihre Einbindung in die Allianz für Einflussnahme im Sinne deutscher und europäischer Präferenzen offen blieb.

Die Einbindung Frankreichs war auch aus Sicht des Verteidigungsministers ein wichtiges Motiv. In einer der wenigen außenpolitischen Reden deutscher Sicherheitspolitiker, die auf grundsätzliche Weise die Lehren des bosnischen Bürgerkrieges für die Zukunft der NATO thematisierten, forderte Rühe eine „radikale Reform der Allianzstrukturen“, die flexible, aber zugleich einheitliche Strukturen für die kollektive Verteidigung sowie für das Krisenmanagement ermöglichen und dabei die europäischen und atlantischen Strukturen stärker miteinander verzahnen sollten. Er nannte in diesem Zusammenhang die Einbindung Frankreichs als wichtiges Ziel. Gleichzeitig kündigte Rühe deutsche Initiativen an, die im Zusammenhang mit den CJTF standen: „Entlang dieser Linie wird Deutschland in der nächsten Zeit politisch aktiv – unter Einschluss aller Diplomaten und Soldaten, die damit zu tun haben.“¹⁰²⁴ Schließlich engagierte sich die Bundesregierung intensiv für die Anbindung Russlands an die westliche Allianz, wie die aktive Politik Deutschlands im Zusammenhang mit der Kontaktgruppe und dem NATO-Ultimeatum im Februar 1994 zeigte.

Ein wichtiges Element der gegenseitigen Einbindung und Einflussnahme durch die allgemeine Allianzfunktion war auch die Selbsteinbindung der deutschen Außenpolitik, die insbesondere von Bundeskanzler Kohl in den Rang einer Staatsräson erhoben wurde. Dahinter stand die Einsicht, dass die Bundesrepublik zu einer autonomen Sicherheitspolitik nicht fähig wäre,

¹⁰²² Vgl. hierzu auch die Einschätzung von Kaiser und Krause: „So ist das Interesse wichtiger Partnerstaaten an der Wiederherstellung internationaler Organisationen vergleichbar gering. Großbritannien und – für einige Zeit – auch Frankreich haben die Ereignisse auf dem Balkan unter den Gesichtspunkt des Gleichgewichts der Mächte gesehen.“ Ebd., S.178.

¹⁰²³ Im Falle der USA hat die Zerreißprobe innerhalb der NATO im Spätherbst 1994 und das letztendliche Einlenken der USA aus europäischer Sicht auch demonstriert, dass die Einbindung Washingtons in die NATO ein Vehikel war, um die amerikanische Bosnienpolitik in gewissem Maße einzuhegen. Freilich handelte es sich dabei nicht um einen Gegenstand, den die Clinton-Administration oder die amerikanische Innenpolitik als vitales Interesse betrachtete.

¹⁰²⁴ Rühe, Volker (17.11.1995), „Rede anlässlich der 35. Kommandeurtagung der Bundeswehr am 17. November 1995 in München,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1995(97), S. 944-49, hier: S.945.

wenn – anders als in Bosnien – unmittelbare Sicherheitsinteressen einmal betroffen sein sollten. Darüber hinaus sollten Befürchtungen in den europäischen Hauptstädten über die erneute Entstehung einer deutschen Hegemonie nach dem Fall der Berliner Mauer entgegengewirkt werden, um so einer Isolierung Deutschlands vorzubeugen.¹⁰²⁵

5.3.7.3 Analyse der bürokratischen Politik

Das Bundesverteidigungsministerium war derjenige Regierungsakteur in Deutschland, der zu Beginn der 1990er Jahre am frühesten für eine Neuausrichtung sowohl der NATO als auch der Bundeswehr in Richtung des multinationalen Krisenmanagements arbeitete. Ein deutlicher Ausdruck waren die Verteidigungspolitischen Richtlinien von 1992 sowie das Verteidigungsweißbuch von 1994. Dabei erscheint es zunächst als ein Paradoxon, dass in der konkreten Krisensituation der Bundeskanzler und der Außenminister häufig eine interventionistischere Position einnahmen als der Verteidigungsminister.¹⁰²⁶ Dies hing damit zusammen, dass der Verteidigungsminister die politische Verantwortung für die Gefährdung deutscher Soldaten bei Auslandseinsätzen trägt. Er hat daher in besonderem Maße auf die Kongruenz von realistischen Zielvorgaben, dem entsprechenden politischen Mandat und den zur Verfügung stehenden Ressourcen zu achten. Eine solche Kongruenz konnte bei den Interventionen in Somalia und auf dem Balkan nicht immer unterstellt werden. Zudem hatte Rühe ein großes Interesse daran, den Prozess der Ausweitung der innenpolitischen Handlungsmöglichkeiten – oft als „Salami-Taktik“ bezeichnet – nicht durch risikobeladene militärische Unternehmungen zu gefährden. Die Bundesregierung hatte zudem ein Interesse an der fortdauernden Einbindung Deutschlands in die politischen und militärischen Strukturen der Allianz. Die vorsichtige Öffnung hin zum Krisenmanagement war der Weg zu diesem Ziel.

Die drohende Marginalisierung Deutschlands in den militärischen Angelegenheiten der NATO bekamen besonders die deutschen Offiziere in den integrierten Stäben zu spüren. Nicht ohne Verbitterung mussten sie feststellen, dass sie in den NATO-Gremien buchstäblich des Raumes verwiesen wurden, wenn das Thema Krisenmanagement bzw. Balkan auf der Tagesordnung stand: „Influence is commensurate with contributions – wer nicht mitmacht hat[te]

¹⁰²⁵ Vgl. Philippi, Bundeswehreinsätze als außen- und sicherheitspolitisches Problem des geeinten Deutschland, S.198.

¹⁰²⁶ Vgl. Ebd., S.109. Die Autorin führt drei Belege dafür an. Erstens nennt sie den Rückzug des deutschen Kontingents aus Somalia im Oktober 1993, der auf Betreiben des Verteidigungsministers Rühe erfolgte und zweitens die bereits erwähnten Meinungsunterschiede in Bezug auf die *Stand-by Forces* für die Vereinten Nationen. Drittens führt Philippi die Bereitschaft des Bundeskanzlers und des Außenministers zur Entsendung deutscher Bodentruppen in das ehemalige Jugoslawien (insbesondere nach Bosnien) an. Kohl und Kink waren dazu bereit, als Rühe dies noch ablehnte.

auch nichts zu melden“, so fasste General Naumann die damalige Situation zusammen.¹⁰²⁷ Dagegen verfügten Diplomaten auch nach dem Ende des Kalten Krieges im Netzwerk der internationalen Einbindung Deutschlands über multiple Foren, um sich internationalen Einfluss zu verschaffen. Dazu zählten neben den Vereinten Nationen und der Europäischen Union zahlreiche weitere internationale Regierungsorganisationen. In den 1990er Jahren blieb die NATO hingegen die einzige Institution, in der Deutschland Mitglied war, die über eine umfassende *militärische* Struktur verfügte.¹⁰²⁸

Auch vom Stil her bekamen die militärischen Vertreter Deutschlands in der NATO den Druck ihrer Kollegen aus den USA, Großbritannien und Frankreich „ungeschönter“ zu spüren als ihre Kollegen im Diplomatischen Dienst. „Die deutschen militärischen Vertreter, sofern sie im NATO-Umfeld arbeiteten, standen unter einem ganz anderen Druck“ als die politischen Vertreter des Auswärtigen Amtes, so die Einschätzung eines führenden deutschen NATO-Diplomaten aus dieser Zeit.¹⁰²⁹ Die Sorge vor dem Verlust der Einflussmöglichkeiten des BMVg deckt sich mit der Beobachtung, dass die politische und militärische Führung frühzeitig auf eine verstärkte Befähigung der Bundeswehr zur Teilnahme am NATO-Krisenmanagement drängte. Neben diesen eher rationalen Motiven nennt ein weiterer deutscher Diplomat einen gewichtigen kulturellen Faktor zur Erklärung der Differenzen zwischen den deutschen Regierungsakteuren: Anders als das AA sei das BMVg in der Zeit des Kalten Krieges stark „NATO-sozialisiert“ worden,¹⁰³⁰ und anders als die meisten anderen NATO-Armeen war die Bundeswehr auch in Friedenszeiten vollständig in die NATO eingebunden. Während der Verteidigungsminister den militärischen Beitrag Deutschlands zum multinationalen Krisenmanagement auch dazu nutzte, um Mitsprache in der NATO und in den Führungsstrukturen der jeweiligen Operationen geltend zu machen, verband Außenminister Kinkel diesen Beitrag stärker mit den Vereinten Nationen. Dies spiegelte sich in der Frage nach einer deutschen Teilnahme an einem zu schaffenden *Stand-by* Arrangement für VN-Friedenstruppen ebenso wider, wie die unterschiedlichen Positionen zwischen Außen- und Verteidigungsminister hinsichtlich des wenig erfolgreichen Zwei-Schlüssel-Systems in Bosnien-Herzegowina. Hier trat Rühe am deutlichsten und am frühesten für eine von den VN möglichst unabhängige Position der Nordatlantischen Allianz im Krisenmanagement ein. Die-

¹⁰²⁷ Persönliches Interview.

¹⁰²⁸ Vgl. hierzu auch Otte, *A Rising Middle Power?* S.101. Seit 1998 haben die Mitgliedstaaten auch damit begonnen, dauerhafte militärische Strukturen in der Europäischen Union aufzubauen. Darüber hinaus gab es natürlich die Westeuropäische Union (WEU), die jedoch stets in ihrer Bedeutung weit hinter der Nato zurückstand.

¹⁰²⁹ Persönliches Interview.

¹⁰³⁰ Persönliches Interview.

ses Muster sollte sich unter anderen Umständen und unter ganz anderen parteipolitischen Vorzeichen wenige Jahre später im Kosovo wiederholen.

Nachdem der Rubikon der deutschen Beteiligung an Auslandseinsätzen *out-of-area* im ehemaligen Jugoslawien überschritten worden war, stieg die Bedeutung des Verteidigungsministers im internationalen Beziehungsgeflecht der Bundesrepublik Deutschland. Der langjährige Amtsinhaber Volker Rühle, dem stets auch persönliche außenpolitische Ambitionen nachgesagt wurden, war sich dessen wohl bewusst. In einem Interview für den Spiegel erklärte er 1995: „In der Sicherheitspolitik haben wir es mit einer völlig neuen Lage zu tun. Die Position der Bundesrepublik wird im internationalen Beziehungsgeflecht vom Verteidigungsminister heute sehr viel mehr als früher bestimmt.“¹⁰³¹ In dieser Hinsicht war die stärkere Beteiligung Deutschlands am militärischen Krisenmanagement der NATO ein wichtiger Faktor.

5.4 Die militärische Intervention der NATO im Kosovo 1998-1999

5.4.1 Internationale Reaktionen auf die Eskalation der Gewalt

Im Februar 1998 schlug der latente Konflikt im Kosovo zwischen der albanischen Bevölkerungsmehrheit und den serbischen Sicherheitskräften in offene Gewalt um. Internationale Medien berichteten über umfangreiche Gewaltmaßnahmen der jugoslawischen Armee und Polizei gegen albanische Zivilisten im Kosovo, insbesondere in der Region Drenica.¹⁰³² Erst jetzt begannen internationale Gremien, sich ernsthaft mit der Krise zu befassen.¹⁰³³ Die Konfliktlage im Kosovo konnte die internationale Staatenwelt schon deshalb nicht unberührt lassen, weil die Ereignisse dort eng mit der Situation im gesamten Westlichen Balkan verknüpft waren. Im Kosovo hatte der gewaltsame Zerfallsprozess Jugoslawiens seinen Anfang. Durch den albanischen Faktor und durch die Flüchtlingsfrage drohte der Kosovo-Konflikt schwerwiegende und negative Auswirkungen auf die fragilen Zustände in Bosnien, Mazedonien und Albanien zu haben. Zudem riefen die Parellelen zum bosnischen Bürgerkrieg – der ethnische Konflikt zwischen einer serbischen Minderheit und einer nicht-serbischen Mehrheit und die fatale Rolle der serbischen Zentralregierung – die dort gemachten Erfahrungen wieder in das

¹⁰³¹ Interview mit Volker Rühle in: Der Spiegel (2/1995), Wir drängeln uns nicht vor.

¹⁰³² Vgl. Giersch, Carsten (2000), „NATO und militärische Diplomatie im Kosovo-Konflikt,“ in: Reuter, Jens und Clewing, Konrad (Hrsg.), Der Kosovo-Konflikt. Ursachen, Verlauf, Perspektiven, Klagenfurt, Wieser Verlag, S.443-66, hier: S.447.

¹⁰³³ Vgl. Meyer, Berthold und Schlotter, Peter (2000), Die Kosovo-Kriege 1998/1999. Die internationalen Interventionen und ihre Folgen, HSFK-Report 1/2000, Frankfurt am Main, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, S.13.

internationale Bewusstsein. Dazu zählte insbesondere die begrenzte Wirksamkeit rein politischer Instrumente, der Vertrauensbildung und sogar der ökonomischen Sanktionen.

Diese Parallelen, Konfliktinterdependenzen und Problemlagen führten dazu, dass die internationale Gemeinschaft im Kosovo deutlich schneller auf die Eskalation der Gewalt reagierte als in den Jahren zuvor in Bosnien. Die erste wesentliche Reaktion der europäischen Staaten sowie der USA bestand darin, die Kontaktgruppe zu reaktivieren, die bereits als informelles Verhandlungsgremium der westlichen Mächte und Russlands während des bosnischen Bürgerkrieges gedient hatte. Die deutsche Bundesregierung setzte sich zu einem sehr frühen Zeitpunkt dafür ein, die Kontaktgruppe auch mit der Kosovo-Krise zu befassen.¹⁰³⁴ Gemeinsam mit den USA trat Bonn für eine Kombination politischer und ökonomischer Anreize und Drohungen ein, um Belgrad zu einer gewaltlosen Politik im Kosovo zu bewegen.¹⁰³⁵ Nach ihrem ersten Treffen am 9. März 1998 in London verurteilte die Kontaktgruppe die „repressiven“ Maßnahmen der jugoslawischen Sicherheitskräfte gegen die Zivilbevölkerung¹⁰³⁶ und drohte der Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) mit der Verhängung eines Waffenembargos durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Darüber hinaus verweigerte die Kontaktgruppe jenen Vertretern der BRJ Einreisevisa, denen eine Beteiligung an den Unterdrückungsmaßnahmen im Kosovo vorgeworfen wurde. Als Gegenleistung für eine Aussetzung der Sanktionen forderten die fünf westlichen Staaten und Russland den Rückzug der serbischen Sicherheitskräfte, sofern sie gegen zivile Einrichtungen und Gruppen eingesetzt wurden, den freien Zugang humanitärer Organisationen zum Kosovo sowie den Beginn eines Dialogs zwischen Albanern und Serben über den künftigen Status der Provinz im Rahmen einer Autonomieregelung innerhalb der BRJ.¹⁰³⁷ Drei Wochen später stellte die Kontaktgruppe fest, dass ihre Forderungen von serbischer Seite nicht erfüllt wurden und drohte mit nicht näher definierten „weiteren Maßnahmen“ gegen Belgrad.¹⁰³⁸ Mit der Resolution 1160 vom 31. März 1998 beschloß der Sicherheitsrat schließlich unter Kapitel VII der VN-Charta die Verhängung eines Waffenembargos gegen die BRJ und macht sich dabei die genannten Forderungen und Beschlüsse der Kontaktgruppe zu Eigen.¹⁰³⁹

¹⁰³⁴ Vgl. Joetze, *Der letzte Krieg in Europa?* S.31 sowie Maull und Stahl, *Durch den Balkan nach Europa?* S.96. Wie zuvor in Bosnien umfasste die Kontaktgruppe die USA, Großbritannien, Frankreich, Deutschland und Russland. Zwischenzeitlich war darüber hinaus auch Italien in die Gruppe aufgenommen worden.

¹⁰³⁵ Vgl. NZZ (8.3.1998), *Deutsch-amerikanische Warnungen an Belgrad*; FAZ (9.3.1998), *Albright: Dialog der beste Weg*.

¹⁰³⁶ Sie verurteilte auch jegliche terroristischen Aktivitäten der albanischen Befreiungsarmee (UCK).

¹⁰³⁷ Contact Group/ Office of the High Representative (9.3.1998), *Statement on Kosovo*, London, <http://www.ohr.int> (letzter Zugriff am 11.2.2005).

¹⁰³⁸ Ebd..

¹⁰³⁹ United Nations Security Council (31.3.1998), *Resolution 1160(1998)*, S/RES/1160, New York.

Die Außenminister der Nordatlantischen Allianz befassten sich am 28. Mai 1998 während ihrer regulären Frühjahrstagung mit der Situation im Kosovo. Das besondere Augenmerk galt dabei der Gefahr einer Ausweitung des Konflikts auf die Nachbarstaaten Albanien und Mazedonien, die nicht nur durch die geographische Nähe, sondern durch ihre eigenen albanischstämmigen Bevölkerungen potentiell von der Kosovo-Krise betroffen waren. Darüber hinaus fürchteten die NATO-Außenminister negative Rückwirkungen auf den Friedensprozess in Bosnien-Herzegowina¹⁰⁴⁰ sowie möglicherweise sogar eine Verschlechterung der Beziehungen zwischen den NATO-Staaten Griechenland und Türkei.¹⁰⁴¹

Ivo Daalder und Michael O'Hanlon stellen in ihrer Analyse der westlichen Politik gegenüber der Kosovo-Krise heraus, dass die Mitgliedstaaten der NATO Anfang 1998, anders als zu Beginn des bosnischen Bürgerkrieges 1992, wesentliche Grundannahmen hinsichtlich des Konflikts geteilt hätten. So habe Einigkeit bestanden, dass ein frühzeitiges und gemeinsames Handeln sowie eine amerikanische Führungsrolle zwingend notwendig seien, um ein zweites Bosnien zu verhindern.¹⁰⁴² Besonders deutlich wurde dies von der amerikanischen Außenministerin Madeleine Albright hervorgehoben. Sie erklärte im Vorfeld des ersten Kontaktgruppentreffens im Mai 1998:

„It took us seven years to bring Bosnia to this moment of hope. It must not take us that long to resolve the crisis that is growing in Kosovo; and it does not have to if we apply the lessons of 1991. This time we must act with unity and resolve.“¹⁰⁴³

Trotz dieses gemeinsamen Verständnisses gab es unter den westlichen Mitgliedern der Kontaktgruppe keinen Konsens über die konkreten Konsequenzen, die daraus zu ziehen seien. Während sich Bonn und Washington gemeinsam für politische und wirtschaftliche Sanktionen einsetzten, ging die amerikanische Außenministerin bereits einen Schritt weiter. Sie erklärte öffentlich, dass „alle Optionen auf dem Tisch“ lägen und brachte damit seit Anfang März 1998 zumindest rhetorisch Vorbereitungen auf den Weg, die auch militärische Optionen der NATO im Kosovo einschlossen. Albright konnte sich jedoch zu diesem Zeitpunkt mit ihrer Linie noch nicht innerhalb der Clinton-Administration durchsetzen. Insbesondere

¹⁰⁴⁰ Im Abschluss-Kommuniqué heißt es: „The violence and the associated instability risk jeopardising the Peace Agreement in Bosnia and Herzegovina and endangering security and stability in Albania and the former Yugoslav Republic of Macedonia.“ NATO (28.5.1998), Statement of Ministerial Meeting, North Atlantic Council, Luxembourg, 28 May 1998, dokumentiert in: Weller, Marc (1999), *The Crisis in Kosovo 1989-1999. International Documents and Analysis, Volume 1*, Cambridge, Documents & Analysis Publishing Ltd., S.275.

¹⁰⁴¹ Vgl. IHT (29.5.1998), *NATO Seeks a Way Out of Quagmire in Kosovo*.

¹⁰⁴² Daalder, Ivo H. und O'Hanlon, Michael E. (2000), *Winning Ugly. NATO's War to Save Kosovo*, Washington D.C., Brookings Institution Press, S.23.

¹⁰⁴³ Zitiert nach Ebd., S.28.

das Pentagon unter Verteidigungsminister William Cohen und der Sicherheitsstab im Weißen Haus sträubten sich gegen die Erörterung militärischer Optionen zu diesem frühen Zeitpunkt.¹⁰⁴⁴ Die Ablehnung eines Teils der amerikanischen Regierung gegenüber militärischen Optionen begann jedoch bereits wenige Wochen später zu erodieren. Darüber hinaus begannen die USA, ihre NATO-Verbündeten zu einem verstärkten militärischen Engagement in Mazedonien zu drängen, wo bereits 800 amerikanische Soldaten im Rahmen der Mission UNPREDEP stationiert waren.¹⁰⁴⁵ Die deutsche Bundesregierung verhielt sich gegenüber möglichen militärischen Maßnahmen der NATO im Kosovo zunächst zurückhaltend.

5.4.2 Erste militärische Planungen

Um einer Ausweitung des Kosovo-Konflikts entgegenzuwirken, wurde die Intensivierung der Zusammenarbeit mit Albanien und Mazedonien im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden beschlossen. Darüber hinaus wiesen die Außenminister den Militärausschuss der Allianz an, Optionen für eine präventive Entsendung von NATO-Soldaten nach Albanien und Mazedonien auszuarbeiten. Über darüber hinausgehende militärische Maßnahmen konnte hingegen kein Konsens erzielt werden. So heißt es in dem Abschlussdokument lediglich: „[W]e task the Council in Permanent Session to consider the political, legal and, as necessary, military implications of possible further deterrent measures, if the situation so requires.“¹⁰⁴⁶ Auch wenn NATO-Generalsekretär Javier Solana nach dem Treffen unterstrich, dass keine Option ausgeschlossen werde, so beschränkte sich der Konsens der Bündnispartner zu diesem Zeitpunkt noch auf Maßnahmen der Einhegung des Kosovo-Konflikts, die darauf abzielten, ein Übergreifen auf Bosnien, Albanien und Mazedonien zu verhindern.¹⁰⁴⁷

Die Regierung in Washington sprach sich in der NATO hingegen dafür aus, auch eine bewaffnete Intervention im Kosovo selbst in Betracht zu ziehen, sofern die serbischen Kräfte ihre militärischen Aktionen dort fortsetzen würden. Vor dem Hintergrund der deutschen Zurückhaltung während des bosnischen Bürgerkriegs war bemerkenswert, dass auch Bonn sich zunehmend dieser verschärfte Haltung anzuschließen begann.¹⁰⁴⁸ Falls der Konflikt sich ausdehne, so Außenminister Kinkel, müsse auch die Bundesrepublik Jugoslawien und das

¹⁰⁴⁴ Für eine Rekonstruktion der amerikanischen Position zu Beginn der Kosovo-Krise vgl. IHT (19.4.1999), *The Path to Crisis: How the United States and Its Allies Went to War*.

¹⁰⁴⁵ Vgl. IHT (28.4.1998), U.S. *Regards Intervention Over Kosovo as Possible*.

¹⁰⁴⁶ NATO, *Statement of Ministerial Meeting, North Atlantic Council* (28.5.1998).

¹⁰⁴⁷ Vgl. IHT (20.5.1998), *NATO Weighs A Task Force For the Border Of Albania*; FAZ (26.5.1998), *NATO-Mitglieder beraten über die Lage im Kosovo*.

¹⁰⁴⁸ Vgl. IHT (28.5.1998), *NATO Draws Line on Kosovo*.

Kosovo in die Prüfung militärischer Planungen einbezogen werden.¹⁰⁴⁹ Die *Süddeutsche Zeitung* zitierte Diplomaten im Bonner Auswärtigen Amt mit der Bemerkung, Deutschland stehe im NATO-internen Ringen um die Reaktion des Bündnisses auf die Entwicklungen im Kosovo „nicht auf der Seite der Zauderer“, da es in Bezug auf die Flüchtlingsströme „viel stärker als andere betroffen“ sei. Zur glaubwürdigen Abschreckung gehöre deshalb die westliche Bereitschaft, militärisch im Kosovo selbst zu intervenieren.¹⁰⁵⁰ Kinkel wiederholte seine Forderungen während des Außenministertreffens der Europäischen Union in Palermo und forderte die NATO auf, „schnell über ein militärisches Eingreifen in der serbischen Krisen-Provinz zu entscheiden.“¹⁰⁵¹ Er ging zu diesem Zeitpunkt sogar weiter als der amerikanische Verteidigungsminister Cohen, der ein militärisches Eingreifen noch als „letztmögliche Zuflucht“ bezeichnete.¹⁰⁵²

Bereits zwei Wochen später hatte sich die Position der NATO-Mitgliedstaaten in Richtung eines militärischen Eingreifens verschoben. Auf ihrem regulären Frühjahrstreffen drohten die NATO-Verteidigungsminister der jugoslawischen Führung in Belgrad erstmals indirekt mit Luftangriffen im Kosovo. Sie ordneten die Vorbereitung von Luftwaffenübungen der NATO über Albanien und Mazedonien an und beauftragten den Militärausschuss damit, „to assess and develop for further Council consideration and decisions as appropriate a full range of options with the mission, based on the relevant legal basis, of halting or disrupting a systemic campaign of violent repression and expulsion in Kosovo [...]“.¹⁰⁵³ Das politische Mandat zur Planung militärischer Optionen reichte vom Szenario begrenzter Luftschläge bis hin zu einem umfassenden Krieg gegen die BRJ.¹⁰⁵⁴

Ähnlich wie Außenminister Kinkel in Palermo trat Verteidigungsminister Rühle während der Frühjahrstagung der NATO öffentlich als Falke in Erscheinung. Während die Clinton-Administration – noch unter dem Eindruck der „Lewinsky“-Affäre sowie der wirkungslosen Drohgebärden gegenüber dem irakischen Diktator Saddam Hussein – vor einem neuen Balkan-Engagement noch zurückschreckte, sprach sich Rühle gegen „symbolische Maßnahmen“

¹⁰⁴⁹ Vgl. SZ (29.5.1998), NATO verstärkt den Druck auf Jugoslawien; Ramet, Sabrina P. und Lyon, Phil (2001), „Germany: The Federal Republic, Loyal to NATO,“ in: Weymouth, Tony und Henig, Stanley (Hrsg.), *The Kosovo Crisis. The last American war in Europe?* London u.a., Reuters, S. 83-105, hier:S.86.

¹⁰⁵⁰ SZ (28.5.1998), NATO droht mit Militäraktion.

¹⁰⁵¹ SZ (5.6.1998), Kinkel fordert NATO zum Handeln auf.

¹⁰⁵² FAZ (5.6.1998), Kinkel droht mit Eingreifen der NATO im Kosovo.

¹⁰⁵³ NATO (11.6.1998), Statement issued at the meeting of the North Atlantic Council in Defense Ministers Session, 11 June 1998, dokumentiert in: Weller, Marc (1999), *The Crisis in Kosovo 1989-1999. International Documents and Analysis*, Volume 1, Cambridge, Documents & Analysis Publishing Ltd., S.276.

¹⁰⁵⁴ Vgl. FAZ (12.6.1998), Die Nato erhöht den Druck auf Jugoslawien. Militärische Planungen wegen der Krise im Kosovo.

der NATO aus.¹⁰⁵⁵ Dazu zählte er die präventive Stationierung von NATO-Truppen in Albanien und Mazedonien sowie die geplanten Luftmanöver über diesen beiden Ländern. Diese Maßnahmen, so Rühe, würden nicht zur Unterbindung der serbischen Gewalttaten beitragen.¹⁰⁵⁶ Abgesehen von Deutschland und – mit einigen Abstrichen – den USA befürwortete lediglich Großbritannien zu diesem Zeitpunkt die Planungen für ein militärisches Eingreifen im Kosovo.¹⁰⁵⁷ In Deutschland stand Rühe mit seinen weitgehenden Forderungen nicht alleine dar. Während sich Bundeskanzler Kohl öffentlich eher zurückhielt, signalisierten Vertreter sowohl der Koalitions- als auch der Oppositionsparteien mit Ausnahme der PDS ihre Unterstützung für ein militärisches Vorgehen, sofern andere Maßnahmen die Gewalt im Kosovo nicht stoppen könnten. Der Deutsche Bundestag debattierte erstmals am 19. Juni 1998 im Zusammenhang mit der anstehenden Verlängerung des deutschen SFOR-Beitrags über die sich zuspitzende Krise im Kosovo. Kinkel unterstrich das deutsche Interesse, eine Gewalteskalation im Kosovo zu verhindern und wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland bereits 140.000 Asylbewerber aus dem Kosovo leben würden, während monatlich 1.500 bis 2.500 hinzu kämen.¹⁰⁵⁸

Für die CDU/CSU forderte Rudolf Seiters für den Fall fortdauernder „Unterdrückung, Vertreibung und Morde in Kosovo“ *ultima ratio* den Einsatz militärischer Gewalt „auf einer gesicherten und ausreichenden rechtlichen Grundlage“.¹⁰⁵⁹ Der außenpolitische Sprecher der SPD, Günter Verheugen, riet bei der Diskussion über militärische Optionen zur Vorsicht, „solange die politischen Möglichkeiten nicht wirklich ausgeschöpft sind“.¹⁰⁶⁰ Joschka Fischer von Bündnis90/ Die Grünen forderte in der Debatte mehrfach, dass sich „die Fehler von Bosnien nicht wiederholen dürften“. Wenige Tage zuvor hatte er sich offen für eine Intervention der NATO ausgesprochen, dies jedoch unter der Voraussetzung eines VN-Mandats.¹⁰⁶¹ Die Verpflichtung der internationalen Staatengemeinschaft, ein zweites Bosnien zu verhindern, war parteiübergreifend eines der dominanten Argumente.

Innenpolitischen Dissenz gab es hingegen in der Frage nach der Notwendigkeit eines VN-Mandats für ein militärisches Eingreifen der NATO im Kosovo. Ähnlich wie in Bosnien wurde dieser Streit in Deutschland vor allem zwischen dem Außen- und Verteidigungsminis-

¹⁰⁵⁵ Zur Debatte innerhalb der US-Administration über die amerikanische Politik gegenüber dem Kosovo in der ersten Jahreshälfte 1998 vgl. Daalder und O'Hanlon, *Winning Ugly*, S.23-30.

¹⁰⁵⁶ Vgl. FAZ (10.6.1998), *Militärische Einsätze im Kosovo?*

¹⁰⁵⁷ Vgl. Daalder und O'Hanlon, *Winning Ugly*, S.36.

¹⁰⁵⁸ Deutscher Bundestag (19.6.1998), *Deutsche Beteiligung an der von der NATO geplanten Operation zur weiteren militärischen Absicherung des Friedensprozesses im früheren Jugoslawien über den 19. Juni 1998 hinaus (SFOR-Folgeoperation)*. Plenarprotokoll vom 19. Juni 1998, Sitzung 13/242, Bonn, S.22422.

¹⁰⁵⁹ Ebd., S.22425.

¹⁰⁶⁰ Ebd..

¹⁰⁶¹ FAZ (10.6.1998), *Militärische Einsätze im Kosovo?*

ter ausgetragen.¹⁰⁶² Kinkel vertrat weiterhin die Auffassung, dass es eines expliziten Mandats aus New York bedürfe. Neben völkerrechtlichen Gründen wies er auf die Notwendigkeit hin, Russland in eine Lösung der Kosovo-Krise einzubeziehen.¹⁰⁶³ Rühle hatte ebenfalls bis kurz vor der Frühjahrstagung der NATO-Verteidigungsminister ein VN-Mandat als notwendig erachtet, schloss sich dann jedoch der gemeinsamen Sprachregelung seiner Kollegen an, wonach es lediglich einer „ausreichenden rechtlichen Grundlage“ bedürfe.¹⁰⁶⁴

Die deutsche Politik ist während dieser ersten Phase der Kosovo-Krise aktiv für den Beginn militärischer Planungen eingetreten. Sie hat die Partner in der NATO zu einem robusteren Auftreten gedrängt und dabei zugleich klargemacht, dass sich die Bundesrepublik an eventuellen militärischen Maßnahmen beteiligen würde. Das war eine bemerkenswerte Veränderung gegenüber der deutschen Zurückhaltung während des bosnischen Bürgerkriegs wenige Jahre zuvor. Es ist jedoch keineswegs klar, ob das Ziel der deutschen Politik nicht eher darin lag, den Druck auf Milosevic zu erhöhen, als tatsächlich militärische Zwangsmaßnahmen vorzubereiten.¹⁰⁶⁵

5.4.3 Der erste Mobilmachungsschritt der NATO (ActWarn)

Bereits Ende Juli 1998 präsentierten die entsprechenden Planungsstellen der Allianz mögliche Optionen für ein militärisches Eingreifen im Kosovo-Konflikt. Der Vorsitzende des NATO-Militärausschusses, der deutsche General Klaus Naumann, stellte im Nordatlantikrat vier Optionen vor. Die Optionen „A“ und „A-“ gingen beide von der Prämisse aus, dass die Konfliktparteien im Kosovo zu einem Übereinkommen über den künftigen Status der Provinz gelangen würden. Beide Optionen sahen den Einsatz von bis zu 53.000 Soldaten sowie der Luftwaffe vor, um ein entsprechendes Friedensabkommen umzusetzen. Die Optionen „B“ und „B-“ beruhten dagegen auf der Annahme, dass eine Übereinkunft zwischen den Konfliktparteien nur durch die Anwendung militärischen Zwangs zu erreichen sein würde. Je nachdem, ob diese Zwangsmaßnahmen lediglich auf das Kosovo begrenzt oder aber auf das

¹⁰⁶² Vgl. Haftendorn, Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung, S.415 und Rudolf, Germany and the Kosovo Konflikt, S.132-33.

¹⁰⁶³ Vgl. FAZ (6.7.1998), Kinkel ruft zu Gewaltverzicht und Dialog im Kosovo auf.

¹⁰⁶⁴ SZ (16.6.1998), Der Kosovo macht rechtsunsicher. In Bonn gehen die Meinungen über Bundeswehreinätze auseinander.

¹⁰⁶⁵ Joachim Krause spricht in diesem Zusammenhang jedoch von einer eher symbolischen deutschen Politik, da es zu diesem Zeitpunkt weder die Aussicht auf einen Konsens in der NATO noch auf ein VN-Mandat gab. Auf diesen Punkt wird weiter unten im Fazit des Kapitels noch einmal eingegangen. Krause, Deutschland und die Kosovo-Krise, S.405. Auch Roberta Haar spricht in diesem Zusammenhang gar von einem „prolonged game of bluff“ seitens der Deutschen sowie auch der NATO insgesamt. Haar, Roberta N. (2000), „The Kosovo Crisis and its Consequences for a European Security Architecture,“ in: Krause, Joachim und Spillmann, Kurt R. (Hrsg.), Kosovo: Lessons Learned for International Cooperative Security, Frankfurt am Main, Peter Lang Verlag, S.103-26, hier: S.112.

gesamte Territorium der BRJ ausgeweitet werden würden, sahen diese Optionen den Einsatz von 75.000 bis 200.000 schwer bewaffneter Kampftruppen vor.¹⁰⁶⁶ Diese vier Optionen stellten die militärischen und politischen Stellen in der NATO vor ein Dilemma. Zum einen wurden die Maßnahmen der beiden A-Optionen als wenig Erfolg versprechend angesehen, da es zu diesem Zeitpunkt keine Aussicht auf einen Kompromiss zwischen Albanern und Serben gab. Zum anderen erschien die Möglichkeit einer mehr oder weniger begrenzten Bodeninvasion im Rahmen der B-Optionen als militärisch zu riskant und damit als politisch nicht durchsetzbar. Ein hoher NATO-Beamter wurde mit der Bemerkung zitiert: „Alle Szenarien, die wir durchgespielt haben, bergen entweder unkalkulierbare Risiken oder aber der Erfolg von militärischen Maßnahmen ist ungewiß.“¹⁰⁶⁷

Vor diesem Hintergrund einigten sich die Mitgliedstaaten zunächst nur darauf, die beiden A-Optionen zu billigen. Sie stellten damit bereits die Weichen für eine Rolle der Allianz in der militärischen Implementierung eines eventuellen Abkommens der Konfliktparteien im Kosovo. Darüber hinaus reichte der Konsens nur so weit, die Planungen für mögliche Zwangsmaßnahmen in Form eines begrenzten Luftwaffeneinsatzes zu billigen. Mitte August ermächtigte daher der NATO-Rat den SACEUR, entsprechende Anfragen zur Bereitstellung von Luftstreitkräften an die Mitgliedstaaten zu richten.¹⁰⁶⁸ Unter den militärischen Planern des Bündnisses war Skepsis gegenüber dieser Option des Mittelweges zwischen Zurückhaltung und Friedenserzwingung verbreitet. Schon bei Maßnahmen mit geringem Risiko, wie die Durchsetzung von Flugverbotszonen, so die Einschätzung, müssten alle Voraussetzungen für weitergehende Einsätze gegeben sein, um die Fähigkeit zur raschen Eskalation zu besitzen. Ohne den Einsatz von Bodentruppen lasse sich ein dauerhafter Erfolg nicht erzielen.¹⁰⁶⁹ Allerdings war die Position der NATO-Militärs nicht einheitlich. So hatte Naumann noch im Juni öffentlich die Auffassung vertreten, dass auch Luftschläge alleine ausreichen würden, um den Kämpfen im Kosovo ein Ende zu bereiten. Er wies dabei auf die entsprechenden Erfahrungen drei Jahre zuvor in Bosnien hin: „If we were assigned the task of enforcing an end to the fighting [in Kosovo] [...] we could ensure that goal with air strikes just as we did in Bosnia.“¹⁰⁷⁰

Die Bundesregierung unterstützte den Kurs der NATO zur Vorbereitung begrenzter Luftwaffeneinsätze. Sie hatte ein militärisches Eingreifen der NATO seit Juni ja selbst gefordert.

¹⁰⁶⁶ Vgl. FAZ (14.8.1998), Die Nato könnte binnen fünf Tagen im Kosovo handeln.

¹⁰⁶⁷ SZ (22.7.1998), Ohne Frieden gäbe es Krieg. NATO-Planer warnen vor Risiken bei Intervention im Kosovo.

¹⁰⁶⁸ Vgl. FAZ (14.8.1998), Die Nato könnte binnen fünf Tagen im Kosovo handeln.

¹⁰⁶⁹ Vgl. FAZ (1.4.1999), Die Nato eröffnet Phase 3 ihrer Luftangriffe.

¹⁰⁷⁰ IHT (12.6.1998), NATO Plans Air Activity As Warning to Milosevic.

Bereits am 11. August stellte Bonn der Allianz eine Beteiligung der Bundesluftwaffe mit insgesamt 14 Tornado-Kampfflugzeugen in Aussicht.¹⁰⁷¹ Am 24. September beschloss der NATO-Rat als ersten Schritt eines insgesamt dreistufigen Mobilisierungsprozesses die so genannte „Activation Warning“ (ActWarn), mit der die Mitgliedstaaten aufgefordert wurden, politisch verbindliche Zusagen für militärische Beiträge zu einer eventuellen Operation im Kosovo zu machen. Die USA hatten unter der Maßgabe, dass Bodentruppen nicht Teil einer solchen Operation sein sollten, zu diesem Schritt gedrängt, um den Druck zum Einlenken auf den serbischen Präsidenten Milosevic zu erhöhen.¹⁰⁷² Skeptisch bis ablehnend verhielt sich die griechische Regierung. Zurückhaltend waren zu diesem Zeitpunkt auch Italien und Frankreich. Während Athen und Rom unter erheblichem innenpolitischen Druck standen, ging es der französischen Regierung prinzipiell darum, ein Handeln der NATO ohne eine ausdrückliche Ermächtigung durch den VN-Sicherheitsrat zu verhindern.¹⁰⁷³ In Paris sah man darin einen ungewollten Präzedenzfall in Bezug auf die Neuformulierung der NATO-Strategie, die für den kommenden April bereits geplant wurde.¹⁰⁷⁴ Der Sicherheitsrat hatte beinahe zeitgleich die Resolution 1199 vom 23. September 1998 verabschiedet und darin eine „Bedrohung des Friedens und der Sicherheit in der Region“ festgestellt.¹⁰⁷⁵ Die Regierung in Belgrad wurde aufgefordert, die Gewaltmaßnahmen der serbischen Sicherheitskräfte im Kosovo zu beenden und diese von dort abzuziehen, internationalen Beobachtern und humanitären Organisationen freien Zugang zu gewähren sowie einen Dialog mit der albanischen Seite über den künftigen Status des Kosovo aufzunehmen.¹⁰⁷⁶ Wenngleich die Resolution sich auf Kapitel VII der VN-Charta stützte, fehlte eine explizite Autorisierung militärischer Gewaltanwendung durch die internationale Staatengemeinschaft. Auch hatte die russische Regierung in einer Begleiterklärung zu der Resolution die Anwendung militärischen Zwangs abgelehnt. Präsident Jacques Chirac gab kurze Zeit später die Vorbehalte Frankreichs auf, drängte jedoch darauf, dass ein mögliches Eingreifen im Kosovo eine klare Ausnahme von der Regel sei.¹⁰⁷⁷

¹⁰⁷¹ Vgl. SZ (12.8.1998), Bonn sagt ‚Tornados‘ für Luftangriff im Kosovo zu.

¹⁰⁷² Vgl. IHT (23.9.1998), NATO Raises Pressure on Serbs, Dangling Specter of Kosovo Intervention; FAZ (24.9.1998), Die Nato vor dem ersten Schritt eines aus drei Teilen bestehenden Mobilisierungsprozesses.

¹⁰⁷³ Zur griechischen und italienischen Kosovo-Politik sowie zu den jeweiligen innenpolitischen Determinanten vgl. Kraft, Ekkehard (2000), „Griechenland und der Kosovo-Konflikt,“ in: Reuter, Jens und Clewing, Konrad (Hrsg.), Der Kosovo-Konflikt. Ursachen, Verlauf, Perspektiven, Klagenfurt, Wieser Verlag, S.267-80 und Greco, Ettore (2000), „Italien und die Kosovo-Krise,“ in: Reuter, Jens und Clewing, Konrad (Hrsg.), Der Kosovo-Konflikt. Ursachen, Verlauf, Perspektiven, Klagenfurt, Wieser Verlag, S.429-40.

¹⁰⁷⁴ Vgl. FAZ (25.9.1998), Erste Stufe der Mobilisierung von Luftstreitkräften; IHT (19.4.1999), The Path to Crisis: How the United States and Its Allies Went to War.

¹⁰⁷⁵ United Nations Security Council (23.9.1998), Resolution 1199(1998), S/RES/1199, New York.

¹⁰⁷⁶ Der Sicherheitsrat machte sich damit im Wesentlichen die Forderungen der Kontaktgruppe sowie des EU-Gipfels in Cardiff zu Eigen.

¹⁰⁷⁷ Vgl. IHT (7.10.1998), NATO Risks a Breach With Russia.

Die deutsche Bundesregierung hingegen unterstützte bereits im September eine militärische Intervention der NATO auch ohne ein ausdrückliches VN-Mandat. Während Verteidigungsminister Rühle diese Position bereits seit dem Treffen der NATO-Verteidigungsminister im Juni vertreten hatte, waren vor dem ActWarn-Beschluss des Bündnisses zunächst Bundeskanzler Kohl und dann auch Außenminister Kinkel von ihrer ursprünglich ablehnenden Haltung abgerückt.¹⁰⁷⁸ Wie bereits drei Monate zuvor ging Verteidigungsminister Rühle erneut einen Schritt weiter als seine Kabinettskollegen. Ende September 1998 kam es im Bündnis als Folge von Berichten über serbischen Artilleriebeschuss auf albanische Dörfer zu einer „ernsthafte[n] und konkrete[n] Diskussion“ über ein Ultimatum der NATO gegenüber der BRJ.¹⁰⁷⁹ Einer der Protagonisten dieser Diskussion war der deutsche Verteidigungsminister, der ein rasches Handeln sowie ein Ultimatum bis Ende September forderte.¹⁰⁸⁰ Außenminister Kinkel hingegen sprach sich gegen einen zeitlichen Rahmen für militärische Drohungen gegen Belgrad aus.¹⁰⁸¹ Anfang Oktober hatte sich in der NATO die Position durchgesetzt, dass man zur Drohung mit – und sofern nötig zur Durchführung von – begrenzten Luftangriffen bereit war, um die Konfliktparteien zu einer Beendigung des Konflikts zu zwingen. Darüber hinaus war kaum zu übersehen, dass sich diese Drohungen in erster Linie gegen Belgrad und nicht gegen die albanische Seite richteten. Auch die Skeptiker in den Reihen der NATO, insbesondere die Regierungen in Athen und Rom, trugen die Beschlüsse der Allianz mit. Dies war der vorgesteckte Rahmen, in dem die im Herbst 1998 neu ins Amt gewählte deutsche Bundesregierung unter Bundeskanzler Gerhard Schröder und Außenminister Fischer handeln konnte und handeln musste.

5.4.4 Die Kosovo-Politik der neuen rot-grünen Bundesregierung und die Entscheidung des alten Bundestages

5.4.4.1 Besuch der neuen Regierung in Washington

Am 9. Oktober 1998 reisten Gerhard Schröder als designierter neuer Bundeskanzler und Joschka Fischer als sein designierter Außenminister nach Washington. Zu diesem Zeitpunkt stand bereits die Aktivierung der nächsten Mobilmachungsstufe, der *Activation Order* (ActOrd), auf der Tagesordnung der NATO. Die amerikanische Regierung, und hier insbesondere Außenministerin Madeleine Albright sowie der Sondergesandte Richard Holbrooke, drängten die europäischen Verbündeten zu diesem Schritt. Holbrooke stand in Verhandlung

¹⁰⁷⁸ Vgl. SZ (17.9.1998), Rühle droht Serben mit der NATO.

¹⁰⁷⁹ Joetze, *Der letzte Krieg in Europa?* S.36.

¹⁰⁸⁰ Vgl. FAZ (25.9.1998), Erste Stufe der Mobilisierung von Luftstreitkräften.

¹⁰⁸¹ Vgl. SZ (25.9.1998), NATO stellt Luftstreitmacht zusammen.

gen mit dem jugoslawischen Präsidenten Milosevic mit dem Ziel eines Abzugs serbischer Militärs und Polizei aus dem Kosovo und erhoffte sich durch den militärischen Druck ein Einlenken Belgrads. Die Ausgangsposition Schröders und Fischers bestand nach Angaben eines Delegationsteilnehmers darin, dass die neue Bundesregierung eine NATO-Entscheidung für ein militärisches Eingreifen im Kosovo nicht blockieren würde, ohne dass damit bereits eine Teilnahme der Bundeswehr vorweggenommen werden sollte. Schröder bat den amerikanischen Präsidenten darum, mit einer eventuellen Entscheidung noch so lange zu warten, bis sich der neu gewählte Bundestag in Deutschland konstituiert habe. Clinton äußerte diesbezüglich gegenüber seinen deutschen Gesprächspartnern Verständnis.¹⁰⁸²

Bereits in der darauf folgenden Woche änderte sich die Situation jedoch grundlegend. Auf Drängen von Albright und Holbrooke sollte sich die noch amtierende Bundesregierung unverzüglich dazu entschließen, einen entsprechenden ActOrd-Beschluss der NATO mitzutragen und sich darüber hinaus an militärischen Maßnahmen zur Durchführung dieses Beschlusses zu beteiligen, sofern nicht doch noch eine Einigung mit Milosevic erzielt werden konnte. Nach Darstellung von Teilnehmern und Beobachtern stand die Bundesregierung zu diesem Zeitpunkt unter enormem Druck der USA. Außenministerin Albright stellte unmissverständlich fest, dass die NATO legitimiert und entschlossen sei, den militärischen Rückzug der Serben aus Kosovo zu erzwingen.¹⁰⁸³ Noch während des Besuchs von Schröder und Fischer in Washington erklärte NATO-Generalsekretär Solana, dass die Hoffnungen der Allianz auf ein gemeinsames Vorgehen im Kosovo vor allem auf Deutschland ruhten. Mit Ausnahme Italiens hätten bereits alle Mitgliedstaaten ihre Bereitschaft zur Ausrufung des ActOrd-Beschlusses bekundet.¹⁰⁸⁴ Innerhalb der NATO sah sich die designierte Bundesregierung, die sich auf Parteien mit starken pazifistischen Traditionen stützte, der misstrauischen Einschätzung eines unsicheren Kantonisten ausgesetzt. Die *International Herald Tribune* zitierte einen hohen NATO-Beamten mit der Bemerkung: „The most likely outcome is still diplomatic deadlock and military intervention, but any appearance of allied wobbling now could stiffen resistance in Belgrade and thus make that outcome a certainty.“¹⁰⁸⁵ Um zu verhindern, dass die serbische Führung auf deutsche Unentschlossenheit in der NATO hoffen

¹⁰⁸² Vgl. Joetze, *Der letzte Krieg in Europa?* S.37; Fischer, Joschka (2007), *Die rot-grünen Jahre. Deutsche Außenpolitik - vom Kosovo bis zum 11. September*, Köln, Kiepenheuer & Witsch, S.104.

¹⁰⁸³ Vgl. NZZ (9.10.1998), *Die NATO vor einem Militärschlag gegen Serbien. Deutliche Worte von Außenministerin Albright.*

¹⁰⁸⁴ Vgl. FAZ (10.10.1998), *Solana: Die Nato muß jetzt handeln.*

¹⁰⁸⁵ IHT (10.10.1998), *Politics Stalls Momentum for Attack.*

konnte, drängte die amerikanische Regierung zu einem schnellen Beschluss der alten Bundesregierung und des alten Bundestages.¹⁰⁸⁶

Die Idee einer „mit Sternchen versehenen Zustimmung des Kabinetts“¹⁰⁸⁷ zur *Activation Order* des Bündnisses ohne direkte Beteiligung der Bundeswehr, mit der die deutsche Delegation unter Führung Schröders noch nach Washington geflogen war,¹⁰⁸⁸ wurde in den USA bald als nicht akzeptabel zurückgewiesen. Dazu bemerkt der ehemalige Botschafter Günter Joetze, der für seine Rekonstruktion der deutschen Entscheidungsprozesse Einsicht in die bisher unveröffentlichten Akten des Auswärtigen Amtes und des Bundeskanzleramtes nehmen konnte: „Für die Willensbildung sowohl der Allianz als auch der serbischen Regierung brauchte Holbrooke die deutsche Mitwirkung am ACTORD, nicht nur dessen Duldung.“¹⁰⁸⁹ Den Druck der Amerikaner habe nicht zuletzt der damalige deutsche Botschafter Hermann von Richthofen zu spüren bekommen. Wie für ihn sei für die Mehrzahl der hohen deutschen Beamten und Militärs in der NATO Bündnisfähigkeit und -solidarität ein wesentliches Motiv für eine deutsche Beteiligung gewesen. Die Erfahrungen aus der Zeit des Zweiten Golfkriegs 1991 sollten sich nicht wiederholen:

„Beispielhaft dafür war ein zehn Minuten langes Telefongespräch zwischen Kinkel, der immer noch zögerte, und Richthofen im Vorfeld der Kabinettsentscheidung [vom 12. Oktober 1998]. Der NATO-Botschafter, dem psychologischen Druck besonders ausgesetzt und der Erfahrungen des Golfkriegs eingedenk, die er als damaliger Botschafter in London besonders drastisch erfahren musste, bot seine ganze Beredsamkeit auf, um Kinkel zu überzeugen.“¹⁰⁹⁰

Auch die neue Bundesregierung spürte das Drängen der Clinton-Administration sehr deutlich. Am 11. Oktober intervenierte der Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten, Samuel Berger, telefonisch beim damaligen außen- und sicherheitspolitischen Sprecher der SPD, Günter Verheugen, und forderte einen deutschen ActOrd-Beschluss bereits für den folgenden Tag. Im Rückblick äußerte Außenminister Fischer gegenüber dem Redakteur der Wochenzeitschrift *Die Zeit*, Gunter Hofmann, dass man lediglich „fünfzehn Minuten“ Zeit gehabt hätte, „um eine Frage von Krieg und Frieden zu entscheiden.“¹⁰⁹¹ Am Ende entschieden sich Schröder und Fischer kurz vor einem Treffen mit der noch amtierenden Bundesregierung für eine Zustimmung zu einer deutschen Beteiligung an einer militärischen Interven-

¹⁰⁸⁶ Vgl. Fischer, *Die rot-grünen Jahre*, S.104.

¹⁰⁸⁷ FAZ (10.10.1998), Solana: Die NATO muß jetzt handeln.

¹⁰⁸⁸ Der neuen Bundesregierung ging es vor allem auch darum, dass das Mandat für eine deutsche Beteiligung vom neu gewählten Bundestag beschlossen werden sollte.

¹⁰⁸⁹ Joetze, *Der letzte Krieg in Europa?* S.38.

¹⁰⁹⁰ Ebd., S.39.

¹⁰⁹¹ *Die Zeit* (12.5.1999), *Wie Deutschland in den Krieg geriet*.

tion der NATO. Nicht zuletzt aus innenpolitischen Gründen hofften sie darauf, dass es zu einer solchen Intervention nicht kommen würde. Nach Auffassung von Hofmann entschied sich die neue rot-grüne Regierung nicht in erster Linie deshalb für eine Zustimmung, weil ohne die deutschen Soldaten die AWACS-Flugzeuge der NATO nicht hätten starten können. „Der wirkliche Grund ist, dass die Rot-Grünen Lehrlinge sind. Es gibt Zweifel bei den Verbündeten, wie ihre Politik aussehen wird, und das spüren sie.“¹⁰⁹² Auch Bundeskanzler Schröder selbst sprach in diesem Zusammenhang von einem erzwungenen Lackmustest der neuen Bundesregierung.¹⁰⁹³ Am 12. Oktober 1998 schließlich stimmte das noch amtierende Bundeskabinett nach Rücksprache mit der zukünftigen Regierung der *Activation Order* der NATO zu.

Für die neue rot-grüne Bundesregierung ist somit zutreffend, dass sie nur einen marginalen Handlungsspielraum hatte.¹⁰⁹⁴ Sie musste sich entgegen ihrer ursprünglichen Präferenz, der Duldung oder zumindest der Verschiebung der ActOrd-Entscheidung, noch vor ihrem Amtsantritt auf eine zügige Entscheidung sowie auf eine aktive deutsche Beteiligung im Falle einer militärischen Intervention festlegen. Sie tat dies jedoch auch ohne nennenswerten Widerstand, so dass ihre Politik eher als passive Anpassung charakterisiert werden kann. Eine ausgewogene Beurteilung der deutschen Politik hat jedoch in Rechnung zu stellen, dass die vorige Bundesregierung unter Führung Kohls seit dem Frühsommer 1998 selbst ein militärisches Eingreifen wiederholt gefordert hatte. Zu diesem Zeitpunkt gab es jedoch noch einen deutlich höheren Handlungsspielraum, der möglicherweise auch andere Positionen ermöglicht hätte.

5.4.4.2 Die Debatte im Deutschen Bundestag am 16. Oktober 1998

Am 12. Oktober beschloss das Bundeskabinett die deutsche Beteiligung an einer militärischen Intervention der NATO in Kosovo und leitete am gleichen Tag einen entsprechenden Antrag mit dem Titel: „Deutsche Beteiligung an den von der NATO geplanten begrenzten und in Phasen durchzuführenden Luftoperationen zur Abwendung einer humanitären Katastrophe im Kosovo-Konflikt“ an die Fraktionen des abgewählten Deutschen Bundestags wei-

¹⁰⁹² Ebd..

¹⁰⁹³ Vgl. Der Spiegel (1/2000), Der etwas andere Krieg; „Mir war klar, dass die zu leistende Bündnistreue die Nagelprobe für die Regierungsfähigkeit der rot-grünen Koalition sein würde“, so Schröder rückblickend in seinen Erinnerungen. Schröder, Gerhard (2006), Entscheidungen. Mein Leben in der Politik, Hamburg, Hoffmann und Campe, S.114. Kosovo, so der ehemalige Bundeskanzler, sei eng mit der rot-grünen Regierungsfähigkeit verknüpft gewesen.

¹⁰⁹⁴ Vgl. beispielsweise Rudolf, Germany and the Kosovo Konflikt, S.134.

ter.¹⁰⁹⁵ Bereits am 13. Oktober stimmte die Bundesregierung im NATO-Rat der *Activation Order* zu. Am 16. Oktober schließlich stimmte der Bundestag dem Antrag der Bundesregierung mit großer Mehrheit zu. 503 von 584 anwesenden Abgeordneten stimmten mit Ja, 63 stimmten dagegen, 18 Abgeordnete enthielten sich.¹⁰⁹⁶

In dem Antrag räumte die Bundesregierung der Frage nach der Rechtsgrundlage einer deutschen Beteiligung breiten Raum ein. Sie bezog sich dabei auf die gemeinsame Beschlusslage des Nordatlantikrates vom 9. Oktober, wonach das Handeln der Allianz eine ausreichende rechtliche Grundlage habe. Diese Grundlage setzte sich zusammen aus den vorhergehenden Resolutionen des VN-Sicherheitsrates (1160 und 1199) sowie aus den „außergewöhnlichen Umständen der gegenwärtigen Krisenlage im Kosovo“. Der Antrag sah die Bereitstellung von 14 Aufklärungs- und ECR-Tornado-Flugzeugen sowie von insgesamt 500 Soldaten für ihren Einsatz und ihre logistische Unterstützung vor.

Die Debatte vor der Abstimmung im Bundestag war durch ein hohes Maß an Übereinstimmung unter den Rednern der verschiedenen Parteien gekennzeichnet. Es lassen sich im Wesentlichen vier Leitmotive identifizieren, die, wenn auch mit unterschiedlicher Gewichtung, von fast allen Rednern zur Begründung einer deutschen Beteiligung an einer Militäraktion der NATO im Kosovo angeführt wurden. Lediglich der Abgeordnete Gregor Gysi von der PDS lehnte eine Intervention der NATO kategorisch ab. Das erste Leitmotiv bezog sich auf die moralische Verpflichtung, den Menschenrechten in Kosovo Geltung zu verschaffen und dort eine humanitäre Katastrophe zu verhindern. Damit zusammenhängend wiesen insbesondere der amtierende Außenminister Kinkel sowie der designierte Bundeskanzler Schröder auf die Flüchtlingsproblematik und auf die möglichen Folgen für die Bundesrepublik Deutschland hin. Schröder erinnerte daran, dass Deutschland während des Bosnien-Krieges 300.000 Flüchtlinge aufgenommen habe während Bund und Länder zusammen 20 Milliarden DM aufgewendet hätten, um die Versorgung dieser Menschen sicherzustellen.¹⁰⁹⁷ Auch die Gefahr einer Destabilisierung Albaniens, Mazedoniens sowie Montenegros spielte hierbei eine Rolle.

Das zweite Leitmotiv lautete, dass es kein zweites Bosnien geben dürfe. Es betraf die Einordnung der Kosovo-Krise in den Gesamtzusammenhang der vergangenen Balkan-Kriege

¹⁰⁹⁵ Deutscher Bundestag (12.10.1998), Antrag der Bundesregierung, Deutsche Beteiligung an den von der NATO geplanten begrenzten und in Phasen durchzuführenden Luftoperationen zur Abwendung einer humanitären Katastrophe im Kosovo-Konflikt, Drucksache 13/11469, Bonn.

¹⁰⁹⁶ Vgl. FAZ (17.10.1998), Breite Mehrheit im Bundestag für die Beteiligung der Bundeswehr an einem Nato-Einsatz.

¹⁰⁹⁷ Redebeitrag von Gerhard Schröder in: Deutscher Bundestag (16.10.1998), Deutsche Beteiligung an den von der NATO geplanten begrenzten und in Phasen durchzuführenden Luftoperationen zur Abwendung einer humanitären Katastrophe im Kosovo-Konflikt. Plenarprotokoll vom 16. Oktober 1998, Sitzung 13/248, Bonn, S.23136.

seit Beginn der 1990er Jahre. Dabei wurde dem serbischen Präsidenten Slobodan Milosevic die Hauptverantwortung gegeben. Besonders drastisch brachte dies der designierte Außenminister Joschka Fischer auf den Punkt, der in Milosevic – nicht im serbischen Volk – eine „dauerhafte Kriegsgefahr in Europa“ sah.¹⁰⁹⁸ Zu den Erfahrungen der westlichen Politik gegenüber dem bosnischen Bürgerkrieg zählte schließlich auch, dass der als Hauptverantwortlicher identifizierte immer dann zum Einlenken gebracht werden konnte, wenn die internationale Staatengemeinschaft einheitlich und sichtbar mit militärischer Gewalt gedroht hatte. Das wenige Tage zuvor bekannt gewordene Holbrooke-Abkommen mit dem serbischen Präsidenten schien dies erneut zu bestätigen. Vor diesem Hintergrund äußerten Redner der alten wie der neuen Regierungsparteien die Erwartung, dass durch die Aufrechterhaltung des militärischen Drucks ein tatsächliches Eingreifen vermieden werden konnte oder doch zumindest unwahrscheinlicher wurde. Schröder ging sogar soweit, zu behaupten, „dass es zur militärischen Gewaltanwendung höchstwahrscheinlich nicht kommen wird.“¹⁰⁹⁹ Aufgrund dieser optimistischen Grundstimmung sah sich der noch amtierende Verteidigungsminister Rühle zu einer Mahnung veranlasst: „Ein Einsatz auch der deutschen Streitkräfte kann keinesfalls ausgeschlossen werden.“¹¹⁰⁰

Das dritte Leitmotiv betraf die Einbindung Deutschlands in die NATO und damit dessen Bündnissolidarität und Bündnisfähigkeit. Deutschland sei nicht nur in der Pflicht, Solidarität gegenüber den Bündnispartnern zu üben. Darüber hinaus stehe auch das Ansehen und das Gewicht Deutschlands in der Allianz zur Disposition.¹¹⁰¹ Besonders plastisch wurden die Konsequenzen einer deutschen Verweigerungshaltung von Rühle vorgetragen:

„Was hätte es denn bedeutet, wenn wir dies nicht getan hätten und heute keine solche Entscheidung trafen? Wir müssten ausscheiden aus den integrierten Strukturen, aus den Einsätzen mit den AWACS-Flugzeugen – ein Drittel aller Soldaten sind deutsche Soldaten –, aus dem NATO-Hauptquartier in Vicenza, möglicherweise sogar aus den Hauptquartieren der SFOR in Bosnien, wenn diese im Verlauf eines Konflikts Aufgaben im Hinblick auf den Kosovo übernehmen würde. Dies ist ein Beispiel für die Zukunft; denn wir gehören zu einem Bündnis, das sich integrierte Strukturen geschaffen hat, gewollte gegenseitige Abhängigkeiten. [...] In einer schwierigen Situation darf Deutschland diese integrierten Strukturen niemals lahmlegen.“¹¹⁰²

¹⁰⁹⁸ Redebeitrag von Joseph Fischer in: Ebd., S.23142.

¹⁰⁹⁹ Redebeitrag von Gerhard Schröder in: Ebd., S.23137.

¹¹⁰⁰ Redebeitrag von Volker Rühle in: Ebd., S.23133.

¹¹⁰¹ So beispielsweise die Argumentation Schröders, der im Falle einer deutschen Verweigerungshaltung von einem drohenden Ansehens- und Bedeutungsverlust des Landes innerhalb der NATO spricht. Redebeitrag von Gerhard Schröder in: Ebd., S.23138.

¹¹⁰² Redebeitrag von Volker Rühle in: Ebd., S.23134.

Viertens schließlich spielte wie bei früheren Debatten über die westliche Balkanpolitik die Einbindung Russlands eine wichtige Rolle. Ohne Russland wird es keine dauerhafte Lösung des Kosovo-Konflikts geben – dies war ebenfalls Teil des außenpolitischen Konsenses im Deutschen Bundestag.

5.4.5 Die Reaktion Deutschlands und der NATO auf das „Massaker von Racak“

Am 15. und 16. Januar 1999 stieß die *Kosovo Verification Mission* (KVM) unter Leitung des Amerikaners William Walker in dem Dorf Racak, etwa 40 Kilometer südlich von der Provinzhauptstadt Pristina, auf die Leichen von 45 Albanern in Zivilkleidung, die aus nächster Nähe erschossen wurden. Die internationale Öffentlichkeit reagierte mit Empörung und Wut auf diese Nachricht. In der Folge löste Racak eine weitere Verschärfung in der westlichen, vor allem aber auch in der amerikanischen Kosovo-Politik aus.¹¹⁰³ Nach Auffassung von Günter Joetze waren die politischen Auswirkungen dieses Ereignisses mit denen von Srebrenica im Juli 1995 während des bosnischen Bürgerkrieges vergleichbar.¹¹⁰⁴ Barton Gellmann äußerte in der *International Herald Tribune* später eine ähnliche Einschätzung: „A reconstruction of decision-making in Washington and Brussels [...] suggests that Racak transformed the West’s Balkan policy as singular events seldom do.“¹¹⁰⁵ In den USA trugen die Berichte über Racak dazu bei, dass sich die amerikanische Außenministerin Albright mit ihrer harten Haltung gegenüber den Skeptikern im Weißen Haus und im Pentagon durchsetzen konnte. Zudem wandelte sich die innenpolitische Stimmung zugunsten der Interventionsbefürworter, insbesondere im amerikanischen Kongress.¹¹⁰⁶

Albright reaktivierte daraufhin die Idee eines Ultimatums an Milosevic vom Oktober des vorigen Jahres. Demnach sollten unmittelbar Luftangriffe der NATO folgen, sofern Belgrad nicht bereit wäre, das Holbrooke-Abkommen bedingungslos umzusetzen und einer unabhängigen Aufklärung der Ereignisse in Racak zuzustimmen.¹¹⁰⁷ Besonderen Wert legten die USA darauf, dass der NATO-Rat das zentrale politische Steuerungsorgan sein sollte.¹¹⁰⁸ Die

¹¹⁰³ Vgl. Giersch, NATO und militärische Diplomatie im Kosovo-Konflikt, S.453.

¹¹⁰⁴ Joetze, Der letzte Krieg in Europa? S.50.

¹¹⁰⁵ IHT (19.4.1999), The Path to Crisis: How the United States and Its Allies Went to War.

¹¹⁰⁶ Vgl. Ramet, Sabrina P. (2000), „Die politische Strategie der Vereinigten Staaten in der Kosovo-Krise: Parteipolitik und nationales Interesse,“ in: Reuter, Jens und Clewing, Konrad (Hrsg.), Der Kosovo-Konflikt. Ursachen, Verlauf, Perspektiven, Klagenfurt., Wieser Verlag, S.365-80, hier: S.372. Zur Reaktion der Clinton-Administration sowie zur Darstellung des amerikanischen Entscheidungsprozesses unmittelbar nach dem Bekanntwerden von Racak vgl. Daalder und O’Hanlon, Winning Ugly, S.70 sowie die Darstellung von Barton Gellmann in: IHT (19.4.1999), The Path to Crisis: How the United States and Its Allies Went to War.

¹¹⁰⁷ Vgl. Daalder und O’Hanlon, Winning Ugly, S.71-72.

¹¹⁰⁸ Vgl. hierzu auch Joetze, Der letzte Krieg in Europa? S.50-52.

Position der deutschen Bundesregierung war dagegen deutlich zögerlicher. Außenminister Fischer warnte vor dem Hintergrund der ablehnenden Haltung in seiner eigenen Partei vor einem Militäreinsatz der NATO im Kosovo und revidierte damit seine Äußerungen vor der Regierungsübernahme.¹¹⁰⁹ Bundeskanzler Schröder ließ verlauten, er bevorzuge eine politische Lösung, wies gleichzeitig jedoch darauf hin, dass keine Option vom Tisch genommen werde.¹¹¹⁰

Im Bonner Auswärtigen Amt hatte die Idee eines Ultimatums ohne Einbettung in eine politische Initiative keine Befürworter. „In der Sache“, so Joschka Fischer rückblickend, „waren die amerikanischen Vorschläge vernünftig und richtig, allerdings brauchten wir jetzt mehr denn je nicht nur eine Politik des Ultimatums, sondern vor allem eine Umsetzung des maximalen politischen Drucks auf Belgrad in eine politische Initiative. [...] Folglich versuchten wir, die Idee einer Konferenz voranzubringen.“¹¹¹¹ Diese Konferenz sollte dem Dayton-Modell einer internationalen Konklave – bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der *Activation Order* durch die NATO – folgen.¹¹¹² Innerhalb der EU sowie der Allianz stand die Bundesregierung mit dieser Position nicht alleine da. Die Idee eines politischen Prozesses unter europäischen Vorzeichen – anders als noch während der von den USA dominierten Dayton-Verhandlungen – wurde auch von Frankreich unterstützt.¹¹¹³ Ebenso standen Großbritannien und Italien der amerikanischen Idee eines Ultimatums ohne eine weitere diplomatische Initiative ablehnend gegenüber. Der Nordatlantikat beschäftigte sich am 27. Januar mit der Frage eines Ultimatums an die serbische Führung. Während die USA, unterstützt von den Niederlanden und den nördlichen Bündnispartnern, eine unmittelbare militärische Drohung gegen Milosevic forderten, sprachen sich Deutschland und Frankreich lediglich für eine Warnung aus, da ein Ultimatum als Belastung für die Vermittlungsversuche der Kontaktgruppe angesehen wurde.¹¹¹⁴ Unter den europäischen NATO-Verbündeten war jedoch die Frage nach dem geeigneten institutionellen Rahmen umstritten. So vertrat Paris die Extremposition, dass die Entscheidungskompetenz für die Auslösung von Luftangriffen auf serbische Truppen im Kosovo auf die Kontaktgruppe übergehen sollte. Dies wurde nicht nur von den USA, sondern auch von Deutschland und allen anderen NATO-Staaten abgelehnt.¹¹¹⁵ Fischer und das Auswärtige Amt strebten nichtsdestotrotz eine hervorgehobene politische Stellung der Kontaktgruppe an, um Russland an dem Prozess zu beteiligen. Damit wich die deutsche Position von

¹¹⁰⁹ Vgl. SZ (20.1.1999), Fischer warnt vor NATO-Schlag.

¹¹¹⁰ Vgl. FAZ (21.1.1999), Schröder: Militäraktion im Kosovo nicht ausgeschlossen.

¹¹¹¹ Fischer, Die rot-grünen Jahre, S.123.

¹¹¹² Vgl. Joetze, Der letzte Krieg in Europa? S.52.

¹¹¹³ Vgl. IHT (28.1.1999), 6 Nations Issue Ultimatum to Serbia and Kosovo Rebels.

¹¹¹⁴ Vgl. SZ (28.1.1999), Differenzen in der NATO.

¹¹¹⁵ Vgl. IHT (8.2.1999), Use of Force in Kosovo Splits NATO.

der amerikanischen ab, die im NATO-Rat das zentrale Konsultations- und Entscheidungsgremium sah.¹¹¹⁶ Nach Darstellung von Joetze hat sich die Diskussion im Auswärtigen Amt sogar auf die Frage zugespitzt, „ob die Allianz zur Entwicklung einer politischen Strategie überhaupt legitimiert sei. Eine Diskussion dieser Art musste in Washington drei Monate vor dem NATO-Gipfel besondere Befürchtungen hervorrufen.“¹¹¹⁷ Die westliche Reaktion auf die brutalen Ereignisse im Kosovo stand unter dem Vorzeichen einer neuen NATO-Strategie. Washington fürchtete, dass der Kosovo-Konflikt das Ziel der Clinton-Administration zunichte machen könnte, auf dem Gipfel den Stellenwert der Allianz als Ankerpunkt der europäischen Sicherheit festzuschreiben.

Die deutsche Bundesregierung war somit nicht der alleinige Initiator einer aus militärischem Druck und konzertierter Diplomatie kombinierten Reaktion der internationalen Staatengemeinschaft auf die Ereignisse von Racak. Sie unterstützte diese Idee jedoch nach Kräften und spielte darüber hinaus auch eine wichtige vermittelnde Rolle zwischen den unterschiedlichen Positionen Frankreichs, Russlands und den Vereinigten Staaten.¹¹¹⁸ Der ehemalige außenpolitische Berater von Bundeskanzler Helmut Kohl und spätere deutsche Botschafter bei der NATO, Joachim Bitterlich, schlug in dieser Situation vor, das Vorgehen von NATO und Kontaktgruppe kohärent zu gestalten. Demnach sollte die Strategie der Allianz „phasenversetzt zur politischen Strategie in der Kontaktgruppe angelegt werden.“¹¹¹⁹ So einigten sich die Kontaktgruppenstaaten schließlich am 29. Januar 1999 in London auf die Einberufung einer internationalen Kosovo-Konferenz unter Beteiligung der beiden Konfliktparteien in Rambouillet in der Nähe von Paris.¹¹²⁰ Der Plan sah einen engen Zeitplan von nur drei Wochen vor, in dem sich die serbische und die albanische Seite auf eine Autonomie für das Kosovo sowie auf eine dreijährige Interimslösung einigen sollten.

Aus deutscher Perspektive bedeutete Rambouillet einen letzten Versuch, doch noch eine militärische Eskalation zu verhindern, auch wenn man in Bonn die Erfolgsaussichten durchaus nüchtern betrachtete. Die Bundesregierung drängte vor dem Beginn der Verhandlungen nachdrücklich darauf, dass es keinen militärischen Automatismus geben dürfe. Bonn lehnte eine erneute Verschärfung der *Activation Order* ab, insofern diese dem NATO-

¹¹¹⁶ Daalder und O’Hanlon weisen jedoch darauf hin, dass sich auch die amerikanische Außenministerin während eines Besuchs in Moskau darum bemühte, die russische Seite für eine gemeinsame Initiative der Kontaktgruppe zu gewinnen. Dies war jedoch auch eine Reaktion auf die europäischen Vorbehalte gegenüber einem NATO-Ultimatum ohne diplomatische Einbettung. Daalder und O’Hanlon, *Winning Ugly*, S.74-75.

¹¹¹⁷ Joetze, *Der letzte Krieg in Europa?* S.53.

¹¹¹⁸ Fischer selbst äußerte sich öffentlich allerdings weniger bescheiden. Er nannte den deutschen Beitrag eine „energische politische Initiative.“ Der Durchbruch zu einer Lösung müsse jetzt gemeinsam mit Russland erreicht werden. SZ (29.1.1999), NATO will Strategie für Kosovo durchsetzen.

¹¹¹⁹ Zitiert nach Joetze, *Der letzte Krieg in Europa?* S.53.

¹¹²⁰ Contact Group/ Office of the High Representative (29.1.1999), *Chairman's Conclusions*, London, <http://www.ohr.int>, (letzter Zugriff am 30.6.2004).

Generalsekretär die alleinige Entscheidungsbefugnis über die Auslösung von Luftangriffen gegeben hätte. Zu groß war in diesem Punkt das Misstrauen gegenüber der Möglichkeit einer einseitigen Einflussnahme der USA auf den Generalsekretär. Stattdessen bestand die Bundesregierung auf Konsultationen im NATO-Rat, um dort den eigenen Einfluss geltend machen zu können.¹¹²¹

In Washington sah man die Aussichten auf eine friedliche Lösung der Kosovo-Krise noch skeptischer als in Bonn. Nach Auffassung von Daalder und O'Hanlon verfolgte ein Teil der Clinton-Administration in Rambouillet nicht das Ziel, eine Einigung zwischen Albanern und der Belgrader Führung zu erreichen. Vielmehr sei es darum gegangen, „to create a consensus in Washington and among the NATO allies that force would have to be used.“¹¹²² Die Autoren zitieren einen engen Mitarbeiter von Außenministerin Albright mit der Bemerkung, es habe in Rambouillet nur ein Ziel gegeben: „To get the war started with the Europeans locked in.“¹¹²³ Clintons Sicherheitsberater, Samuel Berger formulierte es diplomatischer: „We needed to demonstrate a real commitment to get a peaceful resolution [at Rambouillet] in order to get the allies to go along with the use of significant force.“¹¹²⁴

Während es der amerikanischen Regierung in Rambouillet also vor allem darum ging, die europäischen Verbündeten politisch und militärisch in eine Intervention der NATO einzubinden, die zu diesem Zeitpunkt von vielen als unabwendbar betrachtet wurde, sahen die Deutschen in Rambouillet den Versuch, die USA in einen politischen Prozess einzubinden, der in letzter Minute doch noch ein militärisches Eingreifen verhindern sollte. Für das Auswärtige Amt und die Bundesregierung spielte dabei eine nicht unerhebliche Rolle, dass Deutschland und wenigen anderen europäischen Ländern in der Kontaktgruppe in dem Prozess ein hohes Gewicht zukommen sollte. Anders als in Dayton, so heißt es in einem internen Bericht des AA vom 8. Februar 1999, „ist diese Konferenz nicht amerikanisch durchgeprägt. [...] Die Europäer gestalten ernsthaft mit.“¹¹²⁵ Die deutschen Erwartungen wurden jedoch enttäuscht. In den entscheidenden Phasen dominierte die amerikanische Delegation unter Außenministerin Albright den Verhandlungsprozess in Rambouillet, während die deutschen, italienischen und russischen Vertreter teilweise ausgeschlossen wurden.¹¹²⁶

¹¹²¹ Joetze berichtet in diesem Zusammenhang von einem Treffen zwischen Bundeskanzler Schröder und den Ministern Fischer und Scharping, in dessen Folge man sich auf diese Position festgelegt hätte. Joetze, *Der letzte Krieg in Europa?* S.55. Die französische Regierung hatte ebenfalls eindringlich vor einem „militärischen Automatismus“ gewarnt. FAZ (25.2.1999), *Gegen Amerikas Ein-Mann-Show*.

¹¹²² Daalder und O'Hanlon, *Winning Ugly*, S.85.

¹¹²³ Zitiert nach ebd., S.89.

¹¹²⁴ Zitiert nach ebd., S.89.

¹¹²⁵ Zitiert nach Gunter Hofmann in: *Die Zeit* (12.5.1999), *Wie Deutschland in den Krieg geriet*.

¹¹²⁶ Vgl. IHT (22.2.1999), *Albright Confronts Kosovo Deadlock*; Fischer, *Die rot-grünen Jahre*, S.130-31; Krause, *Deutschland und die Kosovo-Krise*, S.409.

5.4.6 Die NATO-Operation *Allied Force*

Der Rambouillet-Prozess scheiterte am 18. März 1999 endgültig, als sich die serbische Seite weigerte, den westlichen Bedingungen für ein Abkommen zuzustimmen. Nach dem Beginn einer neuen Offensive der jugoslawischen Armee begann die NATO am 24. März schließlich mit der Durchführung von Luftangriffen zunächst gegen die serbischen Truppen und militärische Infrastruktur im Kosovo. Die militärischen Planer der Allianz hatten vor dem Hintergrund der politischen Vorgaben insgesamt drei Phasen für die Operation vorgesehen, die auf einer schrittweisen Eskalation der militärischen Gewaltanwendung beruhten, bis die Belgrader Führung den Forderungen der NATO nachgab.¹¹²⁷ Als problematisch erwies sich jedoch, dass die Allianz zum Zeitpunkt des Beginns der Luftangriffe ihre politischen Forderungen an Belgrad noch nicht ausformuliert hatte. Die Beteiligung der deutschen Luftwaffe an der *Operation Allied Force* war in absoluten Zahlen betrachtet marginal. Sie sicherte der Bundesregierung dennoch eine begrenzte Mitsprache am Zielplanungsprozess des Bündnisses. Noch wichtiger war jedoch, dass die deutsche Beteiligung es Bonn überhaupt erst ermöglichte, am politischen Prozess der Kosovo-Diplomatie an führender Stelle mitzuwirken.

5.4.6.1 Die deutsche Beteiligung und die Zielplanung der Allianz

Die Bundesrepublik Deutschland beteiligte sich mit 14 Tornado-Flugzeugen und mit unbemannten Aufklärungsdrohnen an der *Operation Allied Force*. Wie bereits während des bosnischen Bürgerkrieges waren ausschließlich ECR (*Electronic Combat and Reconnaissance*) Tornados und Aufklärungstornados im Einsatz. Eine unmittelbare Beteiligung an Kampfeinsätzen in der Luft oder gegen Ziele am Boden – mit Ausnahme serbischer Luftabwehrstellungen – war nicht Teil des Mandats der Bundesluftwaffe. Mit zirka 600 Einsätzen war der deutsche Beitrag quantitativ eher gering.¹¹²⁸ Bedeutender als die rein quantitative Dimension des deutschen Beitrags war jedoch dessen Qualität. In den Bereichen *Suppression of Enemy Air Defenses* (SEAD) und *Intelligence, Surveillance and Reconnaissance* (ISR) ü-

¹¹²⁷ Die erste Phase sah begrenzte Luftangriffe auf die serbischen Flugabwehrstellungen vor, die zweite Phase weitete diese aus auf die serbischen Truppen in und um das Kosovo. Die dritte Phase schließlich schloß militärische und strategische Ziele in ganz Serbien (und Montenegro) ein. Vgl. Daalder und O'Hanlon, *Winning Ugly*, S.100.

¹¹²⁸ Darüber hinaus flogen die deutschen Drohnen mehr als 200 Aufklärungseinsätze die nach Auskunft einer Studie der *Brookings Institution* zu etwa 90 Prozent erfolgreich verliefen. Für eine detaillierte Darstellung des deutschen Beitrags zur *Operation Allied Force* vgl. Peters, John E., et al. (2001), *European Contributions to Operation Allied Force. Implications for Transatlantic Relations*, Santa Monica, Brookings Institution Press, S.18-21 sowie S.30.

bernahm die Luftwaffe jeweils etwa zehn Prozent aller geflogenen Einsätze.¹¹²⁹ Insbesondere im Bereich SEAD gab es in der NATO eine Fähigkeitslücke, die selbst von den USA nur bedingt ausgefüllt werden konnte. Insofern verfügte die Bundesluftwaffe mit ihren ECR-Tornados über eine Nischenfähigkeit zur Abwehr der gegnerischen Luftabwehr, die es sonst in der Allianz nur sehr begrenzt gab.¹¹³⁰ Es handelte sich dabei zugleich um eine Schlüsselrolle, da die Unterdrückung der serbischen Flugabwehr für die Sicherheit der anderen beteiligten Flugzeuge essentiell war.

Durch die einstimmige Beschlussfassung in Bezug auf die *Activation Order* im NATO-Rat hatte jeder der 19 Mitgliedstaaten der NATO, zu denen bereits seit März auch die drei neuen Mitglieder Polen, Tschechien und Ungarn gehörten, politische Mitverantwortung für die Luftangriffe und ihre Folgen übernommen. In Bezug auf die *militärische* Umsetzung hatten sich die NATO-Staaten jedoch zuvor gewissermaßen selbst entmachtet, um ein wirkungsvolles Handeln der Allianz nicht gänzlich in Frage zu stellen. War ursprünglich vorgesehen, dass jeder Übergang zu einer neuen Phase der Kriegsführung vom Nordatlantikrat beschlossen werden musste, übertrug man die faktische Kompetenz zur räumlichen Ausweitung der Ziele auf den NATO-Generalsekretär Javier Solana.¹¹³¹ Dieses Verfahren erlaubte trotzdem die informelle Einflussnahme jener Staaten, die einen besonders hohen bzw. wichtigen Anteil an der Durchführung der Luftangriffe und Luftoperationen trugen.¹¹³² Somit hing die nationale Einflussnahme auf den Zielplanungsprozess, also die räumliche und zeitliche Auswahl der Angriffsziele, von der Quantität und Qualität der militärischen Beiträge ab. Dies betraf neben den USA im Wesentlichen nur noch Großbritannien, Frankreich sowie – mit einigen Abstrichen – Deutschland.¹¹³³ Die Möglichkeit der Einflussnahme war keineswegs ohne politische Bedeutung. In der Folge von Fehlschlägen der Luftangriffe – beispielweise der Beschuss eines Flüchtlingskonvois, eines zivilen Personenzuges oder der chinesischen Bot-

¹¹²⁹ Ebd., S.30. Nach Darstellung von Clement leistete die Drohnenbatterie des deutschen Heeres ebenfalls wichtige Beiträge zur Aufklärung der Lage im Kosovo. Clement, Die Teilnahme der Bundeswehr am internationalen Militäreinsatz im Kosovo und in Jugoslawien, S.161.

¹¹³⁰ Interview mit einem technischen Experten der Bundesluftwaffe am 10.12.2005 in Trier. Allerdings führten auch in diesem Bereich die USA über 85 Prozent der Einsätze durch. Außer den USA und Deutschland beteiligte sich nur noch Italien an SEAD-Missionen.

¹¹³¹ Insbesondere Deutschland, Frankreich, Griechenland und Italien waren nicht bereit, auch förmlich der Einleitung der dritten Kriegsphase im Nordatlantikrat zuzustimmen. Daraufhin kam es zu dem geschilderten Kompromiss. Vgl. Daalder und O'Hanlon, *Winning Ugly*, S.118.

¹¹³² Vgl. ebd., S.123.

¹¹³³ Vgl. NATO Parliamentary Assembly (6.10.1999), *NATO Policy and NATO Strategy in Light of the Kosovo Conflict*, Defence and Security Committee Report, AS 104 DSC-E, Brüssel, <http://www.nato-pa.int/archivedpub/comrep/1999/as252dsc-e.asp>, (letzter Zugriff am 28.3.2008), Absätze 14 und 25. In diesem Zusammenhang spielte auch die so genannten Quint erneut eine Rolle (bestehend aus den USA, Frankreich, Großbritannien, Deutschland und Italien – also der Kontaktgruppe ohne Russland), in deren Rahmen es zu informellen Abstimmungsprozessen in Bezug auf die Zielplanung der *Operation Allied Force kam*. Vgl. auch Giersch, *NATO und militärische Diplomatie im Kosovo-Konflikt*, S.458.

schaft in Belgrad – stieg der innenpolitische Druck auf die NATO-Regierungen. Vor diesem Hintergrund drängten deutsche Politiker auf eine mit Frankreich und Großbritannien vergleichbare Beteiligung an der Zielplanung.¹¹³⁴

Der damalige Generalinspekteur der Bundeswehr, Hans Peter von Kirchbach, relativierte öffentlich zwar den Einfluss der Bundesregierung auf die konkrete Zielauswahl und stellte die Wünschbarkeit nationalstaatlicher Einflussnahme auf militärische Planungen vor dem Hintergrund der notwendigen Flexibilität und Reaktionsfähigkeit in Frage. Dennoch liege auf der Hand, so von Kirchbach, dass „nationaler Einfluss umso größer ist, je mehr man zu den Entscheidungsgrundlagen beitragen kann.“¹¹³⁵ Die zur Verfügung stehenden Quellen legen nahe, dass Deutschland und andere europäische Partner in der Tat auch Einfluss auf die Durchführung der Luftangriffe nehmen konnten.¹¹³⁶

5.4.6.2 Die Verknüpfung der Luftangriffe mit dem politischen Prozess

Die NATO hatte den Krieg gegen die Bundesrepublik Jugoslawien begonnen, ohne ihre politischen Ziele – d.h. ihre Forderungen an Milosevic – bereits präzisiert zu haben. Die so genannten „fünf Punkte“, mit denen die Allianz dieses Manko schließlich behob, wurden erst am 12. April vom Nordatlantikrat verabschiedet, also fast drei Wochen nach dem Beginn der *Operation Allied Force*. Das bedeutet allerdings nicht, dass die Luftangriffe in einem politischen Vakuum stattfanden. Neben dem Ziel der Beendigung der Gewalt im Kosovo und des Verhinderns eines Übergreifens auf die Nachbarstaaten Serbiens hatte die Europäische Union bereits auf ihrem Gipfeltreffen in Cardiff im Juni 1998 einige Kernforderungen formuliert. Dazu zählten das Ende der Unterdrückungsaktionen durch die serbische Armee und Sicher-

¹¹³⁴ Vgl. Joetze, *Der letzte Krieg in Europa?* S.130.

¹¹³⁵ von Kirchbach, Hans Peter (29.12.1999), „Soldaten können nicht Frieden herbeibringen und nicht die Köpfe ändern. Interview über den Kosovo-Krieg, die deutsche Mitsprache in der NATO und die Zukunft der Bundeswehr für die Berliner Zeitung vom 29. Dezember 1999,“ in: *Stichworte zur Sicherheitspolitik* (CD-ROM) 12/1999.

¹¹³⁶ In einem *Dossier* für die Wochenzeitschrift *Die Zeit* über den „gefesselten Kriegsherren“ Wesley Clark, der als *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR) den Luftkrieg der NATO militärisch geführt hat, kommt Michael Ignatieff zu dem Schluss, dass im militärischen Hauptquartier der Allianz (SHAPE) über einzelne Ziele „gefeilscht“ worden sei. Er beruft sich dabei auf Gespräche mit den beteiligten Offizieren, unter anderem auch mit Clark selbst: „Jedes NATO-Land mit Piloten oder Flugzeugen über einem vorgesehenen Ziel musste seine Genehmigung erteilen, und Clark musste häufig Paris oder Bonn anrufen, damit europäische Politiker oder Stabschefs einem bestimmten Angriff zustimmten.“ In den USA beklagten amerikanische Offiziere diesen *War by Committee* auch öffentlich. Vgl. Anderson, Peter J. (2001), „Air Strike: NATO Astride Kosovo,“ in: Weymouth, Tony und Henig, Stanley (Hrsg.), *The Kosovo Crisis. The last American war in Europe?* London u.a., Reuters, S.183-203, hier: S.193. Ausgenommen waren dementsprechend jene Operationen, die unter ausschließlicher Beteiligung amerikanischer Flugzeuge durchgeführt wurden. In diesem Fall lief die komplette Befehlskette über die USA und nicht über die NATO. Dennoch sah Washington auch in diesen Fällen davon ab, Ziele zu bombardieren, die von den europäischen Verbündeten abgelehnt wurden. *Die Zeit* (12.8.1999), „Der gefesselte Kriegsherr“. Insbesondere Frankreich machte regen Gebrauch eines solchen Vetos, insbesondere wenn es um zivile Ziele in Serbien und Montenegro ging. Vgl. die Darstellung von Dana Priest in: *Washington Post* (20.9.1999), *Bombing by Committee. France balked at NATO targets.*

heitskräfte im Kosovo, die Rückkehr der Flüchtlinge und der Beginn eines Dialogs zwischen Belgrad und den Kosovo-Albanern.¹¹³⁷ Dieser Forderungskatalog war seither angepasst worden, zunächst in der VN-Resolution 1199 und schließlich im Rahmen des Rambouillet-Prozesses. In ihrem Communiqué vom 12. April stellten die Außenminister der NATO darauf aufbauend folgende fünf Forderungen an Belgrad als Bedingung für ein Ende der Luftangriffe:

1. Beendigung jeglicher Gewalt und Unterdrückung im Kosovo
2. Rückzug des jugoslawischen Militärs, der Polizei und der Paramilitärs
3. Stationierung einer „internationalen militärischen Präsenz“ im Kosovo nach dem erfolgten Rückzug
4. Rückkehr aller Flüchtlinge und freier Zugang für internationale Hilfsorganisationen
5. „Glaubhafte Versicherung“ Belgrads einer Aufnahme von Verhandlungen zur Regelung der Kosovo-Frage auf der Grundlage von Rambouillet¹¹³⁸

Die Entstehung dieses gemeinsamen Forderungskatalogs aller NATO-Staaten ging zu wesentlichen Teilen auf die deutsche Diplomatie zurück.¹¹³⁹ Joetze hat diese Entwicklung auf der Grundlage seiner Einsicht in die vertraulichen Akten des Bundeskanzleramts und des Auswärtigen Amts nachgezeichnet. Demnach wurden die fünf Punkte erstmals im Vorfeld eines Gesprächs zwischen Bundeskanzler Schröder und dem russischen Premierminister Primakow Ende März 1999 von den sicherheitspolitischen Beratern des Kanzlers (Steiner und Clages) präzisiert.¹¹⁴⁰ Am 30. März erteilte auch Außenminister Fischer seinen hohen Beamten den Auftrag, „eine politische Botschaft der NATO an Präsident Milosevic zu entwerfen, die definiere, unter welchen Bedingungen die NATO die Luftangriffe einstellen könnte.“¹¹⁴¹ Diese Rohfassung der fünf Punkte enthielt noch keine Bestimmung über eine internationale Implementierungstruppe. Den Aspekt einer „robusten militärischen Präsenz“ ergänzte Fischer selbst während einer Telefonkonferenz der Quint, in der sich die fünf westlichen Mitglieder der Kontaktgruppe ohne Russland abstimmten.¹¹⁴² Diese informelle Konstellation

¹¹³⁷ Vgl. SZ (19.6.1998), Regierungserklärung vor dem Bundestag: Kohl will UN-Mandat für Einsatz im Kosovo.

¹¹³⁸ Vgl. NATO (12.4.1999), The Situation in and around Kosovo. Statement Issued at the Extraordinary Ministerial Meeting of the North Atlantic Council held at NATO Headquarters, Brussels, on 12th April 1999, Press Release M-NAC-1(99)51, Brüssel. In seinen politischen Erinnerungen schreibt Fischer zur Genese der fünf Punkte: „Im wesentlichen waren alle politischen Elemente vorhanden und mehrfach diskutiert worden, es ging also lediglich noch um die richtige Auswahl, Zusammensetzung und Reihenfolge der einzelnen inhaltlichen Punkte, die der Westen als seine Position präsentieren konnte.“ Fischer, Die rot-grünen Jahre, S.176.

¹¹³⁹ Vgl. Maull und Stahl, Durch den Balkan nach Europa? S.97.

¹¹⁴⁰ Joetze, Der letzte Krieg in Europa? S.97.

¹¹⁴¹ Ebd., S.100. Fischer, Die rot-grünen Jahre, S.176.

¹¹⁴² Joetze, Der letzte Krieg in Europa? S.101.

hatte sich seit dem Beginn der Luftangriffe zu einem wichtigen informellen Konsultationsforum mit regelmäßigen Telefonkonferenzen entwickelt, um das militärische Handeln der Allianz durch eine politische Dimension zu ergänzen.¹¹⁴³ Der Nordatlantikat, in dem alle Mitgliedstaaten formal gleichberechtigt beteiligt sind, spielte hingegen keine eigenständige Rolle in dem Prozess.¹¹⁴⁴ Dies bedeutet, dass die Einflussnahme der involvierten Regierungen nicht über die etablierten institutionellen Kanäle ausgeübt wurde, sondern informeller Natur war.

In der Frage der organisatorischen Einbindung einer robusten militärischen Präsenz bestand zunächst keine Einigkeit zwischen den Teilnehmern der Quint. Die amerikanische Außenministerin Albright bestand darauf, dass es sich dabei um eine NATO-Truppe handeln musste. Der deutsche Außenminister dagegen wollte diese Festlegung zunächst vermeiden, um die spätere Zustimmung der russischen Regierung zu erleichtern.¹¹⁴⁵ Ein weiteres wesentliches Manko des politischen Prozesses während der Luftangriffe war, dass es bis dahin keine Festlegungen darüber gab, wie die Forderungen der NATO prozedural umzusetzen und mit einem eventuellen Stopp der Luftangriffe zu verknüpfen seien. Die Entwicklung eines solchen Prozesses in Form einer *Road Map* wurde wiederum wesentlich vom Bonner Auswärtigen Amt vorangetrieben.¹¹⁴⁶ Ein erster Entwurf wurde von den Botschaftern Ischinger und Pauls am 11. April fertig gestellt und von Außenminister Fischer in den Abstimmungsprozess mit den anderen Staaten der Quint eingebracht. Nachdem der Plan grundsätzlich auf deren Zustimmung gestoßen war, veröffentlichte die Bundesregierung am 14. April eine „Deutsche Friedensinitiative für das Kosovo“, die informell als „Fischer-Plan“ noch am gleichen Tag in einigen großen deutschen Tageszeitungen dokumentiert wurde. Der Plan bestand aus drei Stufen:

- Die *erste Stufe* sah ein Treffen der G-8 Staaten zur Vorbereitung einer neuen Resolution des VN-Sicherheitsrates vor. Folglich wäre Russland bereits in die-

¹¹⁴³ Die Quint, so Fischer, habe sich „schnell als ein hocheffizientes, direktes und gleichwohl informelles Koordinations- und Führungsinstrument der westlichen und der transatlantischen Politik erwiesen. Für die Europäer bot es die Möglichkeit der direkten Information, der engen Abstimmung und der Beteiligung und Einflussnahme auf wichtige transatlantische Entscheidungen.“ Fischer, *Die rot-grünen Jahre*, S.168.

¹¹⁴⁴ Joetze meint in diesem Zusammenhang, dass der NATO-Rat die Vorarbeit der Quint lediglich „abgesegnet“ habe. Die nicht beteiligten Regierungen seien durchaus verärgert über dieses Verfahren gewesen: „Normalerweise hätten sie die Beratungen ‚zur Strafe‘ um ein paar Tage verzögert. Aber jetzt standen alle Regierungen unter dem Druck der öffentlichen Meinung.“ Joetze, *Der letzte Krieg in Europa?* S.103.

¹¹⁴⁵ Vgl. ebd., S.101-02.

¹¹⁴⁶ Für die Darstellung der Genese der *Kosovo Road Map* vgl. insbesondere auch Fischer, *Die rot-grünen Jahre*, S.182-87. Fischer untertreibt, dass das Auswärtige Amt die Überlegungen zum Zeitplan der Umsetzung der fünf Punkte in enger Abstimmung mit den Partnerregierungen in der Quint wesentlich vorangetrieben habe. Die Partner seien über die Bezeichnung „Fischer-Plan“ jedoch nicht sehr erbaut gewesen – Fischer selbst sei diese Bezeichnung mit Blick auf den innenpolitischen Druck aus den Reihen der Grünen Partei jedoch sehr recht gewesen.

ser Stufe voll eingebunden. Gegenstand der Resolution wäre ein klarer Zeitplan für den Rückzug aller militärischen, polizeilichen und paramilitärischen Kräfte, die Einrichtung einer „internationalen Friedenstruppe unter Kapitel VII der VN-Charta“ mit den Grundmerkmalen „robust“, „no double key“ und „strict rules of engagement“. Daraus lässt sich eine recht unzweideutige Unterstellung der Truppe unter die NATO ablesen, auch wenn dies nicht ausdrücklich erwähnt wurde.

- Die *zweite Stufe* sah dann die „Befassung“ des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vor, während sich die *dritte Stufe* mit der Umsetzung befasste: Aussetzung der Luftangriffe zunächst für 24 Stunden, wenn Belgrad mit dem Rückzug der Sicherheitskräfte beginne, Entwaffnung und Entmilitarisierung der albanischen Kämpfer der UCK, Einrücken der internationalen Friedenstruppe sowie schließlich Errichtung einer Übergangsverwaltung durch die Vereinten Nationen.¹¹⁴⁷

Die Initiative, die in der Folge vor allem dem deutschen Außenminister zugeschrieben wurde, fasste wesentliche Elemente zusammen, die bereits zuvor von der Kontaktgruppe, den Vereinten Nationen sowie den anderen relevanten Foren in den politischen Prozess eingebracht wurden. Der Fischer-Plan ging jedoch in zwei wesentlichen Punkten darüber hinaus. Er sah eine hervorgehobene Stellung für die führenden Industriestaaten und Russland (G-8) sowie für die Vereinten Nationen vor, die mit der Verwaltung eines Übergangsprotektorats im Kosovo betraut werden sollten. Neu war auch die Idee einer Feuerpause der NATO unter bestimmten Bedingungen.¹¹⁴⁸ Diese konnte sich in der Folge jedoch nicht durchsetzen.

Nach Auffassung Joetzes bedeuteten die Entwicklung der fünf Punkte und der Fischer-Plan für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik einen hohen Statusgewinn in der westlichen Balkan-Politik. Darüber hinaus attestiert Joetze der deutschen Politik eine Modellfunktion, da sie militärische Gewaltanwendung mit dem Einsatz diplomatischer Mittel geschickt kombiniert habe. Der Fischer-Plan habe zwar letztlich nur bestehende Tendenzen zusammengefasst, dennoch sei er mehr als ein Pressetrick gewesen:

„Weil eine solche ‚Straßenkarte‘ gerade damals nötig war, musste einer sie zeichnen. [...] Zusammen mit den Fünf Punkten bedeutete das Fischer-Papier eine Doppelstrategie. Seitdem ist in der Allianz unumstritten, dass eine militärische Erzwingung ohne politische Verhandlung nicht möglich und auch nicht akzeptabel ist.“¹¹⁴⁹

¹¹⁴⁷ FAZ (14.4.1999), Der Friedensplan.

¹¹⁴⁸ Vgl. Daalder und O'Hanlon, *Winning Ugly*, S.66.

¹¹⁴⁹ Joetze, *Der letzte Krieg in Europa?* S.111.

Im Zusammenhang mit dem Kosovo-Konflikt sei Deutschland erstmals im Westlichen Balkan als sichtbare Ordnungsmacht aufgetreten.¹¹⁵⁰

Zusammenfassend lassen sich drei Schlussfolgerungen aus dieser Episode der deutschen Kosovo-Politik ziehen. Erstens hat die deutsche Bundesregierung bei der Einbettung der militärischen Erzwingung in einen *politischen* Kontext eine aktive, initiative Politik an den Tag gelegt.¹¹⁵¹ Dabei war nicht zuletzt der wachsende innenpolitische Druck in Deutschland – vor allem in den Regierungsparteien – eine wesentliche Motivation: Die fortdauernde Bombardierung der NATO ohne politischen Prozess ließ sich innenpolitisch in Deutschland immer weniger durchhalten.¹¹⁵² Es ist gerade deshalb jedoch fraglich, ob die Bundesregierung mit dem Fischer-Papier eine Weiterentwicklung der NATO-Strategie verbunden hat, die eine systematische Kombination militärischen Zwangs mit politischen Verhandlungen auch in anderen Konfliktagen als dem Kosovo (als Einzelfall) beinhaltet. So ist kaum anzunehmen, dass eine deutsche Bundesregierung erneut in eine solche Situation strebt, in der sie derart zwischen die innenpolitischen und bündnispolitischen Fronten gerät.

Die zweite Schlussfolgerung betrifft den Zusammenhang zwischen der Beteiligung der Bundeswehr an der *Operation Allied Force* und den Einflussmöglichkeiten Deutschlands auf die internationale Kosovo-Politik. Der Nischenbeitrag der Bundesluftwaffe in Form der ECR-Technologie eröffnete Bonn einen Zugang zum Zielplanungsprozess der Allianz und damit eine gewisse Kontrolle über die Auswahl der militärischen und strategischen Ziele. Potentiell war diese Einflussmöglichkeit auch politisch von Bedeutung, da sie eine Vetomöglichkeit bei Angriffen auf Ziele eröffnete, die innenpolitisch als nicht akzeptabel erschienen. Diese Einflussmöglichkeit darf jedoch nicht überschätzt werden. Die Quellen deuten drauf hin, dass sie in der Realität eng begrenzt war und lediglich von Frankreich auch umfassend genutzt wurde. Bedeutender waren dagegen die Möglichkeiten der Einflussnahme auf den politischen Prozess der Kosovo-Diplomatie. Auch hier gab es einen Zusammenhang zwischen der deutschen Beteiligung an den militärischen Maßnahmen und der politischen Einflussnahme. Joetze fasst dies wie folgt zusammen: „Hätte die deutsche Diplomatie im Frühjahr 1999 noch auf dieser

¹¹⁵⁰ Der Autor stellt dies bereits in seinen einleitenden Bemerkungen heraus. Ebd., S.8.

¹¹⁵¹ Die deutschen Bemühungen auf diplomatischem Parkett unter Federführung des Außenministers wurden zudem flankiert von den politischen Bemühungen des Verteidigungsministeriums unter Führung von Rudolf Scharping, die politische Lage in Mazedonien zu stabilisieren, wo die Bundeswehr im Rahmen der *Extraction Force* engagiert war. Staatssekretär im BMVg, Walter Kolbow, wurde zum Beauftragten der Bundesregierung für Mazedonien und Albanien ernannt. Vgl. Clement, Die Teilnahme der Bundeswehr am internationalen Militäreinsatz im Kosovo und in Jugoslawien, S.160.

¹¹⁵² Seit Anfang April 1999 häuften sich zunächst bei den Grünen und später auch bei der SPD die Forderungen nach einem Stopp oder zumindest nach der Suspendierung der Luftangriffe mit dem Ziel politischer Verhandlungen. Vgl. Ramet und Lyon, Germany: The Federal Republic, Loyal to NATO, S.98-99.

„Kulturstufe [der Zurückhaltung]’ gestanden, dann wäre sie, wie früher so oft, von den großen Partnern [...] übergangen worden.“¹¹⁵³

Drittens schließlich kann festgehalten werden, dass die Institution NATO nicht der zentrale Ort der politischen Konsultationen während der Kosovo-Krise war.¹¹⁵⁴ Wesentliche Positionen wurden im Rahmen der Quint zuvor im informellen Rahmen abgestimmt, bevor sie schließlich in den NATO-Rat eingebracht wurden. Seit Anfang Mai 1999 trat auch das wenig institutionalisierte Forum der G-8 verstärkt in den Vordergrund, eine Entwicklung, die insbesondere von Deutschland aktiv vorangetrieben wurde. Allerdings hing die Durchführung der militärischen Dimension der westlichen Kosovo-Politik weiterhin von den etablierten Planungs- und Entscheidungsstrukturen der Allianz ab.

5.4.7 *Kosovo und die Neuformulierung der NATO-Strategie im April 1999*

Die NATO-internen Arbeiten an einem neuen strategischen Konzept, welches das überholte Dokument von 1991 ersetzen sollte, verliefen zeitlich parallel zu den krisenhaften Entwicklungen im Kosovo. Damit hatte das militärische Eingreifen auf dem Balkan auch einen wesentlichen Einfluss auf die Planungsentscheidungen, die auf dem bevorstehenden Jubiläumsgipfel des Bündnisses in Washington im April 1999 getroffen werden sollten. Eine besondere Rolle spielte die Frage, ob die *Operation Allied Force* als ein Präzedenzfall für zukünftiges Krisenmanagement oder eher als eine Ausnahme zu betrachten war.¹¹⁵⁵ Darüber hinaus hat-

¹¹⁵³ Joetze, *Der letzte Krieg in Europa?* S.102.

¹¹⁵⁴ In der Frage nach dem Stellenwert des NATO-Rates bei der politischen Bearbeitung der Kosovo-Krise gab es unterschiedliche Präferenzen im BMVg und im AA. Nach Darstellung von General Naumann wurde im BMVg eine exponiertere Stellung des Nordatlantikrats als Entscheidungsgremium favorisiert, während das AA andere Gremien favorisierte, in denen es „eindeutig im *Driving Seat*“ saß. Ausserdem habe sich das AA immer etwas stärker an der französischen Position orientiert, die stets zurückhaltend war gegenüber einer politischen Funktion der NATO, die über die kollektive Verteidigung hinausgeht. Interview des Autors mit General a.D. Klaus Naumann am 22.9.2005 in Berlin. Dies deckt sich mit der Darstellung eines weiteren Gesprächspartners, wonach das Auswärtige Amt den Nordatlantikrat jenseits rein militärischer Fragen mehr im Hintergrund behalten wollte. Nicht richtig sei jedoch, dass das Bündnis während der Kosovo-Krise lediglich „Ausführungsorgan“ von Entscheidungen gewesen sei, die andernorts getroffen wurden. Im Bereich der Militärpolitik sei der NATO-Rat ein Entscheidungsorgan geblieben. Persönliches Interview.

¹¹⁵⁵ Ein Bericht der Nordatlantischen Versammlung von 1999 zum Kosovo thematisiert den Zusammenhang zwischen dem Krisenfall Kosovo und den Planungsentscheidungen des Bündnisses im Rahmen der neuen NATO-Strategie. In dem Bericht werden drei Interaktionsstränge zwischen Krisen- und Planungsentscheidungen hervorgehoben. Dies ist erstens der Umstand des Eingreifens ohne ein VN-Mandat und zweitens die Offenbarung der mangelhaften militärischen Fähigkeiten der europäischen Verbündeten während der Kosovo-Krise, die unmittelbar zur *Defence Capabilities Initiative* (DCI) des Washingtoner Gipfeltreffens im April 1999 führte. Drittens schließlich hebt der Bericht hervor, dass der Westen im Kosovo erstmals allein mit den Mitteln eines Luftkrieges eine politische Entscheidung zugunsten der Ziele der internationalen Gemeinschaft erzwang. Der zuletzt genannte Aspekt wurde in der deutschen Literatur bisher wenig thematisiert. North Atlantic Assembly, *NATO Policy and NATO Strategy in Light of the Kosovo Conflict*, Absatz 17. Vgl. dazu auch Naumann, Klaus (1999), „Rolle und Aufgabe der NATO nach dem Gipfel 1999 und erste Erfahrungen aus dem Kosovo-Konflikt,“ in: Ipsen, Knut; Raap, Christian und Stein, Torsten (Hrsg.), *Wehrrecht und Friedenssicherung*, Neuwied, Luchterhand Verlag, S.175-91, hier: S.189.

ten die Regierungen durchaus unterschiedliche Vorstellungen über die „strategische Vision“ der Allianz. Sollte sie ein regionales Sicherheitsbündnis bleiben oder wurde eine geographische und funktionale Ausweitung dieses Rahmens angestrebt? Auch hier kam Kosovo zumindest mittelbar eine Bedeutung zu. Unterschiedliche strategische Sichtweisen kamen auch in dem Streit über die Option des Ersteinsatzes von Atomwaffen zum Tragen, die Außenminister Fischer im Herbst 1998 auslöste.

5.4.7.1 NATO-Krisenmanagement ohne VN-Mandat: Kosovo als Präzedenzfall?

Unter den Bündnispartnern bestand zunächst weder Einigkeit über die Frage, ob die NATO im Kosovo überhaupt ohne ein ausdrückliches Mandat des VN-Sicherheitsrates intervenieren dürfe, noch darin, inwiefern das spätere Eingreifen ohne Mandat eine Ausnahme von der Regel bleiben sollte. Ivo Daalder und Michael O’Hanlon haben die Mitgliedstaaten der Allianz mit Hilfe einer Analogie aus der Religionsgeschichte in drei Lager eingeteilt:

„There was, first, a ‘Catholic’ camp (France and Italy), which insisted on the need for an explicit UN mandate while recognizing that, like sinning, this sacrosanct rule could be violated in exceptional circumstances such as these. In contrast, a ‘Lutheran’ camp (including Britain and, later, Germany) sought to devise an alternative dogma to justify actions necessitated by the humanitarian crisis, notably the fact that the crisis was both overwhelming in nature and required an emerging response. A third camp (the United States) was ‘agnostic’ in arguing that the rule requiring a UN mandate was neither sacrosanct nor absolute.”¹¹⁵⁶

Die deutsche Position war bis zum Treffen der NATO-Verteidigungsminister im Juni 1998 einheitlich im Sinne einer Ablehnung eines militärischen Eingreifens ohne Mandat der Vereinten Nationen. Verteidigungsminister Rühle war der erste deutsche Politiker, der in der Folge des genannten Ministertreffens von dieser Linie abwich. Im Kosovo zeige sich, so stellte Rühle wenige Wochen später fest, „dass es klug war, als ich und andere NATO-Verteidigungsminister Anfang Juni davor warnten, sich rechtlich in einer Weise zu binden, dass letztlich Moskau oder Peking eine Entscheidung durch das Veto im Sicherheitsrat überlassen wird.“ Es bestand nach Auffassung Rühles eine dringende Notwendigkeit einer „glaubwürdigen Abschreckung“ gegenüber dem jugoslawischen Präsidenten Milosevic.¹¹⁵⁷

¹¹⁵⁶ Daalder und O’Hanlon, *Winning Ugly*, S.45.

¹¹⁵⁷ Interview mit Volker Rühle in: *Der Spiegel* (34/1998), Zu Zuschauern degradiert. Im Vorfeld der gemeinsamen Festlegung der NATO-Verteidigungsminister hatte nicht zuletzt der Amerikaner William Cohen sich als „Agnostiker“ profiliert. Ob sich Rühle zu diesem Zeitpunkt dem amerikanischen Druck (bzw. dem Druck der Mehrheit seiner NATO-Kollegen) beugte, lässt sich nicht mit Bestimmtheit sagen. Allerdings hat die Analyse der deutschen Bosnien-Politik gezeigt, dass der deutsche Verteidigungsminister bereits früher eine unabhängigere Rolle der NATO von den Vereinten Nationen gefordert hat. Außenminister Kinkel und Bun-

In der Folge vertrat die Bundesregierung eine wenig konsistente und mitunter sogar widersprüchliche Position. Bundeskanzler Kohl vollzog im August eine Kehrtwende und erklärte, für den Fall einer „katastrophalen Entwicklung“ im Kosovo sei ein Vorgehen ohne VN-Mandat nicht ausgeschlossen.¹¹⁵⁸ Unmittelbar nach der Verabschiedung der VN-Resolution 1199 im September 1998, als ein Handeln des Weltsicherheitsrates wieder möglich erschien, ließ die Bundesregierung verlauten, dass sie eine Folgeresolution als notwendig für eine militärische Intervention erachte.¹¹⁵⁹ Im Oktober wurde jedoch klar, dass Russland und die Volksrepublik China keiner solchen Resolution zustimmen würden, während die USA unter der Führerschaft Albrights und Holbrookes massiv auf die Bereitschaft der NATO hinwirkten, ggf. auch ohne Mandat im Kosovo einzugreifen. Führende Vertreter der Clinton-Administration machten darüber hinaus deutlich, dass sie ein solches Handeln keinesfalls als Sünden- sondern als Modellfall betrachteten.¹¹⁶⁰ In dieser Situation schlug die Bundesregierung unter der Federführung von Außenminister Kinkel einen pragmatischen Kurs ein: Sie unterstützte die militärischen Drohungen der NATO auch ohne ein Mandat, versuchte jedoch gleichzeitig, diesen spezifischen Fall völkerrechtlich eng auszulegen.¹¹⁶¹ Dadurch sollte einerseits dem Handeln Deutschlands und des Bündnisses eine völkerrechtlich tragfähige Grundlage gegeben werden, gleichzeitig jedoch einer künftigen Selbstmandatierung der NATO in vergleichbaren Fällen enge Grenzen gesetzt werden.¹¹⁶²

So teilte Bonn nicht die Position der USA, Frankreichs, Großbritanniens und der Mehrheit im NATO-Rat, wonach ein Militäreinsatz schon mit dem Hinweis auf eine drohende humanitäre

deskanzler Kohl drängten zu diesem Zeitpunkt noch auf ein ausdrückliches Mandat des VN-Sicherheitsrates.

¹¹⁵⁸ SZ (13.8.1998), Kohl: Kosovo-Einsatz auch ohne UN-Mandat möglich.

¹¹⁵⁹ Vgl. FAZ (8.10.1998), Bonn: Sicherheitsrat muss entscheiden.

¹¹⁶⁰ Vgl. IHT (12.10.1998), All NATO Nations Reported to Back Military Action Against Milosevic; IHT (14.10.1998), A Bold Role Puts New Life in Alliance. Holbrooke erklärte diesbezüglich: „[...] NATO has now shown it is willing to take military action in areas where it was not involved before, and that it does not have to seek explicit authority from the United Nations Security Council to do so.“ IHT (9.11.1998), A Precedent in Kosovo? NATO Is Split on Authority to Use Force.

¹¹⁶¹ Das bedeutete auch eine neue Interpretation des Völkerrechts, weshalb Daalder und O’Hanlon Deutschland später zum „Lutheranischen Lager“ zählten. Kinkel stand in der Frage des Mandats unter dem Druck seiner eigenen Partei und Fraktion. So äußerte unter anderem der damalige Justizminister Schmidt-Jortzig, dass das Gewaltmonopol der Vereinten Nationen untergraben würde. Kinkel entgegnete den Kritikern in den eigenen Reihen, als Außenminister sei er verantwortlich dafür, dass Deutschland in „dieser rechtlichen und politischen Gemengelage“ handlungsfähig bleibe. FAZ (14.10.1998), Im Angesicht der Not im Kosovo baut Kinkel neue juristische Brücken.

¹¹⁶² Vgl. Rudolf, Germany and the Kosovo Konflikt, S.135. Kinkel erklärte während der Bundestagsdebatte am 16. Oktober: „Mit ihrem Beschluss hat die NATO kein neues Rechtsinstrument geschaffen und auch nicht schaffen wollen, das eine Generalvollmacht der NATO für Interventionen begründen könnte. Der Beschluss der NATO darf nicht zum Präzedenzfall werden. Wir dürfen nicht auf eine schiefe Bahn kommen, was das Gewaltmonopol des Sicherheitsrates angeht.“ Redebeitrag Klaus Kinkel in: Deutscher Bundestag, Deutsche Beteiligung an den von der NATO geplanten begrenzten und in Phasen durchzuführenden Luftoperationen zur Abwendung einer humanitären Katastrophe im Kosovo-Konflikt. Plenarprotokoll vom 16. Oktober 1998, S.23129.

Katastrophe sowie auf die vorherigen VN-Resolutionen gerechtfertigt werden könne. Kinkels Argumentation ging darüber hinaus und stellte das Unvermögen des Sicherheitsrates heraus, in einer „notstandsähnlichen Situation“ seinem Gewaltmonopol gerecht zu werden. Außerdem wies er auf einen „Mindeststandard in Europa für die Einhaltung der Menschenrechte [hin], dem wir die Qualität eines sich entwickelnden regionalen Völkerrechts beimessen.“¹¹⁶³ Im Kern ging es Kinkel und der Bundesregierung also darum, die Interpretation des Völkerrechts gerade so weit zu modifizieren, dass das Kosovo in den neuen Rahmen hinein passte, ohne dabei Tür und Tor für eine Generalisierung dieses Einzelfalls zu öffnen.

Nach dem Regierungswechsel übernahmen Außenminister Fischer und Bundeskanzler Schröder im Wesentlichen die rechtliche und politische Argumentation Kinkels, um die deutsche Beteiligung an einer militärischen Intervention der NATO auch völkerrechtlich rechtfertigen zu können. Mit Blick auf den Präzedenzcharakter einer solchen Intervention sagte Fischer, dass ein Auftrag des VN-Sicherheitsrates eine zentrale Voraussetzung sei und verwies auf die Bestimmungen des deutschen Grundgesetzes.¹¹⁶⁴ Kurz vor der Verabschiedung der neuen NATO-Strategie im April 1999 wurde er noch deutlicher. Kosovo werde „kein Präzedenzfall, sondern die ganz, ganz große Ausnahme bleiben.“¹¹⁶⁵ In ähnlicher Weise hatte Bundeskanzler Schröder auf der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar klargestellt, dass ein Mandat der Vereinten Nationen oder der OSZE „in der Regel“ notwendig sei.¹¹⁶⁶ So bemühte sich die rot-grüne Bundesregierung während der Verhandlungen um die Formulierung der neuen NATO-Strategie, die Intervention im Kosovo nicht als Präzedenzfall festschreiben zu lassen.¹¹⁶⁷ Daher brachte sie einen informellen Formulierungsvorschlag in den Prozess ein, wonach die Entsendung von NATO-Truppen nur „unter der Autorität des UNO-Sicherheitsrates oder der Verantwortung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ stattfinden könnte. In der Analogie von Daalder und O’Hanlon war Bonn demnach wieder stärker von dem Lager der Protestanten in das Lager der Katholiken gewan-

¹¹⁶³ FAZ (14.10.1998), Im Angesicht der Not im Kosovo baut Kinkel neue juristische Brücken.

¹¹⁶⁴ Interview mit Außenminister Fischer in: Die Zeit (12.11.1998), Ein Realo sieht die Welt.

¹¹⁶⁵ Interview mit Außenminister Fischer in: Die Zeit (15.4.1999), Serbien gehört zu Europa.

¹¹⁶⁶ NZZ (8.2.1999), Kosovo – nur eine europäische Krise?

¹¹⁶⁷ Vgl. Maull, Germany and the Use of Force, S.73 und Clement, Die Teilnahme der Bundeswehr am internationalen Militäreinsatz im Kosovo und in Jugoslawien, S.162; Der Spiegel (48/1998), NATO: Streit ums Mandat. Kritiker der Kosovo-Intervention weisen jedoch nicht ohne Berechtigung darauf hin, dass der Präzedenzcharakter eines Ereignisses nicht so sehr von jenen bestimmt wird, die eine Handlung begehen, sondern von jenen, die eine solche Handlung in ihrem Sinne instrumentalisieren können. So schreibt Dieter Lutz: „Schafft die NATO im Kosovo erst einmal eine Präjudiz, so wird sich morgen Russland im Baltikum und übermorgen China in Südostasien oder andernorts darauf berufen können. Wann aber brennt dann wieder die ganze Welt?“ Lutz, Dieter S. (1999/2000), „Wohin treibt (uns) die NATO? Politische und rechtliche Aspekte der gegenwärtigen Entwicklung einer neuen Friedens- und Sicherheitsordnung,“ in: Lutz, Dieter S. (Hrsg.), Der Kosovo-Krieg. Rechtliche und rechtsethische Aspekte, Baden-Baden, Nomos, S.111-28, hier: S.127.

dert, d.h. das Kosovo wurde eher als Sündenfall gesehen, der aber durch die außergewöhnlichen Umstände zu rechtfertigen sei. Gemeinsam mit Frankreich und anderen europäischen NATO-Staaten vertrat die Bundesregierung daher im Prozess der Verhandlungen über das neue Strategiekonzept eine enge, legalistische Interpretation, die ein VN-Mandat grundsätzlich zur Voraussetzung für das NATO-Krisenmanagement erhob.¹¹⁶⁸

Besonders deutlich wurden die unterschiedlichen Positionen der drei Lager bei der Formulierung der Passage im neuen Strategiedokument über Konfliktprävention und Krisenmanagement. Dort heißt es, dass

„[...] NATO will seek, in cooperation with other organisations, to prevent conflict, or, should a crisis arise, to contribute to its effective management, *consistent with* international law, including through the possibility of conducting non-article 5 crisis response operations.“¹¹⁶⁹

Die deutsche Verhandlungsführung hatte sich hingegen für die stärkere Formulierung „in accordance with international law“ eingesetzt, was sich am Ende jedoch nicht durchsetzen ließ. Dafür enthält das Dokument an anderer Stelle die Feststellung, dass „ [t]he United Nations Security Council has the primary responsibility for the maintenance of international peace and security and, as such, plays a crucial role in contributing security and stability in the Euro-Atlantic area“. ¹¹⁷⁰ Unter dem Strich stellte das Strategiedokument somit einen Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Sichtweisen her, wobei die Kosovo-Intervention selbst jedoch keine unmittelbare Erwähnung fand.¹¹⁷¹

Nach Auskunft von Interviewpartnern im Auswärtigen Amt gab es bei der Abstimmung der deutschen Position vor und während der Verhandlungen über das strategische Konzept keine prinzipiellen Probleme zwischen den beteiligten Ministerien. Dabei wurde auch auf die enge

¹¹⁶⁸ Persönliches Interview. Die britische Regierung vertrat (ebenso wie der Verteidigungsausschuss der *House of Commons*) die Auffassung, dass die „insistence on a UN Security Council mandate for non-article 5 operations would be unnecessary.“ Zitiert nach Cannizzaro, *NATO's New Strategic Concept and the Evolving Legal Regulation of the Use of Force*, S.69.

¹¹⁶⁹ NATO (23.-24.4.1999), *The Alliance's Strategic Concept*. Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. on 23rd and 24th April 1999, Washington, D.C., Absatz 31 (eigene Hervorhebung).

¹¹⁷⁰ Ebd., Absatz 15.

¹¹⁷¹ Persönliches Interview. Der Kompromisscharakter des Dokuments führte jedoch auch dazu, dass das Verhältnis zwischen der NATO und den Vereinten Nationen ambivalent blieb. Vgl. Cannizzaro, *NATO's New Strategic Concept and the Evolving Legal Regulation of the Use of Force*, S.68. Umstritten blieb in diesem Zusammenhang auch, inwiefern die Passagen zum Krisenmanagement einen expliziten Verweis zu den vergangenen Interventionen der NATO auf dem Balkan, also auch im Kosovo, enthalten sollte. Nach Auskunft eines anderen deutschen Diplomaten, der an dem Prozess beteiligt war, sträubte sich die Bundesregierung gegen einen solchen Verweis. Persönliches Interview. Im strategischen Konzept wurde der Verweis jedoch aufgenommen (ebenfalls in Absatz 31): „In this context NATO recalls its subsequent decisions with respect to crisis response operations in the Balkans.“

Abstimmung zwischen führenden Mitarbeitern im BMVg und AA verwiesen.¹¹⁷² Nichtsdestotrotz lassen sich zumindest an den öffentlichen Äußerungen von Verteidigungsminister Scharping abweichende Akzente gegenüber der eben beschriebenen Position identifizieren. Nach seinem Antrittsbesuch in den USA Ende 1998 hatte Scharping erklärt, dass ein VN-Mandat zwar die beste Option und „wo immer möglich“ anzustreben sei. Jedoch solle die NATO künftig auch auf anderen Rechtsgrundlagen handeln können.¹¹⁷³ Im Vorfeld des Washingtoner Gipfels präzierte Scharping: „Es ist ein traditionelles Missverständnis, dass Völkerrecht nur vom Sicherheitsrat gesetzt wird. Die Uno-Charta, die Kosovo-Resolutionen des Sicherheitsrats vom Herbst vorigen Jahres und das Recht auf Nothilfe ergeben zusammen eine klare völkerrechtliche Grundlage.“¹¹⁷⁴ Scharping war damit im Sinne der Analogie aus der Religionsgeschichte zwar noch kein Agnostiker, er war jedoch weiter als Schröder und Fischer vom Lager der Katholiken entfernt. Ebenso wie sein Amtsvorgänger Rühle in der alten Bundesregierung hat Verteidigungsminister Scharping somit die weitergehende Position hinsichtlich der Verzichtbarkeit eines VN-Mandats für das Krisenmanagement der NATO bezogen.

5.4.7.2 Die geographische Reichweite des NATO-Krisenmanagements

Nicht nur in Bezug auf ein VN-Mandat, sondern auch in der Frage der geographischen Reichweite des NATO-Krisenmanagements blieb das strategische Konzept von 1999 als Folge der Meinungsverschiedenheiten diesseits und jenseits des Atlantiks vage. Zentraler Bezugspunkt des Dokuments, wie auch schon früherer offizieller Texte der Allianz, blieb der „euro-atlantische Raum“. Anders als beim geographischen Bezug für den kollektiven Verteidigungsfall in Artikel 6 des Washingtoner Vertrages verfügt die Allianz über keine genaue Definition des euro-atlantischen Raums. Zieht man als Indikator die *Euro-Atlantic Partnership Area* heran, welche durch die Partnerschaftsabkommen der Allianz mit Drittstaaten abgesteckt wird, so umfasst dieser Bereich neben Nordamerika und Europa noch den Kaukasus, die zentralasiatischen Republiken und das gesamte russische Territorium – mithin also praktisch die gesamte nördliche Hemisphäre.¹¹⁷⁵

Die allianzinterne Diskussion um die neue NATO-Strategie von 1999 hat gezeigt, dass die USA eine andere „strategische“ Vision von der NATO verfolgten als die europäischen Ver-

¹¹⁷² Persönliche Interviews. Für eine gleichlautende Bewertung vgl. Wittmann, *The Road to NATO's New Strategic Concept*, S.228. Eine Reihe von Koordinierungstreffen zwischen den beteiligten Ministerien und dem Bundeskanzleramt fanden nach Angabe Wittmanns im Frühjahr 1998 statt.

¹¹⁷³ Vgl. *Der Spiegel* (49/1998), Fischers Schläge.

¹¹⁷⁴ Interview mit Rudolf Scharping in: *Der Spiegel* (13/1999), Alle hatten Skrupel.

¹¹⁷⁵ Dies entspricht der Mitgliedschaft im Programm Partnerschaft für den Frieden und im Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat (EAPC).

bündeten. Gemeinsam mit Großbritannien traten sie dafür ein, dass sich die NATO der Sicherung und wenn nötig Verteidigung „gemeinsamer Interessen“ widmen solle – wo immer dies der Fall ist.¹¹⁷⁶ Für diese Sichtweise stand in der Clinton Administration vor allem Außenministerin Albright.¹¹⁷⁷ Anfang Februar 1998, also zu einem frühen Zeitpunkt in der Strategiedebatte, plädierte sie öffentlich dafür, „that NATO should become a force for peace from the Middle East to Central Africa.“¹¹⁷⁸ Da die überwiegende Mehrzahl der europäischen Verbündeten auf diesen amerikanischen „Versuchsballon“ (Carpenter) stark ablehnend reagierte, musste Albright ihre Forderungen wieder zurück nehmen. Auf dem Außenministertreffen des Bündnisses im Dezember sagte sie stattdessen, dass die USA keine globale Rolle der NATO anstreben würden.¹¹⁷⁹ Außer Albright plädierten auch noch andere einflussreiche amerikanische Politiker für eine globalere Sichtweise des Bündnisses, beispielsweise die ehemaligen Außen- und Verteidigungsminister Warren Christopher und William Perry.¹¹⁸⁰ Die europäischen Verbündeten, allen voran Frankreich, aber auch die Bundesrepublik Deutschland, standen dieser Position aus unterschiedlichen Gründen skeptisch gegenüber. Frankreich hatte anders als Deutschland weniger Probleme mit einer globalen Sicherheitsdoktrin. Es entsprach aber langjähriger französischer Politik, das Profil der NATO jenseits der kollektiven Verteidigung eng zu begrenzen. Aus europäischer Sicht erschien eine globalstrategische Rolle der Allianz schon deshalb nicht wünschenswert, weil sie die militärische Überlegenheit der USA noch stärker in den Vordergrund hätte treten lassen. Dies verband sich mit der Sorge des *Entrapment*, also der Gefahr, in einen amerikanischen Konflikt, etwa am Persischen Golf, hineingezogen zu werden.¹¹⁸¹

¹¹⁷⁶ Carpenter, Ted Galen (2000), „NATO's New Strategic Concept: Coherent Blueprint or Conceptual Muddle?“ in: *Journal of Strategic Studies* 23(3), S.7-28, hier: S.7. Dies betraf nicht zuletzt auch die Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen in den Händen so genannter *Rogue States*.

¹¹⁷⁷ Vgl. IHT (9.12.1998), Follow U.S. Strategy, Albright Urges NATO; NYT (7.12.1998), New Visions for NATO.

¹¹⁷⁸ Zitiert nach William Drozdiak in: *Washington Post* (22.2.1998), European Allies Balk at Expanded Role for NATO.

¹¹⁷⁹ Vgl. Carpenter, NATO's New Strategic Concept, S.12. In einem Grundsatzartikel zu den Prinzipien und Zielen der US-Außenpolitik hebt Albright zwar die weltweite Bedrohung durch die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen hervor: „This requires a convergence of purpose from Washington to Moscow, Paris to Beijing, and points in between.“ Die Aktivitäten der NATO werden damit jedoch nicht in einen direkten Bezug gesetzt. Vielmehr unterstreicht Albright die Bedeutung der NATO für den Frieden in Bosnien und Kosovo. Albright, Madeleine K. (1998), „The Testing of American Foreign Policy“, in: *Foreign Affairs* 77(6), S.50-64, hier: S.61.

¹¹⁸⁰ Vgl. Carpenter, NATO's New Strategic Concept, S.11.

¹¹⁸¹ Persönliches Interview. August Pradetto spricht in diesem Zusammenhang von der Gefahr der „Ingenuität“ des NATO-Krisenmanagements, also der „absichtlich diffus belassenen Optionsbreite im Kontext hoher Variabilität je zu definierender Interessen.“ Eine solche Ingenuität vergrößert zwar den militärischen Handlungsspielraum der großen NATO-Staaten (insbesondere der USA), droht dafür jedoch die anderen Mitglieder zu marginalisieren. Pradetto, August (1999/2000), „Die NATO, humanitäre Intervention und Völkerrecht“, in: Lutz, Dieter S. (Hrsg.), *Der Kosovo-Krieg. Rechtliche und rechtsethische Aspekte*, Baden-Baden, Nomos, S.135-55, hier: S.149.

Die von Außenminister Fischer im Herbst 1998 initiierte Debatte um die Erstschlagsdoktrin der NATO stand auch in diesem Kontext unterschiedlicher strategischer Vorstellungen. Gemäß der Politik des nuklearen Erstschlags behielt sich das Bündnis die Option vor, auf einen konventionellen Angriff auch mit Atomwaffen zu reagieren. Da dieses Thema seit Jahren kaum noch eine praktische Bedeutung hatte, müssen verdeckte Motive dafür verantwortlich gewesen sein, dass es darüber während der Vorbereitungsphase auf den Washingtoner Gipfel zum Streit kam. Constanze Stelzenmüller unterstellte den USA folgende Interessenkalkulation:

„Washington will – unterstützt von London – für die atlantische Allianz einen neuen, globalen Aktionsradius ziehen. Die NATO soll [...] von einem territorialen Verteidigungsbündnis zu einer weltweit agierenden Interventionsstreitmacht werden – gegen Bedrohungen aller Art und ohne das lästige Hindernis eines vorher zu erbittenden UN-Mandats. Nur vor diesem Hintergrund wird die Ersteinsatzoption überhaupt noch zum Bündnisthema.“¹¹⁸²

Als Außenminister Fischer ankündigte, in der NATO über eine Abschaffung der Erstschlagsdoktrin sprechen zu wollen, spielten zunächst parteipolitische Erwägungen eine wesentliche Rolle.¹¹⁸³ Seine Partei Bündnis90/ Die Grünen hatte bereits kurz nach den Wahlen 1998 darauf gedrängt, diesen Punkt im gemeinsamen Koalitionsvertrag mit der SPD zu verankern. Ein offizieller Verzicht der NATO auf den Ersteinsatz von Atomwaffen wurde als ein willkommenes Signal im Bereich der nuklearen Abrüstung und Nichtverbreitung gesehen.

Die USA sowie die beiden anderen Atommächte Großbritannien und Frankreich reagierten ablehnend auf den Vorstoß des deutschen Außenministers. Besonders deutlich wies Washington den Vorstoß mit der Begründung zurück, dass Nuklearwaffen auch nach dem Ende des Ost-West-Konflikts eine wichtige Abschreckungsfunktion gegenüber kleinen, nichtnuklearen Nationen hätten, die an der Entwicklung chemischer oder biologischer Waffen arbeiteten.¹¹⁸⁴ Die Idee des deutschen Außenministers fand auch im Nordatlantikrat keine Mehrheit. Lediglich Kanada unterstützte den Vorschlag offen, andere Staaten wie Dänemark oder Nor-

¹¹⁸² Die Zeit (26.11.1998), Kein Sonderweg. Deutschland will die NATO zum Verzicht auf den atomaren Erstschlag überreden. Der logische Zusammenhang zwischen einer global-strategischen Sichtweise der NATO und der Erstschlagsdoktrin ergibt sich aus der Stationierung von Truppen einiger Bündnispartner in instabilen Weltregionen, beispielsweise im Nahen und Mittleren Osten, in denen ein Angriff auf die eigenen Truppen mit radiologischen, biologischen oder chemischen Massenvernichtungswaffen nicht ausgeschlossen werden kann. Mit der Erstschlagsdoktrin sollen derartige Bedrohungen abgeschreckt werden. Vgl. hierzu ausführlich Krömer, Katrin (2003), Massenvernichtungswaffen und die NATO. Die Bedrohung durch die Proliferation von Massenvernichtungswaffen als Kooperationsproblem der transatlantischen Allianz, Baden-Baden, Nomos.

¹¹⁸³ Im Vorfeld des Außenministertreffens der NATO Ende 1998, das der Vorbereitung des Washingtoner Gipfels im April diente, kündigte Fischer an, das Thema zum Gegenstand der Beratungen innerhalb der NATO machen zu wollen.

¹¹⁸⁴ Vgl. IHT (26.11.1998), Bonn Drops Call for NATO To Shift Over Nuclear Use.

wegen signalisierten Sympathie, ohne jedoch offen dafür Partei zu ergreifen.¹¹⁸⁵ In Deutschland handelte sich Fischer von einigen Kommentatoren den Vorwurf ein, Deutschland erneut auf einen historischen Sonderweg zu lenken.¹¹⁸⁶ Auch Verteidigungsminister Rudolf Scharping schloss sich diesem Vorwurf an.

Diese innenpolitische Kritik bezog sich auf den öffentlichen und unabgestimmten Stil Fischers und weniger auf die inhaltliche Substanz seiner Initiative.¹¹⁸⁷ Die abrüstungspolitischen Zielsetzungen wurden weithin geteilt. Auch Scharping unterstrich, dass der Einsatz von Atomwaffen in äußerste Ferne gerückt sei.¹¹⁸⁸ Die strategische Vision der NATO, die sich aus Sicht Washingtons auch in der Abschreckungsfunktion der Nuklearwaffen gegen *Rogue States* widerspiegelte, fand in Deutschland wenig Widerhall. Hier dominierte weiterhin die Sichtweise der NATO als ein *regionales* Sicherheitsbündnis. „Sicherheit in und für Europa“ wurde das Leitmotiv der deutschen Diskussion in diesem Zusammenhang.¹¹⁸⁹ Anlässlich der Debatte im Deutschen Bundestag zum 50. Jahrestag der Gründung der NATO unterstrich Bundeskanzler Schröder, dass die Aufgabe des Krisenmanagements die Wahrung von Sicherheit und Stabilität „auf unserem Kontinent“ sei. Am deutlichsten wurde Außenminister Fischer, der die Allianz als regionale Sicherheitsorganisation bezeichnete. „Sie zu überfordern würde bedeuten, sie zu gefährden. Ich glaube, das macht jetzt auch der Kosovo klar.“¹¹⁹⁰ In diesem Punkt war sich Fischer einig mit dem deutschen General Naumann, der als scheidender Vorsitzender des NATO-Militärausschusses den Charakter der Allianz als regionales Verteidigungsbündnis hervorhob. Eine weltweite Rolle wäre weder politisch noch militärisch umsetzbar, so Naumann.¹¹⁹¹

Die Gegenüberstellung der unterschiedlichen Vorstellungen über die Zukunft der NATO entweder als weltweites Interventionsbündnis oder als regionale Sicherheitsorganisation in Europa mag überzeichnet sein. Auch in Deutschland blieben die Vorstellungen über die Reichweite des NATO-Krisenmanagements teilweise unbestimmt. Während der Debatte im

¹¹⁸⁵ Vgl. SZ (9.12.1998), Fischer stößt bei der NATO auf Widerstand; Der Spiegel (51/1998), Hände von der Hosennaht.

¹¹⁸⁶ So beispielsweise Josef Joffe in; SZ (24.11.1998), Wer den ‚deutschen Sonderweg‘ nicht will.

¹¹⁸⁷ Scharping war über den Vorstoß seines Kabinettskollegen verärgert, weil er seinen Antrittsbesuch in Washington überlagerte und damit andere Prioritäten des Verteidigungsministers im Zusammenhang mit der neuen Bündnisstrategie (unter anderem ESVI, Krisenmanagement) verdrängte. Scharping, Rudolf (2001), Wir dürfen nicht wegsehen. Der Kosovo-Krieg und Europa, München, Econ Ullstein List Verlag, S.38.

¹¹⁸⁸ Interview mit Rudolf Scharping in: SZ (9.12.1998), Ein Versagen wie auf dem Balkan darf es nicht geben.

¹¹⁸⁹ So beispielsweise Verteidigungsminister Scharping unmittelbar vor dem Washingtoner Gipfel. Scharping, Rudolf (18.4.1999), Rede bei der Deutschen Atlantischen Gesellschaft in Bonn-Bad Godesberg am 18. April 1999, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2002) 1999(18).

¹¹⁹⁰ Redebeitrag Joseph Fischer in: Deutscher Bundestag (22.4.1999), 50 Jahre Atlantsches Bündnis. Plenarprotokoll vom 22. April 1999, Sitzung 14/35, Berlin, S.2778.

¹¹⁹¹ Interview mit Klaus Naumann in: SZ (23.4.1999), Die NATO wird kein Weltpolizist.

Bundestag anlässlich des 50jährigen Bestehens der Allianz griff Volker Rühle auf die Formulierung der Verteidigung gemeinsamer Interessen „in und um Europa“ zurück und schloss dabei neben dem Balkan auch den Kaukasus, den Nahen Osten sowie Nordafrika ein.¹¹⁹² Ein militärisches Eingreifen der NATO im Kaukasus wurde jedoch angesichts der vorhersehbaren russischen Reaktion von keinem deutschen Politiker ernsthaft erwogen. Auch Scharping relativierte die geographische Beschränkung des Krisenmanagements insofern, dass Krisen dort begegnet werden müsse, wo sie entstehen.¹¹⁹³ Nichtsdestotrotz ging die „strategische Vision“, die insbesondere von Albright und Teilen der Clinton-Administration verfolgt wurde, über das in Deutschland vorherrschende Verständnis der NATO als regionales Sicherheitsbündnis deutlich hinaus.

Das strategische Konzept vom April 1999 vermied präzise Aussagen über den geographischen Aktionsradius des Bündnisses im Bereich des Krisenmanagements. Auch in diesem Streitpunkt kam es zu einem Ausgleich der Interessen, da neben der Bezugnahme auf den euro-atlantischen Raum auch festgehalten wurde: „Alliance security must also take account of the global context. Alliance security risks can be affected by other risks of a wider nature [...]“¹¹⁹⁴ Insgesamt, so die Beobachtung von Enzo Cannizzaro, verfolge das neue strategische Konzept einen Ansatz, der eher funktional als geographisch definiert sei. „In other words, coercive actions by NATO may take place even outside the geographic boundaries of the European and Atlantic region if functionally linked to the need to respond to threats that could endanger stability and security in the area.“¹¹⁹⁵

In der Frage der Nuklearpolitik setzten die USA das Festhalten an der Erstschlagsoption durch, wobei gleichzeitig jedoch die politische Funktion dieser Waffen hervorgehoben wurde: „The fundamental purpose of the nuclear forces of the Allies is political: to preserve peace and prevent coercion and any kind of war. They will continue to fulfil an essential role by ensuring uncertainty in the mind of any aggressor about the nature of the Allies’ response to military aggression. They demonstrate that aggression *of any kind* is not a rational option.“¹¹⁹⁶ In dem Dokument wurde ferner festgehalten, dass der Einsatz von Atomwaffen extrem unwahrscheinlich sei („extremely remote“).¹¹⁹⁷

Zusammenfassend setzte sich die rot-grüne Bundesregierung vehement dafür ein, das Kosovo nicht als Präzedenzfall für die Neuformulierung der Allianzstrategie vom April 1999 wir-

¹¹⁹² Redebeitrag Volker Rühle in: Deutscher Bundestag, 50 Jahre Atlantisches Bündnis. Plenarprotokoll vom 22. April 1999, S.2768.

¹¹⁹³ Scharping, Rede bei der Deutschen Atlantischen Gesellschaft in Bonn-Bad Godesberg am 18. April 1999.

¹¹⁹⁴ NATO, The Alliance's Strategic Concept (23.-24.4.1999), Absatz 24.

¹¹⁹⁵ Cannizzaro, NATO's New Strategic Concept and the Evolving Legal Regulation of the Use of Force, S.70.

¹¹⁹⁶ NATO, The Alliance's Strategic Concept (23.-24.4.1999), Absatz 62 (eigene Hervorhebung).

¹¹⁹⁷ Ebd., Absatz 64.

ken zu lassen. Aus dieser Perspektive der *Planungsentscheidungen* betrieb Berlin folglich eine Verzögerungs- bzw. Verhinderungspolitik zugunsten des Status quo. In diesem Bestreben konnte sie jedoch nur begrenzt Erfolg haben, da der Kosovo-Krieg *faktisch* einen Präzedenzfall geschaffen hat, der auch die Koordinaten des Krisenmanagements über den Einzelfall hinaus veränderte. Entsprechend stellt Canizzaro fest: „As concerns NATO’s internal order, the [new strategy] document definitely changes the legal framework of the Alliance’s activities: it broadens the sphere of competence, the requirements for action, as well as the area of intervention.“¹¹⁹⁸

5.4.8 *Friedens erzwingung durch Bodentruppen?*

Die Begrenzung der militärischen Intervention auf „in Phasen durchzuführende“ Luftangriffe entsprach nicht nur dem kleinsten gemeinsamen Nenner unter den NATO-Partnern. Sie war auch Ausdruck eines entsprechenden Konsenses bis zum Beginn der Angriffe am 24. März.¹¹⁹⁹ Davor hatte keine Regierung öffentlich den Standpunkt vertreten, die Kosovo-Krise durch eine Invasion mit Bodentruppen – ohne vorherigen Abschluss eines Friedensabkommens zwischen den Konfliktparteien – zu lösen. Als General Naumann im Sommer 1998 vor dem Nordatlantikrat die dazu notwendige Truppenzahl von bis zu 200.000 Soldaten darlegte, herrschte „lähmendes Entsetzen“ unter den NATO-Botschaftern.¹²⁰⁰

Als jedoch nach dem Beginn der Luftangriffe die erhoffte Wirkung eines schnellen Einlenkens der serbischen Regierung ausblieb, begann schließlich doch eine entsprechende Debatte im Bündnis. Zuerst befürwortete die britische Regierung unter Premierminister Tony Blair ein Vorgehen, dass zumindest die Vorbereitung auf und die Drohung mit dieser Option einschloss.¹²⁰¹ Die Clinton-Administration lehnte dies zunächst ab, wengleich Außenministerin Albright die Möglichkeit einer Invasion mit Bodentruppen nicht ausschließen wollte.¹²⁰² Im Vorfeld eines Außenministertreffens gut zwei Wochen vor dem Washingtoner Gipfel sagte Generalsekretär Javier Solana, dass der Einsatz von kämpfenden Bodentruppen nicht auf der Agenda stehe. Kanada und die Niederlande brachten hingegen diese Möglichkeit zur Spra-

¹¹⁹⁸ Cannizzaro, *NATO's New Strategic Concept and the Evolving Legal Regulation of the Use of Force*, S.74.

¹¹⁹⁹ Maull sieht darin einen Beleg für den mangelnden Willen der NATO-Staaten einen wirklichen Krieg, im Sinne der „willingness to conduct war with the determination to prevail“, im Kosovo gegen die BRJ zu führen. Maull, *Germany and the Use of Force*, S.60.

¹²⁰⁰ Interview des Autors mit General a.D. Klaus Naumann am 22. September 2005 in Berlin.

¹²⁰¹ Vgl. Daalder und O'Hanlon, *Winning Ugly*, S.132.

¹²⁰² Anfang April deutete Albright bereits öffentlich eine Änderung der NATO-Strategie an, indem sie eine Stationierung von NATO-Bodentruppen im Kosovo nicht mehr vom Abschluss eines Friedensabkommens mit Belgrad abhängig machen wollte. Sie konnte sich jedoch zunächst nicht gegen die Widerstände im Weißen Haus und vor allem im Pentagon durchsetzen. Vgl. SZ (6.4.1999), Albright deutet Änderung der NATO-Strategie an.

che.¹²⁰³ Bonn lehnte eine Ausweitung des Krieges ab. Schröder erklärte dazu, die Bundesregierung sehe „keinen Anlass, ihre Strategie zu ändern. Wir haben deutlich gemacht, dass wir einen Einsatz von Bodentruppen nicht wollen.“¹²⁰⁴

In einer so entscheidenden Frage der NATO-Politik, die weitreichende militärische Implikationen hatte, war die Position der USA entscheidend. Mit dem Andauern der Luftangriffe ohne greifbare Ergebnisse vollzog sich nach Auffassung von Beobachtern in Washington ein Wandel zugunsten einer militärischen Eskalation, sofern Milosevic unter dem Druck der Luftangriffe nicht nachgeben würde.¹²⁰⁵ Unmittelbar vor dem Washingtoner Gipfel Ende April hat Clinton schließlich der Möglichkeit des Einsatzes von amerikanischen Bodentruppen intern zugestimmt. Er unterstützte auch das Anliegen des SACEUR, Wesley Clark, mit entsprechenden operationellen Planungen zu beginnen.¹²⁰⁶ Dies führte schließlich auf dem NATO-Gipfel zu einem Kompromiss der Staats- und Regierungschefs, wonach der Generalsekretär autorisiert wurde, die *ground force options* vom Sommer 1998 von den Militärplanern erneut überprüfen zu lassen.¹²⁰⁷ Clark legte seinen geheimen Plan schließlich Mitte Mai vor. Er sah den Einsatz von 175.000 Soldaten vor, die von Süden her über Albanien in das Kosovo einmarschieren sollten.¹²⁰⁸

Am 28. Mai fand in Bonn das „am besten dokumentierte Geheimgespräch“ der Quint während der Kosovo-Krise statt.¹²⁰⁹ Angereist waren die Verteidigungsminister der USA, Frankreichs, Großbritanniens, Italiens und Deutschlands, um über die Option von Bodentruppen im Rahmen eines friedens erzwingenden Mandats im Kosovo zu beraten. Während London für entsprechende Vorbereitungen plädierte, signalisierten die Minister aus Italien und Frankreich die Bereitschaft ihrer Regierungen, an einer solchen Operation mit eigenen Truppen teilzunehmen. Washington hatte zwar erneut eine Eskalation des Konflikts mit Soldaten am Boden nicht ausgeschlossen. Der amerikanische Verteidigungsminister hielt sich dennoch auf dem Treffen ebenso zurück wie sein deutscher Amtskollege Rudolf Scharping. Ein Beschluss kam am Ende des Treffens nicht zustande.

Trotz der zögerlichen Signale, die weiterhin aus Washington kamen, sind Daalder und O’Hanlon der Auffassung, dass Ende Mai und spätestens Anfang Juni ein Beschluss der

¹²⁰³ Vgl. SZ (9.4.1999), Solana schließt Einsatz von Bodentruppen aus.

¹²⁰⁴ Ebd. und SZ (10.4.1999), NATO schickt weitere 10 000 Mann auf den Balkan.

¹²⁰⁵ Vgl. Denison, Andrew B. (2000), „The United States and the Lessons of the Kosovo Campaign,“ in: Krause, Joachim und Spillmann, Kurt R. (Hrsg.), Kosovo: Lessons Learned for International Cooperative Security, Frankfurt am Main, Peter Lang Verlag, S.177-204, hier: S.185.

¹²⁰⁶ Vgl. hierzu insbesondere die Darstellung von Dana Priest in: Washington Post (19.9.1999), A Decisive Battle That Never Was.

¹²⁰⁷ Vgl. Daalder und O’Hanlon, *Winning Ugly*, S.156.

¹²⁰⁸ Vgl. Giersch, NATO und militärische Diplomatie im Kosovo-Konflikt, S.460.

¹²⁰⁹ Joetze, *Der letzte Krieg in Europa?* S.132. Vgl. für die folgenden Ausführungen auch Daalder und O’Hanlon, *Winning Ugly*, S.158.

NATO über den Einsatz von Kampftruppen zur Erzwingung eines Abkommens im Kosovo wahrscheinlich wurde.¹²¹⁰ Diese Bewertung vertrat auch der langjährige Balkan-Korrespondent Joseph Fitchett in der *International Herald Tribune* unter Berufung auf nicht genannte NATO-Vertreter.¹²¹¹ Diese Aussage muss jedoch aus zwei Gründen mit Vorsicht behandelt werden. Zum einen kamen die deutlichsten Signale eines bevorstehenden Beschlusses zur Entsendung von Bodentruppen – die tatsächliche Entsendung hätte noch weitere Monate in Anspruch genommen¹²¹² – just zu dem Zeitpunkt, als sich im parallel verlaufenden Verhandlungsprozess der G-8 Staaten eine Einigung mit Russland abzeichnete. Somit können die Spekulationen in der NATO auch als ein Mittel gedeutet werden, um den Druck auf Belgrad während einer kritischen Phase der Balkan-Diplomatie zu erhöhen. Dies ist jedoch nicht notwendigerweise mit der tatsächlichen Bereitschaft der Bündnispartner zur Entsendung von Kampftruppen gleichzusetzen.

Zweitens hätte ein solcher Beschluss im Nordatlantikat Einstimmigkeit vorausgesetzt. Bundeskanzler Schröder sprach sich aber bis zuletzt eindeutig gegen die Option von Bodentruppen aus.¹²¹³ Er drohte in diesem Zusammenhang sogar offen mit einem deutschen Veto in der NATO. So erklärte er während des Washingtoner Gipfels gegenüber dem Nachrichtensender CNN: „Wir haben eine in der NATO gemeinsam entwickelte Strategie, die nur gemeinsam verändert werden kann und keine Bodentruppen vorsieht.“¹²¹⁴ Ebenso eindeutig wies Schröder Mitte und Ende Mai entsprechende Vorstöße aus London und Rom zurück und verweigerte ausdrücklich die deutsche Zustimmung zu einem Landkrieg.¹²¹⁵ Auch wenn die Position der Bundesregierung keineswegs so einheitlich war, wie die Festlegung des Bundeskanzlers vermuten lässt, so sprach nicht zuletzt auch der innenpolitische Kontext gegen eine deutsche Beteiligung an einer Bodeninvasion der NATO im Kosovo.¹²¹⁶ Für die CDU/CSU hat-

¹²¹⁰ „A ground war had become a decided likelihood, even if not a certainty, by June 1999“, so die beiden Autoren. Ebd., S.204.

¹²¹¹ IHT (1.6.1999), *Decisive 2 Weeks In NATO Strategy*.

¹²¹² Dieser nicht unwesentliche Faktor wurde in der Diskussion in der Regel unterschlagen. Vgl. Karl Feldmeyer in: FAZ (1.4.1999), „Für den Einsatz von Bodentruppen fehlen der Nato alle Voraussetzungen.“

¹²¹³ Der Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten, Samuel Berger, äußerte intern, dass die USA zur Not auch außerhalb des NATO-Rahmens handeln würden: „Ein Konsens in der NATO ist wertvoll. Aber es ist kein *Sine qua non*. Wir wollen mit der NATO vorangehen, aber sie kann uns nicht hindern voran zu gehen.“ Zitiert nach Joetze, *Der letzte Krieg in Europa?* S.133. Vgl. auch Daalder und O’Hanlon, *Winning Ugly*, S.325 (Endnote12).

¹²¹⁴ FAZ (26.4.1999), *Neues Mandat des Bundestags nötig*.

¹²¹⁵ Vgl. SZ (25.5.1999), *Clinton fordert 50 000 Mann starke Friedenstruppe*; NYT (20.5.1999), *Schroder’s Blunt ‘No’ to Ground Troops in Kosovo Reflects Depth of German Sensivities*. Vgl. auch Ramet und Lyon, *Germany*, S.93.

¹²¹⁶ Im April hatten sich sowohl Außenminister Fischer als auch Verteidigungsminister Scharping ambivalent geäußert. Fischer erklärte im Zweiten Deutschen Fernsehen, dass er nicht wisse, ob Bodentruppen auf Dauer nicht unausweichlich seien. Vgl. *Der Spiegel* (15/1999), *Zweimal total verkalkuliert*. Scharping vertrat unmittelbar vor dem Washingtoner Gipfel im Widerspruch zu den Äußerungen Schröders die Auffassung, dass die Möglichkeit einer militärischen Eskalation offen gehalten werden müsse. Vgl. SZ (24.4.1999), *Bundes-*

ten sowohl der ehemalige Verteidigungsminister Rühe wie auch der damalige Parteivorsitzende Schäuble den Einsatz von Kampftruppen zur Friedenserzwingung im Kosovo abgelehnt.¹²¹⁷ Auch unter den Koalitionsparteien überwog die ablehnende Haltung. Eine Eskalation der Bündnisstrategie schien vor dem Hintergrund der lauter werdenden Forderungen nach einem Stopp der Luftangriffe aus den Reihen der SPD und der Grünen das Potential zur Spaltung der Koalition zu bergen.¹²¹⁸

Eine einheitliche Position der Bundeswehr in Bezug auf den Einsatz von kämpfenden Bodentruppen im Kosovo – sei es die politische Leitung des BMVg oder die führenden Offiziere – lässt sich auf der Grundlage der verfügbaren Quellen nicht feststellen. Einige führende Offiziere wie General Naumann, Vizeadmiral Frank und der damalige Kommandeur des deutschen KFOR-Kontingents Helmut Harff vertraten die Auffassung, dass es zu den Erfolgsbedingungen einmal politisch beschlossener Militärinterventionen gehöre, die Eskalationsfähigkeit zu wahren und den Gegner über die eigenen Intentionen im Unklaren zu lassen.¹²¹⁹

Die entgegengesetzte Position vertrat beispielsweise der Vorsitzende des Bundeswehrverbandes, Bernhard Gertz, der einen möglichen Kampfeinsatz als unkalkulierbares Risiko für die beteiligten Soldaten betrachtete. Auch der erste deutsche Kommandeur der KFOR, Klaus Reinhardt, stand einem Landkrieg gegen die Bundesrepublik Jugoslawien ohne Mandat des Sicherheitsrates ablehnend gegenüber.¹²²⁰

Letztlich blieb die Frage, ob Deutschland sich eventuell doch an einem Kampfeinsatz im Kosovo mit Bodentruppen beteiligt oder stattdessen im NATO-Rat gar ein Veto eingelegt hätte ebenso spekulativ wie die Frage, ob die USA eine entsprechende Operation auch ohne Konsens im Bündnis initiiert hätten. Klar ist jedoch, dass die Bundesregierung unter Kanzler Schröder einen solchen Kurs zu verhindern suchte. Einiges spricht dafür, dass Bonn am Ende einen Beschluss in der NATO blockiert hätte, wenn es so weit gekommen wäre. Die offene Drohung mit einem Veto, die Schröder in Washington aussprach, gehört jedenfalls zu den sehr selten angewandten Mitteln in der deutschen Bündnispolitik.

regierung vermutet Finte Milosevics. Später erklärte der Leiter der außenpolitischen Abteilung im Bundeskanzleramt, Michael Steiner, dass sich Deutschland „nicht drücken“ könne, wenn es um die Beteiligung an einem Bodeneinsatz gehe. Voraussetzung sei jedoch ein Mandat der Vereinten Nationen. Dieses war allerdings angesichts der ablehnenden russischen Haltung wenig realistisch. Schröder reagierte dennoch umgehend auf entsprechende Berichte mit der Feststellung, dass es keine deutsche Beteiligung geben werde. Vgl. FAZ (1.6.1999), SPD-Präsidium besorgt über Äußerungen zu Bodentruppen.

¹²¹⁷ Interview mit Wolfgang Schäuble in: Der Spiegel (17/1999), Nicht mit Tschingderassabum.

¹²¹⁸ Vgl. FAZ (20.5.1999), Risse und Meinungsverschiedenheiten in der Nato; Ramet und Lyon, Germany, S.89-90; Hyde-Price, Germany and the Kosovo War, S.26.

¹²¹⁹ Zu entsprechenden Äußerungen Naumanns vgl. Der Spiegel (25/1998), Kehr um, Milosevic!; Persönliches Interview; Interview mit Helmut Harff in: Der Spiegel (4/2000), Gerade noch davon gekommen.

¹²²⁰ Interview des Autors mit General a.D. Klaus Reinhardt am 11. Oktober 2005 in Bonn. Reinhardt wies in diesem Zusammenhang insbesondere auf das Problem der Verhältnismäßigkeit von Zielen und Mitteln hin.

5.4.9 *Deutschlands Rolle in der KFOR*

Den Bündnispartnern blieb die Beantwortung der Frage nach kämpfenden Bodentruppen erspart, da Milosevic Anfang Juni den internationalen Forderungen – denen sich auch Russland angeschlossen hatte – doch nachgab. Dazu zählte auch die Entsendung einer multinationalen Truppe zur militärischen Durchsetzung einer Waffenruhe zwischen der albanischen UCK und den serbischen Sicherheitskräften sowie zur Stabilisierung der Ordnung nach deren Abzug. Die ersten Diskussionen über diese Implementierungstruppe hatten bereits seit dem Sommer 1998 stattgefunden, nahmen jedoch erst nach dem Scheitern des Rambouillet-Prozesses konkretere Gestalt an.¹²²¹ Wesentliche Weichenstellungen erfolgten also schon vor den Luftangriffen der NATO. Zu diesem Zeitpunkt waren drei Punkte in Bezug auf die Ausgestaltung einer solchen Garantietruppe strittig: Erstens, wer sollte die politische und militärische Führung übernehmen? Paris wollte die politische Führung nicht dem Nordatlantikrat, sondern der Kontaktgruppe übertragen, was allerdings von allen anderen NATO-Staaten abgelehnt wurde. Zweitens, würde die Truppe ein Mandat des VN-Sicherheitsrates brauchen? Hier drangen die USA auf ein möglichst ungebundenes Vorgehen ohne Mandat, um keinen Präzedenzfall für die neue Allianzstrategie zu schaffen. Schließlich legte London einen Kompromissvorschlag vor, wonach die Vereinten Nationen den Einsatz einer Implementierungstruppe nicht „autorisieren“ müssten, sondern lediglich „billigen“ sollten. Der Kompromiss wurde auch von Deutschland unterstützt. Schließlich ging es drittens um die Frage, welches Verhältnis die militärische Implementierung zu der bereits in Rambouillet angedachten zivilen Übergangsverwaltung haben sollte.¹²²²

Dem bisherigen Muster der deutschen Balkan-Diplomatie folgend nahm die Bundesregierung eine vermittelnde Position ein. Bonn unterstützte nicht nur den britischen Kompromiss, sondern brachte auch die Unterscheidung zwischen der militärischen „Präsenz“ von der zivilen „Präsenz“ im Kosovo ins Spiel. Damit war bereits ein Kompromiss angelegt, wonach eine zivile Übergangsverwaltung im Kosovo unter der Autorität der Vereinten Nationen stehen könnte, ohne dass dies für die militärische Komponente zwangsläufig auch so sein muss-

¹²²¹ Eine der ersten Stimmen, die eine robuste Garantietruppe unter Kapitel VII der VN-Charta forderten, kam vom damaligen deutschen Botschafter bei der OSZE, Eiff. Die Idee wurde damals jedoch nicht nur von Russland sondern auch von den USA abgelehnt. Dennoch stand das Thema einer solchen Garantietruppe fortan auf der internationalen Agenda. Vgl. Joetze, *Der letzte Krieg in Europa?* S.34. Die ersten Diskussionen in der NATO über eine mögliche Implementierungstruppe im Kosovo fanden Anfang Oktober 1998 statt. Vgl. IHT (7.10.1998), *A Role on the Ground?*. In der Folge billigten die NATO-Botschafter einen ersten Einsatzplan. Vgl. NZZ (9.10.1998), *Die NATO vor einem Militärschlag gegen Serbien*. Allerdings hatte der NATO-Militärausschuss bereits zuvor eine entsprechende Option als Teil des weiter oben dargestellten Planungsauftrags der Verteidigungsminister vom Juni 1998 vorgelegt.

¹²²² Für eine detaillierte Darstellung dieser drei Diskussionspunkte um Umfeld von Rambouillet vgl. Daalder und O'Hanlon, *Winning Ugly*, S.80.

te.¹²²³ Die Bundesregierung ließ zu diesem Zeitpunkt bewusst offen, ob die spätere *Kosovo Force* (KFOR) stattdessen unter NATO-Kommando stehen sollte. Zentral war für sie – wie für andere europäische Regierungen – allerdings, dass die USA in jedem Fall mit eigenen Truppen an einer Implementierungstruppe beteiligt sein würden.¹²²⁴ Am 13. Februar gab die Clinton-Administration ihre seit Monaten praktizierte Zurückhaltung bezüglich der Entsendung amerikanischer Bodentruppen schließlich auf und kündigte die Beteiligung von zirka 4.000 US-Soldaten an der KFOR an.¹²²⁵ Damit war der Weg frei und der NATO-Rat konnte am 17. Februar den Einsatzplan für eine Implementierungstruppe im Kosovo verabschieden, auch wenn die Rolle des Bündnisses noch immer nicht endgültig und im Einvernehmen mit Russland geregelt war.¹²²⁶ Dies gelang erst einige Monate später im Rahmen des G-8 Prozesses, wobei sich die USA im Wesentlichen mit ihren Forderungen nach einer dominanten Stellung der Allianz gegen russische Widerstände durchsetzen konnten. Auch hier trug die Bundesregierung durch einen vermittelnden Kurs zur Kompromissfindung bei.¹²²⁷ Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die wichtigen Konsultationen, welche in diesem Bereich die unmittelbare militärische Kompetenz der NATO betrafen, nicht in erster Linie im Nordatlantikrat stattfanden, sondern im informellen Rahmen der Kontaktgruppenstaaten ohne Russland.¹²²⁸ Ein ähnliches Muster wiederholte sich später im Zusammenhang mit der Formulierung eines Fahrplans für ein Ende der Luftangriffe.¹²²⁹ Am 25. Februar beschloss der deutsche Bundestag auf Antrag der Bundesregierung mit großer Mehrheit die Beteiligung von bis zu 5.500 Soldaten der Bundeswehr an der KFOR. In dem Antrag war ein Mandat des VN-Sicherheitsrates als zwingende Voraussetzung nicht vorgesehen.¹²³⁰ Vor der Abstimmung unterstrich Verteidigungsminister Scharping, dass Deutschland in der KFOR im gleichen Umfang militärische Verantwortung übernehme, wie die übrigen westlichen Mitglieder der Kontaktgruppe.¹²³¹ Das Aufschließen zu den USA,

¹²²³ Nach Darstellung von Joetze wurde diese Idee der beiden Präsenzen vom Politischen Direktor im Auswärtigen Amt, Gunther Pleuger, ins Spiel gebracht. Joetze, *Der letzte Krieg in Europa?* S.143.

¹²²⁴ „Gemeinsam rein und gemeinsam wieder raus“, so fasste Kanzlerberater Steiner die deutsche Position zusammen. Zitiert nach Ebd., S.52.

¹²²⁵ Vgl. Daalder und O'Hanlon, *Winning Ugly*, S.74.

¹²²⁶ Vgl. NZZ (18.2.1999), Die NATO billigt Einsatzplan.

¹²²⁷ Vgl. Giersch, *NATO und militärische Diplomatie im Kosovo-Konflikt*, S.463.

¹²²⁸ Vgl. Joetze, *Der letzte Krieg in Europa?* S.68. Dieses Muster wiederholte sich auch gegen Ende der Kosovo-Krise im Juni 1999 als die letzten offenen Fragen im Zusammenhang mit der Implementierungstruppe geklärt werden mussten. Vgl. Joetze, *Der letzte Krieg in Europa?* S.151. Auch die spätere politische Führung der KFOR-Operation oblag dem Nordatlantikrat eher in der Theorie. Tatsächlich wurden politische Grundsatzfragen informell zwischen dem NATO-Generalsekretär „und den größeren NATO-Staaten, letztlich den USA, konsultiert.“ Joetze, *Der letzte Krieg in Europa?* S.180.

¹²²⁹ Vgl. Abschnitt 5.4.6.2.

¹²³⁰ 556 Abgeordnete stimmten mit Ja, 42 mit Nein und zehn enthielten sich. Vgl. SZ (26.2.1999), Große Mehrheit für Einsatz der Bundeswehr im Kosovo.

¹²³¹ Vgl. FAZ (23.2.1999), Deutschland will 5500 Soldaten stellen.

Frankreich, Großbritannien und Italien spiegelte sich auch in der gleichberechtigten Teilnahme Deutschlands in der KFOR wider. Deutschland übernahm erstmals die Führung eines der insgesamt fünf vorgesehenen multinationalen Sektoren im Kosovo und stellte zudem von Oktober 1999 bis April 2000 mit General Klaus Reinhardt den Kommandeur aller KFOR-Truppen.¹²³²

Die deutsche Führungsposition ergab sich aus der Höhe des deutschen Beitrags zunächst zur multinationalen Truppe in Mazedonien und später im Kosovo¹²³³ sowie aus dem Umstand, dass Reinhardt zu diesem Zeitpunkt die Führung des NATO-Hauptquartiers LANCENT (*Land Forces Central Europe*) innehatte.¹²³⁴ Nach Darstellung Reinhardts hatte die Bundesregierung nicht auf die Übernahme des KFOR-Kommandeurs gedrängt, da dies auch beträchtliche materielle Belastungen und ein hohes Maß an politischer Exponiertheit bedeutete.¹²³⁵

5.4.10 Die Einbindung Russlands in die westliche Kosovo-Politik

Ähnlich wie in Bosnien bestand eines der zentralen Ziele der deutschen Außenpolitik während der Kosovo-Krise darin, eine dauerhafte Beschädigung der politischen Beziehungen zu Moskau und eine Radikalisierung der russischen Innenpolitik zu verhindern. „Rußland an Bord halten“, so die Beobachtung von Gunter Hofmann, wurde „zu einer Grundmelodie der Deutschen“ in den Monaten der Kosovo-Krise.¹²³⁶ Bundeskanzler Schröder nutzte seine Regierungserklärung am 15. April 1999 vor dem Deutschen Bundestag, um dieses Ziel der

¹²³² Zunächst war die Rede von nur vier Bataillonen, jeweils aus Frankreich, Italien, Deutschland und Großbritannien, die bald in das Kosovo verlegt werden würden. Vgl. NZZ (18.2.1999), Die NATO billigt Einsatzplan. Für eine Darstellung der Vorbereitung des KFOR-Einsatzes vgl. das einleitende Kapitel bei Reinhardt, Klaus (2002), KFOR. Streitkräfte für den Frieden. Tagebuchaufzeichnungen als deutscher Kommandeur im Kosovo, Frankfurt am Main, Verlag der Universitätsbuchhandlung Blazek & Bergmann, S.23-82, insbesondere S.28.

¹²³³ Auf die Sicherheitspräsenz der NATO in Mazedonien seit Ende 1998 (zunächst in der *Extraction Force* zum Schutz der OSZE-Beobachter und später in der *Enabling Force* als Nukleus der Implementierungstruppe) wurde aus Sparsamkeitsgründen in diesem Kapitel nicht eingegangen. Hier stellte die Bundeswehr bereits vor dem Beginn der KFOR-Operation das größte nationale Kontingent. Vgl. FAZ (25.3.1999), Der Einsatz von Bodentruppen kommt nicht in Betracht.

¹²³⁴ Vgl. Reinhardt, KFOR, S.24. Das änderte allerdings nichts an dem Umstand, dass die Ernennung Reinhardts in der deutschen und internationalen Presse als symbolträchtiger Schritt zur Gleichberechtigung Deutschlands gefeiert (oder gefürchtet) wurde. So sah die französische Tageszeitung *Le Monde* in der Ernennung ein klares Zeichen für die neue und gestärkte Rolle Deutschlands in der NATO. Zitiert nach Reinhardt, KFOR, S.29. Die *International Herald Tribune* wertete die „choice of Reinhardt [...] as the natural outgrowth of Germany resuming a central role in world affairs.“ IHT (8.10.1999), German Taking Over Kosovo Force. Peacekeeper Role for General Is Part of a Changing Image. Die deutsche *Bild*-Zeitung schieb am 29. Juli 1999: „Nicht zuletzt, weil die Bundeswehr einen entscheidenden Pfeiler der NATO darstellt, wäre es logisch, einen deutschen General mit dem Kommando über die NATO-Truppen im Kosovo zu betrauen.“ Zitiert nach Reinhardt, KFOR, S.33.

¹²³⁵ Interview des Autors mit General a.D. Klaus Reinhardt am 11.10.2005 in Bonn.

¹²³⁶ Die Zeit (12.5.1999), Wie Deutschland in den Krieg geriet.

deutschen Politik noch einmal hervorzuheben: „Die Krise auf dem Balkan darf die guten Beziehungen zwischen Europa und Rußland und zwischen Deutschland und Rußland nicht, aber auch wirklich nicht beeinträchtigen.“¹²³⁷ Auch Verteidigungsminister Scharping wiederholte dieses Leitmotiv der deutschen Politik in einem rückblickenden Grundsatzbeitrag über die Lehren aus der Kosovo-Krise: „Sicherheit in und für Europa kann ohne oder gar gegen Rußland kaum geschaffen werden.“ Schließlich, so Scharping, sei es „nach großen Anstrengungen der Regierung von Gerhard Schröder gelungen, Rußland neu einzubinden und eine politische Lösung zu ermöglichen.“¹²³⁸

Eine weitere Parallele zu Bosnien bestand darin, dass die bestehenden Institutionen der Zusammenarbeit zwischen der NATO und Russland im Rahmen der gemeinsamen Grundakte nicht für substantielle politische Verhandlungen genutzt wurden. Stattdessen fanden diese zunächst im Rahmen der Kontaktgruppe und gegen Ende der Krise im Rahmen der G-8 statt.¹²³⁹ Nach Auffassung von Oksana Antonenko bedeutete Kosovo in dieser Hinsicht auch keine Ausnahme in Bezug auf das institutionalisierte Verhältnis der NATO zu Russland, weshalb sie von einem „myth of integration“ sowie einem „myth of institutionalisation“ in den bilateralen Beziehungen spricht.¹²⁴⁰

Wenn auch die Institutionen zwischen der NATO und Russland im Rahmen der gemeinsamen Grundakte einen primär symbolischen Wert hatten, so erfüllten sie dennoch bestimmte Funktionen auf beiden Seiten. Aus Sicht Deutschlands und der anderen Bündnispartner ermöglichten die gemeinsamen Institutionen eine symbolische oder mit den Worten von Klaus Segbers und Christoph Zürcher „simulierte Einbindung“ Russlands in die westlichen Strukturen, die politisch gewollt war.¹²⁴¹ „Simuliert“ deshalb, weil die Grundakte beiden Seiten kein Veto und damit auch keine echte Mitsprache in den Angelegenheiten des jeweils anderen erlaubte. Aus russischer Sicht erfüllten die Institutionen die Funktion eines Puffers, der sich ohne allzu große außenpolitische Kosten nutzen ließ, um nach außen Protest gegen die Politik des Westens während der Kosovo-Krise zum Ausdruck zu bringen und um innenpolitisch als standfest im Umgang mit dem Westen zu erscheinen. So fällt auf, dass Moskau aus Pro-

¹²³⁷ Schröder, Gerhard (15.4.1999), „Erklärung der Bundesregierung in der 32. Sitzung des Deutschen Bundestages am 15. April 1999 zur aktuellen Lage im Kosovo,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2002) 1999(16).

¹²³⁸ Rudolf Scharping in: FAZ (24.3.2000), Die Kosovo-Krise wirkt wie ein Katalysator. „Kein Friede ohne Rußland“, so die Beobachtung von Karl-Heinz Kamp, war ein „Axiom“ der Schröder Regierung. Vgl. Kamp, Die NATO nach Kosovo, S.716.

¹²³⁹ Antonenko, Oksana (1999/2000), „Russia, NATO and European Security After Kosovo,“ in: Survival 41(4), S.124-44, hier: S.125 sowie Segbers, Klaus und Zürcher, Christoph (2000), „Russland und der Kosovo-Konflikt,“ in: Reuter, Jens und Clewing, Konrad (Hrsg.), Der Kosovo-Konflikt. Ursachen, Verlauf, Perspektiven, Klagenfurt, Wieser Verlag, S.381-93, hier: S.386-87.

¹²⁴⁰ Antonenko, Russia, NATO and European Security after Kosovo, S.130.

¹²⁴¹ Segbers und Zürcher, Russland und der Kosovo-Konflikt, S.385.

test gegen die Militärintervention der NATO die gemeinsamen Institutionen mit der Allianz boykottierte, jedoch darauf achtete, die wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zu seinen wichtigsten Partnern nicht zu beschädigen.¹²⁴² Moskau drohte bereits im Herbst 1998 damit, den Kooperationsvertrag mit der NATO zu beenden. Später suspendierte es seine Teilnahme an der Grundakte sowie am Programm „Partnerschaft für den Frieden“, zog seine militärischen Vertreter aus Brüssel ab und verwies den informellen Repräsentanten der NATO in Moskau des Landes.¹²⁴³ Vereinzelt Stimmen in Russland gingen zwar rhetorisch darüber hinaus und warnten, wie Präsident Jelzin selbst am 9. April 1999, sogar vor einem Dritten Weltkrieg.

Innerhalb der NATO nahm man solche Drohungen aber gelassen und erwartete trotz des russischen Protests und der Suspendierung der gemeinsamen Kooperation ein pragmatisches Verhalten Moskaus und eine rasche Reparatur der beschädigten Beziehungen.¹²⁴⁴ Der spätere Verlauf der Ereignisse hat diese Annahme bestätigt. Bereits im April leitete Jelzin eine Wende der russischen Kosovo-Politik ein, indem er den als gemäßigt geltenden Viktor Tschernomyrdin zu seinem Sondergesandten machte.¹²⁴⁵ Im Oktober 1999 waren die Beziehungen zwischen der NATO und Russland bereits wieder auf dem Stand vor Verabschiedung der Grundakte.¹²⁴⁶ Ein weiteres wesentliches Zeichen für die rasche Normalisierung der Beziehungen bedeutete die Einbindung von 2.850 russischen Soldaten in die KFOR. Sie folgte einem ähnlichen Mechanismus wie bereits 1995 die Zusammenarbeit Russlands und der NATO-Staaten im Rahmen der SFOR in Bosnien.¹²⁴⁷ Im Februar 2000 fasste der neu ins Amt gewählte russische Präsident Vladimir Putin schließlich den Beschluss, die formalen

¹²⁴² Beispielsweise wies Moskau den Wunsch der Bundesrepublik Jugoslawien nach der Lieferung russischer Luftabwehrraketen zurück. Diese Waffen hätten eine ernsthafte Bedrohung der NATO-Flugzeuge dargestellt weshalb eine entsprechende Lieferung an Belgrad ernste Konsequenzen für die politischen Beziehungen Russlands mit dem Westen gehabt hätte. Joetze beschreibt die Linie der russischen Politik bis zu den Schlussverhandlungen wie folgt: „Feindseligkeit zeigen, Symbole des Zorns setzen, aber die notwendigen Kontakte pflegen und unwiderruflichen Schaden vermeiden.“ Joetze, *Der letzte Krieg in Europa?* S.95-96.

¹²⁴³ Vgl. *Der Spiegel* (41/1998), *Wir sind kein Papiertiger*; Antonenko, *Russia, NATO and European Security After Kosovo*, S.131.

¹²⁴⁴ In einem Bericht der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* heißt es dazu: „In der NATO erwartet man, dass [Russland] gegen ein Vorgehen der NATO zwar protestieren, dies aber hinnehmen und möglicherweise im weiteren Vollzug, wie es dies in Bosnien tut, kooperieren würde.“ *FAZ* (10.10.1998), *Solana: Die Nato muss jetzt handeln*. Vgl. auch Denison, *The United States and the Lessons of the Kosovo Campaign*, S.196.

¹²⁴⁵ Vgl. Daalder und O'Hanlon, *Winning Ugly*, S.142.

¹²⁴⁶ Vgl. Antonenko, *Russia, NATO and European Security After Kosovo*, S.137.

¹²⁴⁷ Das russische Kontingent wurde auf die von den USA, Frankreich und Deutschland geführten multinationalen Sektoren verteilt. Ansonsten wies die Einbindung große Ähnlichkeiten mit der Lösung auf, die bereits zuvor in Bosnien praktiziert wurde. Vgl. Haar, *The Kosovo Crisis and its Consequences for a European Security Architecture*, S.117 sowie Clement, *Die Teilnahme der Bundeswehr am internationalen Militäreinsatz im Kosovo und in Jugoslawien*, S.164. Trotz der anfänglichen Gefahr eines Konflikts durch die einseitige Entsendung russischer Soldaten zum Flughafen in Pristina funktionierte die Zusammenarbeit mit Russland in der KFOR später gut. Vgl. Reinhardt, Klaus (2001), „Lehren aus Kosovo. Militärische und politische Herausforderungen,“ in: *Internationale Politik* 56(3), S.32-36, hier: S.32.

Beziehungen zwischen der NATO und Russland wieder vollständig herzustellen. Außenminister Iwanow erklärte daraufhin: „What happened happened. Let us leave it for history [...]. We must move forward.“¹²⁴⁸

Trotz anders lautender Einschätzungen durch die deutschen Regierungsakteure fand eine wirkliche Einbindung Russlands in die westliche Kosovo-Politik allerdings nicht statt. Wie dieses Kapitel gezeigt hat, wurden wesentliche Positionen vorab in einem kleineren Kreis – in der Quad, der Quint oder der „Kontaktgruppe Minus“ – ohne Moskau abgestimmt. Dies trug auch zur Diskreditierung der Kontaktgruppe am Ende der Krise und zur Aktivierung der G-8 bei. Nach Einschätzung von Segbers und Zürcher fehlte es Moskau auch an tatsächlicher Gestaltungsmacht in der Kosovo-Krise, da Russland weder über die politischen und militärischen, noch über die wirtschaftlichen Ressourcen verfügte, um entsprechenden Einfluss auf die Geschehnisse auszuüben. Das gelte nicht zuletzt auch für den vermeintlichen Einfluss auf das Belgrader Regime.¹²⁴⁹

Dessen ungeachtet gilt jedoch, dass die deutsche Außenpolitik den politischen Beziehungen des Westens zu Russland einen hohen Stellenwert einräumte. Dabei spielten offensichtlich nicht nur Faktoren in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Kosovo oder der Balkan-Politik eine Rolle. Moskau wurde als essentieller Partner in anderen Bereichen wie der Abrüstungs- oder Energiepolitik betrachtet.

Auch wenn die NATO als Institution während der Kosovo-Krise zur Pflege der westlich-russischen Beziehungen eher eine symbolische Rolle spielte, verdeutlichte Kosovo, dass diese Symbolik durchaus realen Wert für beide Seiten haben kann. In Zeiten normaler Beziehungen stellen die gemeinsamen Institutionen anders als *ad hoc* Foren wie die Kontaktgruppe einen dauerhaften Rahmen für konstruktive Zusammenarbeit und Austausch bereit. Auch ist die Bedeutung des Austauschs hoher militärischer Offiziere über das Bündnis als Korrektiv gegenseitiger Fehlwahrnehmungen nicht zu unterschätzen. In Spannungs- bzw. Krisenzeiten wiederum bieten diese Institutionen ein willkommenes Ventil, um außenpolitische Signalwirkung zu entfalten und innenpolitischen Forderungen zu entsprechen, ohne die Substanz der Beziehungen in Frage zu stellen.

¹²⁴⁸ Zitiert nach Daalder und O'Hanlon, *Winning Ugly*, S.198.

¹²⁴⁹ Segbers und Zürcher, *Russland und der Kosovo-Konflikt*, S.390.

5.5 Fazit: Deutschland und das NATO-Krisenmanagement in den 1990er Jahren

5.5.1 Gestaltungswille der deutschen Politik

Die vorangegangene Analyse der deutschen Sicherheitspolitik gegenüber dem NATO-Krisenmanagement in den 1990er Jahren hat insgesamt vier Handlungsmuster identifizieren können. Erstens war die deutsche Politik im Bereich des militärischen Krisenmanagements sowohl in Bosnien als auch im Kosovo durch die Anpassung an die Politik der USA, Großbritanniens und Frankreichs geprägt. Immer dann, wenn unter diesen drei wichtigen Partnern in der Allianz Konsens bestand, passte sich die Bundesregierung auch gegen innenpolitische Widerstände an die äußeren Umstände an. Sie verknüpfte dies mit einer Strategie, die darauf abzielte, den innenpolitischen Handlungsspielraum schrittweise zu vergrößern. In anderen Situationen, in denen es zwischen Washington, London und Paris Dissens gab, zeigte sich die deutsche Politik zurückhaltend, abwartend oder nahm eine vermittelnde Position ein.

Zweitens lässt sich ein klarer Unterschied des deutschen Gestaltungswillens zwischen den abgestuften Formen des militärischen Krisenmanagements feststellen. Bei der Mitgestaltung der friedenserhaltenden Maßnahmen (*peacekeeping*) bzw. der Friedensimplementierung verhielt sich die Bonner Politik deutlich ambitionierter als im Bereich der Friedenserzwingung (*peace enforcement*). Dieser Trend zeichnete sich bereits mit der deutschen Beteiligung an der IFOR bzw. SFOR ab, wurde jedoch noch deutlicher im Zusammenhang mit der KFOR im Kosovo, wo Deutschland eine unterstützende und am Ende als *Lead Nation* in einem von fünf multinationalen Sektoren sogar eine führende Funktion übernahm. Im Bereich friedens erzwingender Maßnahmen betrieb Bonn dagegen während des bosnischen Bürgerkriegs bis 1995 eine verzögernde Politik, um einen Kampfeinsatz des Bündnisses zu verhindern. Vier Jahre später, während der Kosovo-Krise, drohte der deutsche Bundeskanzler erstmals überhaupt seit dem Ende des Kalten Krieges innerhalb der Allianz mit einem deutschen Veto, als es um die Möglichkeit eines offensiven Einsatzes von NATO-Bodentruppen ging.

Eine bedeutende Abweichung von den ersten beiden identifizierten Handlungsmustern stellte allerdings das deutsche Drängen im Frühsommer 1998 dar, als es um den Beginn der militärischen Planungen für eine Intervention der NATO im Kosovo ging. Anders als noch in Bosnien drängten Außenminister Kinkel und Verteidigungsminister Rühle teilweise stärker als ihre Bündnispartner, einschließlich der amerikanischen Regierung, für frühzeitige Planungen und ein robustes Auftreten der Allianz mit militärischen Mitteln. Dies spiegelte die Lehren aus den Erfahrungen in Bosnien wider, die gezeigt hatten, dass erst die glaubwürdige Drohung mit militärischen Zwangsmitteln ein Einlenken Belgrads bewirken konnte. Dabei sind

jedoch auch Zweifel geäußert worden, wie substantiell die deutschen Forderungen tatsächlich waren. Joachim Krause kritisiert in diesem Zusammenhang: „Mit ihrem vorzeitigen und undifferenzierten Drängen auf militärische Aktionen hatten somit die [...] westlichen (und vor allem deutschen Politiker) die Malaise der westlichen Politik noch verschärft.“¹²⁵⁰

Drittens demonstrierte die Bundesregierung im Bereich der *politischen* Dimensionen des Krisenmanagements und der Krisennachbereitung einen hohen positiven Gestaltungswillen im Sinne eigener Initiativen, der über die Zeit sogar noch bedeutend zunahm. In Bosnien engagierte sich Bonn aktiv für die Einbindung Russlands und für die sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen des Dayton-Prozesses. Im Kosovo schließlich entwickelte sich die Bundesrepublik Deutschland immer mehr zu einer europäischen Ordnungsmacht. Dies verdeutlichte das am Ende erfolgreiche deutsche Drängen auf die Einberufung der Rambouillet-Konferenz (anstelle eines von den USA geforderten NATO-Ultimatums), die Ausformulierung der fünf Forderungen der NATO, später die Veröffentlichung des Fischer-Plans sowie die Einbindung Russlands in den internationalen Verhandlungsprozess. Auch bei der Initiierung und Durchführung des Stabilitätspakts für Südosteuropa, der während des Europäischen Rates im Juni 1999 in Köln zur langfristigen Stabilisierung des Westlichen Balkans auf den Weg gebracht wurde, beanspruchte die Bundesregierung eine Führungsposition.¹²⁵¹

Das vierte Muster der deutschen Politik im Bereich des NATO-Krisenmanagements schließlich betrifft das Verhältnis zwischen Krisen- und Planungsentscheidungen. Während sich Deutschland an die Krisenentscheidungen der Allianz in Bosnien und Kosovo in der Regel – abhängig von der Politik der anderen Partner mal aktiver und mal passiver – anpasste, erwies sich die deutsche NATO-Politik im Bereich der längerfristigen Planungsentscheidungen als am Status quo orientiert. Dabei ging es um die Frage, inwiefern die Konsequenzen der jeweiligen Krisenentscheidungen in Bosnien und Kosovo durch entsprechende Planungsentscheidungen – insbesondere im Zusammenhang mit der neuen NATO-Strategie von 1999 – zur Regel erhoben werden sollten.

Diese Status quo-Orientierung zeigte sich zunächst in der Frage, inwiefern das Handeln der Allianz im Kosovo ohne Mandat des VN-Sicherheitsrates als Modellfall für zukünftiges Krisenmanagement zu betrachten sei. Wie gezeigt wurde, betrieb die Bundesregierung aus dieser Perspektive eine verzögernde Politik. Sie setzte sich stark für den Status quo ein, d.h. in aller Regel sollte es nach ihrer Auffassung kein Handeln ohne VN-Mandat geben. Dies be-

¹²⁵⁰ Krause, Deutschland und die Kosovo-Krise, S.405.

¹²⁵¹ Die deutsche Diplomatie habe „diesen Pakt erdacht, entwickelt und schließlich in der internationalen Gemeinschaft mehrheitsfähig gemacht und durchgesetzt“, so die Einschätzung von Joschka Fischer. Fischer, Die rot-grünen Jahre, S.250.

deutete, Kosovo als Präzedenzfall für die neue NATO-Strategie vom April 1999 „einzuhegen“ und eine starke Stellung des Sicherheitsrats festzuschreiben. Das gleiche gilt auch für das bis dahin gültige Selbstverständnis der Allianz als regionales Sicherheitsbündnis ohne weltpolitische Ambitionen. In beiden Fragen – nach dem VN-Mandat und der geographischen Reichweite – konnte sich die Status quo orientierte Politik in wichtigen Punkten im Planungsprozess durchsetzen, weil die überwiegende Mehrheit der europäischen NATO-Verbündeten die deutsche Position teilte.

Schließlich wurde in diesem Zusammenhang auch argumentiert, dass Außenminister Fischer während der Kosovo-Krise mehr als jeder andere westliche Politiker den Boden für eine neue Bündnisstrategie der *coercive diplomacy* bereitet hätte, die militärische und diplomatische Elemente systematisch miteinander verbindet. In der Tat mag die Verknüpfung der Militärschläge mit der von Fischer veröffentlichten politischen *Road Map* im Ergebnis ein Beispiel für eine solche Strategie gewesen sein. Allerdings war das Ergebnis nicht Teil einer vorausschauenden Politik von Beginn der Krise an, sondern wurde im Verlauf dieser Krise aus der Not heraus geboren. Die deutsche Politik formulierte nicht den Anspruch, eine neue Strategie im Bündnis begründet zu haben. Wenn es sich faktisch so verhalten haben sollte, dann war es aus deutscher Sicht zumindest nicht beabsichtigt.

5.5.2 Funktionsverständnis: Institutionelle Sicherheits- und Einflussinteressen

Aus Sicht der deutschen Regierungsakteure waren im ehemaligen Jugoslawien keine unmittelbaren Sicherheitsinteressen im Sinne des Schutzes der territorialen Integrität, der politischen Grenzen und der politischen Unabhängigkeit berührt. Solche Sicherheitsinteressen lassen sich weder plausibel darstellen, noch haben deutsche Entscheidungsträger sich darauf zur Rechtfertigung ihres Handelns berufen. Etwas anders verhält es sich bei den mittelbaren Sicherheitsinteressen, d.h. der Abwendung politischer und/oder wirtschaftlicher Risiken von Deutschland. Hier lassen sich zwei Motive identifizieren, die in der außen- und sicherheitspolitischen Diskussion eine prominente Rolle gespielt haben: Erstens die Problematik der Bürgerkriegsflüchtlinge und zweitens die Gefahr eines regionalen Dominoeffekts der Konfliktausweitung. Die Erfahrungen des Bosnienkrieges in der ersten Hälfte der 1990er Jahre haben diesen Risikofaktoren während der Kosovo-Krise zudem zusätzliches Gewicht gegeben.¹²⁵²

¹²⁵² Vgl. Clement, Rolf (2007), „Auslandseinsätze und die Transformation der Bundeswehr,“ in: Jäger, Thomas; Höse, Alexander und Oppermann, Kai (Hrsg.), Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.123-40, hier: S.128.

Insbesondere in der ersten Jahreshälfte 1998 war die Flüchtlingsproblematik in der deutschen Bewertung der Kosovo-Krise von Bedeutung. Außenminister Kinkel mahnte frühzeitig, dass Deutschland ein besonderes Interesse an der Stabilisierung der Lage im Kosovo habe, da in der Bundesrepublik zu diesem Zeitpunkt bereits rund 140.000 albanische Flüchtlinge aus Kosovo sowie weitere 150.000 Albaner mit einer Aufenthaltserlaubnis lebten. In einem internen Bericht des Auswärtigen Amtes wurde darüber hinaus auf die Gefahr hingewiesen, dass auf Bundesgebiet lebende Führer der Kosovo-Albaner eine Intensivierung des bewaffneten Widerstandes in ihrer Heimat planten.¹²⁵³

Der zweite mittelbare sicherheitspolitische Faktor betraf die Möglichkeit eines destabilisierenden Dominoeffekts, der ausgehend vom Kosovo zunächst auf Albanien und Mazedonien, dann auch auf Kroatien, Slowenien, Ungarn, Rumänien und Bulgarien, sowie schließlich auch auf die NATO-Partner Türkei und Griechenland übergreifen könnte.¹²⁵⁴ Auch dieses Motiv prägte die deutsche Kosovo-Politik. So heißt es in einer als dringend eingestuften Ministervorlage des Auswärtigen Amtes vom 7. Juni 1998:

„Für eine Kosovo-Verhandlungslösung steht die Uhr auf fünf vor zwölf. Mit jedem Tag wächst die Radikalisierung der Kosovo-Albaner, wird die Position [des gemäßigten Albaner-Führers] Rugovas schwächer und steigt die Gefahr eines länger dauernden militärischen Konflikts einschließlich wachsender Flüchtlingsströme. Die tatsächlichen und potentiellen destabilisierenden Auswirkungen der Eskalation im Kosovo auf die Nachbarstaaten, insbesondere auf Albanien und Mazedonien, sind ebenfalls beunruhigend.“¹²⁵⁵

Auch Außenminister Fischer hatte die Gefahr eines regionalen Konfliktübergreifens deutlich vor Augen, eine Gefahr, die seiner Meinung nach von einem „großserbischen Nationalismus“ ausging, der wiederum der Geburtshelfer eines „großalbanischen Nationalismus“ zu werden drohe:

„Dies würde zuerst Mazedonien zerreißen. Zugleich würde durch die Kosovaren dauerhaft eine Quelle der Gewalt in Europa geschaffen, das Ferment eines großalbanischen Nationalismus. Das hätte Konsequenzen für Bulgarien, für Griechen-

¹²⁵³ Vgl. NZZ (8.3.1998), Deutsch-amerikanische Warnungen an Belgrad. Auch Innenminister Kanther warnte die Bundesregierung vor drohenden innenpolitischen Problemen und sprach sich für eine „regionale Lösung“ für die Flüchtlinge aus, um einen Zustrom nach Deutschland zu verhindern. Der Spiegel (25/1998), Kehr um, Milosevic!

¹²⁵⁴ Nicht zuletzt gab es auch die Sorge, dass die bereits erreichten Fortschritte in Bosnien wieder gefährdet werden könnten. Vgl. beispielsweise den Redebeitrag Joschka Fischers in: Deutscher Bundestag, 50 Jahre Atlantisches Bündnis. Plenarprotokoll vom 22. April 1999, S.2777 sowie Kamp, Die NATO nach Kosovo, S.721.

¹²⁵⁵ Zitiert nach Gunter Hofmann in: Die Zeit (12.5.1999), Wie Deutschland in den Krieg geriet.

land und die gesamte Region. Ich rede hier keiner Dominotheorie das Wort. Aber die Revision der ethnischen Landkarte wird massive politische Folgen haben.“¹²⁵⁶

Die relative Passivität der deutschen Politik im Bereich des militärischen Krisenmanagements war auch Ausdruck der besonderen innenpolitischen und verfassungsrechtlichen Beschränkungen in der Bundesrepublik Deutschland. Zugleich verdeutlichte sie jedoch, dass die NATO aus Sicht der Akteure in Bonn bzw. Berlin hier - im Sinne ihrer spezifisch-militärischen Funktion der Abschreckung und Zwangsausübung – nur einen untergeordneten Stellenwert hatte. Mit anderen Worten: Als militärisches Instrument taugte sie aus deutscher Sicht nicht dazu, die Fluchtbewegungen oder die Gefahr einer Konfliktausweitung nachhaltig zu kontrollieren. Eine Festschreibung des NATO-Krisenmanagements mit globaler Reichweite und ohne Kontrolle durch den VN-Sicherheitsrat entsprach folglich noch weniger der Wahrnehmung deutscher Sicherheitsinteressen.¹²⁵⁷ Dennoch ist zu verzeichnen, dass sich diese Wahrnehmung in Deutschland während der Kosovo-Krise unter dem Eindruck der Ereignisse in den Jahren zuvor ein Stück weit zu relativieren begann. Das deutsche Drängen auf ein robusteres Auftreten der NATO im Sommer 1998 läßt sich nur vor diesem Hintergrund verstehen. Das bedeutet, dass die Bundesregierung im Kosovo erstmals ausdrücklich anerkannte, dass die Androhung militärischen Zwangs unter bestimmten Bedingungen ein erster notwendiger Schritt auf dem Weg zu einer politischen Lösung sein kann. Berlin sah diese Bedingungen 1998 und 1999 im Kosovo als erfüllt an.

Darüber hinaus zeigte die Analyse in diesem Kapitel, dass die Bundesregierung den militärischen Beitrag der Bundeswehr immer als ein Mittel der Einflussnahme betrachtet und auch genutzt hat. Dies gilt für alle drei Ebenen des Einflussbegriffs, wenngleich mit unterschiedlichen Ausprägungen. Auf der Ebene der allianzinternen Ressourcen und Dienstposten (*control over resources*) – also der jeweiligen Führungsstäbe und der permanenten Militärstruktur der NATO – hat die Bundesregierung stets auf angemessene Repräsentanz gedrängt. Dies galt in Bosnien zunächst für den Kommandeur des logistischen Bereichs der IFOR in Kroatien, später im Rahmen der SFOR für den einflussreichen Posten des Chefs des Stabes, für die deut-

¹²⁵⁶ Interview mit Außenminister Fischer in : Die Zeit (15.4.1999), Serbien gehört zu Europa. Hanns Maull und Bernhard Stahl weisen darauf hin, dass die Annahme eines „apokalyptischen Dominoeffekts“ nicht immer auf einer nüchternen Analyse der regionalen Verhältnisse beruhte und somit die Möglichkeit einer Wahrnehmungsverzerrung seitens der politischen Akteure bestehe. Maull und Stahl, *Durch den Balkan nach Europa?* S.101. Unabhängig davon, ob „objektiv“ begründet oder nicht, hatte die Befürchtung einer regionalen Ausweitung des Kosovo-Konfliktes Einfluss auf die deutsche Politik.

¹²⁵⁷ Eine globalere Ausrichtung der Allianz – zumal ohne Rückbindung an ein legitimierendes Mandat der Vereinten Nationen – barg aus deutscher und europäischer Sicht die Gefahr des *Entrapment*, also der Möglichkeit in einen amerikanisch dominierten Konflikt (etwa am Persischen Golf) hineingezogen zu werden. Darüber hinaus hätte dieses Szenario mittelfristig die militärpolitische Dominanz der USA und damit die Marginalisierung der europäischen Bündnispartner noch weiter verschärft.

sche Beteiligung an den Führungsstäben der Alliierten Streitkräftekommandos in der Folge des Brüsseler NATO-Gipfels im Januar 1994 und für eine stärkere deutsche Vertretung in den Strukturen des Regionalkommandos AFSOUTH. Auch im Prozess der Neuordnung der NATO-Kommandostruktur, die nach fünfjährigen Vorbereitungen schließlich im September 1999 in Kraft trat, setzte sich die Bundesregierung – und hier insbesondere Verteidigungsminister Scharping – stark für eine hochrangige Repräsentanz Deutschlands ein.¹²⁵⁸ Dabei argumentierten die deutschen Vertreter explizit mit den eigenen militärischen Beiträgen zum Krisenmanagement der Allianz auf dem Balkan.¹²⁵⁹

Die anfängliche Zurückhaltung bei der Besetzung des zweiten Kommandeurs der KFOR mit dem deutschen General Klaus Reinhardt hat jedoch verdeutlicht, dass die Bonner Sicherheitspolitik zwar auf angemessene Repräsentation in den militärischen Strukturen der NATO gedrängt hat, gleichzeitig jedoch auch vor einer exponierten Führungsposition und den daraus folgenden finanziellen und politischen Konsequenzen zunächst zurückschreckte. Außerdem darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die Bundesrepublik bereits während der Zeit des Kalten Krieges einflussreiche Posten in der NATO besetzen konnte. So war der stellvertretende Oberbefehlshaber (D-SACEUR) bereits zwischen 1978 und 1993 durchgängig ein deutscher General. Von 1988 bis 1994 stellte Deutschland darüber hinaus mit Manfred Wörner sogar den Generalsekretär der Allianz zu einer Zeit, als sich die Bundeswehr noch nicht an Militäreinsätzen *out-of-area* beteiligte. Daraus lässt sich schließen, dass die Besetzung wichtiger Posten für sich genommen keine treibende Kraft der deutschen Sicherheitspolitik im Bereich des NATO-Krisenmanagements war. Vielmehr machte umgekehrt die zunehmende Beteiligung der Bundeswehr an den militärischen Missionen eine angemessene Repräsentanz deutscher Offiziere in den entsprechenden NATO-Strukturen erforderlich, um den eigenen Interessen im Operationsraum Gehör verschaffen zu können.

¹²⁵⁸ Vgl. Weisser, Sicherheit für ganz Europa, S.168-69; Wiesmann, Klaus (2003), Die vielleicht letzte Chance der NATO. Die Umsetzung der Prager Gipfelentscheidung, SWP-Studie, 2003/S21, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik.

¹²⁵⁹ Vgl. FAZ (17.12.1998), Streit um neue Nato-Kommandostruktur. Wer wird Befehlshaber im künftigen Bereich Europa-Nord? Haftendorn, Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung, S.307. Das Ergebnis der neuen Kommandostruktur kommentierte Scharping wie folgt: „Entscheidend war nicht so sehr, dass wir die Zahl der Hauptquartiere deutlich verringerten, die Führung strafften und damit eine effizientere, auch kostengünstigere Führung der NATO-Streitkräfte erreichten. Wichtiger war mir eine nach langen Gesprächen am Ende mit [NATO-Generalsekretär] George Robertson gefundene Vereinbarung, wonach entscheidende Führungspositionen (darunter der für die europäische Sicherheitspolitik so wichtige Stellvertreter des NATO-Oberbefehlshabers) in Zukunft zwischen Großbritannien und Deutschland rotieren sollten.“ Scharping, Wir dürfen nicht wegsehen S.41. Darüber hinaus unterstrich Scharping, dass die Bundeswehr an der neuen Kommandostruktur des Bündnisses „in erheblichem Umfang, darunter mit mehr als zwanzig Spitzenposten, beteiligt [ist] – verstärkt auch in der besonders krisenanfälligen Südregion.“ Scharping, Rede an der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg am 8. September 1999.

Auf der zweiten Ebene des hier zugrunde liegenden Einflussbegriffs, also der Kontrolle über Politikergebnisse (*control over outcomes*), lässt sich der Zusammenhang zwischen der Beteiligung Deutschlands am militärischen Krisenmanagement einerseits und den Einflussmöglichkeiten Bonns auf die europäische und internationale Balkan-Politik andererseits deutlicher nachzeichnen. Dies gilt für den Dayton-Prozess am Ende des bosnischen Bürgerkriegs ebenso wie für die politischen Initiativen Außenminister Fischers zur Lösung der Kosovo-Krise einige Jahre später. Der eigene militärische Beitrag war nicht der einzige Faktor, der die deutschen Einflussmöglichkeiten auf die europäische und internationale Ordnungspolitik gegenüber den Entwicklungen im ehemaligen Jugoslawien bestimmte. Dennoch wurde der Zusammenhang von den politischen Akteuren als relevant wahrgenommen. So stellte der damalige Bundeskanzler Schröder mit Blick auf die Kosovo-Krise fest: „Nur weil wir im Bündnis solidarisch waren, hatten wir die Möglichkeit, unseren Beitrag zu einer politischen Lösung zu leisten.“¹²⁶⁰ In ähnlicher Weise sah es Verteidigungsminister Scharping: „Wer sich nicht an der Krisenbewältigung beteiligen kann, weil er nicht über angemessene und geeignete Streitkräfte verfügt, hat auch keine Chance, zur Beilegung des Konflikts und zur politischen Gestaltung beizutragen.“¹²⁶¹ Der Umstand, dass Bonn sich bei entsprechendem Konsens der Partner zunehmend gleichwertig am NATO-Krisenmanagement beteiligte, war folglich Ausdruck der politisch gewollten Entwicklung vom „stillen Teilhaber“ in Bosnien zur regionalen Ordnungsmacht im Kosovo.

Aus Sicht des theoretischen Analyserahmens dieser Arbeit muss jedoch einschränkend festgestellt werden, dass *die NATO als Institution* bei der politischen Bewältigung der Jugoslawienkrisen zumeist eine eher untergeordnete Rolle spielte. Das bedeutet, dass die Handelnden auf die allgemeine Allianzfunktion der gegenseitigen Konsultation, Information und der kollektiven Entscheidungsfindung nicht oder nur sporadisch zurückgriffen. So fanden wesentliche politische Konsultationen während der Bosnienkrise in der Kontaktgruppe statt. Während der Kosovo-Krise fanden die wichtigen Vorabstimmungen in dem informellen Forum der Quint statt, in dem neben Deutschland noch die USA, Frankreich, Großbritannien und Italien vertreten waren. Gegen Ende der Krise geriet dann die G-8 in den Mittelpunkt des Prozesses. In allen Fällen hatte Deutschland sich stark für die Nutzung dieser alternativen, wenig oder gar nicht institutionalisierten Foren eingesetzt. Dennoch blieb die NATO die einzige Organisation, die zur Planung und Durchführung des gemeinsamen militärischen Krisenmanagements in

¹²⁶⁰ Schröder, Gerhard (2.9.1999), „Rede zur offiziellen Eröffnung des Sitzes der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik am 2. September 1999 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2002) 1999(55).

¹²⁶¹ Scharping, Rede an der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg am 8. September 1999.

der Lage war. Zudem darf nicht unterschlagen werden, dass das Bündnis mit seinen eingespielten Regeln und institutionellen Mechanismen unverzichtbar blieb, um für den im informellen Rahmen gefundenen Konsens auch die notwendige Unterstützung aller anderen Partner zu sichern.

Auf der dritten Ebene schließlich bezieht sich der Einflussbegriff weniger auf die gezielte Steuerung politischer Prozesse im Zusammenhang mit den Jugoslawienkrisen, sondern allgemein auf die Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Bündnispartner im Rahmen der allgemeinen Institutionenfunktion (*control over actors*). Auch auf dieser Ebene setzte die Bundesregierung ihre militärischen Beiträge gezielt als Einflussmittel ein. Deutlich wurde dieses Motiv insbesondere im Verhältnis zu den Vereinigten Staaten, deren Handlungsoptionen trotz ihrer dominanten politischen und militärischen Stellung durch bündnispolitische Zwänge zumindest eingeschränkt waren, wie auch Andrew Denison bemerkt: „[...] [W]hile the USA undoubtedly is the alliance’s dominant player, even it has to compromise and modify its decisions if alliance unity is to be maintained.“¹²⁶² Gleichzeitig ließ die Kosovo-Krise allerdings auch Zweifel an der langfristigen Tragfähigkeit des amerikanischen Engagements in Europa aufkommen und führte unter anderem zu verstärkten Anstrengungen im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU.¹²⁶³

Neben der Einbindung eines bestimmten Partners zielte diese Form der Einflussnahme allgemein auf Ein- und Anbindung aller Mitgliedstaaten im Sinne der Verhinderung von Re-Nationalisierungstendenzen in den Außen- und Sicherheitspolitiken dieser Länder. Aus dieser Perspektive war der Erhalt der allgemeinen Allianzfunktion im Sinne des gemeinsamen Konsultierens und Handelns ein wesentlicher Grund für die Bereitstellung deutscher militärischer Beiträge. Denn die allgemeine Funktion der NATO wurde durch die Ereignisse in Bosnien und später im Kosovo gefährdet: „The war in Kosovo, like the previous wars in the former Yugoslavia, perceived by Berlin as [a] threat[] to those institutions, conjuring the dangers of a re-nationalization of European politics.“¹²⁶⁴

¹²⁶² Anderson, *Air Strike*, S.200.

¹²⁶³ Vgl. Kupchan, Charles A. (2000), „Kosovo and the Future of U.S.Engagement in Europe: Continued Hegemony or Impending Retrenchment?“ in: Martin, Pierre und Brawley, Mark R. (Hrsg.), *Alliance Politics, Kosovo, and NATO’s War: Allied Force or Forced Allies?* New York, Palgrave, S.75-89, hier: S.76.

¹²⁶⁴ Maull, *Germany and the Use of Force*, S.72. Vgl. auch Anderson, *Air Strike*, S.190. Der institutionalistische Analyserahmen der Arbeit bietet keine Antwort auf die Frage, warum die NATO überhaupt erst in diese Glaubwürdigkeitsfalle geraten konnte, obwohl aus rationalistischer Sicht überhaupt keine unmittelbaren Sicherheitsinteressen der Bündnispartner betroffen waren. Vgl. hierzu Meyer und Schlotter, *Die Kosovo-Kriege 1998/1999*, S.3 und S.25. Die Analyse legt nahe, dass die NATO, und mit ihr auch die deutsche Sicherheitspolitik, in Bosnien zunächst unwillig, langsam und inkrementell zu einem immer stärkeren militärischen Engagement übergegangen ist, ein Prozess der gerade für Deutschland auch nicht beabsichtigte Konsequenzen hatte. Ein wichtiger treibende Faktor in dieser schrittweisen Ausweitung des militärischen Engagements waren nicht unmittelbare Sicherheitsinteressen, sondern humanitäre und moralische Motive. Es wurde auch darauf hingewiesen, dass im Kosovo die Erfahrungen des bosnischen Bürgerkriegs wenige Jahre

In diesem Punkt wird die historische Dimension der Wahrnehmung nationaler Sicherheitsinteressen besonders deutlich, die dazu führte, dass Bündnisfähigkeit und Bündnissolidarität von der deutschen Politik in den Rang der Staatsräson erhoben wurden. Naumann beschreibt die *nach innen gerichtete Funktion* der kollektiven Verteidigung und des militärischen Krisenmanagements. Ihm zufolge trägt kollektive Risikovorsorge wesentlich dazu bei,

„Rückfälle in nationale Verteidigung [zu] verhindern und Solidarität zu fördern. Vor dem Hintergrund der Tragik europäischer Geschichte dieses Jahrhunderts, in der überzogener Nationalismus sicherlich eine der entscheidenden Gründe war, die zu Kriegen führten, ist kollektive Verteidigung als institutionalisierte Überwindung von Nationalismus im sensitiven Bereich der Verteidigung zu betrachten und allein deshalb ein substantieller und erhaltenswerter Beitrag zur Stabilität Europas.“¹²⁶⁵

Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass es auf allen Ebenen der Einflussnahme einen Zusammenhang mit dem deutschen Beitrag zum militärischen NATO-Krisenmanagement gab, der auch von den Regierungsakteuren entsprechend wahrgenommen wurde. Damit bestätigt sich ein Befund, den Michael Berndt bereits für die deutsche Militärpolitik in der ersten Hälfte der 1990er Jahre hervorgehoben hatte:

„Während Militärpolitik für die alte Bundesrepublik [vor 1990] als Mittel der Sicherheitspolitik dem Ziel folgte, militärisch-territoriale Sicherheit für die Bundesrepublik zu erreichen, folgte sie als Mittel der Außenpolitik [nach 1990] dem Ziel, über die Strategie der zwischenstaatlichen Kooperation die Souveränitätsrechte der Bundesrepublik auszubauen und Handlungsspielraum gegenüber und Einflussmöglichkeiten auf die Kooperationspartner zu gewinnen. Gerade diese These wurde in der bisherigen Literatur zur bundesdeutschen Außen- und Sicherheitspolitik kaum diskutiert.“¹²⁶⁶

Berndt leitete seine Schlussfolgerungen in erster Linie aus der Analyse außenpolitischer Grundsatzdokumente und –reden ab. Die vorliegende Untersuchung bestätigt sie auf der Basis des tatsächlichen Verhaltensmusters der deutschen Politik gegenüber dem Krisenmanagement der NATO auf dem Balkan in den 1990er Jahren. Der Gestaltungswille der deutschen Sicherheitspolitik richtete sich demnach vorrangig auf die Bewahrung und auf den Ausbau der politischen Einflussmöglichkeiten innerhalb und ausserhalb der allgemeinen Funktion des Bündnisses. Dazu war der militärische Beitrag der Bundeswehr ein wesentliches Mittel. Die spezi-

zuvor einen wesentlichen Faktor darstellten. Auch den Akteuren in Deutschland war klar geworden, dass sich die Politik des serbischen Präsidenten nicht ohne die glaubwürdige Androhung von Gewalt würde beeinflussen lassen.

¹²⁶⁵ Naumann, Rolle und Aufgabe der NATO nach dem Gipfel 1999 und erste Erfahrungen aus dem Kosovo-Konflikt, S.176.

¹²⁶⁶ Berndt, Deutsche Militärpolitik in der 'neuen Weltunordnung', S.226.

fisch-militärische Bündnisfunktion der Abschreckung und der Ausübung von Zwang stand für sich genommen dagegen nicht im Fokus. Kooperative Sicherheit und nicht militärische Interventionsfähigkeit war zumindest in Bosnien noch die Devise der deutschen Politik.¹²⁶⁷ Die Untersuchung hat allerdings gezeigt, dass die Kosovo-Krise möglicherweise erste Signale eines veränderten Funktionsverständnisses auf deutscher Seite erkennen lässt.

5.5.3 Analyse der bürokratischen Politik

Im Rahmen der Untersuchung ließen sich einige systematische Positionsunterschiede zwischen den relevanten Akteuren bzw. Ministerien in Deutschland identifizieren, die auch auf unterschiedliche bürokratische Interessenwahrnehmungen zurückzuführen sind. So kamen die wesentlichen Impulse für die Neuausrichtung der NATO und damit auch der Bundeswehr in Richtung militärisches Krisenmanagement zunächst aus dem Bundesverteidigungsministerium. Hier trat insbesondere Minister Rüge in Erscheinung, während das Auswärtige Amt und der Bundeskanzler aus anderen innen- und außenpolitischen Gründen noch Zurückhaltung übten.

Ein weiterer Unterschied offenbarte sich in der Frage nach dem Verhältnis zwischen der NATO und den Vereinten Nationen. Unterschiedliche Positionen dazu bildeten den Hintergrund des Streits um das so genannte Zwei-Schlüsselsystem in Bosnien, in dem es folglich nicht ausschließlich um taktische Fragen des militärischen Krisenmanagements ging. Hier war es erneut der Verteidigungsminister, der sich früh und am deutlichsten für eine möglichst unabhängige Stellung der NATO gegenüber den Vereinten Nationen aussprach. Wenige Jahre später wiederholte sich der Streit um das Verhältnis der beiden Organisationen in Gestalt der Diskussion um die Notwendigkeit eines Mandats des Sicherheitsrats für ein militärisches Eingreifen der Allianz im Kosovo. In Deutschland zeigte sich ein ähnliches Muster wie zuvor: Der Verteidigungsminister trat – gemeinsam mit seinen NATO-Kollegen – als erster für die Möglichkeit eines möglichst ungebundenen Handelns der Allianz ein, eine Position, die auch der sozialdemokratische Verteidigungsminister Rudolf Scharping im Zusammenhang mit der

¹²⁶⁷ Michael Meimeth kommt im Zusammenhang mit der Einbindung der Bundeswehr in multinationale Verbände zu einem ähnlichen Urteil, wenn er schreibt, dass diese Einbindung für die Bundesregierung eher symbolischen Wert besaß und sich weniger an militärischen Notwendigkeiten orientierte. Die Bundeswehr werde in erster Linie als ein Instrument der internationalen Einbindung Deutschlands gesehen. Meimeth, Michael (2002), „Sicherheitspolitik zwischen Nation und Europa - Deutsche und französische Perspektiven,“ in: Meimeth, Michael und Schild, Joachim (Hrsg.), Die Zukunft von Nationalstaaten in der europäischen Integration - Deutsche und französische Perspektiven, Opladen, Leske und Budrich, S.231-47, hier: S.243-44.

Neuformulierung der NATO-Strategie im April 1999 beibehielt.¹²⁶⁸ Bemerkenswert dabei ist die Ähnlichkeit der Positionen der beiden Verteidigungsminister Rühle und Scharping trotz unterschiedlicher Parteizugehörigkeiten.

Für die genannten Differenzen waren mehrere Faktoren verantwortlich. Anfang der 1990er Jahre bekam die militärische Führung der Bundeswehr den drohenden Bedeutungsverlust der Bundesrepublik in der NATO im Falle einer fortdauernden Nichtbeteiligung an der neuen Aufgabe des Krisenmanagements besonders deutlich zu spüren. Darüber hinaus war das Bündnis aus Sicht der Militärs das einzig wirksame Forum, das ihnen Möglichkeiten der Einflussnahme und der internationalen Repräsentanz bot, während den anderen Regierungsakteuren auch andere internationale Foren offen standen. Dieser Faktor wurde schließlich verstärkt durch den Umstand der besonderen „NATO-Sozialisierung“ der Bundeswehr während der Zeit des Kalten Krieges, denn anders als die anderen Armeen in Europa und Nordamerika blieb die Bundeswehr auch in Friedenszeiten vollständig in die Allianzstrukturen eingebettet. Schließlich kamen auch spezifisch militärische Denkweisen zum Tragen, welche die Offiziere der Bundeswehr mit den Militärs anderer NATO-Staaten teilen. Dazu zählt insbesondere der Wunsch nach einem klaren und durchsetzbaren politischen Mandat und nach einer möglichst eindeutigen Befehlskette.

Der Vergleich zwischen den sicherheitspolitischen Entscheidungsprozessen in Bosnien und im Kosovo deutet jedoch darauf hin, dass sich die bürokratischen Differenzen im Verlauf der 1990er Jahre deutlich abgeschwächt haben, nachdem die Grundsatzdebatten um die deutschen Auslandseinsätze politisch zunächst ausgefochten waren.

¹²⁶⁸ Im konkreten Krisenfall sahen sich Außenminister und Bundeskanzler im Sommer 1998 unter dem Druck der USA und der Ereignisse gezwungen, ihre ursprüngliche Forderung nach einem VN-Mandat aufzugeben. Dagegen setzte sich die Bundesregierung unter Federführung von Außenminister Fischer gemeinsam mit anderen europäischen Regierungen damit durch, die Stellung des VN-Sicherheitsrates beim NATO-Krisenmanagement in dem neuen Strategiedokument zu stärken.

6. Kapitel

Das transatlantische Verhältnis

und der Wandel der NATO nach dem 11. September 2001

6.1 Die Terroranschläge in den USA als sicherheitspolitische Zäsur

Es besteht kein Zweifel daran, dass die Terroranschläge vom 11. September 2001 eine Zäsur für die internationale Politik bedeuteten. Sie führten zu einer umfassenden Neuorientierung der amerikanischen und europäischen Sicherheitspolitik, die sich nachhaltig auf die Nordatlantische Allianz auswirkte und deren weiteren Transformationsprozess maßgeblich prägte. Ähnlich wie beim Krisenmanagement in den 1990er Jahren vollzog sich dieser Prozess sowohl in Form von Krisen- als auch von Planungsentscheidungen des Bündnisses. Am Anfang stand der Beschluss der Mitgliedstaaten zur militärischen Beteiligung am Kampf gegen den Terrorismus unter Führung der USA. Auch wenn das Bündnis als Ganzes hier zunächst noch keine substantielle Funktion hatte, führten die Entwicklungen zu einer grundlegenden, konzeptionellen Neuorientierung in der NATO, die sich am besten mit dem Begriff der „Globalisierung“ ihrer strategisch-geographischen Ausrichtung beschreiben lässt. Der Transformationsprozess der Allianz stand zudem unter den Vorzeichen der transatlantischen Krise im Vorfeld der amerikanischen Irak-Intervention im Frühjahr 2003. Die konzeptionell-planerischen Schlussfolgerungen dieser Krise für die NATO zeichneten sich bis zum Ende des Untersuchungszeitraums dieser Arbeit allerdings erst vage ab. Erkennbar ist jedoch das Bestreben in der Organisation und unter den Mitgliedstaaten, die politische Dimension der Zusammenarbeit wieder zu stärken. In einem positiven Szenario könnte daraus mittelfristig die zeitgemäße Anpassung des strategischen Konzepts vom April 1999 resultieren.

Die deutsche Politik hat in diesem Prozess drei verschiedene Phasen durchlaufen.¹²⁶⁹ Die von Bundeskanzler Gerhard Schröder unmittelbar nach dem 11. September 2001 erklärte „uneingeschränkte Solidarität“ erstreckte sich auf die Krisen- und auf die Planungsentscheidungen innerhalb und außerhalb der Allianz (Abschnitte 6.2. und 6.3.). Ihr folgte die deutsche Oppositionsführerschaft gegen die amerikanische Irak-Politik, die sich bereits seit Anfang 2002 abzeichnete (Abschnitt 6.4.). Die deutsche Ablehnung dieser Politik hatte ihren Ursprung nicht in den oft unterstellten wahltaktischen Motiven des deutschen Kanzlers vor den Bundestagswahlen im Herbst 2002 oder in einem neuen deutschen Sonderweg. Sie basierte vielmehr sondern auf grundsätzlichen Differenzen mit der Führungsmacht USA über zentrale Fragen

¹²⁶⁹ Diese Phasen waren jedoch zeitlich verschränkt und lassen sich chronologisch daher nicht scharf abgrenzen.

der internationalen Ordnung im Allgemeinen und der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen (MVW) im Besonderen. Nach der Krise war die Bundesregierung sichtlich um eine Begrenzung des transatlantischen Schadens bemüht und lancierte in der dritten Phase einige Initiativen, um die politische Dimension im Bündnis im Sinne der Konsultation unter den Bündnispartnern wieder zu stärken (Abschnitt 6.5.). Entsprechend der zentralen Fragestellung dieser Arbeit werden die Handlungsmuster der deutschen Politik im Transformationsprozess der NATO nach dem 11. September 2001 im Folgenden beschrieben und im Fazit dieses Kapitels anhand der Motive der institutionellen Sicherheits- und Einflusswahrung analysiert (Abschnitt 6.6.). Soweit die Quellenlage dies zulässt, werden auch Unterschiede und Gemeinsamkeiten der bürokratischen Akteure in der deutschen Sicherheitspolitik in dieser Zeit herausgearbeitet.

6.2 Internationale Solidarisierung und Krisenentscheidungen der Bündnispartner

6.2.1 „Uneingeschränkte Solidarität“ und die Ausrufung des Bündnisfalls der NATO

Unter dem Eindruck der völligen Zerstörung der beiden Türme des *World Trade Centers* und eines Teils des Pentagons durch den koordinierten Einsatz ziviler Verkehrsmaschinen als „fliegende Bomben“ erlebte die Welt eine Welle der Solidarität mit den Vereinigten Staaten, die zumindest in Europa beinahe uneingeschränkt schien. Noch am Tag der Angriffe und bevor sich die deutsche Innenpolitik mit den Ereignissen beschäftigen konnte, verurteilten alle Vertreter der 19 Mitgliedstaaten der Nordatlantischen Allianz die „barbarischen Akte“ und forderten eine Intensivierung des Kampfes gegen den Terrorismus.¹²⁷⁰ Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen verabschiedete bereits einen Tag später eine folgenreiche Resolution. Noch bevor die genaue Identität der Attentäter und der Hergang und Hintergrund der Tat geklärt waren nahm der Sicherheitsrat bereits die Legitimierung militärischer Reaktionen auf die terroristischen Angriffe vorweg. Er stuft die Anschläge als eine Bedrohung des internationalen Friedens und der Sicherheit ein, betonte, „that those responsible for aiding, supporting or harbouring the perpetrators, organizers and sponsors of these acts will be held accountable“ und unterstrich auf dieser Grundlage „its readiness to take all necessary steps to respond to

¹²⁷⁰ NATO, Statement by the North Atlantic Council (11.9.2001).

the terrorist attacks of 11 September“. Gleichzeitig wurde auch ausdrücklich das Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung nach Artikel 51 der VN-Charta bekräftigt.¹²⁷¹ In einer Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag am selben Tag erklärte Bundeskanzler Schröder die „uneingeschränkte Solidarität“ Deutschlands gegenüber den Vereinigten Staaten und charakterisierte die Anschläge als eine „Kriegserklärung gegen die gesamte zivilisierte Welt“.¹²⁷² Während einer oft als historisch bezeichneten Sitzung des Nordatlantikrates vom 12. September beschlossen die NATO-Botschafter nach einer mehrstündigen Sitzung erstmals in der Geschichte der Organisation die Ausrufung des Bündnisfalls nach Artikel 5 des Washingtoner Vertrages. Dieser Beschluss stand zunächst noch unter dem Vorbehalt, dass die Angriffe tatsächlich von Außen geführt wurden.¹²⁷³ In kürzester Zeit und ohne große öffentliche Debatte hatten sowohl der VN-Sicherheitsrat als auch der Nordatlantikrat einen Präzedenzfall für eine erweiterte Definition dessen geschaffen, was einen bewaffneten Angriff ausmachen kann.¹²⁷⁴ Auch terroristische Akte konnten nun grundsätzlich den Verteidigungsfall auslösen und entsprechende militärische Gegenmaßnahmen legitimieren.¹²⁷⁵ Noch bei der Formulierung des strategischen Konzepts von 1999 hatte die NATO den Terrorismus lediglich im Zusammenhang mit Artikel 4, also unterhalb der Schwelle der kollektiven Verteidigung, erfasst.¹²⁷⁶ Diese Trennung wurde nun mit der Entscheidung vom 12. September *de*

¹²⁷¹ United Nations Security Council (12.9.2001), Resolution 1368 (2001), S/RES/1368, New York. Bemerkenswert dabei ist, dass es sich hier um eine doppelte Legitimierung militärischer und nichtmilitärischer Zwangsmittel handelte.

¹²⁷² Schröder, Gerhard (12.9.2001), „Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder zu den Anschlägen in den Vereinigten Staaten von Amerika vor dem Deutschen Bundestag am 12. September 2001 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2001(58-1).

¹²⁷³ Im Wortlaut der Erklärung heißt es: „The Council agreed that if it is determined that this attack was directed from abroad against the United States, it shall be regarded as an action covered by Article 5 of the Washington Treaty, which states that an armed attack against one or more of the Allies in Europe or North America shall be considered an attack against them all.“ NATO, Statement by the North Atlantic Council (12.9.2001).

¹²⁷⁴ Vgl. Gordon, Philip H. (2001/2002), „NATO After 11 September,“ in: *Survival* 43(4), S.89-106, hier: S.92; de Nevers, Renée (2007), „NATO's International Security Role in the Terrorist Era,“ in: *International Security* 31(4), S.34-66, hier: S.37. Auch Bundeskanzler Schröder sah – zumindest rückblickend – den Präzedenzcharakter dieser Entscheidungen, die „auch neues internationales Recht“ gesetzt hätten. Schröder, Entscheidungen, S.174.

¹²⁷⁵ Die völkerrechtliche Diskussion über die Interpretation der Selbstverteidigung gegen terroristische Angriffe war damit jedoch keineswegs beendet. Einigkeit herrscht im Gegenteil darüber, dass nicht jeder terroristische Anschlag das Recht auf Selbstverteidigung in den internationalen Beziehungen nach sich zieht. So wird argumentiert, dass „jedenfalls ein Völkerrechtssubjekt den bewaffneten Angriff durchgeführt haben muss, bzw. die Akte einem Staat oder anderen Subjekt des Völkerrechts zurechenbar sein müssen. Will man dabei nicht so weit gehen und Terroristen selbst als Völkerrechtssubjekte ansehen, so müsste nach klassischem Verständnis von Artikel 51 UN-Charta der Angriff jedenfalls in einer rechtlich relevanten Weise einem Staat zuzuordnen sein.“ Hobe, Stephan und Kimminich, Otto (2004), Einführung in das Völkerrecht (8. Auflage), Tübingen und Basel, A. Francke Verlag, S.320-21.

¹²⁷⁶ Vgl. Wiesmann, Die vielleicht letzte Chance der NATO.

facto aufgehoben.¹²⁷⁷ „For the first time, [...] NATO formally accepted that a terrorist attack could be included within the framework of Artikel 5“, so die Bewertung des türkischen NATO-Botschafters kurz nach der Entscheidung.¹²⁷⁸

Die relativ rasche Entscheidung des Nordatlantikrates kam zweifellos unter dem Eindruck der schockierenden Ereignisse vom Vortag zustande. Sie wurde zudem mit Nachdruck von NATO-Generalsekretär George Robertson betrieben, da er eine massive Schwächung der Organisation im Falle ihres Untätigbleibens befürchtete.¹²⁷⁹ Robertson wurde dabei von den Regierungen Großbritanniens, Frankreichs, Italiens und Spaniens unterstützt. Es gab allerdings trotz der Solidaritätsbekundungen auch Vorbehalte, die insbesondere von Deutschland, Belgien, Luxemburg, Norwegen und den Niederlanden vorgetragen wurden.¹²⁸⁰ Der Grund für diese anfänglichen Vorbehalte lag in der Sorge, mit der Aktivierung des Artikel 5 die Kontrolle über die weiteren Ereignisse durch die Ausstellung einer Blankovollmacht gegenüber den USA zu verlieren und so einen militärischen Automatismus unter Beteiligung der NATO auszulösen. Diese Befürchtungen wurden nicht zuletzt durch entsprechende Signale aus Washington geschürt. Während der amerikanische Außenminister Colin Powell gemäßigte Töne anschlug und das Streben seiner Regierung nach Bildung einer möglichst breiten Staatenkoalition unter Einschluss muslimischer Staaten ankündigte, bezeichnete Präsident George W. Bush die eingetretene Situation als den „ersten Krieg des 21. Jahrhunderts“ und kündigte massive Vergeltung seitens der USA an. Der stellvertretende amerikanische Verteidigungsminister, Paul Wolfowitz, präzisierte dies dahingehend, dass sich dieser Krieg auch gegen Staaten richten würde, die den Terrorismus unterstützen.¹²⁸¹

Dagegen erklärte Außenminister Joschka Fischer gemeinsam mit seiner schwedischen Amtskollegin Anna Lindh, dass es noch zu früh sei, um bereits über militärische Maßnahmen zu sprechen, solange die eigentlichen Urheber der Anschläge von New York und Washington nicht benannt werden könnten.¹²⁸² Auch Bundeskanzler Schröder sagte, dass er die Entscheidung im NATO-Rat mittrage, betonte jedoch gleichzeitig, dass es „keinen Automatismus für deutsche Militäreinsätze“ gebe.¹²⁸³ Somit lag die anfängliche Zurückhaltung Deutschlands

¹²⁷⁷ Vgl. Olshausen, Klaus (2004), „Die neue NATO,“ in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hrsg.), Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen. Ergänzungsband I, Hamburg u.a., Verlag E.S.Mittler & Sohn, S.391-424.

¹²⁷⁸ FT (14.9.2001), Assault on American Politics – Nato quick to set historic precedent.

¹²⁷⁹ Vgl. Bensahel, Nora (2003), The Counterterror Coalitions. Cooperation with Europe, NATO, and the European Union, Santa Monica, RAND, S.6.

¹²⁸⁰ Vgl. IHT (14.9.2001), Allies Unsure of What a Counterterrorism Offensive Might Require: NATO Unity, but What Next?

¹²⁸¹ Vgl. IHT(13.9.2001), NATO Commits to Backing U.S. in Any Retaliatory Strike; SZ (14.9.2001), USA kündigen Feldzug gegen den Terrorismus an.

¹²⁸² Vgl. NYT (13.9.2001), For First Time, NATO Invokes Joint Defense Pact With U.S..

¹²⁸³ SZ (13.9.2001), Nato eröffnet Weg zu gemeinsamer Militäraktion mit den USA.

und einiger anderer NATO-Staaten nicht in der Aktivierung des kollektiven Verteidigungs-falls als Mittel der politischen Solidaritätsbekundung gegenüber den USA begründet, sondern in der Frage, welche konkreten militärischen Konsequenzen dies haben könnte. Wie andere Bündnispartner auch äußerte Berlin die klare Erwartung, dass weitere Entscheidungen in den politischen Gremien der Allianz konsultiert würden.¹²⁸⁴ Diesen Bedenken wurde schließlich während der Sitzung des Nordatlantikrats am 12. September durch eine ergänzende Notiz Rechnung getragen, die vorsah, dass jeder neue Schritt weitere Beratungen in den politischen Bündnisgremien voraussetzen würde.¹²⁸⁵

6.2.2 Die Debatte im Deutschen Bundestag am 19. September 2001

Vor dem Hintergrund der internationalen Solidarisierung mit den USA, die sich auch auf die deutsche Öffentlichkeit erstreckte, erfuhr die Zustimmung der Bundesregierung zur Ausrufung des Bündnisfalls in der deutschen Innenpolitik breite Unterstützung. In einer internen SPD-Fraktionssitzung gab es nach Medienberichten keine Wortmeldungen, welche die NATO-Entscheidung in Frage stellten, wenngleich einige Abgeordnete vor einem militärischen Automatismus und einer Spirale der Gewalt warnten. Bei Bündnis90/Die Grünen sprachen sich drei Abgeordnete gemeinsam mit der Bundestagsfraktion der PDS gegen die Entscheidung aus.¹²⁸⁶ Am 19. September beschäftigte sich der Deutsche Bundestag erstmals ausführlich mit den Terroranschlägen in den USA. Alle Fraktionen waren sich darüber einig, dass dieses Ereignis sowie die amerikanischen und internationalen Reaktionen darauf die transatlantischen Beziehungen in Zukunft entscheidend prägen würden.

Bundeskanzler Schröder erklärte unter Bezugnahme auf die VN-Resolution 1368 und den NATO-Beschluss, die USA „können und sie dürfen, durch diese *Weiterentwicklung des Völkerrechts* gedeckt, ebenso entschieden gegen Staaten vorgehen, die den Verbrechern Hilfe und Unterschlupf gewähren. Um es klar zu sagen: Das bezieht sich auf alles, was ich uneingeschränkte Solidarität genannt habe.“¹²⁸⁷ Diese Position wurde auch vom SPD-

¹²⁸⁴ Vgl. SZ (14.9.2001), Ein historischer Abend in Brüssel; FT (14.9.2001), Assault on American Politics – Nato quick to set historic precedent.

¹²⁸⁵ Vgl. SZ (19.9.2001), Allianz verweigert den Blankoscheck.

¹²⁸⁶ Vgl. SZ (15.9.2001), Die Abweichler stellen sich hinter Schröder.

¹²⁸⁷ Schröder, Gerhard (19.9.2001), „Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder zu den Terroranschlägen in den USA und den Beschlüssen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen sowie der NATO vor dem Deutschen Bundestag am 19. September 2001 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2001(61-1)(eigene Hervorhebung).

Fraktionsvorsitzenden Peter Struck unter Beifall aus den Reihen seiner Partei sowie der Grünen vertreten.¹²⁸⁸

Die Akzeptanz einer erweiterten Interpretation individueller und kollektiver Selbstverteidigung wurde jedoch begleitet von zwei wesentlichen Einschränkungen bzw. Erwartungen an den amerikanischen Bündnispartner. Zum einen sprachen sich die Redner aller Parteien gegen eine Dominanz des Militärischen im Kampf gegen den Terrorismus aus. Unterstrichen wurde vielmehr die Notwendigkeit eines umfassenden Vorgehens unter Einsatz politischer und wirtschaftlicher Instrumente. So forderte Schröder ein umfassendes Konzept gegen den Terrorismus, welches die Lösung regionaler Konflikte, insbesondere des Nahostkonflikts, die konstruktive Einbindung so genannter Problemstaaten wie Iran und Syrien und den Einsatz finanz-, entwicklungs- und integrationspolitischer Instrumente zur Bekämpfung der Ursachen des Terrorismus einschloss.¹²⁸⁹ Auch Guido Westerwelle (FDP) und Kerstin Müller (Bündnis90/die Grünen) warnten vor einer Fixierung auf das Militärische, während Roland Claus für die PDS eine Militärisierung des Kampfes gegen den Terrorismus kategorisch ablehnte. Zum zweiten teilten die Fraktionen im Parlament die Erwartung, dass die Solidaritätsbekundungen der Verbündeten in der NATO zu einem multilateral abgestimmten, kooperativen Verhalten der USA im weiteren Kampf gegen den Terrorismus führen würden. Schröder brachte diese Erwartung in seiner Regierungserklärung wie folgt auf den Punkt:

„Mit jedem Recht – wir wissen das – korrespondiert eine Pflicht, aber umgekehrt gilt auch: Mit der Bündnispflicht, die wir übernommen haben, korrespondiert ein Recht und dieses Recht heißt Information und Konsultation [...]. Zu Risiken – auch im Militärischen – ist Deutschland bereit, aber nicht zu Abenteuern.“¹²⁹⁰

Auch Struck äußerte die Erwartung, das zukünftige Verhalten der USA werde „wesentlich davon beeinflusst werden, wie die Bündnispartner in Zeiten der Krise und Bedrohung Solidarität und Beistand zu leisten bereit sind.“¹²⁹¹

¹²⁸⁸ Struck ging darüber hinaus auch bereits auf einige militärische Implikationen ein, die sich aus der Erweiterung des Verteidigungsbegriffs ergeben würden. Er relativierte die Bedeutung klassischer militärischer Abschreckung bei der Bekämpfung des Terrorismus und unterstrich die Bedeutung von „zielgenaue[r] Aufklärung und hoch mobile[r] militärische[r] Spezialkommandos.“ Für die CDU forderte Friedrich Merz eine neu Ausrichtung des Aufgabenspektrums der Bundeswehr, „das von Prävention bis hin zu massiven militärischen Schlägen zusammen mit den Bündnispartnern auch in entfernten Krisenregionen reicht.“ Vgl. die Beiträge Strucks und Merz in: Deutscher Bundestag (19.9.2001), Terroranschläge in den USA und Beschlüsse des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen sowie der NATO. Plenarprotokoll vom 19. September 2001, Sitzung 14/187, Berlin, S.13308. Hier zeichnen sich bereits grundlegende konzeptionelle Veränderungen der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ab, auf die weiter unten noch eingegangen wird.

¹²⁸⁹ Schröder, Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder am 19. September 2001.

¹²⁹⁰ Ebd..

¹²⁹¹ Deutscher Bundestag, Terroranschläge in den USA und Beschlüsse des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen sowie der NATO. Plenarprotokoll vom 19. September 2001, S.18308. Diese Erwartung wurde auch von sicherheitspolitischen Experten in Deutschland geteilt. Vgl. beispielsweise die Einschätzung des lang-

6.2.3 Deutsche und andere NATO-Beiträge zur Operation Enduring Freedom

6.2.3.1 Anforderungen der USA an die NATO

Am 2. Oktober bestätigte der NATO-Rat den Bündnisfall, nachdem amerikanische Vertreter belegen konnten, dass der Terrorangriff vom 11. September tatsächlich von Außen geführt wurde. Einen Tag später richtete Washington eine Anfrage zur Unterstützung der unmittelbar bevorstehenden Militärationen im Rahmen der *Operation Enduring Freedom* (OEF) an die Bündnispartner. Die USA betrachteten den „Krieg gegen den Terrorismus“ von Anfang an als umfassend im funktionalen und geographischen Sinne, so dass die OEF nicht auf ein einzelnes Zielland begrenzt blieb. Washington nahm zunächst jedoch das Taliban-Regime in Afghanistan ins Visier, da es sich weigerte, den mutmaßlichen Urheber der Anschläge, Osama bin-Laden, auszuliefern und die Unterstützung für dessen Terrornetzwerk Al-Qaida einzustellen. Am 7. Oktober begannen die USA ihre Angriffe auf die terroristischen Ausbildungslager sowie die militärische Infrastruktur der Taliban. Die Anforderungsliste der amerikanischen Regierung an ihre Partner enthielt insgesamt acht Punkte, die wiederum einen Tag später durch einen Beschluss der Allianz übernommen wurden:¹²⁹²

1. Verbesserung des nachrichtendienstlichen Austauschs (bilateral und innerhalb der NATO)
2. Überflugrechte für militärische Flugzeuge der USA und anderer NATO-Staaten
3. Allgemeine Unterstützung der NATO-Staaten und anderer Staaten, die sich direkt oder indirekt an den militärischen Aktionen im OEF-Rahmen beteiligten¹²⁹³
4. Zugang zu Häfen und Flughäfen auf NATO-Gebiet
5. Schließen militärischer Fähigkeitslücken (*backfilling*) im NATO-Gebiet
6. Entsendung eines NATO-Flottenverbandes in das östliche Mittelmeer (*Standing Naval Force Mediterranean*, STANAVFORMED)
7. Entsendung von AWACS-Überwachungsflugzeugen an die Ostküste der USA¹²⁹⁴

jährigen Leiters des Planungsstabes im Bundesverteidigungsministerium, Ulrich Weisser. Weisser, *Strategic Aspects of the Global Campaign Against Terrorism*, S.1.

¹²⁹² Vgl. Bensahel, *The Counterterror Coalitions*, S.7; Varwick, *Deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik in der Nordatlantischen Allianz: Die Politik der rot-grünen Bundesregierung 1998-2003*, S.20; Gordon, *NATO After 11 September*, S.93.

¹²⁹³ Damit waren nicht zuletzt die zentralasiatischen Staaten gemeint, die für Stationierungszwecke eine hohe Bedeutung hatten. Im Dezember hat die NATO später auch förmlich zugesagt, ihre Beziehungen zu den Ländern Zentralasiens und des Kaukasus, ebenso wie des Mittelmeerraumes, zu intensivieren. Vgl. Lansford, Tom (2002), *All for One: Terrorism, NATO and the United States*, Aldershot, Ashgate, S.112.

¹²⁹⁴ In der Folge entsandte die NATO sieben AWACS-Flugzeuge ihrer integrierten Flotte im Rahmen der *Operation Eagle Assist* an die Ostküste der USA. Die Operation begann am 9. Oktober 2001 und endete am 16. Juni 2002. Die maritime *Operation Active Endeavour* beschränkte sich zunächst auf das östliche Mittelmeer, wurde jedoch später auf das gesamte Mittelmeer ausgeweitet. Vgl. NATO (2005), *NATO and the Fight Against Terrorism*, NATO Briefing, März 2005, Brüssel, NATO.

Lediglich die beiden zuletzt genannten Punkte beinhalteten den Einsatz gemeinsamer NATO-Ressourcen, während sich die anderen Elemente mit den Worten von Johannes Varwick im Wesentlichen auf „sekundäre militärische Hilfsleistungen und politische Solidaritätsbekundungen“ beschränkten.¹²⁹⁵

Die Liste der von den USA angeforderten Unterstützungsleistungen wurde im Bündnis als „ziemlich bescheiden“ charakterisiert und blieb hinter den Erwartungen der meisten Partnerländer zurück.¹²⁹⁶ Die Bush-Administration war von Anfang an bestrebt, die Beteiligung der gemeinsamen, integrierten Strukturen der NATO an *Operation Enduring Freedom* auf ein Minimum zu beschränken, um so einen möglichst großen nationalen Handlungsspielraum zu wahren. Die insbesondere im Pentagon nach wie vor präsente negative Erinnerung an die gemeinsame Kriegsführung des *war by committee* im Kosovo 1999 trug zu dieser Politik bei.¹²⁹⁷ Statt die integrierten Bündnisstrukturen und Entscheidungsverfahren zu nutzen, schmiedete Washington ein System zahlreicher bi- und plurilateraler Koalitionen, die mit den Worten von Wolfowitz „would be made up of many different coalitions in different parts of the world.“¹²⁹⁸ Dieser Ansatz des *We'll call you If We Need You* (John Vinocur) wurde von den europäischen NATO-Partnern, nicht zuletzt von Deutschland, als unbefriedigend empfunden, da er eine Form des Multilateralismus bedeutete, der die anderen Staaten eher als Dienstleister der zweiten Garde denn als gleichwertige Partner einstuft.¹²⁹⁹ Klaus-Dieter Schwarz fasste diese Kritik treffend zusammen: „Die USA entscheiden je nach Bedarf und Fähigkeiten der Partner über deren Mitwirkung und benutzen die NATO als Dienstleistungsunternehmen für amerikanisch geführte Militäroperationen.“¹³⁰⁰ Auch wenn die Allianz die bilaterale Zusammenarbeit der USA mit ihren Partnern im Rahmen von OEF durch ihre eingespielten militärischen und politischen Verfahren erleichterte, so spielte sie als integrierte Organisation nur eine untergeordnete Rolle.¹³⁰¹

¹²⁹⁵ Varwick, Johannes (2004), „Die Nordatlantikorganisation und der amerikanische 'War on Terrorism' - Transformation in die Bedeutungslosigkeit oder Neuanfang?“ in: Pradetto, August (Hrsg.), Sicherheit und Verteidigung nach dem 11. September 2001. Akteure - Strategien - Handlungsmuster, Frankfurt am Main, Peter Lang Verlag, S.201-26, hier: S.208.

¹²⁹⁶ SZ (4.10.2001), Washington bittet NATO-Staaten um Hilfe.

¹²⁹⁷ Haftendorn, A Poisoned Relationship? S.253; FT (4.10.2001), Allies firm up military roles. Dieses Kalkül führte auch zu der spezifischen Rochade-Konstruktion, wonach die NATO ihre AWACS-Flugzeuge in die USA entsandte um den USA die Entsendung der technisch gleichwertigen Flugzeuge unter amerikanischem Kommando nach Zentralasien zu erlauben.

¹²⁹⁸ Zitiert nach Gordon, NATO After 11 September, S.92.

¹²⁹⁹ IHT (3.10.2001), America's 'We'll Call If We Need You' War.

¹³⁰⁰ Die Welt (14.5.2002), Die Nato ist tot – es lebe die Nato.

¹³⁰¹ Vgl. Lansford, All for One, S.117.

6.2.3.2 *Der deutsche Beitrag zur Operation Enduring Freedom*

Trotz der Ernüchterung über den bilateralen Ansatz der USA beteiligte sich Deutschland von Anfang an mit eigenen Beiträgen an den gemeinsamen Maßnahmen innerhalb und außerhalb der NATO. Die Bundesregierung gewährte entsprechend den gemeinsamen Beschlüssen Überflugrechte sowie einen Beitrag zur Luftraumüberwachung, stellte einen Teil der Bundeswehr und Polizei zum Schutz amerikanischer militärischer und nichtmilitärischer Einrichtungen ab und intensivierte die geheimdienstliche Kooperation. An den beiden gemeinsamen NATO-Operationen in den USA sowie im Mittelmeer beteiligte sich Deutschland mit zirka 60 Soldaten bzw. mit einer Fregatte, inklusive 250 Soldaten Besatzung.¹³⁰² Darüber hinaus deutete Bundeskanzler Schröder bereits kurz nach dem Beginn der amerikanischen Angriffe auf Afghanistan eine weitere militärische Beteiligung Deutschlands über den unmittelbaren NATO-Rahmen hinaus an.¹³⁰³

Washington hatte Anfang Oktober keine spezifischen Anfragen an die einzelnen Allianzpartner gerichtet.¹³⁰⁴ Dennoch fanden auf bilateraler Ebene zwischen den USA und den Bündnispartnern schon früh Vorabstimmungen über Möglichkeiten und Grenzen nationaler Beiträge zu OEF statt. Dieser Prozess führte im Falle Deutschlands zu einer Liste militärischer Beiträge der Bundeswehr, die am 7. November in einem Beschlussantrag der Bundesregierung ausformuliert wurde.¹³⁰⁵ Unter Bezugnahme auf Artikel 51 der VN-Charta, den Bündnisfall nach Artikel 5 des NATO-Vertrags sowie die VN-Resolutionen 1368 und 1373 sah der Antrag folgende konkrete Beiträge der Bundeswehr vor:¹³⁰⁶

- Die Bereitstellung von bis zu 3.900 deutschen Soldaten
- ABC-Abwehrkräfte (zirka 800 Soldaten)
- Sanitätskräfte (zirka 250 Soldaten)
- Spezialkräfte (zirka 100 Soldaten)
- Lufttransportkommando (zirka 500 Soldaten)
- Seestreitkräfte (inkl. Seeluftstreitkräfte, zirka 1.800 Soldaten)
- Erforderliche Unterstützungskräfte (zirka 450 Soldaten)

¹³⁰² Vgl. SZ (10.10.2001), Schröder sagt den Amerikanern weitere Hilfe zu.

¹³⁰³ Vgl. ebd..

¹³⁰⁴ Großbritannien war die Ausnahme, da es sich als einziger Staat von Anfang an voll an den Angriffen beteiligte.

¹³⁰⁵ Deutscher Bundestag (7.11.2001), Antrag der Bundesregierung. Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte bei der Unterstützung der gemeinsamen Reaktion auf terroristische Angriffe gegen die USA auf Grundlage des Artikels 51 der Satzung der Vereinten Nationen und des Artikels 5 des Nordatlantikvertrags sowie der Resolutionen 1368 (2001) und 1373 (2001) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, Drucksache 14/7296, Berlin.

¹³⁰⁶ Mit der Resolution 1373 spezifizierte der Sicherheitsrat die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus und verpflichtete alle Staaten zur Umsetzung entsprechender Gegenstrategien, darunter beispielsweise die Verhinderung und Unterdrückung von finanzieller Unterstützung für den Terrorismus. United Nations Security Council (28.9.2001), Resolution 1373(2001), S/RES/1373, New York.

Ruft man sich die schwierigen innenpolitischen Debatten über die deutsche Beteiligung am militärischen Krisenmanagement der NATO in den 1990er Jahren in Erinnerung (vgl. hierzu Kapitel 5 in dieser Arbeit), so war der Antrag der Bundesregierung zur Beteiligung der Bundeswehr am Kampf gegen den Terrorismus in zweifacher Hinsicht bemerkenswert. Zum einen sah er erstmals in der Geschichte der Bundeswehr den Einsatz deutscher Kampftruppen in einem nicht befriedeten Umfeld, zumal außerhalb Europas, vor. Dies war zugleich der Beitrag, der von Regierungsseite später am stärksten heruntergespielt wurde. Zum zweiten war das potentielle Einsatzgebiet nur sehr vage umrissen. Es umfasste den gesamten Bereich des in Artikel 6 des NATO-Vertrags beschriebenen Raums nördlich des Wendekreises, die arabische Halbinsel, Mittel- und Zentralasien sowie Nordostafrika einschließlich der angrenzenden Seegebiete. Einschränkend wurde jedoch angefügt, dass deutsche Kräfte „sich an etwaigen Einsätzen gegen den internationalen Terrorismus in anderen Staaten als Afghanistan nur mit Zustimmung der jeweiligen Regierung beteiligen“ dürfen.¹³⁰⁷

Sowohl zahlenmäßig als auch in Bezug auf das Aufgabenspektrum der eingesetzten Kräfte stach die deutsche Beteiligung an OEF unter den NATO-Staaten durchaus hervor. Neben den USA, Großbritannien und Frankreich war die Bundesrepublik der einzige Bündnispartner, der sich – mit Ausnahme regulärer Bodentruppen und Kampfeinsätzen aus der Luft – am gesamten militärischen Spektrum beteiligte.¹³⁰⁸ Darüber hinaus übernahm die Bundesmarine später eine führende Rolle im Rahmen des multinationalen Flottenverbandes am Horn von Afrika (*Task Force 150*), der ebenfalls integraler Bestandteil von OEF war.

¹³⁰⁷ Aufgrund des Drucks aus den eigenen Parteirängen musste die rot-grüne Bundesregierung jedoch eine Woche später und noch vor der Abstimmung im Bundestag eine Präzisierung des Mandats in Form einer Protokollerklärung des Außenministers vornehmen. Deutscher Bundestag (14.11.2001), Protokollerklärung des Bundesministers des Auswärtigen vom 14. November 2001, Drucksache 14/7447, Berlin. Darin wird präzisiert, dass erstens die Operationsziele „alleine gegen das terroristische Netzwerk Bin-Ladens, Al-Qaida, und diejenigen, die es beherbergen oder unterstützen“ gerichtet sind, zweitens der Bundestag bei zahlenmäßiger Abweichung vom Antrag der Bundesregierung erneut konsultiert wird und drittens die Aufgabe der Spezialkräfte sich auf „polizeilich-militärische Aufgaben wie z.B. Geiselbefreiung, Verhaftungen o.ä.“ beschränken. Der Einsatzraum blieb weit gefasst, jedoch sicherte die Bundesregierung zu, dass eine Ausweitung des Einsatzes auf Länder außerhalb Afghanistans, „in denen es derzeit keine Regierung gibt [gemeint war vor allem Somalia]“ nur nach erneuter Befassung des deutschen Bundestages erfolgen könne.

¹³⁰⁸ Vgl. „Summary of European and Canadian Contributions to Operation Enduring Freedom“ in: Bensahel, The Counterterror Coalitions, S.10. Die Gliederung der Autorin umfasst *Special Forces*, *Air Forces*, *Naval Forces*, *Ground Forces* sowie *Other Forces*. Für eine detaillierte Aufzählung aller internationalen Beiträge vgl. US Department of Defense (Office of Public Affairs) (Aktualisierung vom 14.6.2002), Fact Sheet: International Contributions to the War Against Terrorism, http://usinfo.state.gov/is/Archive_Index/Contributions_to_War.html, (letzter Zugriff am 23.3.2006).

6.2.3.3 Die innenpolitische Diskussion in Deutschland

Die Bundesregierung betonte von Anfang an, dass die in ihrem Antrag enthaltenen militärischen Beiträge zum Kampf gegen den Terrorismus den Anforderungen der amerikanischen Regierung entsprochen hätten.¹³⁰⁹ Berlin wollte den Eindruck vermeiden, man habe dem amerikanischen Partner in irgendeiner Form eine militärische Beteiligung aufgedrängt. Die konkreten Anforderungen der USA zur Bündnissolidarität waren somit eine wichtige innenpolitische Legitimationsquelle für die Bundesregierung. Dies wurde deutlich, als Äußerungen des amerikanischen Verteidigungsministers Donald Rumsfeld zu Spekulationen führten, die Bereitstellung deutscher Streitkräfte basiere nicht auf konkreten Wünschen der USA.¹³¹⁰ Die CDU/CSU verlangte Aufklärung und SPD-Fraktionschef Struck musste Drohungen aus den eigenen Reihen entgegennehmen, dass es unter diesen Umständen keine rot-grüne Mehrheit für den Regierungsantrag geben würde.¹³¹¹ Der Vorgang war immerhin so bedeutsam, dass der außenpolitische Berater des Bundeskanzlers, Michael Steiner, mit der amerikanischen Außenministerin Condoleezza Rice telefonierte, um eine Klarstellung dahin gehend zu erwirken, dass die deutschen Beiträge exakt den amerikanischen Vorstellungen und Anforderungen entsprechen würden.¹³¹² Diese politische Episode kann als Beleg dafür angeführt werden, dass der deutsche militärische Beitrag im Wesentlichen außeninduziert war und sich vor allem an die Adresse der Bush-Administration richtete. Er war dagegen nicht in erster Linie das Ergebnis einer genuin deutschen Strategiediskussion über den notwendigen militärischen Beitrag im Kampf gegen den Terrorismus.

Auch nach der erfolgten Klarstellung aus Washington blieb das Zustandekommen einer eigenen parlamentarischen Mehrheit aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen zur innenpolitischen Durchsetzung der OEF-Beteiligung ungewiss. Bereits Ende September zeichneten sich in den Landesverbänden der Grünen in Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und anderen Bundesländern Mehrheiten gegen eine Beteiligung der Bundeswehr ab. Die militärischen Operationen der USA wurden dort als reine Vergeltungsmaßnahmen abgelehnt.¹³¹³ Die innenpolitische Situation spitzte sich am Wochenende vor der geplanten Abstimmung im Bundestag am 16.

¹³⁰⁹ So Bundeskanzler Schröder am 8. November 2001 vor dem deutschen Bundestag. Schröder, Gerhard (8.11.2001), „Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder zur Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der Bekämpfung des internationalen Terrorismus vor dem Deutschen Bundestag am 8. November 2001 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2001(80-1). Diese Darstellung eines Aktions-Reaktions-Schemas war jedoch insofern vereinfacht, da dem Regierungsantrag in der Realität militärische und politische Konsultationen zwischen den USA und Deutschland vorangegangen waren. Persönliches Interview.

¹³¹⁰ Vgl. SZ (8.11.2001), Kanzler muss um rot-grüne Mehrheit bangen.

¹³¹¹ Vgl. FAZ (8.11.2001), Eine amerikanische Anfrage und eine deutsche Antwort.

¹³¹² Vgl. ebd..

¹³¹³ Vgl. SZ (24.9.2001), Grüne über möglichen Militäreinsatz zerstritten.

November 2001 zu, als acht Abgeordnete aus den Reihen der Bündnisgrünen sowie zwei weitere SPD-Abgeordnete ankündigten, ihre Zustimmung zu verweigern.¹³¹⁴ Die Bundesregierung hätte damit Ihre eigene Mehrheit im Bundestag verfehlt und wäre somit auf die Stimmen der Opposition angewiesen. Aus politischen Gründen entschloss sich Bundeskanzler Schröder in dieser Situation dazu, eine Mehrheit in den eigenen Reihen durch die Verknüpfung mit der Vertrauensfrage zu erzwingen.

Durch diesen politischen Schachzug war die Bundestagsdebatte am 16. November zur Beteiligung deutscher Soldaten an der *Operation Enduring Freedom* stark von innenpolitischen Themen geprägt. In der Sache gab es jedoch – erneut mit Ausnahme der PDS – einen breiten Konsens, dass auch militärische Maßnahmen als unmittelbare Reaktion auf die Anschläge vom 11. September 2001 legitim oder gar notwendig seien, wobei jedoch unterschiedliche Schwerpunktsetzungen deutlich zu erkennen waren. Die internationale Situation sowie die „Kriegserklärung durch den internationalen Terrorismus“ zwinge auch Deutschland dazu, so Bundeskanzler Schröder, Bundeswehreinheiten für einen Kampfeinsatz außerhalb des NATO-Vertragsgebietes einzusetzen.¹³¹⁵ Für die CDU forderte Friedrich Merz harte Konsequenzen auch für jene, die die Terroristen unterstützten, während Michael Glos (CSU) die vorgesehenen Beschränkungen der Bundeswehr in Afghanistan kritisierte: „Deutschlands Solidarität kommt, wenn sie überhaupt kommt, sehr spät. Das ist so ähnlich wie eine Feuerwehr, die nur dann ausrücken darf, wenn sichergestellt ist, dass der Brand bereits gelöscht ist.“¹³¹⁶ Dagegen relativierten die Redner von SPD und Bündnisgrünen den militärischen Beitrag der Bundeswehr. Struck äußerte, er sei sich „fast sicher, dass die Bundeswehr [in Afghanistan] nur noch gebraucht wird, um mitzuhelfen, die humanitäre Versorgung zu organisieren“.¹³¹⁷ Kerstin Müller charakterisierte das Mandat der deutschen Spezialkräfte als „quasi polizeilich-militärische[...] Aufgaben“¹³¹⁸ und versuchte damit ebenso wie ihr Fraktionskollege Joschka Fischer, den Bundeswehreinsatz als Form der internationalen Polizeiarbeit darzustellen.

Weitere zentrale Motive in der Bundestagsdebatte waren die Einbettung der militärischen Maßnahmen in den umfassenden politischen Kontext des Wiederaufbaus in Afghanistan unter Führung der Vereinten Nationen sowie die Glaubwürdigkeit Deutschlands als verlässlicher Bündnispartner auch unter den neuen sicherheitspolitischen Bedingungen nach dem 11. September 2001. Nach Ansicht von Peter Struck gehe es

¹³¹⁴ Vgl. FAZ (12.11.2001), Dem Kanzler droht der Verlust der eigenen Mehrheit.

¹³¹⁵ Deutscher Bundestag (16.11.2001), Antrag der Bundesregierung zum Streitkräfteeinsatz und zum Antrag des Bundeskanzlers gemäß Art. 68. Abs. 1 des Grundgesetzes. Plenarprotokoll vom 16. November 2001, Sitzung 14/202, Berlin, S.19857.

¹³¹⁶ Ebd., S.19874.

¹³¹⁷ Ebd., S.19864.

¹³¹⁸ Ebd., S.19868.

„[...] um weit mehr als die Bereitstellung von Soldaten. Es geht für Deutschland darum, dass seine Verlässlichkeit auf dem Spiel steht. Es geht darum, dass Deutschland bei einem Nein dieses Hauses aus der internationalen Anti-Terrorcoalition ausscheren müsste, dass Deutschland als NATO-Partner unglaubwürdig wäre und sich selbst isolieren würde.“¹³¹⁹

Bemerkenswert war, dass die NATO als Institution keine oder nur eine untergeordnete Rolle in der Debatte spielte. So war Wolfgang Gerhardt (FDP) der einzige Redner, der explizit eine militärische Führungsrolle der Allianz im Antiterrorkampf forderte.¹³²⁰ Am Ende erreichte die Bundesregierung die Zustimmung ihrer eigenen Mehrheit zu der Vertrauensfrage und damit zur Beteiligung der Bundeswehr an OEF.

6.2.4 Der deutsche Beitrag zur Internationalen Schutztruppe für Afghanistan

Nach dem Sturz des Taliban-Regimes im November und Dezember 2001 übernahm Deutschland eine Sonderstellung in den internationalen Bemühungen zum Wiederaufbau Afghanistans.¹³²¹ Berlin konnte dabei an die traditionell engen deutsch-afghanischen Beziehungen vor dem Beginn des Bürgerkrieges 1989 anknüpfen. Nach dem von außen erzwungenen Machtwechsel in Kabul fungierte die Bundesregierung als Gastgeberin von insgesamt drei internationalen Konferenzen über die Zukunft des Landes, an denen neben den wichtigsten afghanischen Gruppen, allerdings unter Ausschluss der Taliban, Vertreter der Vereinten Nationen und weitere internationale Beobachter teilnahmen. Die erste der drei Konferenzen fand auf dem Bonner Petersberg zwischen dem 27. November und dem 5. Dezember 2001 statt und endete mit der Verabschiedung eines Übereinkommens zur Schaffung vorläufiger afghanischer Regierungsinstitutionen (Petersberg-Abkommen).¹³²² Danach fanden Ende 2002 sowie im Frühjahr 2004 noch zwei weitere Konferenzen in Deutschland statt, die der Überprüfung sowie der Weiterentwicklung des Petersberg-Prozesses dienen sollten. In allen drei Fällen hat sich die Bundesregierung ausdrücklich nicht in der Funktion des Konfliktvermittlers gesehen, sondern lediglich als Gastgeber der jeweiligen Konferenz. Sie spielte dennoch eine nicht unerhebliche Rolle im Verhandlungsprozess.¹³²³ Darüber hinaus hatte sich die Bundesregierung

¹³¹⁹ Ebd., S.19864.

¹³²⁰ Ebd., S.19867.

¹³²¹ Vgl. Schmunk, Michael (2005), Die deutschen Provincial Reconstruction Teams. Ein neues Instrument zum Nation-Building, SWP-Studie, 2005/S33, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik.

¹³²² Vereinte Nationen (5.12.2001), Übereinkommen über vorläufige Regelungen in Afghanistan bis zur Wiederherstellung dauerhafter staatlicher Institutionen ("Bonn Agreement"), Bonn.

¹³²³ Vgl. Auswärtiges Amt (ohne Datum), Afghanistan-Konferenz 'UN Talks on Afghanistan', Bonn, November 2001, <http://www.auswaertiges-amt.de>, (letzter Zugriff am 10.7.2006). Die zweite Konferenz fand am 2. Dezember 2002 ebenfalls bei Bonn und die dritte Konferenz zwischen dem 31. März und dem 1. April 2004 in Berlin statt. Der amerikanische Vertreter auf dem Petersberg, James Dobbins, vertrat die Auffassung,

nach Auskunft deutscher Beamter auch aktiv um die Ausrichtung der Afghanistan-Konferenzen bemüht als in den Vereinten Nationen noch über alternative Veranstaltungsorte diskutiert wurde.¹³²⁴ Neben der politisch-diplomatischen Unterstützung leistete Deutschland erhebliche finanzielle Hilfe auf bilateraler und multilateraler Ebene sowie im Rahmen der *Afghanistan Support Group* und übernahm bald auch eine Führungsfunktion beim Aufbau der neuen afghanischen Polizei.¹³²⁵

Noch während die Kämpfe zwischen den USA sowie der von Washington unterstützten afghanischen Nordallianz einerseits und den Taliban andererseits um die Hauptstadt Kabul andauerten, trat die Frage nach einer internationalen Schutztruppe zur Absicherung des Wiederaufbauprozesses in den Vordergrund der internationalen Beratungen. Als einer der ersten westlichen Politiker setzte der britische Premierminister Tony Blair diese Frage auf die Agenda, da er nach dem Sturz der Taliban die Entstehung eines Machtvakuum befürchtete.¹³²⁶ Die britische Regierung bot daraufhin die Entsendung mehrerer tausend Soldaten nach Afghanistan als Stabilisierungstruppe an.¹³²⁷ Auch Kanada, Frankreich und die Türkei boten eine substantielle Beteiligung an.¹³²⁸ Die Bundesregierung hielt sich anfangs mit militärischen Zusagen zurück, geriet aber aufgrund ihrer exponierten Position im politischen Prozess schnell in den internationalen Blickpunkt. Afghanische Vertreter äußerten ausdrücklich den Wunsch einer Beteiligung der Bundeswehr und am Rande der ersten Petersberg-Konferenz wurde mehrfach die Forderung nach einer führenden deutschen Rolle erhoben, unter anderem deshalb, weil Deutschland am Hindukusch nicht vorbelastet sei und hohe Akzeptanz in Afghanistan genieße. Eine solche Führungsrolle lehnte die Bundesregierung jedoch zunächst noch vehement ab.¹³²⁹

Das *Bonn Agreement* vom 5. Dezember 2001 forderte in dessen Anlage I bereits ausdrücklich die Autorisierung einer internationalen Schutztruppe durch den VN-Sicherheitsrat und definierte drei ihrer zentralen Aufgabenbereiche. Diese umfassten erstens die Gewährleistung von Sicherheit, „einschließlich der Sicherheit aller in Afghanistan tätigen Mitarbeiter der Verein-

dass „Germany had exercised both discretion and influence when necessary on the negotiating parties.“ IHT (7.12.2001), *Peace in Kabul or Not, Berlin Wins on Global Stage*.

¹³²⁴ Vgl. ebd..

¹³²⁵ Vgl. Schmunk, *Die deutschen Provincial Reconstruction Teams*, S.12; Roell, *Deutschlands Beitrag zur internationalen Terrorismusbekämpfung*, S.139. Auf der ersten internationalen Geberkonferenz in Tokyo Ende 2002 hatte Deutschland einen Betrag von 80 Mio. EUR pro Jahr für den Zeitraum 2002 bis 2005 zugesagt und auch geleistet. Damit war Deutschland neben den USA und Japan der größte bilaterale Geber. Vgl. Auswärtiges Amt (ohne Datum), *Das Engagement Deutschlands in Afghanistan - Stabilität und Aufbau*, <http://www.auswaertiges-amt.de>, (letzter Zugriff am 10.7.2006).

¹³²⁶ Vgl. IHT (14.11.2001), *Bush 'Very Pleased', Though He Told Opposition Not to Enter Kabul*.

¹³²⁷ Vgl. IHT (15.11.2001), *'For Afghan People to Determine': Urgent Diplomatic Efforts Under Way to Form New Government*.

¹³²⁸ Vgl. FR (16.11.2001), *Militärmission. Mehrere Länder bereiten Einsatz von Soldaten vor*.

¹³²⁹ Vgl. FR (3.12.2001), *Petersberg-Konferenz. Für Schutztruppe Deutsche erwünscht*.

ten Nationen und anderer internationaler staatlicher und nicht-staatlicher Organisationen“, wobei diese Aufgabe zunächst auf Kabul und Umgebung beschränkt bleiben sollte. Zweitens sollte sie den Aufbau der neuen afghanischen Sicherheits- und Streitkräfte unterstützen und drittens einen Beitrag zum Wiederaufbau der Infrastruktur Afghanistans leisten.¹³³⁰

In der Folge kam es jedoch zu internationalen Streitigkeiten über die Ausgestaltung des Mandats und über die Kernparameter der geplanten Schutztruppe. Die meisten truppenstellenden Staaten verlangten ein robustes Mandat nach Kapitel VII der VN-Charta, das auch den Einsatz militärischer Gewalt über den Zweck der Selbstverteidigung hinaus ermöglichen würde, sowie eine substantielle Zahl an Soldaten. Ursprüngliche Planungen der britischen Militärs gingen von bis zu 50.000 Soldaten aus. Dagegen wollten führende Mitglieder der neuen afghanischen Übergangsregierung, insbesondere die Nordallianz, lediglich eine Truppe ohne Zwangsbefugnisse und in deutlich geringerem Umfang akzeptieren.¹³³¹ Des Weiteren kam es im Sicherheitsrat zum Streit zwischen den USA und Großbritannien einerseits und Frankreich – unterstützt von Deutschland – andererseits über die Einbindung der Schutztruppe in das Mandat und in die Befehlskette der von den USA geführten *Operation Enduring Freedom*. Paris und Berlin lehnten einen entsprechenden amerikanisch-britischen Vorstoß strikt ab. Die Bundesregierung vertrat ihre Position besonders vehement und machte die eigene Beteiligung an der Schutztruppe sogar von einer Trennung der Mandate abhängig. Ihr ging es in erster Linie darum, die eindeutig als Kampfeinsätze einzustufenden Operationen amerikanischer und britischer Truppen gegen die Überreste der Taliban und Al-Qaida Kämpfer von der Schutztruppe abzugrenzen, die primär den zivilen Wiederaufbau unter der neuen afghanischen Regierung militärisch absichern sollte.¹³³² Die schließlich am 20. Dezember 2001 vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen verabschiedete Resolution 1386 ließ die Frage des Zusammenhangs der Mandate zunächst offen.¹³³³ Allerdings wurde die *International Security Assistance Force* (ISAF) unter Kapitel VII der VN-Charta mandatiert. Die beteiligten Soldaten wurden dazu ermächtigt „to take all necessary measures to fulfil its mandate“.¹³³⁴

¹³³⁰ Vereinte Nationen, Übereinkommen über vorläufige Regelungen in Afghanistan (5.12.2001),

¹³³¹ Vgl. die ausführliche Darstellung der Diskussion von Winrich Kühne in: SZ (20.12.2001), Eine schwache Truppe.

¹³³² Vgl. FT (20.12.2001), Anti-terrorist coalition threatened with split.

¹³³³ Der Zusammenhang zwischen OEF und der internationalen Schutztruppe für Afghanistan wurde informell in einem Brief des britischen Außenministers an den Generalsekretär der Vereinten Nationen festgelegt. Demnach blieben die beiden Mandate grundsätzlich voneinander unabhängig, während in den Bereichen Luftraumkontrolle, logistische Unterstützung und Evakuierungsmaßnahmen eine enge Koordinierung mit dem amerikanischen Befehlshaber (CENTCOM) vorgesehen war. In den genannten Bereichen waren die europäischen Truppensteller von den amerikanischen Ressourcen abhängig.

¹³³⁴ United Nations Security Council (20.12.2001), Resolution 1386 (2001), S/RES/1386, New York. Das Mandat wurde zunächst auf sechs Monate begrenzt.

Der Streit um die Abgrenzung des ISAF-Mandats von OEF trug auch dazu bei, dass sich der NATO-Rat zu diesem Zeitpunkt noch nicht auf die Möglichkeit einer Führung der Schutztruppe durch die Allianz einigen konnte.¹³³⁵ Ähnlich wie bei den Planungen zu OEF bestanden wichtige Teile der amerikanischen Regierung und des amerikanischen Militärs auf der Durchführung außerhalb des institutionellen Bündnisrahmens und befürworteten die Bildung einer *ad hoc*-Koalition, deren Zusammensetzung im Wesentlichen auf bilateraler Ebene verhandelt werden sollte.¹³³⁶ Hinzu kamen noch zwei weitere Faktoren. Besonders die Bundesregierung befürwortete eine möglichst starke und sichtbare Stellung der Vereinten Nationen im Prozess des Wiederaufbaus in Afghanistan. Darüber hinaus wurde die ISAF in einigen europäischen Hauptstädten stark unter europapolitischen Gesichtspunkten gesehen. Auf dem EU-Gipfel im belgischen Laeken Mitte Dezember 2001 erklärte sich die überwiegende Mehrzahl der Mitgliedstaaten zu einer Beteiligung an der ISAF bereit. Darüber hinaus wollte Belgien, das zu diesem Zeitpunkt die EU-Präsidentschaft innehatte, seine europäischen Partner zu einem gemeinsamen Teilnahmebeschluss an der ISAF bewegen, scheiterte damit jedoch vor allem an britischem Widerstand.¹³³⁷ Außenminister Fischer teilte zwar die europapolitischen Ambitionen Belgiens im Sinne der Stärkung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), wies jedoch darauf hin, dass die EU mit dem Aufbau gemeinsamer Sicherheitsstrukturen noch nicht weit genug vorangeschritten sei.¹³³⁸ Aus diesen pragmatischen Überlegungen heraus hat insbesondere der deutsche Verteidigungsminister zu einem frühen Zeitpunkt eine stärkere Einbindung der NATO in Afghanistan gefordert. In Zukunft, so Rudolf Scharping, solle wieder verstärkt auf integrierte Stäbe und Fähigkeiten der Allianz zurückgegriffen werden: „Der größte Vorteil der NATO ist, dass sie diese Fähigkeiten hat, dass diese eingeübt sind und es ein enormes Maß an politischem Vertrauen in die Fähigkeiten der NATO gibt. Das ist etwas, was wir in Europa und im Rahmen der ESVP noch entwickeln

¹³³⁵ Vgl. SZ (7.12.2001), Friedenstruppe ohne Nato.

¹³³⁶ Vgl. SZ (7.12.2001), NATO sagt den USA weitere Hilfe zu.

¹³³⁷ Vgl. FR (15.12.2001), Afghanische Nordallianz bricht auseinander; IHT (15.12.2001), EU Reaction Force is ‚Operational‘.

¹³³⁸ Vgl. SZ (15.12.2001), EU schickt Soldaten nach Afghanistan.

müssen.“¹³³⁹ Beinahe unbemerkt ließ die Bundesregierung damit ihre früheren Bedenken gegenüber einer Rolle der NATO beim Krisenmanagement außerhalb Europas fallen.¹³⁴⁰

Innenpolitisch stellte sich die Frage nach einer deutschen Beteiligung an der internationalen Schutztruppe als wenig kontrovers dar. Am 22. Dezember beschloss der Deutsche Bundestag mit großer Mehrheit von 538 von 581 abgegebenen Stimmen die Entsendung von bis zu 1.200 deutschen Soldaten im Rahmen der ISAF. Von den 35 ablehnenden Voten entfielen 30 auf die Abgeordneten der PDS, acht Abgeordnete enthielten sich. Die Regierungskoalitionen aus SPD und Bündnis 90/ Die Grünen erreichten eine eigene Mehrheit, diesmal sogar ohne Gegenstimmen aus den Reihen der Grünen.¹³⁴¹

Trotz des Konsenses unter den Volksparteien gab es in der Debatte auch argumentative Nuancen zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien. Bundeskanzler Schröder stellte den deutschen ISAF-Beitrag zwar ausdrücklich in den Kontext der von ihm proklamierten „uneingeschränkten Solidarität“ mit den USA, rückte jedoch die humanitären Zielsetzungen der Schutztruppe in den Vordergrund seiner Argumentation. Noch deutlicher wurde dieser Aspekt von Außenminister Fischer hervorgehoben. Er erklärte: „Dieser Kampf gegen den internationalen Terrorismus [...] ist noch nicht beendet. Dennoch geht es bei dem heutigen Mandat um eine Friedensmission.“¹³⁴² Dagegen rückte Friedrich Merz für die CDU den Einsatz stärker in den unmittelbaren Zusammenhang mit dem Anti-Terrorkampf. Dieser, so Merz, sei noch längst nicht beendet und „wird auch uns Deutschen noch mehr abfordern als der Transport von Wolldecken von Ramstein in die Türkei“.¹³⁴³ Neben dem humanitären Motiv stimme die CDU/CSU-Fraktion dem Einsatz auch zu, „weil Sicherheit in Afghanistan auch ein Beitrag zum Schutz unseres Landes vor terroristischen Anschlägen fanatischer Extremisten ist.“¹³⁴⁴

¹³³⁹ Scharping, Rudolf (22.12.2001), „Rede des Bundesministers der Verteidigung zur Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan auf der Grundlage der Resolutionen 1386, 1383 und 1378 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen vor dem Deutschen Bundestag am 22. Dezember 2001 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2001(92-3). Nach Ansicht Scharpings verfüge auch die Bundeswehr auf nationaler Ebene noch nicht über entsprechende Fähigkeiten im Bereich der Führungs- und Unterstützungsmittel, „die man braucht, um einen solchen multinationalen Einsatz über eine so große Entfernung und möglicherweise längere Dauer zu führen.“

¹³⁴⁰ Scharpings Nachfolger im Amt des Verteidigungsministers, Peter Struck, formulierte es später so, dass sich die Frage des *out-of-area* Engagements der NATO mit dem 11. September 2001 erledigt habe. Vgl. Berliner Zeitung (21.11.2002), Nicht jedes Land muss alles können.

¹³⁴¹ Vgl. FR (24.12.01), Bundeswehr nach Kabul entsandt.

¹³⁴² Deutscher Bundestag (22.12.2001), Beratung des Antrags der Bundesregierung. Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan auf der Grundlage der Resolution 1386 (2001), 1383 (2001) und 1378 (2001) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, Plenarprotokoll vom 22. Dezember 2001, Sitzung 14/210, Berlin, S.20821-20858, hier: S.20826.

¹³⁴³ Ebd., S.20823.

¹³⁴⁴ Ebd., S.20826.

Vertreter der Bundesregierung unterstrichen erneut die Bedingungen für eine deutsche Teilnahme an der ISAF, die mit der VN-Resolution 1386 als erfüllt betrachtet wurden: ein robustes Mandat nach Kapitel VII, eine klare geographische (Kabul und Umgebung) und zeitliche (zunächst sechsmonatige) Begrenzung sowie eine Trennung der ISAF und OEF Mandate. Weitere Kritikpunkte in der Debatte betrafen die ungeklärte Frage nach der *Lead Nation*-Nachfolge für Großbritannien und damit zusammenhängend die Rolle des Bündnisses, die anfängliche Uneinigkeit über die Ausgestaltung des Mandats zwischen Deutschland, Frankreich und Großbritannien und allgemein die von der Opposition erneut kritisierte Überforderung der Bundeswehr, verbunden mit Kritik an Verteidigungsminister Scharping.

Am 2. Januar 2002 wurde ein erstes Vorauskommando der ISAF nach Kabul entsandt. Zunächst beteiligten sich 18 Staaten an der multinationalen Truppe, darunter 12 NATO-Staaten, drei neutrale Länder, zwei NATO-Beitrittskandidaten sowie Neuseeland als einziges nicht-europäisches Land.¹³⁴⁵ Insgesamt sollte die ISAF eine Stärke von 5.000 Soldaten erreichen. Größter Truppensteller war zunächst Großbritannien mit zirka 1.800 Soldaten, gefolgt von Deutschland mit zunächst mit 800 bis 1000 Soldaten, Spanien (700), Frankreich (550) und Italien (350).¹³⁴⁶ Die Bundeswehr übernahm bereits im März 2002 die taktische Führung der multinationalen Brigade Kabul (KMNB).

6.2.5 *Bedrohungswahrnehmung und die Rolle des Militärischen im Kampf gegen den Terrorismus: Die deutsche Perspektive*

Das hohe Maß an Solidarität mit den Vereinigten Staaten von Amerika und die Krisenentscheidungen in Deutschland und anderen NATO bzw. EU-Staaten während der ersten drei Monate nach den Terroranschlägen spiegelten die Wahrnehmung eines Angriffs auf die gemeinsame Zivilisation und die gemeinsamen Werte wider. Gleichzeitig bewirkten die Anschläge auch eine Konvergenz der Bedrohungswahrnehmungen gegenüber dem internationalen Terrorismus, der – auch in Verbindung mit der Verbreitung biologischer, chemischer und atomarer Massenvernichtungswaffen – auch in jedem anderen westlichen Land zuschlagen

¹³⁴⁵ Bei den NATO-Staaten handelte es sich um Belgien, Großbritannien, Dänemark, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Italien, die Niederlande, Norwegen, Portugal, Spanien und die Türkei. Als europäische nicht-NATO Staaten nahmen teil: Österreich, Finnland, Schweden. Einziger nichteuropäischer Staat war Neuseeland. Darüber hinaus hatten auch Kanada, Jordanien, Malaysia und Indonesien Truppen angeboten. Kanada entschied sich für eine Beteiligung im Rahmen von OEF während die Beiträge der anderen drei Länder als zunächst nicht kompatibel mit den Anforderungen der ISAF angesehen wurden. Vgl. Center for Defense Information (letzte Aktualisierung am 14.2.2002), Factsheet: International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan, <http://www.cdi.org/terrorism/isaf-pr.cfm>, (letzter Zugriff am 10.7.2006). Dadurch, dass die Mehrzahl der Truppensteller sich aus NATO-Mitgliedstaaten zusammensetzte, übernahm auch die NATO als Institution von Anfang an im Planungsprozess eine Funktion, wenngleich sie erst im August 2003 formal die Führungsfunktion übernahm. Persönliches Interview.

¹³⁴⁶ Vgl. ebd..

könnte. Die Erkenntnis, dass wesentliche Vorbereitungen der Attentäter des 11. September in Deutschland stattgefunden hatten, verstärkte auch hierzulande die Sorge vor weiteren gravierenden Anschlägen.¹³⁴⁷ Erstmals erschien der Terrorismus auch in Deutschland als ein Kernproblem der Außen- und Sicherheitspolitik, da er nach einer verstärkten internationalen Zusammenarbeit auf unterschiedlichen Ebenen verlangte.¹³⁴⁸ Kurz vor der Abstimmung über die deutsche Beteiligung an der *Operation Enduring Freedom* brachte Außenminister Fischer die gewandelte Bedrohungswahrnehmung in einer Rede vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen in New York zum Ausdruck: „Die gestern noch abstrakte Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen in der Hand von Terroristen ist heute eine tödliche reale Gefahr. Die Staatengemeinschaft muss ihr mit aller Kraft entgentreten – durch einen neuen Anlauf zu Nichtverbreitung und globaler Abrüstung.“¹³⁴⁹

Trotz der gemeinsam wahrgenommenen Bedrohung war die Beurteilung innerhalb der NATO über die angemessene Rolle des Militärischen, um dieser Bedrohung wirkungsvoll zu begegnen, nicht einheitlich. Ein Kenner der Allianz stellte fest:

„The initial debate on appropriate roles and missions for NATO reflected two contending approaches to terrorism: the ‚war‘ approach and the ‚risk management‘ approach. The war approach, espoused mainly by the United States, implies a massive mobilization of resources in a unified effort, accepting limits on individual freedoms and sacrifices. For many Europeans, talk of war is inappropriate. You cannot ‚defeat‘ terrorism unless you deal with the root causes, something they believe cannot be done by military means. From this perspective, terrorism is a dangerous, inescapable risk to be managed, unlike a war that can be won. These two approaches are not mutually exclusive, but they do imply different priorities, strategies and trade-offs for collective action.“¹³⁵⁰

Die deutsche Bundesregierung zählte zu jenen Akteuren innerhalb der NATO, die den Kampf gegen den Terrorismus eher als das Management eines gravierenden Risikos denn als einen Krieg begriffen und entsprechend behandelt haben.¹³⁵¹ Sie zeigte bereits im Zusam-

¹³⁴⁷ Vgl. Roell, Deutschlands Beitrag zur internationalen Terrorismusbekämpfung, S.125.

¹³⁴⁸ Vgl. Knelangen, Wilhelm (2007), „Die deutsche Politik zur Bekämpfung des Terrorismus,“ in: Jäger, Thomas; Höse, Alexander und Oppermann, Kai (Hrsg.), Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.173-96, hier: S.173.

¹³⁴⁹ Fischer, Joschka (12.11.2001), „Rede des Bundesministers des Auswärtigen vor der 56. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 12. November 2001 in New York,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2001(82-2).

¹³⁵⁰ Nelson, C. Richard (2005), „Expanding NATO's Counter-Terrorism Role,“ in: NATO Review (Special Issue Spring 2005), S.56-59, hier: S.56.

¹³⁵¹ Peter Katzenstein hat die unterschiedlichen Reaktionen und außenpolitischen Strategien gegenüber dem Terrorismus in Deutschland und Japan – auch im Vergleich zu den USA – in ähnlicher Weise mit den Kategorien „War“ und „Crime“ beschrieben. Unter Rückgriff auf Analysekatoren der politischen Kulturforschung kommt Katzenstein zu dem Schluss, dass der Antiterrorkampf in Deutschland auch nach dem 11. September 2001, anders als in den USA, eher als ein Problem der Kriminalitätsbekämpfung denn als traditioneller Krieg begriffen wurde. Der Autor führt dies nicht nur auf die Kultur der Zurückhaltung in Deutsch-

menhang mit den ersten Krisenentscheidungen nach dem 11. September eine klare Präferenz für eine breite politische Kontextualisierung des Anti-Terrorkampfes und eine möglichst umfassende Zusammenarbeit im Rahmen internationaler Regime und Institutionen. Das Militärische wurde nur als eines von mehreren Elementen in diesem Kampf angesehen, dem darüber hinaus eine untergeordnete Stellung zukommen sollte. „Der Kampf gegen den Terrorismus“, so Fischer, „muss auf verschiedenen Ebenen stattfinden. Geheimdienstliche, polizeiliche, justizielle, im Extremfall auch militärische Maßnahmen sind unverzichtbar. Ebenso bedeutend sind Krisenprävention, Konfliktlösung, Teilhabe, Armutsbekämpfung, Bildungsförderung und [der] Dialog der Zivilisationen.“¹³⁵² Teil der Einbettung in einen weiten Sicherheitsbegriff war von Anfang an auch ein besonderes Augenmerk für regionale Konflikte als Quelle terroristischer Strömungen, nicht zuletzt der israelisch-palästinensische Konflikt, der innenpolitisch über Parteigrenzen hinweg immer wieder thematisiert wurde. Oft schwang dabei Kritik an der amerikanischen Regierung unter George W. Bush mit, der eine zu große Zurückhaltung in den internationalen Vermittlungsbemühungen im Nahen Osten vorgeworfen wurde.¹³⁵³

Die Betonung der *politischen* Ursachenbekämpfung des Terrorismus und der Lösung regionaler Konflikte wurde in der Argumentation der Bundesregierung verstärkt durch eine doppelte Einhegung des militärischen Instrumentariums. Zum einen verwies Berlin wiederholt und im Einklang mit allen politischen Parteien in Deutschland auf die völkerrechtlichen Grundlagen der militärischen Maßnahmen.¹³⁵⁴ Zum anderen unterstrich sie die Beschränkung militärischer Maßnahmen auf die unmittelbare Bekämpfung des terroristischen Netzwerks

land, sondern auch auf die spezifischen historischen Erfahrungen Deutschlands im Umgang mit dem Linksterrorismus in den 1970er und 1980er Jahren zurück. Katzenstein, Same War - Different Views sowie Katzenstein, Peter (2002), *Sonderbare Sonderwege: Germany and 9/11*, AICGS/German-American Dialogue Working Paper Series, Washington D.C., American Institute for Contemporary German Studies.

¹³⁵² Fischer, Joschka (20.1.2003), „Rede des Bundesministers des Auswärtigen vor dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen am 20. Januar 2003 in New York,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2003(06-2).

¹³⁵³ Vgl. Czempiel, *Weltpolitik im Umbruch*, S.104-105. Im April 2002 äußerte Bundeskanzler Schröder seine Hoffnung, dass es zu einer „Veränderung in der Sichtweise des amerikanischen Präsidenten“ hinsichtlich der Nahost-Frage kommen würde. Schröder, Gerhard (8.4.2002), „Rede von Bundeskanzler Schröder auf der 39. Kommandeur-Tagung der Bundeswehr am 8. April 2002 in Hannover,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2002(25-1). Außenminister Fischer vertrat während der Bundestagsdebatte am 25. April zur Lage im Nahen Osten die gleiche Position. Er skizzierte darüber hinaus ein „Ideenpapier“ zur schrittweisen Lösung des israelisch-palästinensischen Konflikts, das enge Konsultationen mit den europäischen Partnern und den USA sowie einen „Sicherheitsmechanismus“ unter Einschluss internationaler Beobachter vorsah. Fischer, Joschka (25.4.2002), „Rede des Bundesministers des Auswärtigen zur Lage im Nahen Osten vor dem Deutschen Bundestag am 25. April 2002 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2002(32-2).

¹³⁵⁴ Auf die entsprechenden Passagen im Antrag der Bundesregierung vom 7. November 2001 zur Beteiligung deutscher Kräfte an der *Operation Enduring Freedom* wurde bereits hingewiesen. Vgl. auch Schröder, Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder am 8. November 2001.

Osama Bin-Ladens sowie in geographischer Hinsicht auf Afghanistan. Diese Einschränkungen haben in der wissenschaftlichen Beurteilung der deutschen Sicherheitspolitik nach dem 11. September 2001 zu der Einschätzung geführt, dass sich die traditionelle Kultur der militärischen Zurückhaltung der Bundesrepublik Deutschland auch im Kampf gegen den internationalen Terrorismus fortgesetzt habe.¹³⁵⁵

SPD und Bündnis 90/Die Grünen hatten die zivil-präventiven Dimensionen von Sicherheitspolitik bereits seit Beginn der *out-of-area* Debatte in der ersten Hälfte der 1990er Jahre stärker betont als die CDU und CSU. Dies änderte sich auch durch die Anschläge in den USA nicht.¹³⁵⁶ Während der Debatten im Bundestag gab es vor allem in der Union Stimmen, die den militärischen Maßnahmen einen höheren Stellenwert im Kampf gegen den Terrorismus zubilligten als die rot-grüne Bundesregierung. Darüber hinaus haben die Anschläge auch in Deutschland zu einer Debatte über die zunehmende Verzahnung der inneren und der äußeren Sicherheit sowie über eine Neuausrichtung der Bundeswehr und der deutschen Verteidigungspolitik insgesamt geführt.¹³⁵⁷ Geht man jedoch wie Peter Katzenstein davon aus, dass „[f]or the United States, the September 11 attack was an act of ‚war‘ that required and justified, foremost, a response by the U.S. military“, so unterschied sich der deutsche Ansatz auch über Parteigrenzen hinweg von der Politik der amerikanischen Regierung unter Präsident Bush. Er rückte die politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Ursachen des Terrorismus stärker in den Vordergrund.¹³⁵⁸

¹³⁵⁵ Vgl. beispielsweise Haftendorn, A Poisoned Relationship?; Karp, The New German Foreign Policy Consensus; Miko, Francis T. und Froehlich, Christian (2004), Germany's Role in Fighting Terrorism: Implications for U.S. Policy, CRS Report for Congress, Washington D.C., Congressional Research Service.

¹³⁵⁶ Der Kampf gegen den internationalen Terrorismus wird auch im zweiten Koalitionsvertrag zwischen der SPD und Bündnis90/ Die Grünen primär als politische Aufgabe definiert. Vgl. Leggemann, Christian (2003), „Der Einsatz von Streitkräften zur Terrorismusbekämpfung - Die aktuelle Debatte in Deutschland,“ in: Hirschmann, Kai und Leggemann, Christian (Hrsg.), Der Kampf gegen den Terrorismus. Strategien und Handlungserfordernisse in Deutschland, Berlin, Berliner Wissenschaftsverlag, S.255-80, hier: S.270.

¹³⁵⁷ Vgl. Hein, Kirstin (2004), „Die Anti-Terrorpolitik der rot-grünen Bundesregierung,“ in: Harnisch, Sebastian; Katsioulis, Christos und Overhaus, Marco (Hrsg.), Deutsche Sicherheitspolitik. Eine Bilanz der Regierung Schröder, Baden-Baden, Nomos, S.145-71; Leggemann, Der Einsatz von Streitkräften zur Terrorismusbekämpfung sowie die Debatte im Deutschen Bundestag am 11. Oktober 2001. Deutscher Bundestag (11.10.2001), Aktuelle Lage nach Beginn der Operation gegen den internationalen Terrorismus in Afghanistan. Plenarprotokoll vom 11. Oktober 2001, Sitzung 14/192, Berlin. Auf die Veränderungen der konzeptionellen Grundlagen der deutschen Verteidigungspolitik wird weiter unten noch einmal ausführlicher eingegangen.

¹³⁵⁸ Eine umfassendere Analyse der amerikanischen Reaktion auf die Terroranschläge vom 11. September 2001 kann hier nicht geleistet werden. Auch in den USA gab es eine kontroverse Debatte über die angemessene Gewichtung politischer, militärischer und wirtschaftlicher Mittel im Kampf gegen den Terrorismus. Der Darstellung bei Bob Woodward kann beispielsweise entnommen werden, dass die amerikanischen Bemühungen zur Schaffung einer breiten internationalen Koalition zunächst auf finanzpolitische Instrumente abzielte, d.h. auf die Austrocknung der finanziellen Quellen des Terrorismus. Woodward, Bob (2003), Bush at War. Amerika im Krieg, Stuttgart und München, Deutsche Verlags-Anstalt. Dennoch nahm die Bedeutung der militärischen Dimension in der amerikanischen Sicherheitspolitik nach dem 11. September stark zu, was sich unter anderem in der drastischen Erhöhung der Verteidigungsausgaben und der im September 2002 veröffentlichten Nationalen Sicherheitsstrategie (NSS) widerspiegelte. Vgl. hierzu beispielsweise Czempel,

Neben der politischen Einbettung und Relativierung der militärischen Dimension im Kampf gegen den Terrorismus war die Aufrechterhaltung eines umfassenden, multilateralen Ansatzes in den internationalen Reaktionen eine weitere tragende Säule der deutschen Strategie während der ersten Phase nach dem 11. September. Sie zielte darauf ab, die amerikanische Politik möglichst fest in ein gemeinsames internationales Vorgehen einzubinden und somit auch der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik Einflussmöglichkeiten auf die Entwicklungen zu erhalten.¹³⁵⁹ In seiner Regierungserklärung vom 8. November 2001 brachte Bundeskanzler Schröder seine Erwartung deutlich zum Ausdruck, dass der „Rückzug der Ersten Welt in den Unilateralismus – die USA haben ihn Schritt für Schritt vollzogen – [...] durch die Anschläge vom 11. September unterbrochen worden [ist].“¹³⁶⁰

Ebenso unterstrich Außenminister Fischer die Informations- und Konsultationspflicht der USA.¹³⁶¹ In diesem Zusammenhang sah die Bundesregierung den deutschen militärischen Beitrag auch als ein wichtiges Instrument der deutschen Einflussnahme auf die amerikanische und internationale Antiterrorpolitik. Dies stellte Verteidigungsminister Rudolf Scharping sehr deutlich heraus:

„Was geschieht, wenn nichts geschieht und wir uns nicht [an der *Operation Enduring Freedom*] beteiligen? – Wir werden zum Spielball des Terrors. Wir verlieren unsere Fähigkeit, Amerika zu beeinflussen und eine auf multilaterale Verantwortung und gemeinsames Vorgehen abzielende Politik durchzusetzen. Wir verspielen unsere eigenen Möglichkeiten in der NATO. Wir sondern uns von den europäischen Staaten, von Frankreich, Großbritannien, Italien, Spanien, Tschechien und Polen ab. Wir verlieren unseren Einfluss bei der Gestaltung der Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. Hier steht nicht nur der Erfolg des Kampfes gegen den Terrorismus auf dem Spiel, sondern hier steht auch die Rolle der Bundesrepublik Deutschland in einer sich entwickelnden, auf multilateraler Verantwortung beruhenden Politik innerhalb der NATO und der Europäischen Union zur Debatte.“¹³⁶²

Weltpolitik im Umbruch, S.112; Hacke, Christian (2005), *Zur Weltmacht verdammt. Die amerikanische Außenpolitik von F.J. Kennedy bis G.W. Bush* (3. Auflage), München, Ullstein, S.626-707; Kahl, Martin (2003), „New Grand Strategy? Die Bush-Administration und die Bekämpfung des internationalen Terrorismus,“ in: Kremp, Werner und Wilzewski, Jürgen (Hrsg.), *Weltmacht vor neuer Bedrohung. Die Bush-Administration und die US-Außenpolitik nach dem Angriff auf Amerika*, Trier, Wissenschaftlicher Verlag Trier, S.23-62; Rudolf, Peter (2003), „Der 11. September, die Neuorientierung amerikanischer Außenpolitik und der Krieg gegen den Irak,“ in: *Zeitschrift für Politik* 50(3), S.257-80.

¹³⁵⁹ Vgl. Hampton, *Community Breakdown?* S.483.

¹³⁶⁰ Schröder, Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder am 8. November 2001.

¹³⁶¹ Fischer, Joschka (11.10.2001), „Rede des Bundesministers des Auswärtigen zur aktuellen Lage nach Beginn der Operation gegen den internationalen Terrorismus in Afghanistan vor dem Deutschen Bundestag am 11. Oktober 2001 in Berlin“ in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung* (CD-ROM für Jg. 1996-2005), 2001(69-2).

¹³⁶² Scharping, Rudolf (8.11.2001), „Rede des Bundesministers der Verteidigung zur Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der Bekämpfung des internationalen Terrorismus vor dem Deutschen Bundestag am 8. November 2001 in Berlin,“ in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung* (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2001(80-3).

6.3 Von Krisen- zu Planungsentscheidungen: Die „Globalisierung“ der NATO

Die Zeit zwischen den terroristischen Anschlägen in den USA am 11. September 2001 und dem Jahreswechsel 2001/2002 war geprägt von Krisenentscheidungen in den nationalen Hauptstädten sowie im Bündnis. Erst Anfang 2002 begann die NATO damit, die Implikationen und Folgen dieser Entscheidungen auch in langfristige Planungsentscheidungen zu übersetzen, die ihren zukünftigen Umgang mit der neuen Sicherheitslage bestimmen sollten. Am besten lässt sich diese Entwicklung mit dem Stichwort der „Globalisierung“ der NATO zusammenfassen. Wenngleich diese Formulierung zwangsläufig etwas unpräzise ist, so trifft sie doch den Kern der Entwicklungen. Dabei hat die Allianz ihre zuvor bestehende politische Beschränkung auf den euro-atlantischen Raum endgültig fallengelassen, ohne jedoch bereits den Anspruch eines „Weltpolizisten“ angenommen zu haben.¹³⁶³ Die beiden wichtigsten Wegmarken in diesem Prozess waren das Außenministertreffen der NATO-Staaten im Mai 2002 in Reykjavik und das Prager Gipfeltreffen im November 2002. Viele der für Prag vorgesehenen Entscheidungen wurden bereits vor dem 11. September angedacht und vorbereitet, erfuhren jedoch durch die Anschläge eine neue Bewertung und Gewichtung. Dies gilt insbesondere für die Aufnahme von sieben weiteren Staaten Mittelosteuropas in das Bündnis (vgl. Kapitel 4 dieser Arbeit für eine ausführliche Darstellung), für die Beziehungen zu Russland und zur Ukraine, die Neugestaltung der NATO-Kommandostrukturen und die Formulierung spezifischer und verbindlicher militärischer Fähigkeitsziele (*Prague Capabilities Commitments*).

Der Schwerpunkt der folgenden Darstellung liegt auf der Annahme einer global-strategischen Perspektive der Allianz mit dem Außenministertreffen in Reykjavik sowie auf der Entwicklung des „Militärischen Konzepts der NATO für die Verteidigung gegen den Terrorismus“ und der *NATO Response Force* (NRF). Alle drei Elemente hängen eng zusammen und bilden den Kern der Transformation der NATO nach dem 11. September 2001. Wo immer dies die politische Substanz und die Quellenlage erlauben, soll die deutsche Politik gegenüber diesen Planungsentscheidungen herausgearbeitet werden. Anders als bei den Krisenentscheidungen, deren militärische Dimension in Deutschland die Zustimmung des deutschen Bundestages

¹³⁶³ Der Washingtoner Vertrag selbst nimmt keine ausdrücklichen geographischen Einschränkungen hinsichtlich des Handlungsradius der NATO vor. Artikel 6 beschreibt lediglich das Gebiet in dem ein Angriff auf einen Mitgliedstaat bzw. dessen Streitkräfte gemäß Artikel 5 als ein Angriff auf alle Verbündeten angesehen wird. Der Bezug auf den „euro-atlantischen Raum“ findet sich hingegen in zahlreichen NATO-Kommuniqués seit 1990. Auch wenn dieser Raum nirgendwo präzise definiert wird, so spiegelte er bis 2001 doch einen Konsens unter den Mitgliedstaaten wider, wonach sich das Handeln der NATO auf Europa und dessen unmittelbares Umfeld beschränken sollte. Vgl. hierzu die Darstellungen in Abschnitt 5.4.7.2. dieser Arbeit, insbesondere zur Neuformulierung des strategischen Konzepts von 1999.

erforderte, vollzogen sich die in diesem Abschnitt dargestellten Planungsentscheidungen ohne substantielle innenpolitische Debatten.

6.3.1 Die Entwicklungen bis zum Außenministertreffen in Reykjavik

Die offiziellen Stellungnahmen und Communiqués bis Ende 2001 blieben hinsichtlich der Funktion der NATO im Kampf gegen den internationalen Terrorismus noch recht unbestimmt und allgemein.¹³⁶⁴ Die Erklärung der Außenminister vom 6. Dezember 2001 („*NATO's Response to Terrorism*“) beschränkte sich darauf, den Terroristen, ihren Netzwerken und Unterstützern den Kampf anzusagen. Ein Konsens in Bezug auf konkrete operative Maßnahmen wurde zunächst nur dahingehend erzielt, dass die Allianz ihre Fähigkeiten stärken müsse, um die Bevölkerungen, Territorien und Streitkräfte ihrer Mitgliedstaaten besser zu schützen. Dies schloss den verstärkten Austausch von Geheimdienstinformationen ein. Die Antwort auf die Herausforderung durch den Terrorismus müsse dabei vielschichtig und umfassend sein.¹³⁶⁵ Auf dieser Grundlage erklärten die Verteidigungsminister der NATO am 18. Dezember 2001, dass eine generelle Neubewertung der Verteidigungsplanung der Allianz im Lichte der Ereignisse vom 11. September 2001 begonnen habe. Gleichzeitig erteilten sie den militärischen Stellen formal den Arbeitsauftrag, auf der Grundlage politischer Weisungen des Nordatlantikrates ein militärisches Konzept für die Verteidigung gegen den Terrorismus auszuarbeiten (vgl. hierzu den folgenden Abschnitt).¹³⁶⁶ Hierzu stellten die Verteidigungsminister bereits fest, dass die zukünftigen Aufgaben der NATO „may involve the deployment of sizeable forces outside Allied territory.“¹³⁶⁷

Den entscheidenden Schritt vollzogen die Außenminister der Allianz weitgehend unbemerkt von der öffentlichen Wahrnehmung und ohne große Diskussionen im Mai des folgenden Jahres während ihres Treffens in der isländischen Hauptstadt. Die eigentliche Agenda des Treffens wurde dominiert von „alten“ Themen, insbesondere der Frage nach Truppenreduzierung

¹³⁶⁴ Vgl. beispielsweise NATO (6.12.2001), Final Communiqué. Ministerial Meeting of the North Atlantic Council Held at NATO Headquarters, Press Release M-NAC-2(2001) 158, Brüssel; NATO (8.10.2001), Statement by NATO Secretary General, Lord Robertson, Press Release (2001)138, Brüssel.

¹³⁶⁵ Vgl. NATO (6.12.2001), NATO's Response to Terrorism. Statement Issued at the Ministerial Meeting of the North Atlantic Council Held at NATO Headquarters, Press Release M-NAC-2(2001) 159, Brüssel. Nora Bensahel weist auf der Grundlage von eigenen Hintergrundgesprächen in der NATO im Zusammenhang mit dem Treffen auf Differenzen zwischen den USA und Frankreich hin. Frankreich widersetzte sich dem Vorschlag der USA, auch offensive Maßnahmen gegen den Terrorismus (*Counter-Terrorism*) als eine „fundamental security task“ in das Abschlusscommuniqué aufzunehmen. Am Ende sei ein Kompromiss gefunden worden, wonach die terroristische Herausforderung „fundamental to our security“ sei. Bensahel, *The Counterterror Coalitions*, S.24.

¹³⁶⁶ NATO (18.12.2001), Statement on Combating Terrorism: Adapting the Alliance's Defence Capabilities, Press Release (2001) 173, Brüssel.

¹³⁶⁷ NATO (18.12.2001), Final Communiqué. Ministerial Meeting of the Defence Planning Committee and the Nuclear Planning Group, Press Release (2001) 170, Brüssel.

gen der NATO-Staaten in Bosnien, Kosovo und Mazedonien sowie dem Status Kroatiens als Beitrittskandidat der Allianz.¹³⁶⁸ Darüber hinaus stellten die Außenminister die Weichen für die Schaffung des neuen NATO-Russland-Rates und die zweite Osterweiterung der NATO. Dagegen wurde die Frage nach dem künftigen Handlungsradius des Bündnisses im Zusammenhang mit Reykjavik in den Medien nicht oder kaum thematisiert, obwohl das Abschlusskommuniqué eine weitreichende Formulierung enthielt.¹³⁶⁹ Dort heißt es: „To carry out the full range of its missions, NATO must be able to field forces that can move quickly *to wherever they are needed*, sustain operations over distance and time, and achieve their objectives.“¹³⁷⁰ Eingebettet wurde diese Zielbeschreibung in die Bekräftigung des Grundsatzes, dass die Politik der NATO im Kampf gegen den Terrorismus konform mit dem internationalen Recht und den gesetzlichen Bestimmungen der einzelnen Mitgliedstaaten sein müsse.¹³⁷¹ Das Abschlussdokument von Reykjavik stellt deshalb einen entscheidenden Wendepunkt dar, weil es die neue global-strategische Reichweite des Bündnisses erstmals öffentlich fest schrieb („wherever they are needed“) und damit im Sinne der *agreed language* in den gemeinsamen Sprachgebrauch der Mitgliedsländer aufnahm.¹³⁷² Damit, so die Beurteilung des ehemaligen Ständigen Militärischen Vertreters der Bundesrepublik bei der NATO, Dr. Klaus Olshausen, habe die Allianz ihre regionale Selbstbeschränkung endgültig abgelegt.¹³⁷³ Die Entscheidungsprozesse, die zu dieser Formulierung im Kommuniqué führten – und die Politik einzelner Mitgliedstaaten dabei – ließ sich auf der Grundlage der zugänglichen Quellen nur unvollständig rekonstruieren. Übernommen wurde die entscheidende Formel aus einem Entwurf der politischen Richtlinien des Nordatlantikrats (*Draft Political Guidance*) für die Erstellung des *Military Concept for the Defense Against Terrorism*.¹³⁷⁴ Wenig verwunderlich drangen die USA – jedoch mit breiter Unterstützung anderer NATO-Staaten – darauf, diese zunächst inof-

¹³⁶⁸ Vgl. SZ (8.5.2002), Frühjahrstagung nächste Woche in Reykjavik. Nato will 10000 Soldaten vom Balkan abziehen.

¹³⁶⁹ Vgl. SZ (14.5.2002), Auf Sinnsuche. Die Nato vor neuen Aufgaben.

¹³⁷⁰ NATO (14.5.2002), Final Communiqué. Ministerial Meeting of the North Atlantic Council Held in Reykjavik, Press Release M-NAC-1(2001) 59, Reykjavik, Absatz 5 (eigene Hervorhebung).

¹³⁷¹ Konkret heißt es bezüglich der Risiken durch den Terrorismus in Absatz 3 des Kommuniqués: „Actions taken to meet this challenge will be in accordance with our decisions“, ein Hinweis auf das Konsensprinzip im Nordatlantikrat, „and in full compliance with all our commitments under international law and relevant provisions of the United Nations Charter and national legislation.“ In späteren NATO-Dokumenten wird das Konsensprinzip durch die Formulierung „as decided by the North Atlantic Council“ noch deutlicher hervorgehoben.

¹³⁷² Karl-Heinz Kamp beschreibt den Kern der Veränderung treffend: „Die lange Zeit im Bündnis gültige Unterscheidung des Operationsrahmens in ‚in-area‘ und ‚out-of-area‘ (die ohnehin fragwürdig war) ist damit endgültig hinfällig geworden.“ Kamp, Karl-Heinz (2003), Die NATO nach dem Prager Gipfel. Eine Globale und ‚präventive‘ Allianz? Arbeitspapier/Dokumentation, 97, Sankt Augustin, Konrad-Adenauer-Stiftung.

¹³⁷³ Olshausen, Die neue NATO, S.393. Vgl. auch Jonathan Parish, der in diesem Zusammenhang eine neue Stufe im Transformationsprozess der NATO sieht, „to break out of its Euro-Atlantic straitjacket.“ Parish, Remaining Relevant, S.7.

¹³⁷⁴ Persönliche Interviews.

fizielle Formulierung in das Reykjavik-Dokument zu übernehmen. Allerdings hätte sich Washington eine noch weitergehende Formulierung gewünscht, die auch ausdrücklich eine *globale* Funktion der NATO anerkennt.¹³⁷⁵ Dies scheiterte jedoch vor allem am Widerstand Frankreichs. Entsprechend ihrer bisherigen Politik in der NATO setzte sich die deutsche Bundesregierung, zusammen mit Frankreich und Belgien, für den starken Bezug zum internationalen Recht ein.

Es gibt keine Hinweise darauf, dass es darüber hinaus im Zusammenhang mit den Planungsentscheidungen von Reykjavik nennenswerte Kontroversen unter den Bündnispartnern gegeben hat. Zum einen spiegelten diese Entscheidungen zum großen Teil die *faktischen* Weichenstellungen wider, welche die Allianz bereits im Zusammenhang mit der Ausrufung von Artikel 5 und der indirekten Hilfe für die Militäroperationen der USA in Afghanistan vorgenommen hatte. Außerdem waren zu diesem Zeitpunkt bereits zwölf NATO-Staaten im Rahmen der internationalen Schutztruppe ISAF am Hindukusch – also weit außerhalb des Bündnisgebiets – stationiert. Zum anderen wies ein Gesprächspartner des Autors auf das *Window of Opportunity* hin, welches sich nach dem 11. September unter dem Eindruck der Anschläge auf die USA geöffnet habe und in welchem die politischen Führer der Allianz den militärischen Planern in den integrierten Stäben recht weitgehende Freiheiten ließen. Dieses Fenster wäre vermutlich bald – und vermutlich spätestens mit dem Beginn der Irak-Krise – wieder geschlossen worden. Der offizielle Sprachgebrauch im Abschlusskommuniqué von Reykjavik habe jedoch nach Auffassung des Gesprächspartners dann als „Türöffner“ für die nachfolgenden Dokumente fungiert.¹³⁷⁶ Dieser Türöffner wurde als solcher auch von jenen Staaten genutzt, die sich von Anfang an für eine profiliertere Funktion der NATO im Anti-Terrorkampf eingesetzt haben. Neben den USA waren dies vor allem Spanien und die Türkei. Die Bundesrepublik Deutschland hat diesen planerischen Prozess so weit ersichtlich weder in besonderer Form voran getrieben noch hat sie versucht, ihn zu behindern oder gar zu blockieren. Klare deutsche Präferenzen waren die ausdrückliche Bekräftigung der Völkerrechtskonformität sowie des Konsensprinzips bei allen operativen Entscheidungen der NATO.¹³⁷⁷ Mit ihrer uneingeschränkten Solidarität gegenüber den USA und mit den Krisenentscheidungen unmittelbar nach dem 11. September (OEF und ISAF) trug die Bundesregierung indirekt zur global-

¹³⁷⁵ Die schließlich übernommene Formulierung „wherever they are needed“ definiert diese globale Funktion nur indirekt, indem sie keine geographische Beschränkung enthält. Vgl. Bensahel, *The Counterterror Coalitions*, S.25. Die Autorin stützt sich auch hier auf Interviews mit namentlich nicht genannten NATO-Mitarbeitern.

¹³⁷⁶ Persönliches Interview.

¹³⁷⁷ Diese Bekräftigung bedeutete jedoch nichts anderes als eine Bestätigung des Status quo, da die Bindung des Handelns der NATO an internationales Recht sowie an das Konsensprinzip im Nordatlantikat stets fester Bestandteil der Bündnisprinzipien war.

strategischen Neuausrichtung der Allianz bei, ein Umstand, der für die Mehrheit ihrer Bündnispartner in ähnlicher Weise zutrifft. In diesem Punkt wurde der enge Zusammenhang zwischen den Krisen- und Planungsentscheidungen des Bündnisses besonders deutlich.

6.3.2 Das militärische Konzept zur Verteidigung gegen den Terrorismus

Am 18. Dezember 2001 erteilten die NATO-Verteidigungsminister den militärischen Planungsstellen den Auftrag zur Erarbeitung eines militärischen Konzepts zur Verteidigung gegen den Terrorismus „on the basis of guidance to be provided by the Council in Permanent Session.“¹³⁷⁸ Drei Monate nach der Erteilung dieses Arbeitsauftrags hatten die Botschafter im NATO-Rat jedoch noch immer keine einheitlichen politischen Vorgaben für die Erarbeitung des Konzepts formuliert. Dies war ein Indikator dafür, dass einige Fragen unter den Bündnispartnern politisch weiterhin umstritten waren.¹³⁷⁹ Vor dem Hintergrund dieser Verzögerungen verfassten die Militärplaner Anfang März 2002 ein eigenes, nicht-öffentliches Dokument, in dem der Nordatlantikrat aufgefordert wurde, politische Vorgaben zu spezifischen Fragen im Zusammenhang mit der Erarbeitung des Konzepts zu unterbreiten. Diese Fragen erstreckten sich über folgende fünf Bereiche:

1. Definition des Verteidigungsbegriffs (Präventivmaßnahmen); Reduzierung von Risiken; Bewältigung der Folgen terroristischer Anschläge
2. Bandbreite der aufzunehmenden Elemente (offensiv/defensiv, *Consequence Management*);
3. Reaktionszeiten. Wie schnell sollte die NATO in der Lage sein, auf terroristische Bedrohungen und Aktionen zu reagieren?
4. Koordinierung nationaler militärischer Stellen mit anderen internationalen Organisationen sowie Bereitstellung von NATO-Fähigkeiten für andere internationale Organisationen
5. „Reach of Operations“. Sollte die NATO ihren Handlungshorizont über den euro-atlantischen Raum hinaus ausweiten?

Die eigentlichen politischen Diskussionen über das militärische Konzept fanden in der NATO zwischen dem Zeitpunkt der Weiterleitung des Dokuments an den Nordatlantikrat im März und dem Treffen der Außenminister im Mai 2002 in Reykjavik statt, wo einige zentrale Elemente des Konzepts bereits vorentschieden wurden.

¹³⁷⁸ NATO, Statement on Combating Terrorism (18.12.2001).

¹³⁷⁹ In der Darstellung der Genese des Konzepts stütze ich mich in erster Linie auf persönliche Interviews.

Das militärische Konzept, welches schließlich im November 2002 von den Staats- und Regierungschefs auf dem Prager Gipfeltreffen als die MC 472 angenommen wurde, identifiziert vier verschiedene Aufgabenbereiche des Militärs bei der Bekämpfung des Terrorismus und seiner möglichen Folgen:

- *Consequence Management* (reaktive Maßnahmen zur Bewältigung der Folgen eines terroristischen Angriffs)
- *Military Cooperation* (darunter auch geheimdienstliche Zusammenarbeit)
- *Anti-Terrorism* (defensive Maßnahmen, um die Verwundbarkeit von Streitkräften, Individuen und Eigentum gegenüber dem Terrorismus zu reduzieren)
- *Counter-Terrorism* (offensive Maßnahmen gegen den Terrorismus, einschließlich „counter-force activities and containment by military forces and civil agencies“).¹³⁸⁰

In seiner kurzen Einleitung beschreibt das Konzept zwei zentrale politische Vorgaben, die den militärischen Planungen zugrunde lagen. Die erste dieser Vorgaben betrifft die rechtliche Grundlage und Rückbindung des Bündnishandelns auf der Basis der VN-Charta, die zweite bezieht sich auf die Definition des Verteidigungsbegriffs. Dieser umfasst demnach jenes Handeln „[to h]elp deter, defend, disrupt and protect against terrorist attacks or threat of attacks, directed from abroad against populations, territory, infrastructure and forces of any NATO member state, including by acting against these terrorists and those who harbour them.“¹³⁸¹ Mit dieser Formulierung wurde die strittige und schwierige Frage präventiver militärischer Maßnahmen gegen den Terrorismus umgangen, wenngleich der im militärischen Konzept verwendete Verteidigungsbegriff auf der Annahme basierte, dass es besser sei, terroristische Anschläge abzuschrecken oder zu verhindern als auf ihre Folgen reagieren zu müssen.¹³⁸²

Nach Auskunft des am Prozess beteiligten Gesprächspartners im NATO-Hauptquartier hätten nicht nur die USA, sondern auch andere Staaten, die stets für eine härtere Gangart gegen den Terrorismus eingetreten seien – in erster Linie Spanien und die Türkei – bei der Formulierung dieser Zielsetzungen auf der aktiveren Seite gestanden. Deutschland, Frankreich und Belgien haben sich, wie schon in Reykjavik, für einen ausdrücklichen Verweis auf das Konsenserfordernis im Nordatlantikrat und auf die Völkerrechtskonformität des gemeinsamen militärischen Handelns ausgesprochen.¹³⁸³ Allerdings gibt es in den zugänglichen Quellen

¹³⁸⁰ NATO (21.11.2002), NATO's Military Concept for Defence Against Terrorism, MC 472, Brüssel. Vgl. insbesondere den dazugehörigen „Annex A: Definitions“.

¹³⁸¹ Ebd..

¹³⁸² Persönliches Interview.

¹³⁸³ Persönliche Interviews.

keine Hinweise darauf, dass beispielsweise die Aufnahme von *Counter-Terrorism* in das Konzept strittig gewesen wäre.

Die Wirkung des militärischen Konzeptes auf das gemeinsame Handeln der NATO-Staaten im Kampf gegen den internationalen Terrorismus wird sich erst längerfristig bewerten lassen. Bereits jetzt ist jedoch ersichtlich, dass die Funktion des Bündnisses in erster Linie unterstützend für die nationalen Politiken ihrer Mitglieder angelegt ist. Letztere behalten auch weiterhin die primäre Verantwortung für den Schutz ihres Territoriums, ihrer Bevölkerungen und ihrer Infrastruktur vor terroristischen Anschlägen.¹³⁸⁴

6.3.3 Die NATO Response Force und der Prager Gipfel

6.3.3.1 Die Initiative zur Gründung der NATO Response Force

Die Entscheidungen der NATO-Staaten zur Unterstützung der *Operation Enduring Freedom* und der ISAF wie auch die Planungen des Bündnisses in Bezug auf den Kampf gegen den Terrorismus hatten weitreichende Folgen für die Strukturen und das Aufgabenspektrum der NATO-Streitkräfte. Entsprechende Defizite waren nicht zuletzt durch die allgemein als frustrierend empfundene Marginalisierung des Bündnisses unmittelbar nach dem 11. September 2001 deutlich geworden.¹³⁸⁵ Vor diesem Hintergrund wurden früh Überlegungen mit zwei Zielsetzungen angestellt. Zum einen sollte die militärische Transformation in den Armeen der Mitgliedstaaten über die bis dahin wenig erfolgreiche *Defense Capabilities Initiative* (DCI) vom April 1999 hinaus vorangetrieben werden. Zum anderen ging es darum, die NATO mit entsprechenden Streitkräften auszustatten, die für die Bewältigung der neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen besonders geeignet sind.

Die Initiative bei der Entwicklung eines Konzepts für eine schnelle NATO-Eingreiftruppe übernahm zunächst die *Strategic Community* in den USA. Die ersten Eckpunkte eines solchen Konzepts wurden bereits im November 2001 vom *Center for Technology and National Security Policy* an der *National Defense University* entwickelt und Anfang 2002 von Hans Binnendijk und Richard Kugler in einer Reihe von Veröffentlichungen skizziert.¹³⁸⁶ In der NATO

¹³⁸⁴ Vgl. Bensahel, *The Counterterror Coalitions*, S.27; Nelson, *Expanding NATO's Counter-Terrorism Role*, S.59.

¹³⁸⁵ Vgl. Hans Binnendijk in: IHT (16.2.2002), *Armed divisions: A European spearhead force would bridge the gap*.

¹³⁸⁶ Bialos, Jeffrey P. und Koehl, Stuart L. (2005), *The NATO Response Force. Facilitating Coalition Warfare through Technology Transfer and Information Sharing*, Defense & Technology Paper, 18, Washington D.C., National Defense University, Center for Technology and National Security Policy; Hans Binnendijk in: IHT (16.2.2002), *Armed divisions: A European spearhead force would bridge the gap*; Binnendijk, Hans und Kugler, Richard (2001), *Adapting Forces to a New Era: Ten Transforming Concepts*, Defense Horizons, 5,

begannen die militärischen Planer unter Leitung des deutschen Generals Harald Kujat, dem damaligen Vorsitzenden des NATO-Militärausschusses, ebenfalls mit den Arbeiten an einem entsprechenden Konzept, das zunächst den Arbeitstitel *NATO On Call Force* trug.¹³⁸⁷ Dabei wurden die wesentlichen Parameter und Charakteristika der späteren *NATO Response Force* – schnelle Verfügbarkeit und Verlegefähigkeit, Durchhaltevermögen weit entfernt vom NATO-Territorium und Fähigkeit zum Teilstreitkräfte übergreifenden Handeln¹³⁸⁸ – bereits vorweggenommen.¹³⁸⁹ In der Folge haben sich die USA dann unter Führung von Verteidigungsminister Donald Rumsfeld – mit den Worten von Harald Kujat – „an die Spitze der Bewegung gesetzt“ und ein eigenes Konzept zur NRF vorgelegt. Rumsfeld präsentierte dieses Konzept während des informellen Treffens der NATO-Verteidigungsminister in Warschau am 24. September 2002. In einem vierseitigen Memorandum des Pentagons wurden drei Kernaufgaben der NRF identifiziert:

1. Evakuierungsoperationen
2. Abschreckung einer Aggression durch die schnelle Stationierung von Streitkräften
3. *Initial Entry Force*, die einer später folgenden, größeren militärischen Operation den Weg ebnet soll¹³⁹⁰

Das amerikanische Konzept unterschied sich von den Vorstellungen der NATO-Militärplaner nicht grundsätzlich, allerdings gab es durchaus Unterschiede. Ein wichtiger Unterschied lag darin, dass Kujat von Anfang an die Teilnahme amerikanischer Truppen an der NRF vorsah,¹³⁹¹ was Washington jedoch ablehnte. Rumsfeld vertrat die Idee der NRF in Warschau mit großem Nachdruck und verband damit die Zukunftsfähigkeit des Bündnisses. Dies kam einer Warnung an die europäischen Bündnispartner gleich. So erklärte er: „If NATO does not have a force that is quick and agile, that can deploy in days or weeks rather than months or years, then it will not have capabilities to offer the world in the 21st century.“¹³⁹²

Washington D.C., National Defense University, Center for Technology and National Security Policy; Binnendijk, Hans und Kugler, Richard (2002), „Transforming European Forces,“ in: *Survival* 44(3), S.117-32.

¹³⁸⁷ Persönliches Interview.

¹³⁸⁸ NATO/SHAPE (aktualisiert am 5. April 2006), *The NATO Response Force*, http://www.nato.int/shape/issues/shape_nrf/nrf_intro.htm, (letzter Zugriff am 14.7.2006).

¹³⁸⁹ Vgl. auch NATO (6.6.2002), *Statement on Capabilities*. Issued at the Meeting of the North Atlantic Council in Defence Ministers Session, Press Release (2002) 74, Brüssel.

¹³⁹⁰ Vgl. SZ (24.9.2002), *Washington fordert Krisentruppe für die Nato*.

¹³⁹¹ Persönliches Interview. Insgesamt betrachtet sei die amerikanische Initiative etwas weniger ambitioniert als die Vorstellungen der militärischen Planer in der NATO gewesen, beispielsweise hinsichtlich der Einbeziehung von *Special Forces* und integrierter Logistik in das NRF-Konzept.

¹³⁹² NYT (25.9.2002), *Rumsfeld Urges NATO to Set Up Strike Force*. Deutsche Medien berichteten darüber hinaus von einem internen Papier der USA an die NATO-Partner während des Prager Gipfels zwei Monate später, welches nach Interpretation des Journalisten im Kern die Aussage enthalte: Entweder würden die Europäer aufrüsten und zu weltweiten Einsätzen bereit stehen oder die NATO sei am Ende. FR (Internet-

Bereits während der Entstehungsphase des NRF-Konzeptes kristallisierten sich somit drei wesentliche Funktionen heraus, welche die neue Reaktionstruppe der Allianz erfüllen sollte.¹³⁹³ Erstens kam ihr die *interne politische Funktion* zu, die Beziehungen zwischen den USA und Europa wieder zu festigen, die sich in sicherheitspolitischen Fragen bereits seit Beginn der 1990er Jahre auseinander entwickelten hatten. Die unterschiedlichen Reaktionen diesseits und jenseits des Atlantiks auf die Anschläge vom 11. September 2001 drohten diese Entwicklungen trotz der europäischen Solidarität mit Amerika weiter zu verstärken. Neben der auseinandergelassenen Schere der militärischen Fähigkeiten zwischen den USA und ihren europäischen Partnern gab es zahlreiche Differenzen in handelspolitischen Fragen oder bezüglich des Umgangs mit Ländern wie dem Irak, Iran oder China. Vor diesem Hintergrund, so Norbert Eitelhuber, „kann die Initiative zur Gründung der NRF auch als Handreichung verstanden werden, die sicherheitspolitischen Herausforderungen der Zukunft weiterhin kooperativ im transatlantischen Rahmen anzugehen. Die NRF trägt somit auch dazu bei, amerikanische Sicherheitspolitik enger an den institutionellen Rahmen der NATO zu binden.“¹³⁹⁴ Eine entsprechende politische Zielsetzung unterstellen auch Bialos und Koehl der amerikanischen Regierung.¹³⁹⁵ Aus deutscher und europäischer Sicht war mit der NRF das *politische Ziel* der Wahrung von Mitsprachemöglichkeiten im transatlantischen Kontext verbunden, wie Iskandar Jahja und Ingo Venzke feststellen:

So „würde durch die NRF eine generelle Festigung der transatlantischen Sicherheitsgemeinschaft erreicht, indem europäische Ansichten zur Gefahrenbeurteilung in der Strategiediskussion aufgrund ähnlicher verfügbarer Reaktionsmöglichkeiten stärkeres Gehör fänden, was die Verwirklichung deutscher Ansätze zur Krisenreaktion erleichtern würde.“¹³⁹⁶

Zweitens sollte die NRF eine *externe militärische Funktion* erfüllen, indem sie die NATO zum effektiveren militärischen Handeln gegenüber den neuen Sicherheitsbedrohungen des

Ausgabe) (21.11.2002), Eine harte Nuss für Europa, <http://www.fr-aktuell.de>, (Letzter Zugriff am 6.12.2002). Dies wäre dann eine Neuauflage der Formel „Out-of-area or out-of business“ aus den 1990er Jahren.

¹³⁹³ Vgl. Bialos und Koehl, The NATO Response Force.

¹³⁹⁴ Eitelhuber, Norbert (2004), „Die Auswirkungen der NATO Response Force auf NATO und ESVP,“ in: Reiter, Erich (Hrsg.), Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2004, Hamburg u.a., Verlag E.S. Mittler & Sohn, S.617-34, hier: S.632. Für eine ähnliche Einschätzung vgl. Varwick, Die Nordatlantikorganisation und der amerikanische 'War on Terrorism', S.214.

¹³⁹⁵ „It is in this context of drift in Transatlantic Relations that the Administration sought to shape a NATO initiative for Prague that would be its own positive contribution to reinvigorating the Transatlantic relationship and changing dynamics away from drift toward tangible and useful security cooperation.“ Bialos und Koehl, The NATO Response Force.

¹³⁹⁶ Jahja, Iskandar und Venzke, Ingo (2005), „Deutsche Sicherheitspolitik in NATO und EU – Symbiose statt Synthese,“ in: Niemann, Arne (Hrsg.), Herausforderungen an die deutsche und europäische Außenpolitik. Analysen und Politikempfehlungen, Dresden, TUDpress, S.54-78, hier: S.63.

Terrorismus und der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen befähigt. Dabei standen nicht ausschließlich Kampfeinsätze auf dem Programm, sondern auch Aufgaben aus dem unteren Bereich des Petersberg-Spektrums, wie humanitäre Maßnahmen und Evakuierungsoperationen.¹³⁹⁷ All diese Aufgaben haben jedoch gemein, dass sie schnell und weit verlegbare Truppen voraussetzen, um so sicherheitspolitische Risiken und Bedrohungen auf Distanz zu halten.

Die dritte, *intern-militärische Funktion* der NRF-Initiative steht in engem Bezug zur zweiten Funktion. Sie betrifft die Transformation der NATO-Streitkräfte im Sinne des neuen Aufgabenspektrums, in dem die klassische Landesverteidigung nur noch einen untergeordneten Stellenwert einnimmt. Dadurch, dass die Bündnispartner für die rotierende Teilnahme an der *Response Force* einen klar definierten Ausrüstungs- und Ausbildungsstand einhalten müssen, der zudem zertifiziert und damit streng überprüft wird, sollen sie zu entsprechenden Investitionen in ihre Streitkräftetransformation gezwungen werden.¹³⁹⁸ Die NRF dient somit als Katalysator der militärischen Transformation der europäischen Streitkräfte und der Herstellung von Interoperabilität mit dem amerikanischen Partner.¹³⁹⁹

Die Reaktionen der anderen Verteidigungsminister in Warschau auf das Konzeptpapier des Pentagon zur NRF waren abwartend bis positiv. Sowohl die deutsche Bundesregierung als auch Frankreich reagierten zunächst zurückhaltend, ohne den Vorschlag jedoch abzulehnen.¹⁴⁰⁰ Die französische Verteidigungsministerin Michele Alliot-Marie war die einzige Vertreterin, die sofort und öffentlich einige Vorbehalte gegen das NRF-Konzept anmeldete. Sie sei keineswegs grundsätzlich gegen die Idee, forderte jedoch, dass sich der Einsatzbereich der *NATO Response Force* weitgehend auf Europa und dessen Umfeld beschränken sollte.¹⁴⁰¹

Auch wenn sich Frankreich von Beginn an voll an der Umsetzung der NRF beteiligte, versuchte Paris auch weiterhin durchzusetzen, dass die neue Truppe in erster Linie im oberen Bereich des Aufgabenspektrums, d.h. vor allem bei Kampfeinsätzen, nicht jedoch im Rahmen

¹³⁹⁷ Vgl. Benschel, *The Counterterror Coalitions*, S.30; Bialos und Koehl, *The NATO Response Force*; Kamp, *Die NATO nach dem Prager Gipfel*.

¹³⁹⁸ Vgl. Eitelhuber, *Die Auswirkungen der NATO Response Force auf NATO und ESVP*, S.632.

¹³⁹⁹ Vgl. Kamp, *Die NATO nach dem Prager Gipfel*; NATO/SHAPE, *The NATO Response Force - NRF*; Olschhausen, *Die neue NATO*, S.421; Wiesmann, *Die vielleicht letzte Chance der NATO. Die Unterschiede zwischen dem amerikanischen Ansatz und dem von Harald Kujat beschriebenen Ansatz der NATO-Planer deutet jedoch bereits auf unterschiedliche Interessen diesseits und jenseits des Atlantiks hin. Das Ziel der Schaffung von mehr Interoperabilität europäischer und amerikanischer Streitkräfte setzt logischerweise eine substantielle Beteiligung der USA an der NRF voraus. Die Nichtbeteiligung der USA deutet darauf hin, dass Washington die *Response Force* in erster Linie als Druckmittel gegenüber den Europäern zu mehr verteidigungspolitischen Investitionen angesehen hat.*

¹⁴⁰⁰ Vgl. Mihalka, Michael (2005), „NATO Response Force: Rapid? Responsive? A Force?“ in: *Connections* 4(2), S.67-79, hier: S.68.

¹⁴⁰¹ Vgl. *Washington Post* (25.9.2002), *NATO Ministers Back U.S. Plan for Rapid Reaction Force*.

humanitärer Missionen, eingesetzt würde.¹⁴⁰² In beiden Punkten konnte sich Frankreich am Ende nicht durchsetzen.

Die deutsche Regierung hatte Ihre Zustimmung unter den Vorbehalt der Klärung wichtiger Detailfragen gestellt. Anlässlich einer sicherheitspolitischen Debatte kurz vor dem Prager Gipfeltreffen im Deutschen Bundestag am 14. November 2002 legten Verteidigungsminister Struck und Außenminister Fischer in getrennten Reden die offizielle deutsche Reaktion auf die NRF-Initiative dar. Dabei waren keine wesentlichen Unterschiede zwischen den beiden Ministern erkennbar. Während Struck die Vorschläge der USA begrüßte, sprach Fischer von einem „konstruktiven Vorschlag. Dieser multinationale Ansatz kann dazu beitragen, die heutigen Sicherheitsanforderungen zu bewältigen und gleichzeitig die integrierten NATO-Strukturen zu stärken.“¹⁴⁰³ In seiner Rede ordnete Fischer die NRF im Besonderen und die bevorstehenden, tiefgreifenden Veränderungen der Allianz im Allgemeinen in den Zusammenhang eines von ihm skizzierten Systems globaler kooperativer Sicherheit ein. Darunter verstand er die entschlossene Bekämpfung des Terrorismus als neue weltpolitische Ordnungsaufgabe für Europa und Amerika, die es im multilateralen Rahmen und auf der Grundlage eines umfassenden Sicherheitsbegriffs zu erfüllen gelte. Neben der an erster Stelle genannten weiteren Öffnung des Bündnisses für neue Mitglieder und der Intensivierung zu den Partnerländern (Russland, Ukraine, Mittelmeer-Dialog) zählte der Außenminister auch eine Verbesserung der militärischen Fähigkeiten zu den wesentlichen Elementen eines solchen kooperativen Sicherheitssystems. Deutlich erkennbar stand in den Ausführungen Fischers die erste der drei oben genannten Funktionen der NRF im Mittelpunkt, wonach die *Response Force* ein Kooperationsangebot der USA zur Überbrückung der transatlantischen Divergenzen an die Europäer darstellte. Kern von Fischers Idee globaler kooperativer Sicherheit war die Einbindung der amerikanischen Politik nach dem 11. September 2001 in die multilaterale Zusammenarbeit, vor allem in der NATO.¹⁴⁰⁴

Vor diesem Hintergrund formulierten Struck und Fischer drei identische Bedingungen für die deutsche Unterstützung der NRF. Erstens dürfe es nicht zu Kollisionen mit der im Aufbau befindlichen Europäischen Eingreiftruppe im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) kommen. Diese Forderung war insofern bemerkenswert, weil sie sich als Umkehrung des traditionellen deutschen *NATO First*-Ansatzes interpretieren ließ. Zweitens sollten alle Einsatzentscheidungen im Zusammenhang mit der NRF der einstimmigen

¹⁴⁰² Persönliches Interview. Vgl. auch Haftendorn, Helga (2005), *Das Atlantische Bündnis in der Anpassungskrise*, SWP-Studie, 2005/S5, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, S.17.

¹⁴⁰³ Fischer, Regierungserklärung des Bundesministers des Auswärtigen am 14. November 2002.

¹⁴⁰⁴ Vgl. Karp, *The New German Foreign Policy Consensus*, S.78.

gen Entscheidung des NATO-Rates vorbehalten bleiben und drittens sei der deutsche Parlamentsvorbehalt – also die Notwendigkeit einer Zustimmung des Bundestages – vor jeder Entsendung zu respektieren.¹⁴⁰⁵

Während die letzten beiden Punkte in der NATO kaum strittig waren, fand sich der erste Vorbehalt in der Schlusserklärung der Staats- und Regierungschefs in Prag erst nach einigen Diskussionen wieder. Dort heißt es:

“Effective military forces, an essential part of our overall political strategy, are vital to safeguard the freedom and security of our populations and contribute to peace and security in the Euro-Atlantic region. We have therefore decided to: Create a NATO Response Force (NRF) consisting of technologically advanced, flexible, deployable, interoperable and sustainable forces, including land, sea and air elements ready to move quickly wherever needed, as decided by the Council. The NRF will also be a catalyst for focusing and promoting improvements in the Alliance military capabilities. [...] The NRF and the related work of the EU headline goal should be mutually reinforcing while respecting the autonomy of both organizations.“¹⁴⁰⁶

Eine erste Einsatzfähigkeit (*initial operational capability*) sollte bis Oktober 2004, die volle Einsatzfähigkeit (*full operational capability*) bis Oktober 2006 erreicht werden. Die detaillierten Vorgaben und Strukturen der neuen Reaktionstruppe wurden in einem nicht-öffentlichen Dokument des Militärausschusses der MC 477 fixiert, in dem das amerikanische Konzept mit den Planungen im internationalen Militärstab harmonisiert wurde.¹⁴⁰⁷ Die Truppe soll in kürzester Zeit, d.h. zwischen fünf und zehn Tagen, auch in weit entfernte Einsatzgebiete verlegt werden können und dort mindestens 30 Tage ohne logistische Unterstützung von außen operieren können.

Das potentielle Einsatzspektrum der NRF ist so breit definiert worden, dass es praktisch den gesamten Petersberg-Katalog zuzüglich intensiver Kampfoperationen umfasst, oder wie es in der öffentlichen Selbstdarstellung der NATO heißt: „Any mission, anywhere in the world“.¹⁴⁰⁸ Im Einzelnen zählen zu den möglichen Aufgaben die humanitäre Unterstützung, Evakuierung von Zivilisten, die Bewältigung der Folgen von Unglücken oder Anschlägen, die Durchsetzung von Embargo-Maßnahmen, die Ausübung militärischen Drucks im Kontext

¹⁴⁰⁵ Fischer, Regierungserklärung des Bundesministers des Auswärtigen am 14. November 2002; Struck, Peter (14.11.2002), „Rede des Bundesministers der Verteidigung zum NATO-Gipfel am 21./22. November 2002 in Prag vor dem Deutschen Bundestag am 14. November 2002 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2002(92-2).

¹⁴⁰⁶ NATO (21.11.2002), Prague Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Prague, Press Release (2002)127, Prag, Absatz 4a.

¹⁴⁰⁷ Persönliches Interview.

¹⁴⁰⁸ NATO (letzte Aktualisierung 7.2.2006), The NATO Response Force. What does it mean in practice? http://www.nato.int/issues/nrf/nrf_a.html, (letzter Zugriff am 14.7.2006).

diplomatischer Aktivitäten („demonstrating NATO’s resolve in support of diplomacy“), die Absicherung und Vorbereitung umfangreicherer Einsätze („initial entry force“) bis hin zu offensiven Maßnahmen gegen den Terrorismus.¹⁴⁰⁹

6.3.3.2 *Das deutsche Verständnis des NRF-Aufgabenspektrums*

Zwischen dem breiten programmatischen Aufgabenspektrum der NRF und dem deutschen Verständnis hinsichtlich ihres *tatsächlichen* Einsatzes bestand von Anfang an ein – wenn auch unausgesprochenes – Spannungsverhältnis. Die Bundesregierung hat zwar wie alle anderen Bündnispartner dem gesamten Aufgabenkatalog zugestimmt und – soweit ersichtlich – nicht den Versuch unternommen, einen Teil dieses Aufgabenspektrums von vornherein auszuklammern. Verteidigungsminister Struck erklärte jedoch unmittelbar vor dem Prager Gipfel die deutsche Zurückhaltung gegenüber offensiven Maßnahmen einer NATO-Eingreiftruppe.¹⁴¹⁰ Dies gelte insbesondere für präventive Militäraktionen gegen Terroristen, die weder Teil der NATO-Strategie noch des Aufgabenspektrums der NRF seien.¹⁴¹¹ Tatsächlich finden sich die Begriffe Präemption und militärische Prävention nicht in den offiziellen Dokumenten der Allianz zur NRF.¹⁴¹² Ein persönlicher Gesprächspartner fasste die deutsche Position wie folgt zusammen: „Alle Aufgaben sind grundsätzlich sinnvoll, es muss dann aber der Einzelfall entscheiden – und ein Konsens gefunden werden –, ob die Umstände ein militärisches Handeln rechtfertigen.“¹⁴¹³ Trotz der Entwicklungen seit dem 11. September 2001 lag

¹⁴⁰⁹ Ebd.; NATO/SHAPE (ohne Datum), NATO Response Force (Powerpoint Präsentation), <http://www.nato.int/shape>, (letzter Zugriff am 14.7.2006); NATO (2004), Improving Capabilities to Meet New Threats, NATO Briefing, Dezember 2004, Brüssel. Die NRF ist keine stehende Truppe, sondern funktioniert nach dem Baukastenprinzip, dessen einzelne Elemente von den Mitgliedstaaten nach einem sechsmonatigen Rotationsprinzip bereitgehalten werden sollen. Dieses Prinzip erlaubt es der NRF, jeweils auf die unterschiedlichsten Missionen zugeschnitten zu werden („tailored to mission“). Bei der Betrachtung dieses breiten Aufgabenspektrums darf jedoch nicht außer Acht gelassen werden, dass die Grundidee der *Response Force* die Schaffung einer schnell verlegbaren und schlagkräftigen Truppe für hochintensive Kampfeinsätze war.¹⁴⁰⁹ Sie ist daher für die Durchführung von Aufgaben am unteren Ende des Petersberg-Spektrums, beispielsweise von humanitären und Stabilisierungseinsätzen, überqualifiziert. In diesem Bereich würde sie zudem mit der ebenfalls im Aufbau befindlichen Europäischen Eingreiftruppe (ERRF) konkurrieren. Zum Verhältnis von NRF und ERRF vgl. Eitelhuber, Die Auswirkungen der NATO Response Force auf NATO und ESVP; Meiers, Franz-Josef (2005), „Die 'NATO Response Force' und die 'European Rapid Reaction Force': Kooperationspartner oder Konkurrenten?“ in: Warwick, Johannes (Hrsg.), Die Beziehungen zwischen NATO und EU. Partnerschaft, Konkurrenz, Rivalität? Opladen, Verlag Barbara Budrich, S.119-38.

¹⁴¹⁰ Vgl. Mihalka, NATO Response Force, S.68.

¹⁴¹¹ Vgl. Deutschlandfunk (20.11.2002), Gipfeltreffen der NATO in Prag. Friedbert Meurer im Gespräch mit Peter Struck.

¹⁴¹² Vgl. Deutschlandfunk (10.11.2002), Interview mit Harald Kujat, Vorsitzender des NATO-Militärausschusses.

¹⁴¹³ Persönliches Interview.

die Einsatzschwelle Deutschlands bei Kampfeinsätzen noch immer deutlich höher als bei vielen anderen NATO-Staaten.¹⁴¹⁴

Letztlich würde also der Einzelfall darüber entscheiden, ob ein politischer Konsens in der NATO für einen spezifischen Einsatz der NRF zu Stande kommt. Bis Anfang 2006 wurden Teile der *Response Force* lediglich im Rahmen unterstützender Maßnahmen, wie der Schutz der Olympischen Sommerspiele 2004 in Athen sowie der afghanischen Präsidentschaftswahlen im September des gleichen Jahres, oder humanitärer Operationen während der Flutkatastrophe in den USA im Oktober 2005 sowie nach dem Erdbeben in Pakistan im Februar 2006 eingesetzt. Somit stand ein wirklicher Test in dieser Hinsicht noch aus.¹⁴¹⁵ Im Zusammenhang mit dem militärischen Konzept für die Verteidigung gegen den Terrorismus und der NRF haben die Militärplaner der Allianz die Einsatzplanung für multinationale Krisenreaktionseinsätze konkretisiert und auf die wahrscheinlichsten Einsätze ausgerichtet. Beispielsweise wurden so genannte generische *Contingency Operations* (ConOps) sowohl für die vier Aufgabebereiche des militärischen Konzepts als auch für die sieben vorgesehenen Aufgaben der NRF entwickelt, die im Falle einer Einsatzentscheidung des Nordatlantikrats die militärischen Planungen erheblich verkürzen sollen. Die Entwicklung dieser Konzepte erfolgte weitgehend ohne direkte Intervention der Politik durch den Internationalen Militärstab, wobei die Ergebnisse jeweils durch den Militärausschuss, in dem die nationalen Stabschefs¹⁴¹⁶ sitzen, gebilligt werden musste. Hier erhielten also die nationalen militärischen Führungen die Möglichkeit, den Prozess zu beeinflussen. Deutschland hat diese Möglichkeit ebenso wie andere Partnerländer genutzt, ohne dass ein besonders ausgeprägter deutscher Beitrag zu erkennen gewesen wäre.¹⁴¹⁷

Einen Indikator dafür, dass innerhalb der NATO bis zum Ende der rot-grünen Regierungszeit nicht von einem gemeinsamen politischen Willen zum Einsatz der *Response Force* über das gesamte avisierte Aufgabenspektrum hinweg gesprochen werden konnte, bieten die Übungen, welche die Allianz im Zusammenhang mit der Reaktionstruppe durchführte. Bereits vor den Anschlägen vom 11. September 2001 hatte die Allianz eine jährlich stattfindende virtuelle Krisenübung für Anfang 2002 (CMX 2002) geplant. Die Übung, die Ende Februar und Anfang März im NATO Hauptquartier in Brüssel stattfand, simulierte die Bedrohung des NATO-Partners Türkei durch einen fiktiven, mit Massenvernichtungswaffen ausgerüsteten Staat

¹⁴¹⁴ Vgl. Meiers, Franz-Josef (2005), „Germany's Defence Choices,“ in: *Survival* 47(1), S.153-66; Meiers, Franz-Josef (2006), „The Security and Defense Policy of the Grand Coalition,“ in: *Foreign Policy in Dialogue* 6(18), <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/newsletter/issue18.pdf> (letzter Zugriff am 28.3.2008).

¹⁴¹⁵ Vgl. NATO, *The NATO Response Force. What does it mean in practice?*

¹⁴¹⁶ Im Falle Deutschlands ist dies der Generalinspekteur.

¹⁴¹⁷ Persönliche Interviews.

(„Amberland“) im Mittleren Osten, der zuvor terroristische Aktionen auf dem Bündnisgebiet unterstützt hatte. Die Frage während der Übung war nun, wie auf diese Bedrohung zu reagieren sei. Während sich die USA und die Türkei für eine harte Linie aussprachen, die auch präventive Militärschläge gegen Amberland einschloss, traten Frankreich, Deutschland und Spanien dafür ein, zunächst politische Lösungen zu suchen. Da sich die NATO-Partner nicht auf ein gemeinsames Vorgehen einigen konnten, musste die Übung vorzeitig beendet werden.¹⁴¹⁸ Zu einer ähnlichen Situation kam es auch während eines informellen Treffens der NATO-Verteidigungsminister im Oktober 2003 in Colorado Springs. Dort wurde eine Krisenreaktion simuliert, die durch die Machtergreifung einer Terrorgruppe in einem fiktiven Inselstaat im Nahen Osten entstanden war. Anders als CMX 2002 war dieses *Study Seminar* ausdrücklich auf einen möglichen Einsatz der NRF ausgelegt. Während unmittelbare Verteidigungsmaßnahmen und die Evakuierung westlicher Staatsbürger unstrittig waren, konnten sich die anwesenden Minister nicht auf die präventive Zerstörung eines von Terroristen gekaperten Schiffes einigen, das möglicherweise als Abschussbasis für einen Raketenangriff auf Italien dienen sollte.¹⁴¹⁹

In einer Reihe von weiteren Manövern im Zusammenhang mit der NRF wurden Szenarien aus dem gesamten militärischen Spektrum, d.h. von Evakuierungsmaßnahmen bis hin zu offensiven Maßnahmen gegen Terroristen, ohne politische Probleme eingeübt.¹⁴²⁰ CMX 2002 und Colorado Springs unterstrichen jedoch, dass trotz der grundsätzlichen Einigung auf die *NATO Response Force* ihr tatsächlicher Einsatz von einer gemeinsamen Lagebewertung der Bündnispartner im Einzelfall abhängen würde. Dabei blieb insbesondere das Thema präventiver militärischer Maßnahmen strittig. Dahinter stand letztlich die Frage, wann und unter welchen Umständen eine Situation als hinreichend bedrohlich angesehen wird, um ein militärisches Eingreifen zu rechtfertigen. Die Äußerungen des deutschen Verteidigungsministers und anderer Regierungsmitglieder lassen den Schluss zu, dass die Bundesrepublik Deutschland unter

¹⁴¹⁸ Vgl. Monaco, Annalisa und Riggie, Sharon (2002), *NATO Squares Off with Middle East Foe: Threat of WMD Challenges Alliance*, NATO Notes, 4(2), Brüssel, ISIS Europe; Persönliches Interview. Das Szenario war an einem möglichen Angriff des Irak gegen die Türkei ausgerichtet, da das zwischen „Amberland“ und der Türkei umstrittene Gebiet, um das sich der Konflikt in CMX 2002 dreht, in der Realität im irakisch-türkischen Grenzgebiet existiert. Daher hatte die Übung vor dem Hintergrund der internationalen Diskussion um ein militärisches Vorgehen gegen den Irak eine besondere politische Brisanz. Ein NATO-Vertreter brachte dies wie folgt zum Ausdruck: „Dieses Spiel war einfach zu dicht dran an der Realität [...]. Die dort getroffenen Entscheidungen hätten zum Präzedenzfall für die Wirklichkeit werden können. Aber so tief wollte sich kein Land in die Karten schauen lassen. Nicht bei einer Übung.“ Zitiert nach: Berliner Zeitung (13.9.2002), *Der simulierte Krieg*.

¹⁴¹⁹ Vgl. FAZ (Internet-Ausgabe) (10.10.2003), *Schnell einsatzbereit*, <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/daparchive>, (letzter Zugriff am 23.3.2004); Mihalka, *NATO Response Force*, S.79.

¹⁴²⁰ Die erste NRF-Übung fand im November 2003 in der Türkei statt. Es folgten weitere Übungen im Oktober 2004 und 2005 in Italien, im April 2006 in den Niederlanden und zwischen Mai und Juli 2006 auf den kapverdischen Inseln.

der rot-grünen Regierung nach wie vor zu den zurückhaltenden NATO-Mitgliedern gehörte. Die „Kultur der Zurückhaltung“ gelte in diesem Sinne auch für potentielle Einsätze der NRF, so ein deutscher NATO-Diplomat.¹⁴²¹

In der Gesamtschau war die deutsche Politik offensichtlich darum bemüht, die Relevanz der NATO und damit auch die Einbindung der Vereinigten Staaten von Amerika in das Bündnis auch nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 zu erhalten und den sich verstärkenden Tendenzen einer transatlantischen Divergenz entgegenzuwirken. Dies gilt umso mehr, als sich bereits eine Verschärfung des Streits um einen möglichen Krieg gegen den Irak abzeichnete. Berlin trug die in diesem Abschnitt dargestellten Planungsentscheidungen ohne eigene Initiativen mit. Teilweise waren die langfristigen Planungsentscheidungen durch die Krisenentscheidungen nach dem 11. September 2001 bereits vorgezeichnet. Die deutsche Politik setzte sich gemeinsam mit anderen Regierungen innerhalb der NATO für die Bekräftigung der Völkerrechtskonformität sowie des Konsenserfordernisses im Zusammenhang mit der NRF ein. In diesem Sinne zeichnete sich die deutsche Politik durch aktive Anpassung aus. Die Ergebnisse des Prager Gipfels wurden von einigen Beobachtern als Beleg für die fortdauernde Vitalität des Bündnisses betrachtet.¹⁴²² So sah Klaus Wiesmann in Prag eine „Chance für die NATO, sich den neuen Anforderungen nach dem 11. September anzupassen und ihre Rolle als Kern der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen zu erhalten.“¹⁴²³ Andere Beobachter hingegen befürchteten einen Umbau der Allianz hin zu einer amerikanischen Werkzeugkiste der sich Washington *à la carte* zur Durchsetzung eigener Interessen bedienen könnte.¹⁴²⁴ Helga Haftendorn warnte davor, dass in Prag trotz aller Entwicklungen letztlich alte Probleme – im Sinne unterschiedlicher transatlantischer Sichtweisen – neu verpackt worden seien: „Für die USA ist die NATO in erster Linie ein Reservoir militärischer Potentiale [...]. Die Westeuropäer sehen im Bündnis primär eine Institution kollektiver Sicherheit und politi-

¹⁴²¹ Persönliches Interview.

¹⁴²² Die Staats- und Regierungschefs beschlossen auf dem Prager Gipfel im November 2002 außerdem eine weitere Verschlankung der NATO-Kommandostruktur, die gerade einmal drei Jahre zuvor im Rahmen einer ersten umfassenden Neustrukturierung begonnen wurde. Wesentlichste Neuerung war, dass die beiden regionalen strategischen Kommandos Europa und Atlantik (ACLANT) umgewandelt wurden in zwei funktional ausgerichtete Kommandos. Der Oberkommandierende für Europa (SACEUR) war fortan für die Planung und strategische Leitung aller NATO-Operationen verantwortlich (*Allied Command Operations*, ACO) während der ehemalige SACLANT die Verantwortung für die Transformation der Streitkräfte, inklusive Ausbildung, Training, Doktrinen usw., übernahm (*Allied Command Transformation*, ACT). Für eine detaillierte Darstellung vgl. Amzica, Alina; Sava, Adina und Furnica, Pascu (2005), „NATO Command and Transformation“, in: *Strategic Impact* 1(14), S.50-58; Haftendorn, A *Poisoned Relationship?* S.256; NATO (2005), *A new command structure for a transformed Alliance*, NATO Briefing, August 2005, Brüssel; Olshausen, Die neue NATO, S.395.

¹⁴²³ Wiesmann, Die vielleicht letzte Chance der NATO.

¹⁴²⁴ Vgl. SZ (21.11.2002), Griff in die Werkzeugkiste; Hampton, *Community Breakdown?* S.490.

scher Abstimmung über den Atlantik hinweg.“¹⁴²⁵ In der Folge wurde durch die sich zuspitzende Konfrontation zwischen einigen europäischen NATO-Staaten und den USA über ein militärisches Vorgehen im Irak deutlich, dass die Prager Entscheidungen die Anpassungskrise der Allianz keineswegs aufgelöst hatten.¹⁴²⁶

6.3.4 *Planungsentscheidungen in Deutschland: Die Entwicklung einer neuen Verteidigungskonzeption*

Die Beteiligung der Bundeswehr an der internationalen Bekämpfung des Terrorismus im Rahmen der *Operation Enduring Freedom* und an der Stabilisierungstruppe ISAF in Afghanistan sowie die geschilderten Planungsentscheidungen der NATO setzten auch die verteidigungspolitischen Grundlagen der Bundeswehr einem starken Veränderungsdruck aus. Bereits seit Beginn der 1990er Jahre war die Diskrepanz zwischen Konzeption und tatsächlichen Anforderungen an die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik durch das zunehmende Engagement im Rahmen des internationalen Krisenmanagements größer geworden. Die Verteidigungspolitischen Richtlinien (VPR) sowie das Weißbuch zur deutschen Sicherheitspolitik waren zuletzt 1992 bzw. 1994 aktualisiert worden.

Nach dem 11. September 2001 drohte der offene Bruch zwischen Konzeption und Anforderungen. Vor diesem Hintergrund begann man im Planungsstab des Bundesverteidigungsministeriums im Frühjahr 2002 mit der Arbeit an einer Neuformulierung der VPR.¹⁴²⁷ Das zentrale Motiv dabei war, so ein beteiligter Beamter, die notwendige Neuausrichtung der Bundeswehr, die sich aus den Krisenentscheidungen nach dem 11. September 2001 ergab, konzeptionell voranzutreiben und durch ein entsprechendes Dokument auch innenpolitisch zu begründen und zu legitimieren.¹⁴²⁸ Die Formulierung der neuen Verteidigungspolitischen Richtlinien erfolgte parallel zu den Planungsentscheidungen der NATO und wurde durch die weiterhin feste Einbindung der Bundeswehr in das Bündnis stark von diesen beeinflusst.¹⁴²⁹ Nach Auffassung von Karl Kaiser stand am Ende des Prozesses die nach der Westbindung und der Neuen Ostpolitik dritte große Neuorientierung der deutschen Außenpolitik nach dem

¹⁴²⁵ Haftendorn, *A Poisoned Relationship?* S.275.

¹⁴²⁶ Vgl. Haftendorn, *Das Atlantische Bündnis in der Anpassungskrise*.

¹⁴²⁷ Vgl. Giegerich, *European Security and Strategic Culture*, S.146.

¹⁴²⁸ Die VPR 2003 haben nachträglich ratifiziert, was durch die Fakten schon geschaffen worden war“, so ein anderer hochrangiger Beamter aus dem Verteidigungsministerium. Persönliche Interviews.

¹⁴²⁹ Verteidigungsminister Peter Struck brachte diese enge Verbindung zwischen bündnisinternen und nationalen Planungsentscheidungen wie folgt zum Ausdruck: „Die Transformation der NATO verlangt eine Transformation der Bundeswehr. Beide müssen in Planung und Vorhaben miteinander übereinstimmen.“ Struck, Peter (11.3.2004), „Regierungserklärung des Bundesministers der Verteidigung zum neuen Kurs der Bundeswehr vor dem Deutschen Bundestag am 11. März 2004 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2004(23-1).

Zweiten Weltkrieg: „Germany is assuming responsibility of global strategies“.¹⁴³⁰ Anders als bei den beiden vorangegangenen außen- und sicherheitspolitischen Neuorientierungen in den 1950er bzw. 60er Jahren vollzog sich dieser grundlegende Wandel jedoch zumeist ohne große öffentliche Diskussionen oder parteipolitischen Streit.¹⁴³¹

Im Mittelpunkt stand die doppelte Erweiterung der Verteidigungskonzeption. In funktionaler Hinsicht ging es um das Aufgabenspektrum der Bundeswehr im Innern wie im Äußeren. Der Einsatz der Bundeswehr im Innern war der einzige inhaltliche Punkt, der eine kontroverse parteipolitische Diskussion auslöste. Das Grundgesetz sieht in seiner aktuellen Fassung den Einsatz der Streitkräfte im Innern nur zur Amts- oder Katastrophenhilfe vor.¹⁴³² Aufgrund der historischen Erfahrungen des machtpolitischen Missbrauchs der Armee während der Zeit des Nationalsozialismus herrschte in der deutschen Innenpolitik Zurückhaltung gegenüber weitergehenden Kompetenzen der Bundeswehr im Innern. Der 11. September 2001 fachte die innenpolitische Diskussion über das Thema erneut an, ohne bisher einen neuen Konsens geschaffen zu haben.¹⁴³³

Das Aufgabenspektrum der Bundeswehr im Äußeren blieb trotz der Beteiligung an dem Krieg der NATO gegen die Bundesrepublik Jugoslawien 1999 durch die deutsche Zurückhaltung gegenüber Kampfeinsätzen begrenzt. Nach dem 11. September begann die rot-grüne Bundesregierung auch diese Beschränkung zumindest auf konzeptioneller Ebene abzubauen. Anfang 2002 erklärte Bundeskanzler Schröder vor einem internationalen Publikum: „[U]nsere Partner in Europa, aber auch überall in der Welt, erwarten Solidarität in einem nicht eingeschränkten Sinne und erwarten – als Ultima Ratio gewiss, aber *ohne Einschränkungen* – auch Teilnahme

¹⁴³⁰ Kaiser, German Perspectives on the New Strategic Landscape After September 11, S.4.

¹⁴³¹ Man sei im Planungsstab des BMVg über die positiven und unkontroversen Reaktionen in den Parteien und im Bundestag auf die Veröffentlichung der Verteidigungspolitischen Richtlinien im Mai 2003 überrascht gewesen, so ein Gesprächspartner aus dem BMVg. Persönliches Interview. Der ehemalige Leiter der Bundesakademie für Sicherheitspolitik und Vizeadmiral a.D. Hans Frank spricht in diesem Zusammenhang von einer „Geräuschlosigkeit der Diskussion“. Frank, Hans (2004), „Verteidigungspolitische Richtlinien und Europäische Sicherheitsstrategie,“ in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hrsg.), Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen. Ergänzungsband I, Hamburg u.a., Verlag E.S.Mittler & Sohn, S.75-88, hier: S.76.

¹⁴³² In Artikel 35 GG heißt es: „Zur Hilfe bei einer Naturkatastrophe oder bei einem besonders schweren Unglücksfall kann ein Land Polizeikräfte anderer Länder, Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen sowie des Bundesgrenzschutzes und der Streitkräfte anfordern.“ Darüber hinaus kann die Bundeswehr auch Schutzaufgaben im Rahmen der internationalen Verpflichtungen Deutschlands wahrnehmen, wie beispielsweise die Bewachung amerikanischer Militäreinrichtungen während des Irak-Krieges 2003.

¹⁴³³ SPD und Bündnis 90/ Die Grünen haben eine Erweiterung der Aufgaben der Bundeswehr im Innern auch nach dem 11. September 2001 bisher abgelehnt. Vertreter von CDU/CSU plädierten mehrheitlich für eine Änderung von Artikel 35 Grundgesetz mit dem Ziel einer Erweiterung der Kompetenzen der Bundeswehr. Die FDP schlug die Schaffung einer Nationalgarde nach amerikanischem Vorbild vor, lehnte jedoch eine Übernahme polizeilicher Aufgaben durch diese oder durch die Bundeswehr ab. Für eine ausführliche Darstellung der innenpolitischen Diskussion in Deutschland vgl. Leggemann, Der Einsatz von Streitkräften zur Terrorismusbekämpfung, S.274-77.

an gemeinsamer militärischer Intervention.“¹⁴³⁴ In der Praxis manifestierte sich diese funktionale Erweiterung in dem Einsatz des Kommandos Spezialkräfte (KSK) in Afghanistan, dem ersten Auslandseinsatz deutscher Bodentruppen mit Kampfauftrag seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs.¹⁴³⁵

Die funktionale *Erweiterung* ging einher mit einer funktionalen *Gewichtsverlagerung* zugunsten des Krisenmanagements außerhalb Europas und zu Lasten des klassischen Verteidigungsauftrags. Spätestens seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Juli 1994 hatte die Bundeswehr zwei Aufträge, die bis 2001 rechtlich und politisch getrennt zu betrachten waren: den Auftrag der Landes- und Bündnisverteidigung nach Artikel 87a („Der Bund stellt Streitkräfte zur Verteidigung auf“) sowie die Beteiligung am multilateralen Krisenmanagement im Rahmen der Systeme kollektiver Sicherheit nach Artikel 24, Absatz 2 des Grundgesetzes.¹⁴³⁶

Auf der internationalen Ebene der Bündnispolitik fanden beide Aufträge ihre Entsprechung in der Unterscheidung von Artikel-5 (kollektive Verteidigung) und nicht-Artikel-5 Missionen (Krisenmanagement). Nachdem diese Unterscheidung im internationalen Kampf gegen den Terrorismus aufgehoben wurde, kam es auch im Kontext der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu einer klaren Entwicklung in diese Richtung.¹⁴³⁷ Dementsprechend leitete Verteidigungsminister Struck neben der Gewichtsverlagerung zugunsten der Auslandseinsätze außerhalb des Bündnisgebiets auch eine politische Neuinterpretation des Verteidigungsauftrags ein.

¹⁴³⁴ Schröder, Gerhard (1.2.2002), „Rede von Bundeskanzler Schröder beim World Economic Forum am 1. Februar 2002 in New York,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2002(06-1) (eigene Hervorhebung).

¹⁴³⁵ Vgl. Bundesregierung (15.2.2006), Bericht der Bundesregierung (offene Fassung) gemäß Anforderung des Parlamentarischen Kontrollgremiums vom 25. Januar 2006 zu Vorgängen im Zusammenhang mit dem Irakkrieg und der Bekämpfung des Internationalen Terrorismus, Berlin, S.48.

¹⁴³⁶ Dort heißt es: „Der Bund kann sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen; er wird hierbei in die Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einwilligen, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern.“ Das Bundesverfassungsgericht leitete daraus auch die rechtliche Zulässigkeit deutscher militärischer Beiträge ab, die in Systemen kollektiver Sicherheit in der Regel enthalten sind. Die NATO wurde als ein solches System qualifiziert. Vgl. hierzu die Ausführungen in Abschnitt 5.3.3. in dieser Arbeit.

¹⁴³⁷ Dies galt unter der rot-grünen Bundesregierung zunächst nur im politischen Sinne, während an der rechtlichen Trennung der Aufträge für die Bundeswehr nach Artikel 87 und 24 festgehalten wurde. Der neue Verteidigungsminister der Großen Koalition unter Kanzlerin Angela Merkel, Franz-Josef Jung, unternahm im Frühjahr 2006 entsprechende Vorstöße für eine Grundgesetzänderung. Vor dem Hintergrund des abweisenden Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Flugsicherungsgesetz, welches in letzter Konsequenz den Abschuss ziviler Verkehrsmaschinen durch die Bundesluftwaffe erlaubt hätte, schlug er kurz- bis mittelfristig die Ausweitung des Verteidigungsauftrags auf die Abwehr terroristischer Anschläge aus der Luft oder von der See her vor. Langfristig regte er eine Ausweitung des Verteidigungsbegriffs im Grundgesetz an, die auch Auslandseinsätze der Bundeswehr einschloss. Als Begründung führte er die neue Qualität der Anforderungen an Deutschland durch die *NATO Response Force* sowie die *Battle Groups* der Europäischen Union an. Vgl. Tageszeitung (5.4.2006), Jung will Verteidigungsfall neu definieren; FAZ (Internet-Ausgabe) (2.5.2006), Jung: Wir müssen Verteidigung neu definieren, <http://www.faz.net>, (letzter Zugriff am 1.9.2006).

Am 4. Dezember 2002 erklärte er während der Haushaltsdebatte vor dem deutschen Bundestag:

„Nach Artikel 87a des Grundgesetzes stellt der Bund Streitkräfte zur Verteidigung auf. Eine Gefährdung deutschen Staatsgebiets durch konventionelle Streitkräfte gibt es derzeit nicht und wird es auf absehbare Zeit nicht geben. Die Verteidigung an den Grenzen unseres Landes ist daher zu einer unwahrscheinlichen Option geworden. Wir müssen unsere Streitkräfte nicht länger an der Annahme ausrichten, der Feind könne morgen mit seinen Panzerarmeen an den Grenzen unseres Landes stehen. Der 11. September 2001 hat schlaglichtartig die veränderte Sicherheitslage deutlich gemacht.“¹⁴³⁸

Daraus zog Struck die Schlussfolgerung: „Das wahrscheinlichste Einsatzspektrum muss angesichts begrenzter Ressourcen konsequenter als bisher Rolle und Ausstattung der Bundeswehr bestimmen.“

Begleitet und verstärkt wurde die funktionale Erweiterung von einer geographischen Entgrenzung der deutschen Verteidigungskonzeption, die in der Formulierung des Verteidigungsministers zum Ausdruck kam, deutsche Sicherheit werde fortan „auch am Hindukusch verteidigt.“ Folgte die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik bis zum Washingtoner Gipfel vom April 1999 noch einem regionalen Selbstverständnis, so wurde nun die globalstrategische Wende der Allianz mit- und nachvollzogen. Es gehe darum, so Struck, Bedrohungen und Krisen „auf Distanz“ zu halten. „Verteidigung heute ist Wahrung unserer Sicherheit, wo immer diese gefährdet ist.“¹⁴³⁹

Die Verteidigungspolitischen Richtlinien vom Mai 2003 dokumentieren diese doppelte konzeptionelle Erweiterung der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.¹⁴⁴⁰ Anders als in den Richtlinien von 1992 wird nicht mehr die Landesverteidigung, sondern das Krisenma-

¹⁴³⁸ Struck, Peter (4.12.2002), „Rede des Bundesministers der Verteidigung in der Haushaltsdebatte vor dem Deutschen Bundestag am 4. Dezember 2002 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2002(99-3).

¹⁴³⁹ Struck, Peter (20.12.2002), „Rede des Bundesministers der Verteidigung zur Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer internationalen Sicherungsunterstützungstruppe in Afghanistan vor dem Deutschen Bundestag am 20. Dezember 2002 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2002(104-2). Michael Greven vertritt die Auffassung, dass es sich bei der Formulierung der Verteidigung deutscher Sicherheit „auch am Hindukusch“ um eine Metapher handelt, die vor allem darauf abziele, einen erweiterten Handlungsspielraum für Bundeswehreinätze zur Bekämpfung des Terrorismus zu schaffen. Die Ortsbezeichnung sei eine „symbolische, aktuellen Assoziationen geschuldete Leerformel“, so seine Kritik. Greven, Michael Th. (2004), „Militärische Verteidigung der Sicherheit und Freiheit gegen Terrorismus? Überlegungen zur neuen deutschen militärpolitischen Doktrin,“ in: Jäger, Thomas (Hrsg.), Sicherheit und Freiheit: außenpolitische, innenpolitische und ideengeschichtliche Perspektiven, Baden-Baden, Nomos, S.10-21, hier: S.18-19.

¹⁴⁴⁰ Die VPR „legen Grundsätze für die Gestaltung unserer Verteidigungspolitik fest, definieren Auftrag und Aufgaben der Bundeswehr und machen wichtige Vorgaben für die Fähigkeiten der Streitkräfte der Zukunft.“ Bundesministerium der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien 2003, Erläuterungen.

nagement als die Struktur der Bundeswehr bestimmender Auftrag definiert.¹⁴⁴¹ Die Bundeswehr soll künftig unabhängig von Zeit und Ort das gesamte Aufgabenspektrum abdecken können:

„Künftige Einsätze lassen sich wegen des umfassenden Ansatzes zeitgemäßer Sicherheitspolitik und ihrer Erfordernisse weder hinsichtlich ihrer Intensität noch geografisch eingrenzen. Der politische Zweck bestimmt Ziel, Ort, Dauer und Art eines Einsatzes. Die Notwendigkeit für eine Teilnahme der Bundeswehr an multinationalen Operationen kann sich weltweit und mit geringem zeitlichen Vorlauf ergeben und das gesamte Einsatzspektrum bis hin zu Operationen mit hoher Intensität umfassen.“¹⁴⁴²

Die Ausführungen der VPR 2003 zum Einsatz der Streitkräfte im Innern blieben aufgrund des fehlenden politischen Konsenses in Deutschland für eine entsprechende Grundgesetzänderung beschränkt. Sie sehen aber eine nicht näher spezifizierte Ausweitung der Aufgaben im Rahmen der bestehenden rechtlichen und grundgesetzlichen Bestimmungen vor.¹⁴⁴³ Die Konkretisierung und Umsetzung der Vorgaben der VPR 2003 in den Planungen der Bundeswehrstruktur erfolgte im August 2004 durch die „Grundzüge der Konzeption der Bundeswehr“. Wesentliche Neuerungen waren der Teilstreitkräfte übergreifende Ansatz sowie die Unterteilung der Bundeswehr in Eingreif-, Stabilisierungs- und Unterstützungskräfte.¹⁴⁴⁴

Die Verteidigungspolitischen Richtlinien gelten für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung und sind somit kein politisch verbindliches Dokument der gesamten Bundesregierung. Dies galt jedoch bereits für die Richtlinien von 1992 und kann nicht als Beleg für grundsätzliche Meinungsverschiedenheiten zwischen den Ministerien in Berlin angeführt werden. Nach Darstellung eines Gesprächspartners aus dem BMVg, der in führender Position an der Erstellung der VPR 2003 beteiligt war, funktionierte der informelle Abstimmungsprozess zwischen den Häusern gut. Wesentliche Interessenunterschiede habe es nicht gegeben. Die für diese Arbeit zu Verfügung stehenden Quellen lieferten dafür ebenfalls keine

¹⁴⁴¹ Vgl.ebd., Absatz 78. „In den Verteidigungspolitischen Richtlinien von 1992 stand die Landes- und Bündnisverteidigung noch als eine Säule neben der Krisenreaktion. Dies wird jetzt geändert und die Landesverteidigung nicht mehr als strukturbestimmendes Element für die Bundeswehr angesehen.“ Frank, Verteidigungspolitische Richtlinien und Europäische Sicherheitsstrategie, S.82. Detlef Bald sieht darin kritisch einen „radikale[n] Einschnitt“ und einen Bruch in den Traditionen der Bundeswehr. Bald, Detlef (2005), Die Bundeswehr. Eine kritische Geschichte 1955-2005, München, Verlag C.H. Beck, S.176.

¹⁴⁴² Bundesministerium der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien 2003, Absatz 57.

¹⁴⁴³ So heißt es in Absatz 75, dass die Bedrohung durch terroristische Angriffe „zusätzliche Anforderungen an die Bundeswehr bei der Aufgabenwahrnehmung im Inland“ bedeute. Außerdem: „Zum Schutz Deutschlands und seiner Bürgerinnen und Bürger leistet die Bundeswehr künftig einen bedeutenden, zahlreiche neuen Aufgaben umfassenden und damit deutlich veränderten Beitrag im Rahmen einer nationalen Sicherheitskonzeption.“ Ebd., Absatz 80.

¹⁴⁴⁴ Bundesministerium der Verteidigung (10.8.2004), Grundzüge der Konzeption der Bundeswehr, Berlin.

Anhaltspunkte.¹⁴⁴⁵ Einziger offensichtlicher Streitpunkt zwischen Außen- und Verteidigungsministerium war die Festschreibung der Wehrpflicht. Dieser Streit resultierte jedoch in erster Linie aus den parteipolitischen Differenzen zwischen der grünen Partei, die den Außenminister stellte und sich gegen die Wehrpflicht aussprach, und der SPD, die mit Verteidigungsminister Struck mehrheitlich an der Wehrpflicht festhielt.¹⁴⁴⁶

Die VPR 2003 markierten eine grundlegende und keine bloß graduelle Veränderung der konzeptionellen Grundlagen der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Sie vollzogen eine Anpassung an die veränderten Anforderungen der neuen sicherheitspolitischen Lage und des institutionellen Kontextes nach dem 11. September 2001. Dennoch unterlagen die Veränderungen auch klaren Begrenzungen. Die deutsche Sicherheitspolitik hat sich auch nach dem 11. September 2001 nicht aus ihren multilateralen Bindungen gelöst. „Bewaffnete Einsätze der Bundeswehr mit Ausnahme von Evakuierungs- und Rettungsoperationen werden nur gemeinsam mit Verbündeten und Partnern von VN, NATO und EU stattfinden“, so die Feststellung in den VPR.¹⁴⁴⁷ Trotz der konzeptionellen Festschreibung des erweiterten Aufgabenspektrums formulierte die deutsche Innenpolitik parteiübergreifend weiterhin eher restriktive Bedingungen für den *tatsächlichen* Einsatz deutscher Soldaten.¹⁴⁴⁸ Darüber hinaus zeichnete sich die deutsche Politik auch weiterhin durch eine oft als zu gering eingestufte Bereitschaft aus, die Umsetzung der konzeptionellen Vorgaben mit den dazu nötigen finanziellen und personellen Ressourcen auszustatten.¹⁴⁴⁹ Schließlich deutete das Festhalten an der allgemeinen

¹⁴⁴⁵ Widerstände habe es allerdings aus den Teilstreitkräften der Bundeswehr gegeben, deren Stellung in den VPR zugunsten der Gesamtstreitkräfte relativiert wurde.

¹⁴⁴⁶ Auch die CDU wollte an der Wehrpflicht festhalten, wohingegen die FDP dies ablehnt. In den VPR 2003 heißt es dazu in Absatz 3: „Die Allgemeine Wehrpflicht bleibt in angepasster Form für Einsatzbereitschaft, Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Bundeswehr unabdingbar“.

¹⁴⁴⁷ Bundesministerium der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien 2003, Absatz 11.

¹⁴⁴⁸ Dies gilt etwa für intensive Kampfeinsätze mit Bodentruppen, so dass der KSK-Einsatz in Afghanistan auf absehbare Zeit eine Ausnahme bleiben könnte. Vgl. Meiers, *Germany's Defence Choices*, S.160; Meiers, *The Security and Defense Policy of the Grand Coalition*. Anlässlich der Eröffnung der Bundesakademie für Sicherheitspolitik im März 2004 in Berlin formulierte Bundeskanzler Schröder vier bekannte Kriterien für die Beteiligung der Bundeswehr an militärischen Operationen. Dies waren erstens der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, zweitens die Unmittelbarkeit der Gefährdung, „die keinen Aufschub duldet“, drittens die Plausibilität der Bedrohung und viertens die völkerrechtliche Legitimität des militärischen Handelns. Das zweite und dritte Prinzip bedeutete eine klare Absage an präventive Militärschläge gegen den Terrorismus. Schröder, Gerhard (19.3.2004), „Rede zur Eröffnung der Bundesakademie für Sicherheitspolitik am 19. März 2004 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2004(25-3).

¹⁴⁴⁹ Meiers spricht in diesem Zusammenhang von einem *spending gap*, einem *capabilities gap* und einem *usability gap*. Letzteres bezieht sich auf den Anteil der für Auslandseinsätze tatsächlich zur Verfügung stehenden Truppen. Die Bundeswehr hat bei einer Sollstärke von 285.000 Soldaten seit dem Amtsantritt der rot-grünen Regierung maximal zirka 10.000 Soldaten zur gleichen Zeit in Auslandseinsätze verbracht. Meiers, *Germany's Defence Choices*, S.158-59. Die Bundesregierung hatte angesichts eines stagnierenden Verteidigungsbudgets auch Schwierigkeiten, der von Deutschland eingegangenen Verpflichtungen im Bereich der europäischen und transatlantischen Verteidigungs- und Rüstungsplanung nachzukommen. Vgl. hierzu Agüera, *Deutsche Verteidigungs- und Rüstungsplanung im Kontext von NATO und EU*.

Wehrpflicht mehr in Richtung kultureller und historischer Beharrungskräfte als auf eine Neuausrichtung der Bundeswehr im Sinne einer schlagkräftigen Interventionsarmee.¹⁴⁵⁰

¹⁴⁵⁰ Vgl. Longhurst, Germany and the use of force, S.118-33.

6.4 Die Irak-Krise als Testfall für die Nichtverbreitungspolitik der NATO

6.4.1 *Divergierende Ordnungskonzepte zur Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen*

Der Streit zwischen den USA und einigen europäischen NATO-Staaten unter deutsch-französischer Führung über einen Waffengang gegen den Irak führte Anfang 2003 zu der schärfsten internen Krise in der Geschichte des Bündnisses.¹⁴⁵¹ Die strikte deutsche Ablehnung der amerikanischen Irak-Politik stand in einem krassen Gegensatz zur „uneingeschränkten Solidarität“ Bundeskanzler Schröders nach dem 11. September 2001. Erstmals seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs stellte sich eine deutsche Bundesregierung offen gegen den Kurs der Führungsmacht USA und beteiligte sich „aktiv an dem Versuch einer internationalen Koalitionsbildung gegen diese Politik.“¹⁴⁵² Berlin nahm dabei die „schwerste Krise im deutsch-amerikanischen Verhältnis seit 1949“ sowie eine möglicherweise dauerhafte Beschädigung der Nordatlantischen Allianz in Kauf.¹⁴⁵³ Diese scheinbare Gegensätzlichkeit der deutschen Politik zwischen Kooperation und Konfrontation weckte Befürchtungen, die Bundesrepublik Deutschland könne sich nun, mehr als eine Dekade nach dem Fall der Berliner Mauer, doch noch von ihren multilateralen Bindungen lösen und einen genuin „deutschen Weg“ einschlagen.¹⁴⁵⁴

Bei genauerer Betrachtung des transatlantischen Zerwürfnisses wird jedoch deutlich, dass es im Kern weder um einen deutschen Weg noch um eine rein wahltaktisch motivierte Eskalation zwischen Berlin und Washington im Vorfeld der deutschen Bundestagswahlen im September 2002 ging. Im Mittelpunkt standen vielmehr grundlegende Ordnungsfragen der internationalen Politik im Allgemeinen und die Zukunft der internationalen Bemühungen zur Nichtverbreitung (Nonproliferation) von Massenvernichtungswaffen (MVW) im Besonderen.¹⁴⁵⁵ Dies wird deutlich, wenn man die Argumente der generellen (d.h. nicht auf den Einzelfall beschränkten) Diskussionen über die Zukunft der Nichtverbreitungspolitik nach dem

¹⁴⁵¹ Nach Auffassung von Ronald D. Asmus war die Krise „unprecedented in its scope, intensity, and, at times, pettiness“, der ehemalige amerikanische NATO-Botschafter Nicolas Burns sprach von einer „near-death experience“ der NATO und Elizabeth Pond sah darin den „most bizarre dispute in the whole history of the Alliance“. Asmus, Ronald D. (2003), „Rebuilding the Atlantic Alliance“, in: *Foreign Affairs* 82(5), S.20-31, hier: S.20; Pond, Elizabeth (2003), „Das NATO-Trauerspiel“, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 48(4), S.433-45, hier: S.444.

¹⁴⁵² Staack, Michael (2004), „Nein zur Hegemonialmacht. Deutschlands außenpolitische Entscheidungsprozesse im Irak-Konflikt“, in: Staack, Michael und Voigt, Rüdiger (Hrsg.), *Europa nach dem Irak-Krieg*, Baden-Baden, Nomos, S.203-30, hier: S.203.

¹⁴⁵³ Maull, Die deutsche Außenpolitik und der 11. September 2001, S.1286.

¹⁴⁵⁴ Vgl. Hedtstück und Hellmann, Wir machen einen deutschen Weg.

¹⁴⁵⁵ Vgl. Larres, Mutual Incomprehension; Müller, Harald (2003), „German National Identity and WMD Proliferation“, in: *The Nonproliferation Review* 10(2), S.1-20.

Ende des Kalten Krieges mit jenen Argumenten vergleicht, die 2002 und 2003 für oder gegen eine militärische Intervention im Irak ins Feld geführt wurden. Hier wie dort standen Fragen unterschiedlicher Bedrohungswahrnehmungen, regionaler Machtgleichgewichte, der Handlungsspielräume bei internationalen Interventionen oder der Durchsetzbarkeit anerkannter Nichtverbreitungsnormen im Mittelpunkt.¹⁴⁵⁶

Der transatlantische Streit erreichte erst Ende Januar 2003 unmittelbar die NATO, als es um die Verteidigungsplanung für die Türkei zu einem heftigen Streit zwischen den USA einerseits und Frankreich, Deutschland, Belgien und Luxemburg andererseits kam. Aus einer langfristigen Perspektive betrachtet warf der Irak nicht nur die Frage nach dem zukünftigen Verhältnis der USA zu ihren europäischen Partnern auf, sondern stellte auch einen Testfall für den zukünftigen Umgang der NATO und ihrer Mitgliedstaaten mit dem Problem der Proliferation von atomaren, biologischen und chemischen (ABC) Massenvernichtungswaffen dar.¹⁴⁵⁷

Anders als beim Terrorismus wurde die Diskussion in der NATO über den Umgang mit diesem sicherheitspolitischen Problem jedoch schon seit Anfang der 1990er Jahre intensiv geführt.

Vor diesem Hintergrund stellte die Irak-Politik 2002 und 2003 auch einen zentralen Indikator für den künftigen Kurs der Bundesrepublik Deutschland in der NATO wie auch für den Umgang der deutschen Politik mit der MVW-Problematik dar. Ziel dieses Abschnitts ist es daher, die Irak-Politik der Bundesregierung in den breiteren Zusammenhang der deutschen und internationalen Nichtverbreitungspolitik zu stellen. Auf eine umfassende Darstellung der transatlantischen Krise zwischen dem Frühjahr 2002 und dem Ausbruch des Krieges gegen den Irak im März 2003 wird dagegen verzichtet.¹⁴⁵⁸ Im Folgenden wird zunächst die Herausbildung einer eigenständigen Nichtverbreitungspolitik der NATO in den 1990er Jahren skizziert.

¹⁴⁵⁶ Für eine Zusammenfassung der Argumente in der ersten Hälfte der 1990er Jahre vgl. Krause, Joachim (1995), „Proliferation Risks and their Strategic Relevance: What Role for NATO?“ in: *Survival* 37(2), S.135-48; Krause, Joachim (1998), *Strukturwandel der Nichtverbreitungspolitik. Die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und die weltpolitische Transformation*, München. Für eine Zusammenfassung der Argumente für und gegen eine militärische Intervention im Irak 2002 und 2003 vgl. Gordon, Philip H. (2002), *Iraq: the transatlantic debate*, Occasional Papers, 39, Paris, EU Institute for Security Studies; Prados, Alfred B. (2002), *Iraq: Divergent Views on Military Action*, CRS Report for Congress, Washington D.C., Congressional Research Service.

¹⁴⁵⁷ Dabei ist in diesem Zusammenhang zweitrangig, dass im Nachhinein keine irakischen Massenvernichtungswaffen gefunden wurden.

¹⁴⁵⁸ Für eine umfassende Darstellung der transatlantischen Auseinandersetzungen um den Irak vgl. beispielsweise Pond, Elizabeth (2004), *Friendly Fire. The Near-Death of the Transatlantic Alliance*, Pittsburgh, Washington D.C., Brookings Institution Press und Szabo, Parting Ways.

6.4.2 Die Nichtverbreitungspolitik in der NATO seit 1991

Unmittelbar nach dem Ende des Kalten Krieges war die Nichtverbreitung von ABC-Waffen kein zentrales Thema für das Bündnis.¹⁴⁵⁹ Im Mittelpunkt standen die Beziehungen zur Sowjetunion bzw. deren Nachfolgestaaten und die Abrüstung der Waffenarsenale beider Verteidigungsbündnisse in Ost und West. Die Möglichkeit der Proliferation durch dritte Akteure tauchte im strategischen Konzept der NATO von 1991 lediglich als eine von mehreren „risks of a wider nature“ auf.¹⁴⁶⁰ Im Umgang mit diesem Risiko vertraute die Allianz auf ihre eigenen Abschreckungsfähigkeiten und auf die bestehenden Vertragswerke und internationalen Regime.¹⁴⁶¹

Dies änderte sich mit den Erfahrungen des Zweiten Golfkriegs 1991, der Aufdeckung fortgeschrittener MVW-Programme im Irak und dem steigenden Engagement der Allianz im Krisenmanagement *out-of-area*. Unter dem Eindruck der genannten Ereignisse und Entwicklungen erfuhr das Proliferationsrisiko in der Bündnispolitik eine deutliche Aufwertung. Auch wenn der Einsatz nichtkonventioneller Waffen gegen westliche Truppensteller im Jugoslawienkonflikt noch unwahrscheinlich schien, so rückte diese Gefahr doch zunehmend in den Bereich des Möglichen.

Vor diesem Hintergrund vollzogen die USA Ende 1993 einen Strategiewechsel und verlagerten ihren Schwerpunkt zugunsten einer aktiveren Nichtverbreitungspolitik, die auch militärische Instrumente zum Schutz vor und zur Bekämpfung von MVW-Proliferation mit einschloss. Kurz darauf bemühte sich Washington mit Nachdruck darum, diesen Strategiewechsel auch in der NATO zu verankern. Die amerikanische *Counterproliferation Initiative* (CPI) sah im Kern die Beschaffung von Fähigkeiten vor, mit denen Massenvernichtungswaffen lokalisiert und zerstört werden können (*counterforce*) sowie die Verbesserung des nachrichtendienstlichen Informationsaustausches.¹⁴⁶² In den Hauptstädten vieler europäischer NATO-Staaten, insbesondere in Bonn, stieß die CPI jedoch auf große Vorbehalte, weil *Counterproli-*

¹⁴⁵⁹ Vgl. Krause, Proliferation Risks and their Strategic Relevance, S.137.

¹⁴⁶⁰ NATO, The Alliance's New Strategic Concept (7.-8.11.1991).

¹⁴⁶¹ Vgl. Joseph, Robert (1997), „NATO's Role in Counter-Proliferation,“ in: Gordon, Philip H. (Hrsg.), NATO's Transformation, Lanham, Roumann and Littlefield, S.235-55, hier: S.243; Larsen, Jeffrey A. (1997), NATO Counterproliferation Policy: A Case Study in Alliance Politics, Occasional Papers, 17, Colorado, Air Force Academy Institute for National Security Studies.

¹⁴⁶² Vgl. Riecke, Henning (1997), „Nukleare Nichtverbreitung als Aktionsfeld von NATO und GASP,“ in: Hafendorn, Helga und Keck, Otto (Hrsg.), Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung. Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden, Nomos, S.191-232, hier: S.214; Riecke, Henning (2000), „NATO's Non-Proliferation and Deterrence Policies: Mixed Signals and the Norm of WMD Non-Use,“ in: Journal of Strategic Studies 23(1), S.25-51, hier: S.36.

feration in der öffentlichen Diskussion zunächst mit dem präventiven Einsatz militärischer Gewalt gegen Proliferatoren gleichgesetzt wurde.¹⁴⁶³

Während Bonn die Nuklearpolitik seit den 1960er Jahren in erster Linie aus einem wirtschaftspolitischen Blickwinkel betrachtet hatte (Deutschland als Export- und Handelsstaat von nuklearer Technologie), entwickelte sich die Bundesrepublik nach 1991 quasi „über Nacht“ (Harald Müller) zu einem aktiven Akteur im Bereich der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen und damit verbundener Güter. Dabei spielte die Aufdeckung umfangreicher illegaler Aktivitäten deutscher Unternehmen eine wesentliche Rolle, die zur Entwicklung der irakischen Waffenprogramme einen unrühmlichen Beitrag geleistet hatten. Seit 1991 setzte sich die Bundesregierung unter anderem für eine Verschärfung und Harmonisierung der nationalen und der internationalen Exportkontrollen, für eine Intensivierung der Kooperation mit Russland zum Abbau der dortigen Proliferationsrisiken (*cooperative threat reduction*) und für eine Stärkung und unbefristete Verlängerung des nuklearen Nichtverbreitungsvertrages (*Nonproliferation-Treaty*, NPT) ein.¹⁴⁶⁴ Diese Rolle eines aktiven Akteurs der Nichtverbreitungspolitik hat Deutschland bis heute fortgesetzt, beispielsweise im Zusammenhang mit den alle fünf Jahre stattfindenden Überprüfungskonferenzen des NPT.¹⁴⁶⁵ Bonn stand der CPI zunächst skeptisch gegenüber, da man befürchtete, dass die Initiative der deutschen Präferenz

¹⁴⁶³ Vgl. Krömer, Massenvernichtungswaffen und die NATO, S.366. Es gibt keine einheitliche, konsensuale Definition von *Counterproliferation*. Der Begriff selbst gehört bis heute nicht zum Sprachgebrauch der NATO und findet sich daher in keinem offiziellen Dokument. Aus amerikanischer Sicht ist damit vor allem die Anpassung der militärischen Potentiale gemeint, „um die Fähigkeit zur Kriegsführung angesichts der Proliferationsrisiken aufrecht zu erhalten und diesen durch militärische Abschreckung zu begegnen.“ Riecke, Nukleare Nichtverbreitung, S.211. In einem etwas weiteren Sinne basiert *Counterproliferation* auf der Prämisse, dass Proliferation trotz internationaler Rüstungskontrollen stattfindet oder stattfinden hat, so dass Strategien für den Umgang mit den Konsequenzen derselben entwickelt werden müssen. Dazu zählen der Schutz der eigenen Bevölkerung sowie der im Ausland stationierten Truppen, der Erhalt der militärischen Handlungsfähigkeit auch in einem MVW-Umfeld bis hin zum Einsatz militärischer Gewalt zur Zerstörung von MVW. Damit wird deutlich, dass *Counterproliferation* definitorisch nicht auf präventive Militärschläge verengt werden kann. Vgl. Thränert, Oliver (1999), „Introduction,“ in: Thränert, Oliver (Hrsg.), Preventing the Proliferation of weapons of mass destruction: what role for arms control? A German-American Dialogue, Bonn u.a., Friedrich-Ebert-Stiftung, Analyseeinheit Internationale Politik, S.7 und Krömer, Massenvernichtungswaffen und die NATO, S.321-25. Auf die begrifflichen Probleme im Zusammenhang mit Prävention und Präemption wird weiter unten eingegangen.

¹⁴⁶⁴ Vgl. Meier, Oliver (2001), „A Civilian Power caught between the lines: Germany and nuclear non-proliferation,“ in: Maull, Hanns W. und Harnisch, Sebastian (Hrsg.), Germany as a Civilian Power? The foreign policy of the Berlin Republic, Manchester, Manchester University Press, S.68-87; Müller, German National Identity and WMD Proliferation; Harnisch, Sebastian (2004), „Deutsche Sicherheitspolitik auf dem Prüfstand: Die Non-Proliferationspolitik gegenüber dem Irak,“ in: Harnisch, Sebastian; Katsioulis, Christos und Overhaus, Marco (Hrsg.), Deutsche Sicherheitspolitik. Eine Bilanz der Regierung Schröder, Baden-Baden, Nomos, S.173-200, hier: S.176.

¹⁴⁶⁵ Vgl. Müller, Harald (2005), „Germany and the 2005 NPT Review Conference,“ in: Foreign Policy in Dialogue 6(17), <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/newsletter/issue17.pdf> (letzter Zugriff am 28.3.2008); Müller, Harald (2006), „Germany and the Proliferation of Weapons of Mass Destruction,“ in: Maull, Hanns W. (Hrsg.), Germany's Uncertain Power. Foreign Policy of the Berlin Republic, Houndmills, Palgrave Macmillan, S.49-65. Ein Schwerpunkt der deutschen Politik war dabei stets das Drängen an die Adresse der Nuklearwaffenstaaten, weitere verbindliche Schritte in Richtung nuklearer Abrüstung zu unternehmen, um so das Interessengleichgewicht zwischen Kernwaffen- und Nichtkernwaffenstaaten im NPT zu erhalten.

für regelbasierte, auf politische Strategien gestützte Nichtverbreitungspolitik zuwiderlief.¹⁴⁶⁶ Vor diesem Hintergrund präsentierte Außenminister Klaus Kinkel im Dezember 1993 einen eigenen Entwurf für eine deutsche und internationale Nichtverbreitungspolitik, in welcher der Stärkung kooperativer, multilateraler Verträge und Regime „absolute Priorität“ eingeräumt wurde.¹⁴⁶⁷

Im Vorfeld des Brüsseler NATO-Gipfels im Januar 1994 konnte schließlich ein Kompromiss zwischen den Befürwortern und den Skeptikern einer um eine militärische Komponente erweiterten Nichtverbreitungspolitik gefunden werden. Erstmals wurde die Proliferation von Massenvernichtungswaffen als eine Bedrohung der internationalen Sicherheit und als „a matter of concern to NATO“ eingestuft.¹⁴⁶⁸ Darüber hinaus erteilten die Staats- und Regierungschefs der Allianz den Auftrag, einen umfassenden politischen Rahmen zu entwickeln, der erstens die präventiven, politischen Maßnahmen gegen die Weiterverbreitung von MVW stärken, zweitens die Bedrohung durch die Proliferation vermindern und drittens den Schutz gegen diese Bedrohung verbessern sollte. Das Ziel der Stärkung der klassischen Rüstungskontroll- und Nichtverbreitungs-Regime – NPT, Chemie- und Biowaffenkonvention, Teststoppvertrag, Vertrag über Konventionelle Rüstung in Europa – wurde ausdrücklich genannt. Zur Umsetzung dieses Auftrages wurde die Einsetzung von zwei Arbeitsgruppen beschlossen: Der *Senior Political-Military Group on Proliferation* (SGP) sowie der *Senior Defense Group on Proliferation* (DGP).¹⁴⁶⁹

¹⁴⁶⁶ Larsen, NATO Counterproliferation Policy; Meier, A Civilian Power caught between the lines, S.71. Mit dieser Auffassung war die Bundesregierung in der NATO nicht isoliert. Vielmehr wurde sie von vielen anderen europäischen NATO und nicht-NATO-Staaten unterstützt. Allerdings setzte sich Deutschland nachhaltiger als andere Staaten dafür ein, dass der Begriff *Counterproliferation* nicht in den Sprachgebrauch der Allianz übernommen wurde. Müller, Germany and the Proliferation of Weapons of Mass Destruction, S.53-54. Robert Joseph fasst die deutsche Position in der NATO wie folgt zusammen: „Germany appeared the most reluctant of the major allies to accept the need for an Alliance defence initiative to counter the proliferation threat.“ Joseph, NATO's Role in Counter-Proliferation, S.242.

¹⁴⁶⁷ Der „Zehn-Punkte-Plan“ ist dokumentiert im Anhang des Jahresrüstungsberichts der Bundesregierung von 1993. Deutscher Bundestag (7.3.1994), Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie der Veränderungen im militärischen Kräfteverhältnis (Jahresrüstungsbericht 1993), Sitzung 12/6985, Bonn, S.85-86. Der Vorschlag Kinkels, bei den Vereinten Nationen ein Kernwaffenregister einzuführen wurde von den USA und den anderen Atomwaffenstaaten abgelehnt. Das Papier Kinkels erkennt bereits im ersten Punkt an, dass die „Verbreitung von Massenvernichtungswaffen [...] nach dem Ende des Ost-West-Konflikts zu einer der bedeutendsten Gefahren für den Weltfrieden [wird].“ Im letzten der zehn Punkte heißt es: „Militärische Maßnahmen nach Kapitel VII der VN-Charta gegen Proliferatoren sind nur als ultima ratio im Falle einer Bedrohung der internationalen Sicherheit und des Friedens vorstellbar.“

¹⁴⁶⁸ NATO, Declaration of the Heads of State and Government (11.1.1994).

¹⁴⁶⁹ Die SGP sollte einen umfassenden politischen Rahmen für den Umgang der NATO mit der Proliferationsproblematik erarbeiten. Die Gruppe wird vom stellvertretenden NATO-Generalsekretär für politische Angelegenheiten geleitet und ist mit hochrangigen Diplomaten aus den nationalen Vertretungen der Mitgliedstaaten bei der NATO besetzt. Die DGP sollte dazu ergänzend die sicherheitspolitischen Implikationen der Proliferationsbedrohung für die Verteidigungsplanung und die notwendigen militärischen Fähigkeiten der Allianz bewerten. Die Gruppe ist dementsprechend mit militärischen Vertretern besetzt. Vgl. Joseph, NATO's Role in Counter-Proliferation, S.244. Die USA hatten vor allem ein Interesse an der Arbeit der

Die SGP konnte ihre Ergebnisse bereits wenige Monate nach dem Brüsseler Gipfel in Form eines gemeinsamen Dokuments präsentieren. Im Juni 1994 nahm der Nordatlantikrat den *NATO Policy Framework on Proliferation of WMD* an.¹⁴⁷⁰ Darin unterschieden die NATO-Staaten zwischen der politischen und der militärischen Dimension ihrer Nichtverbreitungspolitik und gaben letzterer die Funktion, die politische Dimension „zu unterstützen, zu verstärken und zu komplementieren“. Der defensive Charakter der militärischen Dimension wurde in einer Formulierung festgeschrieben, die sich identisch auch in späteren Dokumenten, wie beispielsweise dem strategischen Konzept von 1999, wiederfindet: „The principal non-proliferation goal of the Alliance and its members is to prevent proliferation from occurring or, should it occur, to reverse it through diplomatic means.“¹⁴⁷¹ Der kooperativen Rüstungskontrolle wurde somit weiterhin ein zentraler Stellenwert eingeräumt.

Die militärischen Implikationen der Nichtverbreitungspolitik der NATO wurden von der DGP in einem weiteren Grundlagendokument zusammengefasst, das von den Außen- und Verteidigungsministern der Allianz im November 1995 angenommen wurde. Es sieht die Verbesserung der militärischen Fähigkeiten mit dem Ziel vor, potentielle Proliferatoren vom Erwerb oder der Weitergabe von ABC-Waffen abzuhalten,¹⁴⁷² die Drohung oder den Einsatz dieser Waffen abzuschrecken und die Bevölkerungen, Territorien und im Ausland stationierten Truppen effektiv zu schützen. Auch hier standen defensive militärische Maßnahmen im Vordergrund.¹⁴⁷³

Der Kompromiss vom Januar 1994 und die Arbeit der SGP und DGP wurden dadurch erleichtert, dass sich zwischen 1991 und 1994 unter der Mehrheit der Bündnispartner ein gemeinsames Verständnis dahingehend durchgesetzt hatte, dass die klassischen Nichtverbreitungsregime offensichtliche Schwächen aufwiesen und Proliferation von MVW nicht in jedem Fall hatten verhindern können. Die entdeckten oder vermuteten Waffenprogramme im Irak, Iran,

DGP, während die Einsetzung der politischen Gruppe vor allem dem Drängen Frankreichs zugeschrieben wurde, das ein stärkeres Interesse an der politischen Dimension des Themas hatte.

¹⁴⁷⁰ NATO (9.6.1994), *Alliance Policy Framework on Proliferation of Weapons of Mass Destruction*, Press Release M-NAC-1 (94)45, Brüssel.

¹⁴⁷¹ Zur defensiven Ausrichtung des *Policy Framework* vgl. auch Riecke, *Nukleare Nichtverbreitung*, S.215. Die Aufgaben des Militärischen werden in dem Dokument wie folgt präzisiert: „NATO must therefore address the military capabilities needed to discourage WMD proliferation and use, and if necessary, to protect NATO territory, populations and forces.“ NATO, *Alliance Policy Framework on Proliferation of Weapons of Mass Destruction* (9.6.1994), Absatz 12.

¹⁴⁷² Im Mittelpunkt steht dabei die Idee der *Deterrence by Denial*, also der Entwertung von ABC-Waffen durch den effektiven Schutz der NATO-Staaten und ihrer Truppen, so dass die politische und militärische Wirksamkeit dieser Waffen reduziert wird und damit die Kosten der Beschaffung ihren potentiellen Nutzen übersteigen.

¹⁴⁷³ NATO (29.11.1995), *NATO's Response to Proliferation of Weapons of Mass Destruction*, Press Release (95) 124, Brüssel. Die Abschreckungsfunktion schloss potentiell auch offensive Fähigkeiten zur Zerstörung von ABC-Waffen ein. Der Schwerpunkt der zu verbessernden oder anzuschaffenden Fähigkeiten wurde jedoch auf defensive Maßnahmen, d.h. nachrichtendienstliche Informationen, *Command & Control*, Überwachung, Aufspürung von MVW, aktive Verteidigung und individuelle Schutzmaßnahmen für Soldaten und die Zivilbevölkerung, gelegt.

Libyen und anderen Staaten waren ein Beleg dafür. Deshalb wurde die Notwendigkeit zusätzlicher, auch militärischer Maßnahmen im Bereich der aktiven und passiven Verteidigung zunehmend unter den europäischen NATO-Partnern anerkannt.¹⁴⁷⁴

Dies galt auch für die Bundesrepublik Deutschland.¹⁴⁷⁵ Im deutschen Verteidigungsweißbuch von 1994 wurde eine Intensivierung der internationalen Bemühungen mit dem Ziel gefordert,

„[...] die weitere Ausbreitung dieser gefährlichen Waffen zu verhindern und, soweit sie schon erfolgt ist, wieder rückgängig zu machen. Vorrang haben kooperative Bemühungen um die Nichtverbreitung. Es ist aber ein Gebot der Vorsicht, Vorsorge zum Schutz gegen potentielle Bedrohungen zu treffen, falls diese Bemühungen nicht zum gewünschten Erfolg führen.“¹⁴⁷⁶

Damit übernahm die Bundesregierung die defensive Dimension der amerikanischen *Counterproliferation Initiative* in ihre nationale Nichtverbreitungsstrategie. Diese basierte allerdings auf einem umfassenden Ansatz, „der die Vielfalt unterschiedlicher Elemente von klassischer Nichtverbreitung und Abrüstung über die Entwicklungshilfe bis zu militärpolitischen Maßnahmen erfasst.“¹⁴⁷⁷ Die Notwendigkeit, im Falle von Regelverstößen auch glaubwürdige Sanktionen bis hin zu militärischen Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der VN-Charta androhen zu können, wurde ausdrücklich anerkannt. Dessen ungeachtet standen jedoch kooperative und regimebasierte Instrumente der Nichtverbreitungspolitik weiterhin im Vordergrund der deutschen Politik.

Angesichts neuer rüstungspolitischer Herausforderungen in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zeigten sich die USA zusehends unzufrieden über die stagnierende Nichtverbreitungsstrategie der NATO sowie über die mangelhafte Umsetzung der militärischen Zielvorgaben durch die europäischen Verbündeten.¹⁴⁷⁸ Vor diesem Hintergrund drängte Washington im Vorfeld der Neuformulierung des strategischen Konzepts der NATO 1998/1999 auf neue Impulse und lancierte eine weitere Initiative zur Bekämpfung der MVW-Proliferation. Das Ergebnis des Washingtoner Gipfels vom April 1999 blieb allerdings deutlich hinter den amerikanischen Erwartungen zurück.¹⁴⁷⁹ Im Bereich der „weichen“ Sicherheitsmaßnahmen formulieren die NA-

¹⁴⁷⁴ Vgl. Joseph, *NATO's Role in Counter-Proliferation*, S.237 und 243; Krömer, *Massenvernichtungswaffen und die NATO*, S.370. Der Aufbau einer taktischen Raketenabwehr ist ein Beispiel für aktive Verteidigung, Schutzmaßnahmen der Soldaten gegen Angriffe mit ABC-Waffen ein Beispiel für passive Verteidigung.

¹⁴⁷⁵ „Bonn was gradually coming to accept, that military force may be necessary to deal with states that possess NBC capabilities“, so die Bewertung von Joseph. Joseph, *NATO's Role in Counter-Proliferation*, S.243.

¹⁴⁷⁶ Bundesministerium der Verteidigung (5.4.1994), *Weißbuch 1994. Weißbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr*, Bonn, Absatz 244.

¹⁴⁷⁷ Ebd., Absatz 491.

¹⁴⁷⁸ Vgl. Krömer, *Massenvernichtungswaffen und die NATO*, S.163. Die neuen rüstungspolitischen Herausforderungen in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre beziehen sich beispielsweise auf die Nuklearwaffentests Indiens und Pakistans 1998 sowie auf die sich verschärfenden Probleme gegenüber Nordkorea und Irak.

¹⁴⁷⁹ So auch die Einschätzung eines Beamten im NATO-Hauptquartier. Persönliches Interview.

TO-Staaten lediglich das Ziel, ein gemeinsames Verständnis durch intensivere Diskussionen zu erreichen sowie den Austausch nachrichtendienstlicher Informationen weiter zu verbessern. Im Bereich der „robusteren Maßnahmen“ sollten gemeinsame Programme im Rahmen der Allianz verstärkt werden, „which increase military readiness to operate in a WMD environment and to counter WMD threats.“¹⁴⁸⁰ Darüber hinaus wurde die Einrichtung eines Zentrums gegen Massenvernichtungswaffen (*WMD-Center*) im internationalen Stab der NATO beschlossen, welches die Arbeit der SGP und DGP unterstützen sollte.¹⁴⁸¹ Wie bereits 1993 und 1994 gingen auch diese Initiativen wesentlich von den USA aus. Substantielle Eingaben bzw. Initiativen von deutscher Seite waren nicht zu erkennen.

Die terroristischen Anschläge vom 11. September 2001 haben die internationale Diskussion über den Umgang mit der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen erneut angefacht. Sie haben jedoch – ganz anders als bei der Bekämpfung des Terrorismus – innerhalb der NATO kaum neue Initiativen in diesem Bereich ausgelöst, die über den bereits zuvor bestehenden Stand hinausgingen. Im Vorfeld des Prager Gipfeltreffens der Allianz im November 2002 beschränkten sich die Initiativen zur Bekämpfung der Proliferationsgefahr im Wesentlichen auf die militärischen Fähigkeiten zur Bewältigung der Folgen eines Einsatzes von ABC-Waffen (*Consequence Management*) und auf die weitere Prüfung der Möglichkeiten von Raketenabwehrsystemen, wie sie bereits 1995 mit dem *Medium Extended Air Defence System* (MEADS) unter deutscher Beteiligung initiiert wurden.¹⁴⁸² Für den Einsatz *offensiver* militä-

¹⁴⁸⁰ NATO, *The Alliance's Strategic Concept* (23.-24.4.1999), Absatz 31. Das strategische Konzept von 1999 ging hinsichtlich der Nichtverbreitungspolitik von Massenvernichtungswaffen kaum über den bis 1995 erreichten Stand der *agreed language* hinaus. Auch nahm die Proliferation keine exponierte Position unter den identifizierten Risiken und Bedrohungen ein. Ähnlich wie bereits im strategischen Konzept von 1991 wurde die Proliferation als eine von mehreren sicherheitspolitischen Risiken eingestuft. Die militärische Dimension spiegelte sich in den Fähigkeitszielen wider, die ebenfalls auf dem Washingtoner Gipfel beschlossen wurden (*Defence Capabilities Initiative*, DCI).

¹⁴⁸¹ Das WMD-Zentrum, das in den Jahren nach seiner Gründung von dem Kanadier Ted Whiteside geleitet wurde, erhielt lediglich drei volle Personalstellen aus dem internationalen Stab. Hinzu kamen sieben bis zehn weitere Experten, die von den nationalen Regierungen sekundiert wurden. Sie hatten jedoch auch andere Verpflichtungen, so dass Nora Bensahel aufgrund der eher geringen Personalbesetzung die Reichweite der Arbeit des Zentrums als stark eingeschränkt betrachtet: „It is unlikely that the office will be able to serve as much more than a clearing house for information sharing among the allies.“ Bensahel, *The Counterterror Coalitions*, S.31.

¹⁴⁸² Die NATO-Verteidigungsminister haben im Juni 2002 ein Paket aus insgesamt fünf Initiativen im Bereich der Bekämpfung von Massenvernichtungswaffen und ihrer Folgen lanciert, welches schließlich von den Staats- und Regierungschefs in Prag im November 2002 angenommen wurde. Vgl. NATO (6.6.2002), *Final Communiqué. Ministerial Meeting of the North Atlantic Council in Defence Ministers Session, Press Release* (2002) 072, Brüssel. Dazu zählte unter anderem die Einrichtung eines mobilen Analyselabors, der Informationsaustausch, die Mobilisierung von und der Zugriff auf Expertenwissen und Trainings-Aktivitäten. Als Teil der *NATO Response Force* wurde darüber hinaus ein Verteidigungsbattalion gegen chemische, biologische, radiologische und nukleare Kampfmittel gegründet. Für weitere Details vgl. NATO (2005), *Countering weapons of mass destruction*, NATO Briefing, March 2005, Brüssel; NATO, *Improving Capabilities to Meet New Threats*.

rischer Fähigkeiten zur Bekämpfung der Proliferation bestand auch weiterhin kein Konsens unter den Bündnispartnern.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die NATO seit 1993 unter amerikanischer Führung und unter dem Eindruck externer rüstungspolitischer Herausforderungen eigene Ziele und Instrumente zur Bekämpfung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen entwickelte. Diese Politik schloss defensive Elemente der amerikanischen *Counterproliferation Initiative* ein und ging somit über die Unterstützung der klassischen Rüstungskontrollregime hinaus. Die deutsche Politik schloss sich diesem Kurs an, ohne ihn selbst aktiv zu gestalten. Schwerpunkt ihres Ansatzes zur Nichtverbreitung blieb die multilaterale Rüstungskontrolle. Sie hat dabei einen wichtigen Beitrag zur Aufrechterhaltung internationaler Normen und Regeln der Nichtverbreitung geleistet. Ein Manko behielt sie nach Auffassung von Harald Müller jedoch im Bereich der Durchsetzung dieser Normen.¹⁴⁸³ Im Kontext der Bündnispolitik widersetzte sich Deutschland Entwicklungen, die zur Aufnahme offensiver militärischer Fähigkeiten gegen Proliferation – außer im Fall einer akuten Bedrohung – in die NATO-Strategie geführt hätten.¹⁴⁸⁴ Damit stand die Bundesrepublik unter den europäischen Partnern allerdings nicht alleine da.

6.4.3 Die deutsche NATO-Politik in der Irak-Falle

6.4.3.1 Das doppelte Nein der Bundesregierung

Bereits unmittelbar nach den Anschlägen in New York und Washington hatte Bundeskanzler Schröder die von ihm erklärte „uneingeschränkte Solidarität“ gegenüber den USA dahingehend relativiert, dass die Bundesregierung keine „Abenteuer“ im Kampf gegen den internationalen Terrorismus unterstützen werde. Das vom Deutschen Bundestag verabschiedete Mandat für die deutsche militärische Beteiligung an der *Operation Enduring Freedom* sah vor, dass sich die Bundeswehr an Maßnahmen außerhalb Afghanistans nur mit Zustimmung der jeweiligen Länder beteiligen werde. Ab dem Jahresbeginn 2002 konkretisierten sich die Pläne der Bush-Regierung, die zirka ein dutzend VN-Resolutionen zur Vernichtung der im Irak weiterhin vermuteten ABC-Waffenprogramme auch ohne Autorisierung des Sicherheitsrats mit Gewalt durchzusetzen. Die Bundesregierung machte früh ihre Ablehnung deutlich. Der Konflikt zwi-

¹⁴⁸³ Müller, *Germany and the Proliferation of Weapons of Mass Destruction*.

¹⁴⁸⁴ Vgl. Krömer, *Massenvernichtungswaffen und die NATO*, S.369. Diese militärische Zurückhaltung kam schließlich in der Initiative Außenminister Fischers im Vorfeld des Washingtoner Gipfels im April 1999 zum Ausdruck, mit der er die so genannte Erstschlagsdoktrin der Allianz in Frage stellte. Er wurde dafür zwar sowohl aus den Reihen der SPD als auch aus der Opposition kritisiert. Diese Kritik bezog sich jedoch weniger auf die Sache an sich als auf die Deutlichkeit, mit der er sich gegen die Präferenzen der Führungsmacht USA gestellt hatte. Vgl. Abschnitt 5.4.7.2. in dieser Arbeit.

schen Deutschland und den USA verschärfte sich zusehends, als Präsident Bush, sein Vize Richard Cheney sowie weitere führende Mitglieder der Administration ihre Rhetorik gegenüber dem Irak in der ersten Jahreshälfte 2002 verschärften. Washington begann darüber hinaus damit, seine Irak-Politik in eine umfassende Neuorientierung der amerikanischen Sicherheitspolitik gegenüber tatsächlichen oder potentiellen MVW-Proliferatoren einzubetten. Diese Neuorientierung sah auch den präventiven Einsatz militärischer Gewalt vor.¹⁴⁸⁵ Auslöser für den Ausbruch der verbalen Feindseligkeiten zwischen Berlin und Washington war schließlich der Beschluss des Wahlkampfteams von Bundeskanzler Schröder unter der Leitung von SPD-Generalsekretär Franz Müntefering, die amerikanische Irak-Politik sowie die deutsche Opposition dagegen zu einem wesentlichen Thema des Bundestagswahlkampfes im August und September 2002 zu machen.

Am 5. August eröffnete der Bundeskanzler den Wahlkampf in seiner Heimatstadt Hannover mit einer Rede, in der er eine mögliche militärische Intervention im Irak als ein Abenteuer bezeichnete und ablehnte.¹⁴⁸⁶ Am folgenden Tag griff Müntefering aus der Rede Schröders die Formel eines „deutschen Weges“ auf, die der Bundeskanzler ursprünglich nur auf den wirtschafts- und sozialpolitischen Bereich bezogen hatte, und erklärte die Opposition der Bundesregierung gegen einen Krieg im Irak, unabhängig davon, was der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen entscheiden werde.¹⁴⁸⁷

Damit hatte Müntefering – und nicht das außenpolitische Establishment in Berlin – den Grundstein für das doppelte Nein der Bundesregierung gegenüber der Irak-Frage gelegt: Nein zu einer deutschen Beteiligung an einer militärischen Intervention im Irak und Nein zur Zustimmung einer solchen Intervention, selbst wenn es ein VN-Mandat geben würde. Diese eindeutige Positionierung stieß auf eine positive Resonanz in der deutschen Bevölkerung und trug zu dem knappen Wahlsieg Schröders im Herbst 2002 bei. Sie legte die Bundesregierung jedoch auch in einer Weise fest, wie dies für kein anderes Land in der EU oder der NATO galt. Somit

¹⁴⁸⁵ Im offiziellen Sprachgebrauch der amerikanischen Regierung war seither von Präemption die Rede. Dies entsprach jedoch weder dem zu dieser Zeit gültigen völkerrechtlichen Verständnis, wonach mit Präemption die Reaktion auf einen unmittelbar bevorstehenden Angriff gemeint ist, noch dem deutschen Sprachgebrauch. Insofern es sich, wie im Fall des Irak, um die militärische Reaktion auf eine hypothetische, zukünftige Bedrohung handelte, musste von einer präventiven militärischen Maßnahme gesprochen werden. Vgl. Yost, David S. (2004), „Debating Security Strategies,“ in: NATO Review (Istanbul Summit Special, May 2004), S.12-15, hier: S.14-15: „The US government has chosen to call ‚pre-emptive‘ what many Americans, Europeans, and others would call ‚preventive‘ war.“ Für eine ausführlichere Diskussion im Zusammenhang mit der deutschen Sicherheitspolitik, welche sowohl militärische Szenarien für die Bundeswehr als auch die rechtlichen Fragen einschließt, vgl. Schieder, Siegfried und Wagener, Martin (2003), „Mehr Sicherheit für Deutschland durch Präemptiv- und Präventivschläge?“ in: Sicherheit + Stabilität 1(2), S.9-24.

¹⁴⁸⁶ Schröder, Gerhard (5.8.2002), Rede von Bundeskanzler Schröder zum Wahlkampfauftakt am 5. August 2002 in Hannover (Opernplatz), <http://www.spd.de>, (letzter Zugriff am 10.4.2005).

¹⁴⁸⁷ Vgl. The Guardian (6.8.2002), German leader says no to Iraq war.

schränkte sie den Handlungsspielraum der deutschen Diplomatie stark ein, als die transatlantische Krise die NATO unmittelbar erfasste. Dies führte dazu, dass die rot-grüne Bundesregierung eine nachhaltige Beschädigung des Bündnisses in Kauf nahm, um ihre innenpolitische Glaubwürdigkeit auch nach den gewonnenen Wahlen nicht aufs Spiel setzen zu müssen.

6.4.3.2 *Der Streit um die Verteidigungsplanungen für die Türkei*

Der transatlantische Streit zwischen den Gegnern eines Irak-Krieges um Frankreich und Deutschland einerseits und den Befürwortern in den USA und einigen europäischen Hauptstädten unter Führung Großbritanniens und Spaniens andererseits fand zunächst vor allem in den Vereinten Nationen und nicht in der NATO statt. Dies änderte sich ab Dezember 2002, als der amerikanische Vizeverteidigungsminister Paul Wolfowitz erstmals den Wunsch der USA vortrug, der NATO bei einem Waffengang gegen den Irak eine mittelbare Funktion zuzuweisen.¹⁴⁸⁸ Die amerikanische Anfrage schloss den Schutz der südlichen Flanke der Türkei durch die Entsendung von Patriot-Abwehrraketen und AWACS-Flugzeugen sowie die Vorbereitungen der Allianz auf eine Stabilisierungsmission nach einem Krieg gegen den Irak ein.¹⁴⁸⁹

Washington verfolgte mit dieser Anfrage vor allem zwei Ziele. Zum einen sollte der Regierung in Ankara die Entscheidung zugunsten der türkischen Unterstützung einer militärischen Intervention erleichtert werden. Amerikanische Generäle erachteten die türkisch-irakische Grenze als wichtiges Auf- und Einmarschgebiet für den Fall eines Angriffs auf den Irak. Zum anderen diente die Aktivierung der Allianz auch als Druckmittel gegenüber den Gegnern einer Intervention, da eine Ablehnung der Verteidigungsplanungen als unsolidarisches Verhalten von Bündnispartnern gebrandmarkt werden konnte und damit den Kern des Selbstverständnisses der NATO betraf. Deutschland und Frankreich lehnten Verteidigungsplanungen für die Türkei ab, da sie dadurch die Präjudizierung eines Krieges befürchteten. Es lässt sich nicht mit Sicherheit sagen, ob die Bush-Administration gezielt versucht hat, die Regierungen in Berlin und Paris mit ihrer Anfrage unter Druck zu setzen.¹⁴⁹⁰ Wesentlicher ist jedoch, dass das amerikani-

¹⁴⁸⁸ Wolfowitz war zugleich einer der deutlichsten Befürworter eines Krieges gegen das Regime von Saddam Hussein.

¹⁴⁸⁹ Vgl. Monaco, Annalisa (2003), *Iraq: Another test for NATO*, NATO Notes, 5(1), Brüssel, ISIS Europe.

¹⁴⁹⁰ Der damalige Vorsitzende des NATO-Militärausschusses, Harald Kujat, vertrat im Gespräch mit dem Autor die Auffassung, dass dies nicht der Fall gewesen sei. Die USA hätten mit der bewussten Politisierung des Themas und dem Auslösen eines offenen Streits die angestrebte Unterstützung der Türkei für einen Krieg gegen den Irak nur unwahrscheinlicher gemacht. Ein anderer hochrangiger Vertreter Deutschlands meinte im persönlichen Gespräch hingegen, dass die USA einen „taktischen Fehler“ begangen hätten. Persönliches Interview.

sche Verhalten von deutschen NATO-Diplomaten als ein solcher Erpressungsversuch wahrgenommen wurde.¹⁴⁹¹ Peter Rudolf zitiert einen deutschen Beamten mit der Bemerkung:

„We promised to supply the Patriots to Turkey bilaterally and asked the United States please do not force us to be an obstruction within NATO. But the Bush administration was determined to make life difficult for Schroeder by having Germany vote yes to the deployment, thus undermining the chancellor's own position against the Iraq war. That was a really nasty bit of political game-playing, and we viewed [it] as bullying, pure and simple.“¹⁴⁹²

Die Weigerung Frankreichs und Deutschlands, unterstützt von Belgien und Luxemburg, militärische Planungen zu unterstützen, führte zwischen dem 22. Januar und dem 16. Februar 2003 zu einer Entscheidungskrise in der NATO.¹⁴⁹³ Nachdem der Nordatlantikrat in mehreren Sitzungen keine Einigkeit erzielen konnte, beantragte die Türkei schließlich erstmals in der Geschichte der Allianz förmlich Konsultationen nach Artikel 4 des NATO-Vertrages.¹⁴⁹⁴ Da nun ein offener und dauerhafter Bruch im Bündnis drohte, gab die Bundesregierung ihre strikte Opposition auf und unterstützte die Suche nach einem Kompromiss. Dieser wurde schließlich im Verteidigungsplanungsausschuss (*Defence Planning Committee*, DPC) gefunden, in dem Frankreich nach wie vor nicht vertreten ist.¹⁴⁹⁵ Der DPC stellte die rasche Entsendung der Patriot-Raketen sowie der AWACS-Flugzeuge in die Türkei in Aussicht.¹⁴⁹⁶ Zugleich stellten die Mitglieder des Ausschusses im Namen ihrer Regierungen fest: „We continue to support efforts in the United Nations to find a peaceful solution to the crisis. This decision relates only to the defence of Turkey [...]“¹⁴⁹⁷

Um ihre Bündnissolidarität zum Ausdruck zu bringen ohne gegen das innenpolitische Wahlversprechen Schröders verstoßen zu müssen, dass Deutschland sich nicht an einem Krieg ge-

¹⁴⁹¹ Persönliche Interviews. Diese Sichtweise spiegelt sich auch in den Erinnerungen Schröders wider, der von einer Kampagne der amerikanischen und britischen Regierung spricht. Schröder, Entscheidungen, S.225.

¹⁴⁹² Rudolf, The Myth of the 'German Way', S.144.

¹⁴⁹³ Vgl. Monaco, Annalisa (2003), 16-to-3: The Allies at loggerheads over Iraq, NATO Notes, 5(2), Brüssel, ISIS Europe; IHT (30.1.2003), Diplomacy in 'final phase'; die tageszeitung (11.2.2003), Ein Veto spaltet die NATO.

¹⁴⁹⁴ In Artikel 4 des Washingtoner Vertrages heißt es: „The Parties will consult together whenever, in the opinion of any of them, the territorial integrity, political independence or security of any of the Parties is threatened.“

¹⁴⁹⁵ Vgl. FAZ (18.2.2003), Ein Kunstgriff führt die Nato doch noch zur Einigkeit.

¹⁴⁹⁶ Einschränkung erklärten Bundeskanzler Schröder und Verteidigungsminister Struck jedoch wenig später gleich lautend, dass Deutschland seine Soldaten aus den AWACS abziehen werde, wenn die Türkei selbst zu einer Kriegspartei gegen den Irak werden sollte. Vgl. FAZ (Internet-Ausgabe) (22.3.2003), Deutschland droht mit Abzug der AWACS-Besatzungen, <http://fazarchiv.faz.net/FAZ.ein>, (letzter Zugriff am 28.3.2008). Schröder, Gerhard (3.4.2003), „Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder zur aktuellen internationalen Lage und zu den Ergebnissen des Europäischen Rates in Brüssel am 20./21.März 2003 vor dem Deutschen Bundestag am 3. April 2003 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2003(30-1).

¹⁴⁹⁷ NATO (16.2.2003), Decision Sheet of the Defence Planning Committee. NATO Support to Turkey within the Framework of Article 4 of the North Atlantic Treaty, Press Release, Brüssel.

gen den Irak beteiligen werde, vollzog die Bundesregierung eine taktische Rochade. Sie bestückte nach Konsultationen mit den Regierungen in Den Haag und Ankara niederländische Patriot-Abschussrampen mit den treffgenaueren deutschen Raketen. Beides zusammen wurde bereits vor dem Beschluss des DPC am 14. und 15. Februar zusammen mit niederländischem Bedienungspersonal in die Türkei verschifft.¹⁴⁹⁸ Darüber hinaus erklärte Berlin, man werde die Bündnisverpflichtungen erfüllen und den USA Überflugrechte gewähren. Die im Rahmen der *Operation Enduring Freedom* in Kuwait stationierten ABC-Spürpanzer sollten ebenfalls nicht abgezogen werden.¹⁴⁹⁹

Die beschriebenen Maßnahmen sollten dazu dienen, die negativen Auswirkungen des Streits über den Irak auf die deutsch-amerikanischen Beziehungen sowie auf die Einbindung Deutschlands als verlässlicher Partner in die NATO zu begrenzen. Dennoch war der Schaden groß. Kurz- und mittelfristig erreichte das Verhältnis zwischen Berlin und Washington einen historischen Tiefpunkt. Das Verhältnis der Quad, bestehend aus den USA, Großbritannien, Frankreich und Deutschland, die sich traditionell in wichtigen Fragen eng konsultiert hatte und die Deutschland einen privilegierten Einflusskanal bot, wurde dauerhaft beschädigt.¹⁵⁰⁰ Letztlich wurde die NATO Anfang 2003 Opfer frühzeitiger, eindeutiger und unilateraler Festlegungen diesseits und jenseits des Atlantiks, während das interne Krisenmanagement der großen Mitgliedstaaten völlig versagte.¹⁵⁰¹ Im Falle der Bundesrepublik Deutschland trugen dazu der Bundestagswahlkampf, die äußerst knappe rot-grüne Mehrheit im Bundestag nach den Wahlen

¹⁴⁹⁸ Vgl. Struck, Peter (13.2.2003), „Rede des Bundesministers der Verteidigung zur aktuellen internationalen Lage vor dem deutschen Bundestag am 13. Februar 2003 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2003(14-3). Ein wesentlicher Grund für diese umständliche Konstruktion lag darin, dass dieser Weg nicht die Zustimmung des deutschen Bundestages erforderte.

¹⁴⁹⁹ Vgl. Haftendorn, A Poisoned Relationship? S.274; Staack, Nein zur Hegemonialmacht, S.211. Zu den Maßnahmen zählte ferner der Schutz amerikanischer Einrichtungen in Deutschland durch die Bundeswehr und die Polizei sowie die Entsendung von Patriot-Raketen nach Israel, die anders als im Fall der Türkei aufgrund des besonderen deutsch-israelischen Verhältnisses innenpolitisch nicht umstritten war.

¹⁵⁰⁰ In diesem Fall ließe sich auch von der Quint sprechen, da Italien als Kontaktgruppenstaat während der Kosovo-Krise in die Konsultationen im kleinen Kreis eingebunden wurde. Die regelmäßigen Abstimmungen dieser wenigen Länder in der NATO vor den Treffen des Nordatlantikrats wurden während der Irak-Krise beendet und später auch nicht wieder aufgenommen. Persönliches Interview mit einem hohen deutschen NATO-Diplomaten. Vgl. auch Haftendorn, Das Atlantische Bündnis in der Anpassungskrise, S.26. Zur Entwicklung der Quad vgl. Haftendorn, Helga (1999), „The 'Quad': Dynamics of Institutional Change,“ in: Haftendorn, Helga; Keohane, Robert O. und Wallander, Celeste A. (Hrsg.), Imperfect Unions. Security Institutions over Time and Space, Oxford, Oxford University Press, S.163-94. Der damalige Außenminister Joschka Fischer sieht das Ende der Konsultationen im Rahmen der Quint bereits mit dem Wechsel von der Clinton zur Bush-Administration. Fischer, Die rot-grünen Jahre, S.169.

¹⁵⁰¹ Dieses Versagen kommt vor allem darin zum Ausdruck, dass die Politisierung der Verteidigungsplanung sachlich unnötig war. Entsprechende Planungen existierten bereits in den Schubladen der militärischen Stellen der Allianz und konnten schnell aktualisiert werden. Die Durchführung neuer Planungen hätte zudem nicht der Zustimmung des Nordatlantikrats bedurft, sondern konnte vom SACEUR, dem Vorsitzenden des Militärausschusses oder auch vom NATO-Generalsekretär autorisiert werden. Zustimmungspflichtig war allerdings die Entsendung gemeinsamer Ressourcen, zu denen die AWACS-Flugzeuge gehören. Persönliches Interview. Die Planungsfrage entwickelte sich somit zu einem Willentest der Kontrahenten im Bündnis. Vgl. Pond, Friendly Fire, S.71.

sowie persönliche Animositäten zwischen Schröder und Bush bei.¹⁵⁰² Diese innenpolitischen und persönlichen Faktoren erklären nicht die grundsätzliche deutsche Skepsis gegenüber einem militärischen Eingreifen im Irak, die auch von zahlreichen Oppositionspolitikern geteilt wurde. Vielmehr kamen jene Motive zum Tragen, die auch schon die deutsche Nichtverbreitungspolitik der 1990er Jahre gekennzeichnet hatten.

6.4.3.3 *Motive für die deutsche Ablehnung eines Krieges gegen den Irak*

Die deutsche Regierung führte im Wesentlichen drei Argumente an, mit denen sie ihre strikte Opposition gegen ein militärisches Vorgehen der USA im Irak begründete. Das erste Argument betraf die Perzeption der Bedrohung, die von dem Regime Saddam Husseins für die internationale Sicherheit ausging. Zwar hatte die Bundesregierung in ihrem Abrüstungsbericht von 2001 der Bedrohung durch den internationalen Terrorismus in Verbindung mit der Weitergabe von Massenvernichtungswaffen einen hohen Stellenwert eingeräumt.¹⁵⁰³ Anders als im Fall Afghanistans gab es jedoch aus deutscher Sicht keine belastbare Verbindung zwischen dem irakischen Diktator und der Gefahr durch den islamistischen Terrorismus.¹⁵⁰⁴ Und anders als die Bush-Administration betrachtete die Bundesregierung, ähnlich wie die Mehrzahl der anderen europäischen NATO-Staaten, die vermuteten Waffenprogramme des irakischen Regimes nicht als eine unmittelbare Bedrohung der deutschen oder internationalen Sicherheit, die ein militärisches Eingreifen rechtfertigen würde.¹⁵⁰⁵ Stattdessen wiesen Bundeskanzler Schröder und Außenminister Fischer wiederholt auf die sicherheitspolitischen und ökonomischen Risiken einer Militärintervention hin. In diesem Zusammenhang artikulierte die deutsche Regierung außerdem ihre Sorge über negative Rückwirkungen eines neuen Golfkrieges auf die internationale Koalition gegen den Terrorismus.¹⁵⁰⁶

¹⁵⁰² Vgl. Harnisch, Deutsche Sicherheitspolitik auf dem Prüfstand: Die Non-Proliferationspolitik gegenüber dem Irak.

¹⁵⁰³ Vgl. ebd., S.177.

¹⁵⁰⁴ Vgl. Larres, Mutual Incomprehension, S.34. Im Irak, so die rückblickende Einschätzung Gerhard Schröders, sei es nicht um die Bekämpfung des organisierten und von bestimmten Staaten geschützten Terrorismus gegangen, da es keine belastbare Verbindung zwischen Al-Qaida und dem irakischen Diktator gegeben habe. Falls dem so gewesen wäre, hätte „Deutschland erneut seine Bündnisverpflichtungen an der Seite der Amerikaner in vollem Umfang [erfüllt]“. Schröder, Entscheidungen, S.159.

¹⁵⁰⁵ Vgl. Larres, Mutual Incomprehension, S.25.

¹⁵⁰⁶ Für eine Zusammenfassung dieser Bedenken vgl. beispielsweise Fischer, Joschka (14.9.2002), „Rede des Bundesministers des Auswärtigen vor der 57. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 14. September 2002 in New York,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2002(74-1).

Schröder fasste die Bedrohungsanalyse der Bundesregierung kurz vor dem Ausbruch des Krieges in einer Regierungserklärung vor dem Bundestag wie folgt zusammen:

„Der Irak verfügt definitiv über keine atomaren Waffen und definitiv über keine weit reichenden Trägersysteme, die das, was er nicht hat, ins Ziel bringen könnten. Es gibt Hinweise darauf, dass der Irak in der Lage sein könnte, andere Massenvernichtungsmittel herzustellen. Deshalb haben wir gesagt, [...] [d]ie Inspektoren die [im Irak] arbeiten, müssen weiter arbeiten können.“¹⁵⁰⁷

Dieser optimistischen Einschätzung haben sich im Bundestag nicht alle Abgeordneten angeschlossen. Dennoch unterschied sich die deutsche Bedrohungsanalyse deutlich von dem *worst case*-Szenario, welches US-Präsident Bush bereits Anfang 2002 mit dem Bild der „Achse des Bösen“ auf Irak, Iran und Nordkorea übertragen hatte.¹⁵⁰⁸

Zweitens rechtfertigte die rot-grüne Bundesregierung ihre strikte Ablehnung eines Krieges damit, dass nach ihrer Auffassung das Inspektionssystem der Vereinten Nationen und der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA) trotz einiger Schwächen und Rückschläge seit 1991 funktioniert und die Rüstungsambitionen des irakischen Regimes erfolgreich eingedämmt hätte.¹⁵⁰⁹ Sie widersprach damit direkt der Auffassung, die sich schon früh in der Bush-Administration durchgesetzt hatte.¹⁵¹⁰ Dementsprechend konnten aus Sicht der Bundesregierung nicht ein Krieg und der Abzug aller Inspektoren das Problem lösen, sondern im Gegenteil nur eine personelle und materielle Verstärkung der Waffeninspektionen. Vor diesem Hintergrund arbeitete das Bundeskanzleramt seit Anfang Januar 2003 an einem Plan für robustere

¹⁵⁰⁷ Schröder, Gerhard (13.2.2003), „Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder zur aktuellen internationalen Lage vor dem deutschen Bundestag am 13. Februar 2003 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2003(14-1).

¹⁵⁰⁸ Mit Blick auf diese drei Länder erklärte US-Präsident Bush in seiner *State of the Union* Ansprache vor den beiden Häusern des amerikanischen Kongresses am 29. Januar 2002: „States like these, and their terrorist allies, constitute an axis of evil, aiming to threaten the peace in the world. By seeking weapons of mass destruction, these regimes pose a grave and growing danger. They could provide their arms to terrorists, giving them the means to match their hatred. They could attack our allies or attempt to blackmail the United States. In any of these cases, the price of indifference would be catastrophic.“ Bush, George W. (29.1.2002), The President's State of the Union Address, January 29, 2002, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/print/20020129-11.html>, (letzter Zugriff am 31.7.2006). In einer ebenfalls in Deutschland mit Skepsis aufgenommenen Rede konkretisierte der amerikanische Vizepräsident Dick Cheney die Befürchtung seiner Regierung, dass Saddam Hussein bald den Nahen und Mittleren Osten dominieren und von dieser Position aus die USA und ihre Verbündeten erpressen und bedrohen könnte. Cheney, Richard B. (26.8.2002), Dangers and Opportunities. Speech delivered by the vice president at the Veterans of Foreign Wars 103rd convention on August 26, 2002, <http://www.nationalreview.com/script/printpage.p?ref=/document/document082702.asp>, (letzter Zugriff am 7.8.2006).

¹⁵⁰⁹ Vgl. Dalgaard-Nielsen, Anja (2003), „Gulf War: The German Resistance,“ in: *Survival* 45(1), S.99-116, hier: S.100; Müller, German National Identity and WMD Proliferation, S.6-7. Vgl. auch das Interview mit Gerhard Schröder in: *NYT* (5.9.2002), German Leader's Warning: War Plan Is a Huge Mistake.

¹⁵¹⁰ Vizepräsident Cheney erklärte die Inspektionen im August 2002 für ineffektiv und nutzlos. Er kam zu dem Schluss: „A return of inspectors would provide no assurance whatsoever of [Saddam Hussein's] compliance with U.N. resolutions. On the contrary, there is a great danger that it would provide false comfort that Saddam was somehow ‚back in the box‘.“ Cheney, Dangers and Opportunities. Speech delivered on August 26, 2002.

Inspektionen, der unter anderem mehr Kompetenzen für die Inspektoren im Irak und deren Unterstützung durch eine verbesserte Luft- und Satellitenüberwachung vorsah.¹⁵¹¹ Diese Arbeiten flossen schließlich in ein gemeinsames deutsch-französisch-russisches Memorandum vom 25. Februar 2003 ein, in dem mehr Zeit für ein verstärktes Inspektionsteam der VN gefordert wurde.¹⁵¹² Die Bundesregierung musste sich jedoch den Vorwurf gefallen lassen, dass ihre Initiative zu spät kam, um den Gang der Krise noch beeinflussen zu können.

Der Streit um die Waffeninspektoren stand in einem breiteren Zusammenhang, der über den Fall Irak hinauswies und nach Auffassung der Bundesregierung die Zukunft der internationalen Rüstungskontrolle insgesamt betraf. Die Bush-Administration hatte seit Anfang 2002 schrittweise die Entwicklung einer neuen Sicherheitsdoktrin erkennen lassen, die auch die Neuorientierung der amerikanischen Nichtverbreitungspolitik einschloss. Vor dem Hintergrund der verschärften Bedrohungswahrnehmung in den USA nach dem 11. September 2001 lag der Kern der neuen Doktrin in der Annahme, dass die klassische Abschreckungs- und Eindämmungspolitik der neuen sicherheitspolitischen Situation nicht mehr gerecht werde, da sich Terroristen und entschlossene Diktatoren nicht mehr eindämmen oder abschrecken ließen. Diese Sichtweise fasste Präsident Bush in einer Rede vor den Rekruten der Militärakademie in West Point folgendermaßen zusammen:

„[N]ew threats also require new thinking. Deterrence – the promise of massive retaliation against nations – means nothing against shadowy terrorist networks with no nation or citizen to defend. Containment is not possible when unbalanced dictators with weapons of mass destruction can deliver those weapons on missiles or secretly provide to terrorist allies.“¹⁵¹³

Aus dieser Prämisse leitete Bush die Notwendigkeit ab, in bestimmten Fällen auch „präemptiv“ gegen Proliferateure und Terroristen vorzugehen: „If we wait for threats to fully materialize, we will have waited too long.“¹⁵¹⁴ Der neue Ansatz der Bush-Regierung ging davon aus, dass die traditionellen Instrumente der Nichtverbreitungspolitik für sich genommen unzureichend seien, um den neuen Bedrohungen zu begegnen und deshalb um eine Komponente der

¹⁵¹¹ Vgl. Harnisch, Deutsche Sicherheitspolitik auf dem Prüfstand: Die Non-Proliferationspolitik gegenüber dem Irak, S.189.

¹⁵¹² Bundesregierung (25.2.2003), Memorandum von Deutschland, Frankreich und der Russischen Föderation zur Lage im Irak, Berlin.

¹⁵¹³ Bush, George W. (1.6.2002), President Bush Delivers Graduation Speech at West Point United States Military Academy, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/print/20020601-3.html>, (letzter Zugriff am 31.7.06).

¹⁵¹⁴ Ebd..

aktiven *Counterproliferation* ergänzt werden müssten.¹⁵¹⁵ Das Spektrum der ins Auge gefassten Maßnahmen reichte von der aktiven Unterbindung von Proliferationsaktivitäten (*interdiction*) bis hin zur Entwicklung neuer und kleinerer Atomwaffen (*mini nukes*), die gegen Bedrohungen durch biologische und chemische Waffen eingesetzt werden können.¹⁵¹⁶

Die amerikanische Irak-Politik wurde in der rot-grünen Bundesregierung als Beleg für einen „Paradigmenwechsel von der Sicherheit gewährleistenden kooperativen Rüstungskontrolle“ hin zur Beherrschung von Fähigkeiten, ein gewünschtes Verhalten mit Gewalt zu erzwingen, verstanden.¹⁵¹⁷ Dieser Wechsel widersprach den deutschen Präferenzen und den Grundsätzen der bereits geschilderten deutschen Nichtverbreitungspolitik seit Beginn der 1990er Jahre. Berlin trat mit den Worten von Außenminister Fischer während der Irak-Krise für ein „international wirksames und nicht nur im Einzelfall wirkendes Nichtverbreitungs- und Kontrollregime [ein]. [...] In einer Welt wachsender Instabilität können wir doch nicht allen Ernstes Kriege zum Zwecke der Abrüstung von Massenvernichtungswaffen zur Strategie erheben.“¹⁵¹⁸

Das dritte Argument für die deutsche Ablehnung eines militärischen Eingreifens gegen den Irak betraf neben der politischen Substanz den als einseitig empfundenen Politikstil der Bush-Administration. Washington vollzog aus Sicht Berlins und anderer europäischer Hauptstädte einen grundlegenden Strategiewandel von der VN-basierten Abrüstungspolitik hin zu einem gewaltsamen Regimewechsel im Irak, ohne die Partner in der NATO vorher zu konsultieren. Bereits im Februar 2002 erklärte der deutsche Außenminister, dass Bündnispartnerschaft sich nicht auf Gefolgschaft reduzierte. „Bündnispartner sind nicht Satelliten“, so Fischer in einem Interview für *Die Welt*.¹⁵¹⁹ Bundeskanzler Schröder vollzog öffentlich den Bruch mit der Bush-Administration, nachdem Vizepräsident Cheney Ende August 2002 in einer Rede vor amerikanischen Kriegsveteranen die Inspektionen der UNMOVIC für gescheitert erklärt und sich für einen Regimewechsel in Bagdad ausgesprochen hatte.¹⁵²⁰ Nach Auffassung von Peter Rudolf

¹⁵¹⁵ In der Nationalen Sicherheitsstrategie vom September 2002 heißt es unter den Stichwort *Proactive counterproliferation efforts*: „We must deter and defend against the threat before it is unleashed.“ The White House (16.3.2006), *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington D.C., S.14.

¹⁵¹⁶ Vgl. *Washington Post* (11.12.2002), *Preemptive Strikes Part of U.S. Strategic Doctrine. 'All Options' Open for Countering Unconventional Arms*. Die amerikanische *Nuclear Posture Review* vom Januar 2002 sah einen entsprechenden Funktionswandel der Nuklearwaffen vor, die nach Auffassung einiger Beobachter eine Konventionalisierung der Nukleardoktrin bedeutete. Vgl. Kahl, *New Grand Strategy?* S.55; Müller, Harald (2006), „Nichtverbreitungsvertrag: Regime kaputt. Bedingungen für die Stabilität von Vertragsregimen,“ in: *Internationale Politik* 61(8), S.16-23, hier: S.23.

¹⁵¹⁷ Czempiel, *Weltpolitik im Umbruch*, S.166.

¹⁵¹⁸ Fischer, Joschka (13.2.2003), „Rede des Bundesministers des Auswärtigen zur aktuellen internationalen Lage vor dem deutschen Bundestag am 13. Februar 2003 in Berlin,“ in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung* (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2003(14-2).

¹⁵¹⁹ Interview mit Joschka Fischer in: *Die Welt* (12.2.2002), ‚Wir sind keine Satelliten‘ (Teil 1).

¹⁵²⁰ Cheney, *Dangers and Opportunities*. Speech delivered on August 26, 2002. Zur Rezeption der Rede in Deutschland vgl. *Die Zeit* (5/2003), *Der lange Weg zum lauten Nein* sowie Staack, *Nein zur Hegemonialmacht*, S.208. In einem Interview für die *New York Times* Anfang September reagierte Schröder harsch auf

trug das Versagen des Bündnisses als ein „unique institutional framework for the Europeans to affect American policies with consultation norms and joint decision-making procedures“ zu einer graduellen Neuorientierung der deutschen NATO-Politik bei, die bis dahin stets eine Balance zwischen den Beziehungen zu Washington und zu Paris gesucht hatte.¹⁵²¹ Die Wahrnehmung mangelnder Einflussmöglichkeiten auf die amerikanische Irak-Politik betraf nicht nur die Bundesrepublik, sondern auch die überwiegende Mehrzahl der anderen europäischen Bündnispartner.¹⁵²²

6.4.3.4 Die Position der deutschen Oppositionsparteien

Die rot-grüne Bundesregierung wurde innenpolitisch zum Teil scharf für ihr Verhalten während der Irak-Krise kritisiert. Die Differenzen zwischen Regierung und Oppositionsparteien waren jedoch nicht so groß, wie es die emotional geführte Debatte über den „deutschen Weg“ Schröders zunächst vermuten ließ. Oppositionsführerin Angela Merkel artikuliert während der Bundestagsdebatte zum Irak im Februar 2003 den zentralen Vorwurf aus den Reihen der CDU/CSU und FDP dahingehend, dass das doppelte Nein der Bundesregierung einen Krieg gegen den Irak am Ende sogar wahrscheinlicher gemacht habe, da nur eine glaubwürdige Abschreckungskulisse den irakischen Diktator zum Einlenken hätte bewegen können.¹⁵²³ Damit sprach sie eine wichtige Schwachstelle in der Argumentation der Regierung an. Ein effektives Nichtverbreitungsregime musste auch die Möglichkeit harter Sanktionen bereithalten, wenn durch einen Akteur permanent gegen dessen Normen verstoßen wird. Gleichzeitig implizierte der Vorwurf Merkels jedoch das gleiche Ziel: Die möglichst friedliche Entwaffnung des Irak

die Rede Cheneys. Er erklärte: „Consultation among grown-up nations has to mean not just consultation about how and when, but also about the whether. [...] And that is why it is just not good enough if I learn from the American press about a speech which clearly states: We are going to do it, no matter what the world or our allies think. That is no way to treat others.“ Interview mit Gerhard Schröder in: NYT (5.9.2002), German Leader's Warning: War Plan Is a Huge Mistake. In diesen Zusammenhang passt auch, dass Schröder die Rede Cheneys in seinen Erinnerungen über mehrere Seiten ausführlich zitiert, um seine Irak-Politik 2003 zu begründen. Schröder, Entscheidungen, S.211-14.

¹⁵²¹ Rudolf, The Myth of the 'German Way', S.135. Maull hat bereits vor dem 11. September 2001 „subtile[] Verschiebungen der deutschen Prioritäten innerhalb des euro-atlantischen Koordinatensystems“ ausgemacht, die durch die Irak-Krise weiter verstärkt worden seien. Maull, Hanns W. (2001), „Außenpolitische Kultur,“ in: Korte, Karl-Rudolf und Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Deutschland-TrendBuch, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, S.645-72, hier: S.667.

¹⁵²² Vgl. Pond, Friendly Fire, S.2. Die beiden Ausnahmen betrafen Großbritannien und Frankreich. So wurde der britischen Politik ein gewisser Einfluss auf die Entscheidung Washingtons zugesprochen, im Februar 2003 doch noch eine neue Resolution des VN-Sicherheitsrats anzustreben. Das schließlich gewählte zweistufige Verfahren, dass einen militärischen Automatismus nach der ersten Resolution ausschließen sollte, ging auf französisches Betreiben zurück. Dessen ungeachtet begannen die USA am Ende auch ohne eine zweite Resolution den Krieg gegen den Irak. Rudolf, Der 11. September, die Neuorientierung amerikanischer Außenpolitik und der Krieg gegen den Irak, S.278-79.

¹⁵²³ Beitrag Merkel in: Deutscher Bundestag (13.2.2003), Abgabe einer Regierungserklärung zur aktuellen internationalen Lage in Verbindung mit dem Antrag der Abgeordneten Dr. Friedbert Pflüger, Dr. Wolfgang Schäuble, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU. Plenarprotokoll vom 13. Februar 2003, Sitzung 15/25, Berlin, S.1880; Beitrag Schäuble in: Ebd., S.1903.

durch robuste Inspektionen der Vereinten Nationen.¹⁵²⁴ Ein weiterer zentraler Vorwurf der Oppositionsparteien war, dass Schröder und Fischer durch ein aus ihrer Sicht ausschließlich innenpolitisch motiviertes Verhalten die Stellung Deutschlands in den Vereinten Nationen, der NATO und der EU entscheidend geschwächt, den deutschen Handlungsspielraum somit minimiert und schließlich diese Institutionen selbst nachhaltig geschädigt hätten.¹⁵²⁵

Trotz dieser Kontroversen lassen sich drei zentrale Gemeinsamkeiten zwischen Regierung und Opposition identifizieren. Das Ziel war erstens, einen Krieg möglichst zu vermeiden – wobei ein gewaltsamer Regimewechsel ohne VN-Mandat parteiübergreifend abgelehnt wurde¹⁵²⁶ – und zweitens die Waffeninspektionen im Irak wieder durchzusetzen bzw. insgesamt die internationalen Institutionen und Regime im Bereich der Nichtverbreitungspolitik zu stärken. Drittens forderten die Vertreter der Regierung und der Opposition die weitere Einbindung der amerikanischen Politik in die transatlantischen Institutionen.¹⁵²⁷ Unterschiede zwischen den Parteien gab es in der jeweiligen Bedrohungsanalyse¹⁵²⁸ und in der Bereitschaft, den Einsatz militärischer Gewalt zur Durchsetzung der VN-Resolutionen am Ende zumindest politisch zu unterstützen. In diesem Fall sollte sich die Bundeswehr lediglich im Rahmen militärischer Hilfsleistungen beteiligen.¹⁵²⁹

Abschließend lässt sich feststellen, dass Regierungs- und Oppositionsparteien während der innenpolitischen Irak-Kontroverse kaum auf die Argumente der jeweils anderen Seite eingingen. Rot-Grün blieb der Opposition und der Öffentlichkeit eine Antwort auf die Frage schul-

¹⁵²⁴ Auch die FDP schloss sich der Argumentation Merkels an. Vgl. den Redebeitrag von Guido Westerwelle in: Ebd., S.1888.

¹⁵²⁵ Beitrag Merkel in: Ebd., S.1881; Beitrag Glos in: Ebd., S.1892.

¹⁵²⁶ CSU-Landesgruppenchef Michael Glos erklärte „Wenn Saddam an dieser Strategie festhält, bleibt – das befürchte ich – als Ultima Ratio, als allerletztes Mittel, nichts anderes übrig als der Einsatz militärischer Gewalt. Ich fürchte, dass dieses Regime keine anderen Hoffnungen zulässt.“ Redebeitrag von Glos in: Ebd., S.1893. In der Frage der Notwendigkeit eines VN-Mandats wie auch in der Irak-Frage insgesamt gab es in der CDU/CSU keine einheitliche Position. Vgl. hierzu Staack, Nein zur Hegemonialmacht, S.225. Der damalige Kanzlerkandidat Edmund Stoiber sowie der Außenpolitiker Wolfgang Schäuble hatten vor den Wahlen ein VN-Mandat als notwendig erachtet. Vgl. Erb, German Foreign Policy, S.206; Harnisch, Deutsche Sicherheitspolitik auf dem Prüfstand: Die Non-Proliferationspolitik gegenüber dem Irak, S.183-84. Die FDP lehnte ein militärisches Eingreifen ohne ausdrückliche Autorisierung durch den Sicherheitsrat ebenfalls ab.

¹⁵²⁷ Bereits im Mai 2002 erklärte Friedrich Merz für die CDU: „Die USA werden nichts ohne Beratung mit den Bündnispartnern unternehmen. Wenn das Teil eines Konzeptes ist, werden sie unsere Unterstützung haben.“ Es sei im deutschen Interesse, dass die USA den Irak „in Schach halten“. SZ (23.5.2002), Bushs Irak-Politik belastet Koalition.

¹⁵²⁸ Der FDP-Vorsitzende Guido Westerwelle kritisierte Schröders Behauptung, der Irak verfüge über keine entsprechenden Trägersysteme, um Europa oder die USA sowie sein regionales Umfeld ernsthaft zu bedrohen: „Es ist eine konkrete Bedrohung, wenn ein irakischer Diktator in unserer unmittelbaren Nähe an Trägersystemen arbeitet, mit denen die Waffen auch uns in Mitteleuropa erreichen können.“ Westerwelle in: Deutscher Bundestag, Abgabe einer Regierungserklärung zur aktuellen internationalen Lage (13.2.2003), S.1888. Glos wies auf das Streben Saddam Husseins hin, den strategisch so bedeutenden Nahen und Mittleren Osten zu dominieren und dafür den Besitz von ABC-Waffen anzustreben. Glos in: Ebd., S.1893.

¹⁵²⁹ Bezüglich einer möglichen Beteiligung der Bundeswehr legte die CDU/CSU-Fraktion einen gemeinsamen Entschließungsantrag vor, der einen militärischen Beitrag Deutschlands mit AWACS, MEDEVAC, ABC-Spürpanzer und Patriot-Abwehrraketen vorsah. Vgl. Beitrag Schäuble in: Ebd., S.1902.

dig, wie das Regime der nuklearen Nichtverbreitung gestärkt werden kann, ohne auch die Möglichkeit glaubwürdiger Sanktionen, bis hin zur kollektiv legitimierten Gewaltanwendung, im Falle schwerwiegender Normverstöße in Betracht zu ziehen. CDU/CSU und FDP wiederum wären mit ihren Forderungen letztendlich ebenfalls gescheitert, da die USA sich frühzeitig zu einem gewaltsamen Regimewechsel im Irak auch ohne VN-Mandat und ohne Abstimmung mit den Bündnispartnern entschieden hatten. Trotz aller Differenzen herrschte Einvernehmen in der deutschen Innenpolitik, den Einsatz militärischer Gewalt nur in Ausnahmesituationen als ein angemessenes Instrument der Nichtverbreitungspolitik zu betrachten. Das Ziel blieb parteiübergreifend die Stärkung multilateraler Rüstungskontrollregime.

6.4.4 Perspektiven für die Nichtverbreitungspolitik nach dem Irak-Krieg

Zum transatlantischen Streit über die Kriegsvorbereitungen der USA gegen den Irak wäre es vermutlich auch unter einer von CDU/CSU und FDP geführten Bundesregierung gekommen. In diesem Fall hätte sich die deutsche Außenpolitik jedoch nicht so eindeutig und frühzeitig auf eine ablehnende Position festgelegt. Der Politikstil des Bundeskanzlers, der die Irak-Politik unter weitgehender Umgehung des Auswärtigen Amtes zur Chefsache gemacht hatte,¹⁵³⁰ die Instrumentalisierung des Streits vor den Bundestagswahlen 2002 und die Sperrminorität einiger weniger Abgeordneter von SPD und Bündnis90/Die Grünen im Deutschen Bundestag haben zur Verschärfung des Konflikts und zum Versagen des außenpolitischen Krisenmanagements beigetragen.¹⁵³¹ Letztlich bedeutete die deutsche Irak-Politik 2002 und 2003 jedoch eine Fortsetzung jener Prinzipien und Grundmerkmale, welche die deutsche Nichtverbreitungspolitik bereits in den 1990er Jahren gekennzeichnet hatte.¹⁵³² Deutschland zeigte sich in der Entwicklung der Nichtverbreitungspolitik der NATO im Allgemeinen und in der Irak-Politik im Besonderen als ein Status quo-orientierter Akteur.¹⁵³³ Im Bereich der defensiven Aspekte von *Counterproliferation* im Bündnis war die deutsche Politik durch passive Anpassung gekennzeichnet. Sie trug diese Entwicklungen mit, ohne sichtbar eigene Im-

¹⁵³⁰ Vgl. Gunter Hofmann in: Die Zeit (5/2003), Der lange Weg zum lauten Nein. „Auf der Ebene der Akteure rückte der Kanzler in den Vordergrund; es war seine Festlegung, die die Außen- und Europapolitik trieb, nur Schröder konnte auf Augenhöhe mit Chirac und Putin agieren“, so auch die Bewertung von Josef Janning. Janning, Josef (2003), „Bundesrepublik Deutschland,“ in: Weidenfeld, Werner und Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2002/2003, Bonn, Europa Union Verlag, S.327-34, hier: S.327.

¹⁵³¹ Vgl. Harnisch, Deutsche Sicherheitspolitik auf dem Prüfstand: Die Non-Proliferationspolitik gegenüber dem Irak, S.192.

¹⁵³² Vgl. Dalgaard-Nielsen, Gulf War, S.110; Müller, German National Identity and WMD Proliferation. Vgl. auch Staack, Nein zur Hegemonialmacht, S.203.

¹⁵³³ Vgl. Harnisch, Deutsche Sicherheitspolitik auf dem Prüfstand: Die Non-Proliferationspolitik gegenüber dem Irak, S.191.

pulse zu setzen. Darüber hinaus blieb auch die Bereitstellung entsprechender finanzieller Ressourcen innenpolitisch umstritten (Beispiel MEADS). Der Aufnahme der offensiven Aspekte von *Counterproliferation*, bis hin zu präventiven Militärschlägen, in die NATO-Strategie widersetzte sich Deutschland dagegen vehement und betrieb schließlich eine aktive Verhinderungspolitik in der Frage einer direkten oder indirekten Funktion der NATO im Irak-Krieg.

Ein wesentlicher Faktor der deutschen Politik war die von den USA stark abweichende Sicherheitswahrnehmung, welche die Bundesrepublik mit vielen anderen europäischen Verbündeten teilte. Dies galt nicht nur für den Irak, sondern für das sicherheitspolitische Risiko durch die Verbreitung atomarer, biologischer und chemischer Waffen insgesamt. Auch in Europa herrschte seit dem Ende des Kalten Krieges die Einschätzung vor, dass es sich dabei um ein ernstes sicherheitspolitisches Problem handelt. Anders als in den USA wurde diese Herausforderung allerdings nicht als eine Bedrohung gesehen, die sich durch entschlossenes politisches und militärisches Handeln dauerhaft ausschließen lässt: „The more jaded Europeans deemed threats a fact of life that could be only coped with and managed, but never totally eliminated.“¹⁵³⁴ Die Bereitschaft der USA, die Verwundbarkeit gegenüber sicherheitspolitischen Risiken zu akzeptieren, sank nach dem 11. September drastisch und vergrößerte damit die Kluft zu den Bedrohungsperzeptionen der Europäer weiter.¹⁵³⁵ Darüber hinaus konzentrierte sich die Aufmerksamkeit der deutschen und europäischen Sicherheitspolitik auf die Verbreitung gefährlicher Waffen und weniger auf die einzelnen Staaten, die ihren Besitz oder ihre Weitergabe anstrebten. Daher stießen die unterschiedlichen amerikanischen Begriffe von *rogue states*, *states of concern* bis hin zur *axis-of-evil* in vielen europäischen Hauptstädten, darunter Berlin, auf Ablehnung.¹⁵³⁶ In Deutschland wurde Proliferation stets als ein universelles politisches Problem betrachtet, zu dessen Bearbeitung in erster Linie internationale politische Strategien benötigt wurden. Amerikanische Administrationen von George Bush Senior über Bill Clinton bis George W. Bush sahen hingegen in politischem und militärischem Druck auf diese Problemstaaten, darunter Iran, Irak, Libyen, Kuba, Nordkorea, Syrien und Sudan,

¹⁵³⁴ Pond, *Friendly Fire*, S.62.

¹⁵³⁵ Gordon unterscheidet in diesem Zusammenhang zwischen dem „historischen Pessimismus“ der Europäer, wonach ein Leben ohne Risiken und Bedrohungen nicht möglich sei, und dem „historischen Optimismus“ der Amerikaner, der sich darüber hinaus mit einem Glauben an die technische Lösbarkeit politischer Probleme verbindet. Gordon, *Iraq*.

¹⁵³⁶ Vgl. Müller, *German National Identity and WMD Proliferation*, S.5; Thränert, *Introduction*, S.8. Während der Irak-Debatte brachte der SPD-Außenpolitiker Gernot Eler diese Position zum Ausdruck: „[W]ir bestehen auf der Rückkehr zu dem politischen Ziel umfassender Abrüstung und Rüstungskontrolle aller Länder auf der Basis internationaler Verträge. Die Waffen selber sind die Gefahr, auch wenn sie in den Händen der guten Länder sind. Redebeitrag Eler in: *Deutscher Bundestag, Abgabe einer Regierungserklärung zur aktuellen internationalen Lage* (13.2.2003), S.1891. In dem Beitrag Elers spiegelt sich auch die Status quo-Orientierung der deutschen Irak-Politik deutlich wider: „Dieses Nein [der Bundesregierung gegen einen Irak-Krieg] ist – im Gegenteil – ein Nein zu einer Veränderung der Werte und Regeln dieser Gemeinschaft, die ohne jeden Verständigungsprozeß durchgesetzt werden soll.“ Ebd..

eine zumindest ebenso wichtige Komponente der Nichtverbreitungspolitik. Das militärische Druckmittel ist nach dem 11. September 2001 weiter in den Vordergrund der amerikanischen Politik gerückt.

Trotz ihrer generellen Status quo-Orientierung hatte sich die deutsche Nichtverbreitungspolitik seit Beginn der 1990er Jahre durchaus auch den Veränderungen des internationalen Umfeldes angepasst. Die Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen blieb jedoch aus deutscher Sicht überschaubar, solange sich die nationale und europäische Verteidigungspolitik beinahe ausschließlich mit regionalen Sicherheitsanforderungen beschäftigte.¹⁵³⁷ Dies änderte sich mit der globaleren Ausrichtung der NATO, die die Bundeswehr unmittelbar betraf. Der Einsatz deutscher Soldaten in einem MVW-Umfeld erscheint nun immer mehr im Bereich des Möglichen. Darüber hinaus hat der Irak-Krieg 2003 auch in der Bundesrepublik die Erkenntnis wachsen lassen, dass der Durchsetzung der internationalen Nichtverbreitungsnormen (*enforcement*) zukünftig ein höherer Stellenwert als in der Vergangenheit zukommen müsse. Diese Veränderungen in der deutschen Sichtweise lassen sich nach dem Irak-Krieg exemplarisch an drei Bereichen ablesen.

Erstens formulierte die Europäische Union mit aktiver deutscher Beteiligung das Ziel einer deutlich profilierten und auch robusteren Nichtverbreitungspolitik. Die EU hat zu diesem Zweck im Dezember 2003 neben ihrer Europäischen Sicherheitsstrategie auch eine eigene Strategie zur Bekämpfung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen veröffentlicht, die *ultima ratio* auch den Einsatz militärischer Gewalt gegen Normverletzer vorsieht. Gemeinsam mit Frankreich bestand die Bundesregierung allerdings auf der Festschreibung eines Mandats der Vereinten Nationen und auf der Völkerrechtskonformität aller Maßnahmen.¹⁵³⁸

Zweitens beteiligte sich die Bundesregierung von Anfang an an der *Proliferation Security Initiative* (PSI), die von der Bush-Administration am 31. Mai 2003 während eines Besuchs des Präsidenten in Polen lanciert wurde. Im Kern handelt es sich dabei um eine nichtinstitutionalisierte Initiative außerhalb der bestehenden Nichtverbreitungsregime zur Unterbindung des Transports von MVW sowie relevanter Komponenten und Trägersysteme über Land, See

¹⁵³⁷ Vgl. Krömer, Massenvernichtungswaffen und die NATO, S.376.

¹⁵³⁸ Rat der Europäischen Union (12.12.2003), Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel; Rat der Europäischen Union (10.12.2003), EU Strategie gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Brüssel. In dem Strategiepapier gegen MVW heißt es: „When [diplomatic preventive] measures have failed, coercive measures under Chapter VII of the UN-Charter and international law (sanctions, selective or global, interception of shipments and, as appropriate, the use of force) could be envisioned.“ Der Kern der Strategie betrifft die Stärkung multilateralen Vorgehens und multilateraler Regime der internationalen Nichtverbreitungspolitik. Bemerkenswert an dem Dokument ist, dass den Problemen der Verifikation und der Durchsetzung von Nichtverbreitungsnormen breiter Raum gegeben wird.

und auf dem Luftwege.¹⁵³⁹ Die Bundesregierung beteiligte sich an der PSI trotz bestehender Unklarheiten über die völkerrechtlichen Grundlagen der vorgesehenen Maßnahmen, insbesondere bezüglich der Beschlagnahmung von Frachtladungen.¹⁵⁴⁰ Die unmittelbare deutsche Beteiligung war bemerkenswert, weil die PSI nicht nur außerhalb der bestehenden Verträge stand, sondern für Deutschland auch potentiell militärische Konsequenzen haben könnte.¹⁵⁴¹ Die Bundesregierung knüpfte jedoch wesentliche Einschränkungen an ihre Beteiligung, welche die militärischen Implikationen der PSI aus deutscher Sicht stark reduzierten und darüber hinaus die Konformität der amerikanischen Initiative mit deutschem und internationalem Recht sicherstellen sollten.¹⁵⁴²

Drittens zeigte sich der stärkere Stellenwert des Problems der Durchsetzung internationaler Nichtverbreitungsnormen und -regeln in der deutschen Politik gegenüber dem Iran. Die Bundesrepublik hatte sich traditionell für einen kritischen Dialog mit Teheran eingesetzt, der auf die freiwillige Kooperation Irans mit der Internationalen Atomenergiebehörde zur Überprüfung seines Atomprogramms setzte. Dies änderte sich zunächst auch nicht, als 2002 bekannt wurde, dass Teheran im Verborgenen ein umfassendes Programm zur Konversion und Anreicherung von Uran realisiert hatte, das auch zur Herstellung von waffenfähigem Uran dienen konnte. Erst nachdem die mehrjährigen Verhandlungen unter der Führung der EU-Troika aus Deutschland, Frankreich und Großbritannien zu keiner Lösung führten, erklärte sich Berlin dazu bereit, einen sanktionsbasierten Kurs im VN-Sicherheitsrat zu unterstützen.¹⁵⁴³ Dahinter stand auch die Erfahrung aus der Irak-Krise, dass eine frühzeitig ansetzende diplomatische Strategie, die sowohl politische und ökonomische Anreize als auch glaubwürdige Sanktionsdrohungen einschließt, eine unkontrollierbare Eskalation unter Umständen verhindern kann.

¹⁵³⁹ US Department of State/Bureau of Nonproliferation (ohne Datum), The Proliferation Security Initiative, <http://www.state.gov/t/np/rls/other/34726.htm>, (letzter Zugriff am 27.7.2006).

¹⁵⁴⁰ Dies betrifft in erster Linie den völkerrechtlichen Grundsatz der Freiheit der Meere, das Recht auf ungehinderte Passage und die Seerechtskonvention. Vgl. Squassoni, Sharon (2004), Proliferation Security Initiative (PSI), CRS Report for Congress, Washington D.C., Congressional Research Service.

¹⁵⁴¹ Dies betrifft beispielsweise den militärischen Auftrag, verdächtige Schiffe unter Anwendung von Zwang zu stoppen.

¹⁵⁴² Vgl. Thränert, Oliver (2007), „Rüstungskontrolle und Nichtverbreitungspolitik,“ in: Jäger, Thomas; Höse, Alexander und Oppermann, Kai (Hrsg.), Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.197-217, hier: S.214. Die Regierung erklärte, dass die PSI für Deutschland in erster Linie die innerstaatliche Durchsetzung der einschlägigen Gesetze (Kriegswaffenkontrollgesetz, Außenwirtschaftsgesetz, Strafprozessordnung) sowie die internationale Zusammenarbeit der deutschen Behörden mit ausländischen Stellen bedeute. Darüber hinaus wurde festgestellt, dass sich die Befugnisse der Bundeswehr durch die deutsche Beteiligung an der PSI nicht ausweiten würden (Die „deutschen Streitkräfte haben regelmäßig keine Einsatzmöglichkeiten zum Anhalten und Durchsuchen von Schiffen.“) Schließlich bekräftigte die Bundesregierung die bestehenden völkerrechtlichen Grundsätze. Deutscher Bundestag (6.1.2004), Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Werner Hoyer, Daniel Bahr (Münster), Rainer Brüderle, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P., Drucksache 15/2310, Berlin.

¹⁵⁴³ Vgl. Müller, Germany and the Proliferation of Weapons of Mass Destruction, S.62.

Die Möglichkeit militärischer Zwangsmaßnahmen gegen den Iran lehnte die Bundesregierung weiterhin strikt ab.¹⁵⁴⁴

Die deutsche Nichtverbreitungspolitik vollzog seit Anfang der 1990er Jahre eine Kehrtwende von einer wirtschaftspolitisch motivierten Exportpolitik hin zu einer aktiven Nichtverbreitungspolitik. Die Ereignisse vom 11. September 2001 und die Irak-Krise 2002 und 2003 leiteten eine weitere Veränderung dahingehend ein, dass nun auch der sanktionsbasierten Durchsetzung internationaler Nichtverbreitungsnormen mehr Beachtung geschenkt wurde. Dessen ungeachtet wurden militärische Mittel weiterhin als ein in den meisten Fällen ungeeignetes Instrument zur Verhinderung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen angesehen. Multilaterale Rüstungskontrolle wurde parteiübergreifend auch weiterhin als wichtigstes Instrument der Nonproliferationspolitik betrachtet.¹⁵⁴⁵ Daraus folgt, dass aus deutscher Sicht die Funktion der NATO auch in Zukunft im Wesentlichen auf politische Konsultationen zwischen den Partnern in Nichtverbreitungsfragen sowie auf die Verbesserung des Schutzes der Territorien, Bevölkerungen und Truppen der Allianzpartner beschränkt bleiben wird. Die Untersuchung hat keinen Anhaltspunkt dafür ergeben, dass es in dieser Hinsicht wesentliche Positionsunterschiede zwischen Bundeskanzleramt, Auswärtigem Amt und Bundesverteidigungsministerium gab. Sofern sich die Bedrohungswahrnehmungen im Bündnis nicht abrupt verändern – etwa als Folge massiver Anschläge mit Massenvernichtungswaffen in Europa – ist unwahrscheinlich, dass sich dieses deutsche Funktionsverständnis substantiell ändern wird. Unter den aktuellen Bedingungen ist der präventive Einsatz militärischer Gewalt gegen Proliferationsrisiken weder in Berlin noch im Bündnis konsensfähig.¹⁵⁴⁶

6.5 Transatlantisches Rapprochement nach dem Ende des Irak-Krieges

Der Bruch zwischen den USA und einem Teil Europas im Vorfeld des Irak-Krieges belastete die Beziehungen der Bündnispartner nachhaltig. Er verstärkte auch die bereits seit dem Kosovo-Krieg 1999 zu beobachtende Tendenz in der deutschen Sicherheitspolitik, den traditionellen Vorrang der Allianz in sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen zugunsten einer

¹⁵⁴⁴ Für eine umfassende Darstellung der deutschen und europäischen Diplomatie im Konflikt über das iranische Atomprogramm seit 2002 vgl. Linden, Ruth (2006), Die Initiative der EU-3 im Iran. Ein Testfall für die europäische Sicherheitspolitik nach der Irak-Krise? Trier, Lehrstuhl für Internationale Beziehungen/Außenpolitik, Universität Trier; Overhaus, Marco (2006), „Der Atomkonflikt mit dem Iran. Testfall für Europas weltpolitische Ambitionen,“ in: Reader Sicherheitspolitik (9-10/06), S.241-56.

¹⁵⁴⁵ Vgl. Thränert, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitungspolitik, S.200.

¹⁵⁴⁶ Vgl. Yost, David S. (2007), „NATO and the anticipatory use of force,“ in: International Affairs 83(1), S.39-68, hier: S.56.

Stärkung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) zu relativieren.¹⁵⁴⁷ Dennoch bemühte sich die Bundesregierung seit dem Sommer 2003 um eine Verbesserung der deutsch-amerikanischen Beziehungen sowie um eine Schadensbegrenzung innerhalb der NATO. Sie baute ihr politisches und militärisches Afghanistan-Engagement konsequent aus und setzte damit ihre aktive Politik nach dem 11. September 2001 fort. Berlin verweigerte zwar weiterhin einen unmittelbaren deutschen Militärbeitrag im Irak, nahm jedoch sichtbar eine konstruktivere Haltung in der Frage des Wiederaufbaus nach dem Krieg ein. Schließlich lancierten Bundeskanzler Schröder, Außenminister Fischer und Verteidigungsminister Struck 2004 und 2005 zusammenhängende Initiativen, die zu einer Stärkung der politischen Dimension der Allianz beitragen sollten.

6.5.1 Der Ausbau des deutschen Afghanistan-Engagements

Bereits während der ersten Planungen für eine Schutztruppe in Kabul Ende 2001 hatte sich die Bundesregierung für eine stärkere Funktion der NATO ausgesprochen.¹⁵⁴⁸ Dies scheiterte nach Auffassung deutscher Diplomaten in erster Linie am Widerstand der USA, die Einschränkungen ihrer politischen und militärischen Handlungsfähigkeit befürchteten.¹⁵⁴⁹ Erst als die logistischen und politischen Probleme sowie die materiellen Kosten bei der langfristigen Führung von *ad hoc* Koalitionen im Wiederaufbauprozess immer deutlicher wurden, vollzog sich auch in den USA ein Positionswandel. Während des informellen Treffens der NATO-Verteidigungsminister in Warschau am 24. September 2002 kündigten Deutschland und die Niederlande an, ab Februar des kommenden Jahres die Führung der ISAF zu übernehmen. Gleichzeitig begann die Allianz mit amerikanischer Zustimmung damit, eine logistische Unterstützung der Schutztruppe zu planen.¹⁵⁵⁰

¹⁵⁴⁷ Seit dem Herbst 2002 begannen Frankreich und Deutschland gemeinsam, die Entwicklung der ESVP zu einer Verteidigungsunion im Rahmen des Europäischen Konvents zur Erarbeitung einer Europäischen Verfassung voranzutreiben. Vgl. hierzu Overhaus, Marco (2006), „Civilian Power under Stress: Germany, NATO, and the European Security and Defense Policy,“ in: Maull, Hanns W. (Hrsg.), *Germany's Uncertain Power. Foreign Policy of the Berlin Republic*, Houndmills, Palgrave Macmillan, S.66-78; Overhaus, Marco (2004), „In Search of a Post-Hegemonic Order: Germany, NATO and the European Security and Defense Policy,“ in: *German Politics* 13(4), S.551-68.

¹⁵⁴⁸ Persönliches Interview.

¹⁵⁴⁹ Vgl. SZ (15.5.2002), Außenminister-Treffen in Reykjavik. Nato bindet Russland stärker ein.

¹⁵⁵⁰ Vgl. Washington Post (25.9.2002), NATO Ministers Back U.S. Plan for Rapid Reaction Force. „Bush officials now admit that they missed an opportunity to use NATO more actively“, so die Auffassung von Ronald Asmus in: IHT (27.11.2002), Afghanistan, Iraq, Mideast: A post-Prague agenda for NATO. Die *New York Times* berichtete: „Washington now appears to regret not having taken up NATO offers of help in Afghanistan more readily and not having made the peacekeeping force a NATO one.“ NYT (25.9.2002), Rumsfeld Urges NATO To Set Up Strike Force. Widerstand ging zunächst auch noch von Frankreich aus, das einer direkten Rolle der NATO in Afghanistan skeptisch bis ablehnend gegenüber stand. Nach Darstellung eines persönlichen Gesprächspartners sei Frankreich angetragen worden, selber die so genannte *Lead Nation*

Die Einbindung der NATO in Afghanistan ist in Deutschland vor allem vom BMVg betrieben und vorangetrieben worden. Verteidigungsminister Struck forderte frühzeitig logistische und andere Hilfe für das deutsch-niederländische Führungsduo. Nach einem Bericht der *Frankfurter Rundschau* sah die militärische Spitze der Bundeswehr diese Unterstützung als einen ersten Schritt bzw. als ein „Sprungbrett“ für ein weitergehendes Engagement der Allianz in Afghanistan.¹⁵⁵¹ Im Dezember 2002 kündigte Struck die Verstärkung des deutschen ISAF-Kontingents mit der Übernahme der deutsch-niederländischen *Lead Nation*-Funktion auf 2.500 Soldaten an. Dazu erklärte er: „Erstmalig wird dieser Einsatz auch durch die Bereitstellung ausgewählter Fähigkeiten der NATO unterstützt. Dies ist vielleicht ein erster Schritt zu mehr Verantwortung der NATO in Afghanistan und vielleicht ein Hinweis auf die Übernahme der Lead-Funktion durch die NATO nach Beendigung unserer Verantwortung.“¹⁵⁵² Damit nahm Struck die Entscheidung des Nordatlantikrats vom 16. April 2003 vorweg, der Allianz ab Oktober desselben Jahres die Führung der ISAF zu übertragen.

Mit der Initiative zur Ausweitung der Aufgaben der NATO in Afghanistan verfolgten die Bundesregierung bzw. das Bundesverteidigungsministerium eine pragmatische sowie eine politische Zielsetzung. Aus einer pragmatischen Perspektive heraus ging es Berlin vor allem um Lastenteilung und um die langfristige Planungssicherheit der militärischen Beiträge Deutschlands und seiner Partner. Außenminister Fischer sah die Gefahr, „dass der Wiederaufbau in Afghanistan zu einem nationalen Problem der Bundesrepublik Deutschland werden könnte.“¹⁵⁵³ In politischer Hinsicht konnte die Bundesregierung ihr gestiegenes Afghanistan-Engagement nutzen, um der Kritik Washingtons an der deutschen Irak-Politik argumentativ entgegenzutreten.¹⁵⁵⁴

Funktion in der ISAF zu übernehmen. Darauf hin habe Frankreich seinen Widerstand gegen eine Führungsrolle der Allianz aufgegeben. Persönliches Interview.

¹⁵⁵¹ Frankfurter Rundschau (Internet-Ausgabe) (12.10.2002), Struck will sich NATO-Hilfe in Afghanistan gewiss sein, <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/daparchive>, (letzter Zugriff am 25.3.2004).

¹⁵⁵² Struck, Rede des Bundesministers der Verteidigung am 20. Dezember 2002.

¹⁵⁵³ Fischer, Joschka (24.10.2003), „Rede des Bundesministers des Auswärtigen zur Fortsetzung und Erweiterung der Beteiligung bewaffneter Streitkräfte an dem Einsatz einer Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Aghanistan vor dem Deutschen Bundestag am 24. Oktober 2003 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2003(91-2). Für die militärische Führung der Bundeswehr stand dieses Motiv im Vordergrund. Ein besonderes Problem lag in der Evakuierung deutscher Soldaten aus Afghanistan im Falle einer sich zuspitzenden Krise, die nur mit den strategischen Transportfähigkeiten der USA möglich war. Die gesicherte Übernahme der Führungsfunktion von Deutschland und den Niederlanden durch die NATO bedeutete auch eine sichtbare Entlastung des deutschen Beitrags. Dies betraf nach Darstellung von Harald Kujat weniger die zahlenmäßige Entlastung insgesamt, sondern vor allem eine Entlastung der deutschen Staboffiziere sowie ein deutlich geringerer Koordinierungsaufwand für die Bundeswehrführung. Persönliches Interview.

¹⁵⁵⁴ So erklärte Verteidigungsminister Struck im August 2003 im Zusammenhang mit der Diskussion um eine Rolle der NATO im Nachkriegs-Irak, dass sich nicht zwangsläufig alle Partner beteiligen müssten. Struck verwies darauf, dass sich anders als Deutschland nicht alle NATO-Staaten am Wiederaufbauprozess in Afghanistan beteiligen würden. Vgl. FR (Internet-Ausgabe) (11.8.2003), Struck für Nato-Mission in Irak, <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/daparchive>, (letzter Zugriff am 12.4.2005).

Die Beschränkung des Einsatzes der ISAF auf die afghanische Hauptstadt Kabul stieß bald auf die Kritik der neuen afghanischen Übergangsregierung unter dem Präsidenten Hamid Karzai. Auch die USA begannen unter dem Eindruck der prekären Sicherheitslage außerhalb Kabuls mit den Planungen so genannter regionaler Wiederaufbauteams (*Provincial Reconstruction Teams*, PRTs), die zu einer flächendeckenden Stabilisierung im Land beitragen sollten. In Deutschland lehnte Verteidigungsminister Struck eine solche Ausweitung der ISAF-Mission zunächst ab. Er erklärte: „Es ist unseren Soldaten nicht zuzumuten, über die Grenzen der Stadt Kabul hinaus zu gehen. Das Risiko für Leib und Leben ist außerordentlich hoch.“¹⁵⁵⁵ Das Auswärtige Amt verfolgte dagegen eine andere Linie. Die Situation in Afghanistan schien auf die Wahl zwischen den Alternativen hinauszulaufen, entweder den Petersberg-Prozess zum Aufbau politischer Strukturen über die afghanische Hauptstadt hinaus abzubrechen oder aber die Entsendung von massiven ausländischen Truppenverbänden in der Größenordnung der *Kosovo Force* im ganzen Land in Erwägung zu ziehen. Beide Alternativen kamen aus politischer Perspektive nicht in Frage.

Vor diesem Hintergrund arbeitete man im Auswärtigen Amt seit Dezember 2002 an einer Weiterentwicklung des amerikanischen PRT-Konzepts mit dem Ziel, die zivil-militärische Zusammenarbeit zu stärken und regionale „Inseln des Wiederaufbaus“ zu schaffen. Auf diesem Weg sollte eine flächendeckende Stabilisierung ohne massive Truppenaufstockung, die weder in Deutschland noch in anderen NATO-Staaten durchsetzbar schien, erreicht werden.¹⁵⁵⁶ Kern der deutschen Idee war – anders als im amerikanischen Ansatz – eine möglichst weitgehende Integration der zivilen und militärischen Komponenten und Akteure im Rahmen einer gemeinsamen Philosophie, einer gemeinsamen Struktur und eines gemeinsamen Auftrags.¹⁵⁵⁷ Die weitere Entwicklung des Konzepts erfolgte in enger Abstimmung mit dem Verteidigungsministerium und dem Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Dabei wurden unterschiedliche Interessen zwischen BMVg und BMZ sichtbar. Nachdem Struck seinen grundsätzlichen Widerstand gegen den Einsatz deutscher Soldaten außerhalb Kabuls aufgegeben hatte, machte er sich das Konzept der PRTs als Teil einer präventiven Strategie gegen den Terrorismus zu Eigen. Deutsche Soldaten sollten dabei

¹⁵⁵⁵ Struck, Peter (4.8.2002), Interview von Verteidigungsminister Struck mit dem Tagesspiegel zur Amtsübernahme, den anstehenden Bewaffnungsvorhaben, der Finanzierung der Bundeswehr und dem Afghanistan-Einsatz deutscher ISAF-Truppen, 4. August 2002, <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/daparchive/dateien/2002/090112.html>, (letzter Zugriff am 17.10.2002).

¹⁵⁵⁶ Schmunk, Die deutschen Provincial Reconstruction Teams, S.12. Der Autor war von 2002 bis 2004 als deutscher Sonderbotschafter für die Koordinierung der Afghanistan-Politik zuständig.

¹⁵⁵⁷ Vgl. ebd., S.9; Hett, Julia (2005), Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan. Das amerikanische, britische und deutsche Modell, Analyse, 04/05, Berlin, Zentrum für Internationale Friedenseinsätze.

als „Helfer in Uniform“ agieren.¹⁵⁵⁸ Diesem Ansatz stand das BMZ ablehnend gegenüber. Stattdessen bestand man dort – wie zunächst auch die Mehrzahl der engagierten Nichtregierungsorganisationen – auf einer klaren Trennung der militärischen und entwicklungspolitischen Komponenten des deutschen Afghanistan-Engagements.¹⁵⁵⁹ Trotz der Differenzen konnte die Bundesregierung im September 2003 ein zwischen den Häusern abgestimmtes PRT-Konzept vorlegen und setzte sich danach für die Anpassung der entsprechenden Beschlüsse des VN-Sicherheitsrats ein. Am 13. Oktober beschloss der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die räumliche Ausweitung des Mandats der Afghanistan-Schutztruppe.¹⁵⁶⁰ Nachdem die Ausweitung der ISAF-Präsenz im Sommer 2003 als sicher galt, konzentrierte sich die Diskussion in Deutschland auf den Ort einer weiteren Stationierung deutscher Soldaten. Auch hier nahm das BMVg eine vorsichtige Haltung ein. Nach der Rückkehr eines ersten Erkundungstrupps aus Afghanistan im Juni 2003 äußerte die Bundeswehr-Führung intern Bedenken über den zunächst erwogenen Stationierungsort Herat, der zirka 600 Kilometer westlich von Kabul liegt.¹⁵⁶¹ Die Wahl fiel schließlich aus pragmatischen, logistischen und aus Sicherheitsgründen auf Kunduz und später Faisabad.¹⁵⁶² Am 24. Oktober beschloss der Bundestag die Ausweitung des Mandats der Bundeswehr auf Kunduz (mit zunächst zusätzlich 450 deutschen Soldaten). Im März des folgenden Jahres trafen die ersten Bundeswehrsoldaten in Faisabad ein.¹⁵⁶³ Die Bundesregierung hatte sich von Anfang an dafür eingesetzt, die PRTs ebenfalls unter die Führung der NATO zu stellen.¹⁵⁶⁴ Gleichzeitig bestand Berlin weiterhin auf der klaren Trennung zwischen der ISAF und der von den USA geführten *Operation Endu-*

¹⁵⁵⁸ Struck, Peter (24.10.2003), „Rede des Bundesministers der Verteidigung zur Fortsetzung und Erweiterung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer Internationalen Sicherungsunterstützungstruppe in Afghanistan vor dem Deutschen Bundestag am 24. Oktober 2003 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2003(91-1).

¹⁵⁵⁹ Entwicklungshilfeministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul erklärte vor dem Beschluss des Deutschen Bundestages zur Ausweitung des Bundeswehrmandats: „Unser entwicklungspolitisches Engagement ist ein klar definierter, eigenständiger Beitrag. Es ist kein Beitrag im Rahmen des militärischen ISAF-Engagements [...]. Militärische und entwicklungspolitische Maßnahmen sind zwei eigenständige Säulen eines Konzepts und sie bleiben getrennt.“ Wieczorek-Zeul, Heidemarie (24.10.2003), „Rede der Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit zur Fortsetzung und Erweiterung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer Internationalen Sicherungsunterstützungstruppe in Afghanistan vor dem Deutschen Bundestag am 24. Oktober 2003 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2003(91-3).

¹⁵⁶⁰ Vgl. Bundesministerium der Verteidigung (ohne Datum), Chronologie des Einsatzes in Afghanistan (ISAF), <http://www.einsatz.bundeswehr.de>, (letzter Zugriff am 10.7.2006).

¹⁵⁶¹ Vgl. FTD (5.8.2003), Rot-Grün tastet sich an breiteren Afghanistan-Einsatz heran. Verteidigungsminister Struck lehnte einen Einsatz deutscher Soldaten in Herat als zu gefährlich ab; Tageszeitung (Internet-Ausgabe) (9.8.2003), Afghanistan: Struck stürmt voran, <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/daparchive>, (letzter Zugriff am 23.3.2004).

¹⁵⁶² In beiden Standorten konnte die Bundeswehr die PRTs der USA übernehmen. Durch die räumliche Nähe zu Kabul erschienen die Versorgung und der Schutz der Soldaten im Notfall besser gewährleistet zu sein. Persönliches Interview mit einem an dem Prozess beteiligten Gesprächspartner.

¹⁵⁶³ Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Chronologie des Einsatzes in Afghanistan (ISAF).

¹⁵⁶⁴ Vgl. FAZ (7.8.2003), Der dritte Weg..

ring Freedom.¹⁵⁶⁵ Im Zusammenhang mit der von der NATO beschlossenen schrittweisen Ausdehnung des ISAF-Mandats hat Deutschland schließlich im Juli 2005 mit dem *Regional Area Command North* (RAC-North) in Mazar-i-Sharif die Verantwortung für die gesamte ISAF-Koordinierung im nördlichen Teil Afghanistans übernommen.¹⁵⁶⁶

In Berlin sah man den deutschen Beitrag nicht nur im Zusammenhang mit der Stabilisierung Afghanistans sowie der Verbesserung des deutsch-amerikanischen Verhältnisses nach dem Streit über den Irak-Krieg. Er sollte darüber hinaus auch einen Modellcharakter für die NATO-Politik insgesamt haben. Auf der Münchner Sicherheitskonferenz erklärte Verteidigungsminister Struck: „The present PRT concept of ISAF islands, i.e. extension of NATO’s commitment, too, which Germany for our part particularly championed, is right. The Kunduz PRT has virtually assumed *the role of a pilot project for NATO*.“¹⁵⁶⁷ Es zeichnete sich damit ab, dass Deutschland in der Debatte über die Fähigkeiten der Allianz im Bereich der zivil-militärischen Zusammenarbeit beim Wiederaufbau von Bürgerkriegsgesellschaften einen sichtbaren Beitrag leisten wollte.¹⁵⁶⁸

6.5.2 Die NATO und der Wiederaufbauprozess im Irak

Auch nach dem offiziellen Ende der Kampfhandlungen im Irak schwelte der Streit innerhalb der NATO weiter. Die USA drängten ihre Verbündeten zu einem militärischen Engagement im Nachkriegs-Irak mit entsprechender Unterstützung der Allianz. Die Gegner des Krieges hielten ihre Opposition gegen einen solchen Beitrag hingegen aufrecht. Anders als vor dem Krieg verzichtete die deutsche Politik jedoch auf ein kategorisches Nein und bezog eine fle-

¹⁵⁶⁵ Außenminister Fischer erklärte im April 2004 vor dem Deutschen Bundestag: „Eine Überforderung der NATO – wenn sie also in eine Mission hineingezogen wird, die sie nicht leisten kann – kann zu einer Vertiefung des transatlantischen Risses führen.“ Fischer, Joschka (30.4.2004), „Rede des Bundesministers des Auswärtigen zur Fortsetzung des Engagements der Bundesregierung für den Wiederaufbauprozess in Aghanistan vor dem Deutschen Bundestag am 30. April 2004 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2004(41-3). Für eine ähnliche Argumentation vgl. Struck, Peter (28.9.2005), „Rede des Bundesministers der Verteidigung zur Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter Streitkräfte an dem Einsatz einer Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Aghanistan vor dem Deutschen Bundestag am 28. September 2005 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2005(76-1).

¹⁵⁶⁶ Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Chronologie des Einsatzes in Afghanistan (ISAF).

¹⁵⁶⁷ Struck, Peter (7.2.2004), Speech delivered by the Federal Minister of Defence, Dr. Peter Struck, at the 40th Munich Conference on Security Policy on 7 February 2004, <http://www.deutsche-aussenpolitik.de> (letzter Zugriff am 12.4.2005, eigene Hervorhebung).

¹⁵⁶⁸ Der Ausbau der Fähigkeiten im Bereich des zivil-militärischen Wiederaufbaus gehört zu den kontroversen Themen im Bündnis. Hier zeichnete sich unter anderem Widerstand der französischen Regierung ab, die befürchtet, dass die NATO dem zivilen *Headline Goal* der Europäischen Union Konkurrenz machen könnte. Persönliches Interview. Öffentlich wurde das Thema in jüngerer Zeit beispielsweise im Zusammenhang mit einer *Stabilization and Reconstruction Force* der NATO erörtert. Vgl. Binnendijk, Hans und Kugler, Richard (2004), *Needed - A NATO Stabilization and Reconstruction Force*, Defense Horizons, 45, Washington D.C., National Defense University: Center for Technology and National Security Policy sowie Haftendorn, Das Atlantische Bündnis in der Anpassungskrise, S.6.

xiblere Position, die mehr Handlungsspielraum eröffnete. Bereits im Mai 2003 beschloss der Nordatlantokrat mit deutscher Zustimmung erste Planungen für die logistische Unterstützung Polens, das die Führung des zentral-südlichen Sektors der Koalitionstruppen im Irak übernommen hatte. Diese Unterstützungsleistungen wurden im Dezember verlängert.¹⁵⁶⁹ Schon früh signalisierte Bundeskanzler Schröder, dass sich Deutschland politisch und finanziell an dem Wiederaufbauprozess beteiligen werde.¹⁵⁷⁰ Darüber hinaus bestand die Linie der Bundesregierung aus zwei weiteren Elementen. Zum einen betrachtete man in Berlin eine mögliche Funktion der NATO im Irak mit großer Skepsis, schloss aber eine Zustimmung zu einer solchen Mission im Nordatlantokrat nicht aus, sofern es eine Anfrage durch eine legitime irakische Übergangsregierung sowie ein entsprechendes Mandat der Vereinten Nationen geben würde.¹⁵⁷¹ Zum anderen schloss die Bundesregierung weiterhin die Entsendung deutscher Soldaten in den Irak kategorisch aus.

Obwohl diese Linie zwischen den Ministerien in Berlin abgestimmt war,¹⁵⁷² testete Verteidigungsminister Struck die innenpolitischen Möglichkeiten einer weiter gehenden Positionierung. Im Sommerloch der Medienberichterstattung erklärte er seine Unterstützung für einen Einsatz des Bündnisses im Irak unter der Voraussetzung einer entsprechenden Anfrage der Regierung in Bagdad und eines VN-Mandats. Den Einsatz der Bundeswehr wollte er zumindest nicht kategorisch ausschließen: „Wenn die entsprechenden UN-Beschlüsse vorliegen und die NATO gebeten wird, größere Verantwortung zu übernehmen, hätten wir keinen Grund, einem Engagement der Allianz im Irak zu widersprechen.“¹⁵⁷³ Nach dem Widerspruch des Bundeskanzlers zog Struck seine Position wenige Tage später bereits wieder zurück. Dennoch ließ er auch danach die langfristige Möglichkeit eines militärischen Engagements des Bündnisses offen.¹⁵⁷⁴

Im Vorfeld des Istanbuler Gipfeltreffens der Allianz im Juni 2004 bekräftigte die Bundesregierung ihre zurückhaltende Politik. Außenminister Fischer äußerte tiefe Skepsis gegenüber einem direkten Engagement der NATO im Irak. Deutschland werde sich aber in dieser Frage

¹⁵⁶⁹ Vgl. Varwick, Deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik in der Nordatlantischen Allianz: Die Politik der rot-grünen Bundesregierung 1998-2003, S.26.

¹⁵⁷⁰ Er sagte zunächst 40 Mio. EUR für humanitäre Hilfe sowie medizinische Unterstützung zu. Vgl. Interview mit Bundeskanzler Gerhard Schröder in: Der Spiegel (Internet-Ausgabe) (19.4.2002), <http://www.bundesregierung.de>, (letzter Zugriff am 24.4.2003).

¹⁵⁷¹ Vgl. FAZ (14.7.2003), Berlin über Einsatz im Irak gesprächsbereit.

¹⁵⁷² Vgl. ebd..

¹⁵⁷³ FR (Internet-Ausgabe) (11.8.2003), Struck für Nato-Mission in Irak, <http://www.fr-aktuell.de>, (letzter Zugriff am 23.9.2003). Vgl. auch FAZ Sonntagszeitung (10.8.2003), „Wir formen eine Armee im Einsatz“..

¹⁵⁷⁴ Anfang 2004 schloss Struck den Einsatz deutscher Soldaten im Irak lediglich auf kurze Sicht aus. „Aber wer weiß denn, ob es in drei, vier Jahren um Nation Building im Irak geht? Wenn eine demokratisch gewählte Regierung um humanitäre Hilfe bittet, werden wir uns nicht verweigern.“ Interview mit Peter Struck in: Deutschlandfunk (Internet-Ausgabe) (30.1.2003), Interview mit dem Bundesverteidigungsminister Peter Struck, <http://www.dradio.de>, (letzter Zugriff am 20.3.2003).

einem Konsens nicht verweigern, „auch wenn wir keine Truppen in den Irak senden werden.“¹⁵⁷⁵ „Das Risiko eines Scheiterns und die möglicherweise sehr ernsten und unter Umständen fatalen Folgen für das Bündnis müssen unbedingt bedacht werden“, so Fischer.¹⁵⁷⁶

Berlin schloss sich dem Widerstand Frankreichs gegen eine sichtbare Präsenz des Bündnisses in Bagdad im Rahmen einer Ausbildungsmission für die irakischen Sicherheitskräfte an, wie sie in Istanbul vor allem die USA forderten.¹⁵⁷⁷ Gleichzeitig bekräftigte die Bundesregierung ihre Bereitschaft, zur Ausbildung irakischer Polizisten und Soldaten außerhalb des Irak beizutragen.

Bereits während des Treffens der sieben führenden Industrienationen und Russland (G-8) auf Sea Island (USA) gut zwei Wochen vor dem Istanbul Gipfel, gab die Bush-Administration ihre Bestrebungen nach einer substantiellen Funktion der NATO im Irak auf. Bush erklärte, dass er keine neuen Truppen der Bündnispartner für den Wiederaufbauprozess erwarte.¹⁵⁷⁸ In Istanbul konnten sich die Staats- und Regierungschefs dann nur auf eine grundsätzliche Bereitschaft zur Unterstützung des Wiederaufbauprozesses im Irak einigen, nicht jedoch auf die Details.¹⁵⁷⁹ Erst im Dezember fasste der Nordatlantikrat den förmlichen Beschluss, ein Trainingszentrum für die irakischen Sicherheitskräfte in Bagdad zu errichten, für dessen Betrieb bis zu 1.700 Offiziere und Soldaten zur Verfügung stehen sollten.¹⁵⁸⁰ Einige Bündnispartner erklärten jedoch, dass sie sich nur unterstützend oder außerhalb des Irak an der Ausbildungs-

¹⁵⁷⁵ Bundespresseamt (7.2.2004), Fischer: Tiefe Skepsis über etwaige NATO-Beteiligung im Irak, <http://www.bundesregierung.de>, (letzter Zugriff am 23.3.2004); FAZ Sonntagszeitung (8.2.2004), Fischer: Keine Truppen für den Irak.

¹⁵⁷⁶ Ebd.. Vgl. auch Washington Times (Internet-Ausgabe) (8.2.2004), Germany resists NATO role in Iraq, <http://www.washingtontimes.com>, (letzter Zugriff am 17.2.2004). Die Bundesregierung begründete ihre Skepsis auch damit, dass die Präsenz einer mit dem Westen verbundenen Allianz im Irak eher zur Eskalation denn zur Beruhigung der Lage beitragen würde. Bereits früher hatte Schröder vorgeschlagen, dass sich verstärkt auch muslimische Staaten an einer Stabilisierungstruppe im Irak beteiligen sollten. Bundespresseamt (18.5.2004), Bundeskanzler sieht NATO-Einsatz im Irak skeptisch, <http://www.bundesregierung.de>, (letzter Zugriff am 26.6.2004) sowie Fischer, Joschka (28.5.2004), 'Ein Einsatz der Nato im Irak wäre keine gute Idee' - Interview von Bundesaußenminister Fischer mit dem 'Handelsblatt' am 28.05.2004 (Auszug), http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/ausgabe_archiv?archiv_id=5772, (letzter Zugriff am 26.6.2004).

¹⁵⁷⁷ Vgl. Forsberg, German Foreign Policy and the War on Iraq, S.211; Spiegel (Internet-Ausgabe) (28.6.2004), Nato streitet weiter über Irak-Politik, <http://www.spiegel.de>, (letzter Zugriff am 2.7.2004); IHT (30.6.2004), NATO summit talks end on a sour note.

¹⁵⁷⁸ Vgl. FAZ (Internet-Ausgabe) (11.6.2004), Bush rechnet nicht mehr mit einem Einsatz der Nato im Irak, <http://www.faz.net>, (letzter Zugriff am 26.6.2004).

¹⁵⁷⁹ NATO (28.6.2004), Statement on Iraq. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Istanbul on 28 June 2004, Press Release (2004)098, Istanbul.

¹⁵⁸⁰ Vgl. FAZ (10.12.2004), Die Nato beginnt Phase zwei der Irak-Ausbildungsmission. Im Kommuniqué des Nordatlantikrats werden keine konkreten Zahlen genannt. Dort heißt es lediglich: „This enhanced support will include assisting the Government with the establishment of their Training, Education and Doctrine Centre near Baghdad, and coordinating the offers of equipment by NATO nations and other countries in response to Iraqi requests.“ NATO (9.12.2004), Final Communiqué. Ministerial Meeting of the North Atlantic Council held at NATO Headquarters, Brussels, on 9 December 2004, Press Release (2004)170, Brüssel.

mission beteiligen würden.¹⁵⁸¹ Vor diesem Hintergrund könnte der Irak sich als ein Präzedenzfall für die Flexibilisierung des gemeinsamen Handelns der NATO-Staaten erweisen, bei dem gemeinsam gefasste Beschlüsse nicht zwangsläufig von allen Partnerländern umgesetzt werden müssen. Kritisch ist anzumerken, dass der Beitrag der NATO im Irak am Ende kaum mehr als die Summe der individuellen Beiträge einzelner Mitglieder war.¹⁵⁸²

Ein besonderes Problem ergab sich aus der integrierten NATO-Militärstruktur, die wegen ihrer multinationalen Zusammensetzung nur bei Mitwirkung aller Nationen voll funktionsfähig ist. Anders als in der öffentlichen Berichterstattung oft dargestellt, plante das Bündnis nicht die Verbringung umfangreicher, multinationaler Stäbe in den Irak. Die Bundesregierung verweigerte jedoch auch die Entsendung deutscher Militärfachleute aus dem Internationalen Stab, deren Expertise zur Umsetzung der gemeinsamen Beschlüsse von Istanbul benötigt wurde. Dies führte zu einem weiteren Streit zwischen Berlin und Washington, als der amerikanische Außenminister Colin Powell öffentlich den Vorwurf erhob, dass dieses Verhalten die Glaubwürdigkeit der NATO untergrabe. Diesen Vorwurf bezeichnete Verteidigungsminister Struck im Gegenzug ebenfalls öffentlich als „Unverschämtheit“.¹⁵⁸³

Somit trug der Streit um die Irak-Politik auch weiter die Gefahr einer inneren Spaltung der Allianz in sich. Die deutsche Politik war sichtlich darum bemüht, trotz ihrer ablehnenden Haltung ein möglichst hohes Maß an Flexibilität zu bewahren, um die transatlantische Kluft nicht größer werden zu lassen. Mit ihrer eindeutigen Aussage aus der Zeit während des Bundestagswahlkampfes 2002, unter keinen Umständen deutsche Soldaten in den Irak zu entsenden, hatte sich die Bundesregierung festgelegt. Ihre diesbezügliche Ablehnung war, mit den Worten eines deutschen NATO-Diplomaten, „absolut“.¹⁵⁸⁴ Dies führte dazu, dass Berlin zwar einen gemeinsamen Beschluss zur Unterstützung einer Ausbildungsmission im Irak mittrug, gleichzeitig aber die Funktionsfähigkeit der integrierten Strukturen zur Umsetzung dieses Beschlusses minderte. Kritik an diesem Verhalten regte sich vor allem unter den militärischen Vertretern im Bündnis. So äußerte ein persönlicher Gesprächspartner die Befürchtung, dass dieses Verhalten zu einer Renationalisierung im Bündnis und damit zu einer Verbreitung des

¹⁵⁸¹ Neben der Bundesrepublik weigerten sich auch Spanien (nach der Abwahl der konservativen Regierung Aznar im Frühjahr 2004), Belgien, Frankreich und Griechenland, ihre Soldaten in den Irak zu entsenden.

¹⁵⁸² Am 22. Februar verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs des Bündnisses eine kurze Erklärung, in der sie betonen, dass nunmehr alle 26 Mitgliedstaaten in der einen oder anderen Form an der Ausbildungsmission des Bündnisses für die irakischen Sicherheitskräfte mitwirken würden. NATO (22.2.2005), Statement issued by the Heads of State and Government in a meeting of the North Atlantic Council in Brussels, Press Release (2005)022, Brüssel. Elaine Sciolino bemerkt dazu, dass es sich dabei zwar vor allem um eine symbolische Einigkeit der Bündnispartner handele, dass aber auch Frankreich damit erstmals eine formale Rolle der NATO im Irak anerkannt habe. NYT (Internet-Ausgabe) (22.2.2005), NATO Agrees on Modest Plan for Training Iraqi Forces, <http://www.nytimes.com>, (letzter Zugriff am 24.2.2005).

¹⁵⁸³ FAZ (11.12.2004), Struck: Kritik an Deutschland eine Unverschämtheit.

¹⁵⁸⁴ Persönliches Interview.

Phänomens von *ad hoc* „Koalitionen der Willigen“ beitragen werde. Hier liege eine Sollbruchstelle für das multinationale Krisenmanagement der NATO.¹⁵⁸⁵

6.5.3 *Deutsche Initiativen zur Revitalisierung der politischen Dimension des Bündnisses*

Während des Streits über den Irak-Krieg hatte die NATO als Konsultationsforum zur Bewältigung der internen politischen Krise zwischen den Bündnispartnern versagt. Zunächst wurde das Thema Irak von der offiziellen Agenda gestrichen, da es als nicht konsensfähig galt. Als es sich schließlich mit Gewalt über den Umweg der Verteidigungsplanungen für die Türkei den Weg in die Bündnisgremien bahnte, löste es eine schwere Krise in der NATO aus. Vor diesem Hintergrund unternahmen die außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsträger in Berlin nach dem Ende des Krieges eine Reihe von Initiativen, die auf eine Wiederherstellung bzw. Stärkung der politischen Dimension der Nordatlantischen Allianz abzielten.

Den Auftakt machten Außenminister Fischer und Verteidigungsminister Struck während der 40. Konferenz für Sicherheitspolitik in München. Die ehemalige Wehrkundetagung war traditionell der Ort, an dem hochrangige deutsche und internationale Entscheidungsträger neue sicherheitspolitische Ideen jenseits der tagesaktuellen Regierungspolitik vortragen konnten. Fischer griff mit dem Nahen und Mittleren Osten ein Thema auf, das er während seiner Amtszeit zu einem Schwerpunkt gemacht hatte. Er schlug eine „neue transatlantischen Initiative“ für die Region vor und griff damit ähnliche Gedanken auf, welche die Bush-Administration bereits kurz zuvor öffentlich erörtert hatte. Die Initiative sah eine engere Verflechtung zwischen den bestehenden Mittelmeerdialogen von EU und NATO vor. Inhaltlich sollte der Rahmen weit gesteckt sein und die Bereiche Sicherheit (Abrüstung/ Rüstungskontrolle), Politik, Wirtschaft, Recht und Kultur sowie die Zivilgesellschaft umfassen. Fischer begriff seinen Vorschlag als Teil einer umfassenderen „Rekonstruktion des Westens“, die eine neue Basis für die Zusammenarbeit zwischen Amerika und Europa schaffen sollte. Die Modernisierung und Demokratisierung des Nahen und Mittleren Ostens sollte als Leitprojekt für einen neuen Transatlantizismus dienen.¹⁵⁸⁶

¹⁵⁸⁵ Auch ein ehemaliger deutscher General sieht ein zentrales Glaubwürdigkeitsproblem, „wenn man jene Soldaten, die Deutschland in die internationalen Strukturen der NATO entsandt hat, im Nachhinein blockiert, nachdem die NATO als Ganzes mit deutscher Zustimmung eine begrenzte Ausbildungsmission im Irak beschlossen hat.“ Persönliche Interviews. Auf die Gefahr einer Renationalisierung der Sicherheitspolitik durch die Schwächung der integrierten Allianzstrukturen machte Klaus Wiesmann, der von 1995 bis 2000 den deutschen Generalinspekteur im NATO-Militärausschuss vertreten hat, bereits für die Zeit vor dem Irak-Krieg aufmerksam. Vgl. Wiesmann, Die vielleicht letzte Chance der NATO.

¹⁵⁸⁶ Interview mit Joschka Fischer in: FAZ (6.3.2004), Rekonstruktion des Westens.

Die Initiative stieß jedoch auf Vorbehalte und ließ Raum für Unklarheiten und Missverständnisse. Obwohl Fischer seinen Vorschlag in den Zusammenhang der deutschen Bündnispolitik gestellt hatte, blieb der Stellenwert der NATO im Verhältnis zur Europäischen Union unklar. Washington stand traditionell der eigenständigen sicherheitspolitischen Zusammenarbeit der Europäer außerhalb des Bündnisses skeptisch gegenüber, während Frankreich neue Initiativen zumeist danach beurteilte, ob sie die NATO gegenüber der europäischen Zusammenarbeit zu sehr aufwertete. Dies galt vor allem in Bereichen, die nicht unmittelbar mit der kollektiven Verteidigung zusammenhingen. Beide Seiten fühlten sich vor Fischers Vorstoß nicht ausreichend konsultiert.¹⁵⁸⁷ Ein weiteres Problem bestand darin, dass sich der Ansatz der Bush-Administration zur Transformation des Nahen und Mittleren Ostens in wesentlichen Punkten von den deutschen Vorstellungen unterschied. Dies brachte der ehemalige deutsche Botschafter in Washington, Wolfgang Ischinger, auf den Punkt:

„The European approach [towards the Greater Middle East] has been, one might argue, a long-term and cooperative approach based on our understanding that the region's future cannot be imposed from outside, and based on patience and maturity. By contrast, the American approach towards the region, developed since 9/11, has been, at least in the beginning, more impatient, more result-oriented, more short-term [...].“¹⁵⁸⁸

Die bestehenden Meinungsverschiedenheiten über die richtige Strategie für eine Demokratisierung der Region behinderten die Entstehung einer gemeinsamen Initiative innerhalb der NATO. Bereits auf dem Gipfel der G-8 Staaten in Sea Island im Juni 2004 konnte man sich lediglich auf eine allgemeine Zustimmung zu einer transatlantischen Initiative ohne Details entschließen.¹⁵⁸⁹ Auf ihrem Gipfeltreffen in Istanbul verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs der Allianz schließlich die *Istanbul Cooperation Initiative*. Sie beschränkte sich jedoch auf die Ergänzung des bestehenden Mittelmeerdialogs durch eine praxisorientierte Kooperation im Sicherheits- und Verteidigungssektor.¹⁵⁹⁰ Ein umfassender transatlantischer

¹⁵⁸⁷ Ein Vertreter der US-Regierung wurde mit der Bemerkung zitiert, Fischers Plan sei „a blatant rehash of US President George W. Bush's recently announced forward strategy for the Middle East.“ Expatica (16.2.2004), Fischer's Mideast move iries EU allies, <http://www.expatica.com>, (letzter Zugriff am 18.2.2004).

¹⁵⁸⁸ Ischinger, Wolfgang (14.12.2004), German Ambassador Ischinger Writes on Moving Toward a More Mature Transatlantic Relationship for December Edition of the Atlantic Times, http://www.germany-info.org/relaunch/politics/new/pol_bo_atlantic_times_12_2004.html, (letzter Zugriff am 19.1.2005).

¹⁵⁸⁹ Vgl. FAZ (11.6.2004), Schröder und Chirac gegen Einsatz der Nato im Irak.

¹⁵⁹⁰ In der gemeinsamen Erklärung der Staats- und Regierungschefs heißt es zur *Istanbul Cooperation Initiative* (ICI): „The initiative focuses on practical cooperation where NATO can add value, notably in the defence and security fields. This initiative is distinct from, yet takes into account and complements, other initiatives involving other international actors. While respecting the specificity of the Mediterranean Dialogue, the enhanced Mediterranean Dialogue and the Istanbul Cooperation Initiative' are complementary, progressive and individualized processes.“ Die ICI sah insbesondere die Stärkung der Zusammenarbeit mit den Staaten des Golf-Kooperationsrates vor. NATO (28.6.2004), Istanbul Summit Communiqué. Issued by the Heads of

Ansatz gegenüber der Region, der auch politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Elemente sowie die bestehenden Strukturen von NATO und EU integrierte, fehlte weiterhin. Ebenfalls während der Münchner Sicherheitskonferenz Anfang Februar 2004 lancierte Verteidigungsminister Struck die Idee eines neuen „Harmel Berichts“, der von europäischen und amerikanischen Experten bis zum Istanbul Gipfel erarbeitet werden sollte. Ähnlich wie das Vorbild in den 1960er Jahren sollte das neue Dokument die Grundlage für einen umfassenden strategischen Dialog zwischen Europa und Amerika schaffen und sich dabei auf die neuen internationalen Herausforderungen konzentrieren: den Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen sowie die Demokratisierung und Stabilisierung des Nahen und Mittleren Ostens.¹⁵⁹¹ Struck knüpfte seinen Vorschlag an eine kaum verhüllte Kritik an der amerikanischen NATO-Politik nach dem 11. September 2001. Ziel sei eine effiziente Partnerschaft zwischen gleichen und demokratischen Partnern, nicht ein Werkzeugkasten für *ad hoc* Koalitionen unter Führung der USA.

Die Idee eines großen strategisch-konzeptionellen Wurfs stieß in den USA wie auch innerhalb der NATO umgehend auf Widerstand. Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer lehnte ein externes Expertengremium ab und war bestrebt, jede Reformdiskussion innerhalb des Bündnisses zu halten. Darüber hinaus wurde befürchtet, dass die Grundsatzdiskussionen im Zusammenhang mit einem neuen Harmel-Bericht so kurz nach dem Irak-Krieg die transatlantischen Differenzen im Bündnis nur verschärfen würden. Nachdem die Idee sehr schnell zu Grabe getragen wurde, präsentierte der deutsche Verteidigungsminister gut ein Jahr später einen weniger ambitionierten Vorschlag, um den strategischen Dialog über wichtige politische Themen im Rat der Verteidigungsminister durch eine Reihe von Maßnahmen zu fördern. Dazu wollte er das Gremium von Routineangelegenheiten entlasten sowie dessen Arbeit durch die Einrichtung von untergeordneten Ausschüssen unterstützen.¹⁵⁹² Nach dem Voranschreiten der militärischen Transformation, so Struck, gehe es nun darum, der NATO wieder einen hohen politischen Stellenwert zu geben.¹⁵⁹³ Der Verteidigungsminister kündigte bereits eine

State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Istanbul on 28 June 2004, Press Release (2004)096, Istanbul, Absätze 37 und 38.

¹⁵⁹¹ Struck, Speech delivered by Peter Struck on 7 February 2004 in Munich.

¹⁵⁹² Der Vorschlag, informelle Treffen der NATO-Verteidigungsminister einzuführen, wurde ursprünglich von deutscher Seite eingebracht. Das erste Treffen dieser Art fand 1993 in Travemünde statt. Durch eine verhältnismäßig zwanglose Sitzung ohne formelle Tagesordnung sollte der Ideen- und Meinungs austausch der Minister befördert werden. Nach Auffassung von Harald Kujat seien jedoch im Laufe der Zeit auch diese Treffen immer mehr formalisiert worden und hätten sich somit dem Charakter der regulären Verteidigungsministertreffen angenähert. Struck habe mit seinem Vorschlag den Unmut in der NATO über diese Entwicklung aufgenommen. Persönliches Interview.

¹⁵⁹³ Zu diesem Zweck schlug er einen konkreten Fragenkatalog für den strategischen Dialog im Bündnis vor, der die gemeinsamen Bedrohungsanalysen, das Selbstverständnis der NATO und die zukünftigen sicherheitspolitischen Aufgaben der Organisation umfasste. Struck, Peter (11.5.2005), Deutschland und die Zukunft der NATO - Rede des Bundesministers der Verteidigung auf der Konferenz 'NATO 2020: Kommende Bedro-

entsprechende Initiative zur Umsetzung seiner Ideen zum nächsten informellen Treffen der NATO-Verteidigungsminister im September 2005 an. Aufgrund der vorgezogenen Bundestagswahlen kam es jedoch nicht mehr dazu.¹⁵⁹⁴

Trotz der negativen Reaktionen in Brüssel und Washington griff Bundeskanzler Schröder die Idee einer konzeptionellen Grundsatzdiskussion zur Zukunft der Allianz ein Jahr später wieder auf. In seiner Rede vor der 41. Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2005 – die krankheitsbedingt allerdings vom deutschen Verteidigungsminister verlesen werden musste – erklärte Schröder, dass bei der Umsetzung der transatlantischen Bindung in praktische Politik nicht „die Vergangenheit der Bezugspunkt sein [kann], wie das so oft in transatlantischen Treueschwüren der Fall ist.“ Aus der gestiegenen Mitverantwortung Deutschlands für die internationale Sicherheit leitete Schröder den deutschen Anspruch auf mehr Mitsprache – in den Vereinten Nationen sowie in der NATO – ab. Die transatlantische Partnerschaft, so der Kanzler weiter, trage diesen Veränderungen nicht mehr Rechnung. Die NATO habe durch die Osterweiterung ihre Anziehungskraft und durch ihr militärisches Krisenmanagement ihre Leistungsfähigkeit bewiesen. Dennoch:

„Sie ist [...] nicht mehr der primäre Ort, an dem die transatlantischen Partner ihre strategischen Vorstellungen konsultieren und koordinieren. Dasselbe gilt für den Dialog zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten, der in seiner heutigen Form weder dem wachsenden Gewicht der Union noch den neuen Anforderungen transatlantischer Zusammenarbeit entspricht.“¹⁵⁹⁵

Um diesen Missstand zu beheben, schlug Schröder die Einrichtung eines hochrangigen Panels unabhängiger Persönlichkeiten von beiden Seiten des Atlantiks vor, das die Strukturen der transatlantischen Zusammenarbeit überprüfen sollte. Der Bundeskanzler stieß mit diesem Vorschlag auf ähnliche Vorbehalte wie schon zuvor sein Verteidigungsminister, die zudem durch eine unglückliche Vorbereitung und Präsentation der Rede noch verstärkt wurden.¹⁵⁹⁶

hungen und Herausforderungen und die Zukunft der transatlantischen Sicherheitskooperation' am 11. Mai 2005 in Berlin, <http://www.dgap.org>, (letzter Zugriff am 13.5.2005).

¹⁵⁹⁴ Der Planungsstab des BMVg hatte dem Minister nach Auskunft eines beteiligten Beamten empfohlen, die entsprechenden Vorschläge noch vor den Wahlen zu lancieren, was dieser jedoch aus politischen Gründen ablehnte. Persönliches Interview.

¹⁵⁹⁵ Schröder, Gerhard (12.2.2005), Rede auf der XLI. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik am 12. Februar 2005, <http://www.securityconference.de>, (letzter Zugriff am 7.9.2007).

¹⁵⁹⁶ Durch die krankheitsbedingte Abwesenheit Schröders sah sich Außenminister Fischer gezwungen, Erläuterungen zu den Äußerungen des Bundeskanzlers nachzureichen. Er tat dies mit einer rhetorischen Frage: „Wo diskutieren wir in der NATO die Todesstrafe, den internationalen Strafgerichtshof, das Vorgehen zum Kyoto-Prozess?“

SZ (Internet-Ausgabe) (13.2.2005), Schröder verärgert die Nato, <http://www.sueddeutsche.de> (letzter Zugriff am 15.2.2005). Fischers Themenliste war nicht nur breit gefasst, so dass sie kaum noch etwas mit militärpolitischen Dingen zu tun hatte. Sie beschränkte sich auch auf jene Bereiche, die zwischen den transatlantischen Partnern besonders umstritten waren und klammerte die eher verbindenden Aspekte aus.

So entstand unter den amerikanischen Adressaten der Rede der Eindruck, der Bundeskanzler habe keine kritische Zustands- sondern eine Zielbeschreibung formuliert, die auf eine Schwächung der NATO hinaus laufen würde.¹⁵⁹⁷

Trotz aller Irritationen hatte Schröder einen wunden Punkt in der transatlantischen Diskussion über die Zukunft der NATO getroffen. Bald machte auch Generalsekretär de Hoop Scheffer das Ziel einer Stärkung der politischen Dimension der Bündnispolitik zu einem Kernpunkt seiner Reformagenda. Im Vorfeld des NATO-Gipfels im Februar 2005 erklärten die Staats- und Regierungschefs: „We are committed to strengthening NATO’s role as a forum for strategic and political consultation and coordination among Allies, while reaffirming its place as the essential forum for security consultation between Europe and North America.“¹⁵⁹⁸

Die Initiativen von Fischer, Struck und Schröder litten nicht nur daran, dass sie nicht optimal vorbereitet und präsentiert wurden. Sie mussten sich vor allem gegen ein Umfeld des Misstrauens behaupten, dass der rot-grünen Bundesregierung noch immer von Seiten der amerikanischen Administration wegen ihres Verhaltens während der Irak-Krise entgegengebracht wurde. Dennoch trug die Regierung Schröder wesentlich dazu bei, dass die Förderung einer neuen transatlantischen Streitkultur bald wieder auf der Agenda des Bündnisses stand.¹⁵⁹⁹

Letztlich wird aber das tatsächliche Verhalten der Mitgliedstaaten bei einer neuen sicherheitspolitischen Krise zeigen, wie weit Konsultationen und Dialog tatsächlich tragen. Implizit machte die Bundesregierung unter Kanzler Schröder davon auch abhängig, inwiefern die deutsche Sicherheitspolitik die NATO in Zukunft als primäres politisches Forum für die

¹⁵⁹⁷ Vgl. FAZ (14.2.2005), Struck: Wir wollen die Nato nicht sterben lassen; ISN Security Watch (18.2.2005), Schröder eyes EU as primary security forum. Der amerikanische Verteidigungsminister Rumsfeld sprach sich gegen einen Vorschlag aus, der ein mit der NATO rivalisierendes Forum zur Koordinierung der transatlantischen Politik schaffen würde. Washington Times (Internet-Ausgabe) (13.2.2005), Rumsfeld defends NATO as still vital, <http://www.washingtontimes.com>, (letzter Zugriff am 17.2.2005). NATO-Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer reagierte scharf auf die Rede Schröders: „We should rather do trans-Atlantic relations than talk trans-Atlantic relations. [...] NATO is a unique political forum [...]. Let us not say that NATO is terminally ill.“ IHT (15.2.2005), U.S. rebuffs Germany on plan for NATO. Nach Darstellung eines deutschen NATO-Diplomaten war die Bemerkung Schröders in München als kritische Zustands- und nicht als Zielbeschreibung gemeint. Sie sollte ein Beitrag sein, die Bedeutung der Allianz als politische Organisation wieder zu stärken, nicht zu schwächen. Persönliches Interview.

¹⁵⁹⁸ NATO, Statement issued by the Heads of State and Government (22.2.2005).

¹⁵⁹⁹ Vgl. FR (Internet-Ausgabe) (23.2.2005), Schröder lenkt im Nato-Streit ein, <http://www.fr-aktuell.de>, (letzter Zugriff am 24.2.2005); Handelsblatt (Internet-Ausgabe) (22.2.2005), Chirac stellt sich hinter Schröder-Vorstoß, <http://www.handelsblatt.com>, (letzter Zugriff am 24.2.2005). NATO-Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer machte sich zum deutlichsten Fürsprecher einer solchen Streitkultur. In der NATO würden ernsthafte Debatten noch immer als Zeichen des nahen Untergangs gelten. „Diese Sichtweise ist ein Reflex des Kalten Krieges. Damals musste die NATO Einigkeit um jeden Preis demonstrieren.“ de Hoop Scheffer, Jaap (11.5.2005), 'Deutschland und die NATO: 1955-2020' - Rede von NATO-Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer auf der Konferenz 'NATO 2020: Kommende Bedrohungen und Herausforderungen und die Zukunft der transatlantischen Sicherheitskooperation' am 11. Mai 2005 in Berlin, <http://www.dgap.org>, (letzter Zugriff am 13.5.2005).

transatlantische Zusammenarbeit betrachten wird. Der militärische Werkzeugkasten entspricht jedenfalls nicht dem deutschen Verständnis von den Funktionen des Bündnisses.¹⁶⁰⁰

Die ersten außen- und sicherheitspolitischen Schritte der im September 2005 neu ins Amt gewählten Bundesregierung der Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD unter Führung von Bundeskanzlerin Angela Merkel deuteten auf eine Fortsetzung des von Rot-Grün eingeschlagenen Kurses hin. Dieser Kurs zielte – im Sinne der Verbesserung des strategischen Dialogs und der Konsultationen – auf die Stärkung der allgemeinen politischen Allianzfunktion. Durch entsprechende eigene Initiativen zeigte Berlin in diesem Bereich nicht nur einen hohen Gestaltungswillen, sondern weckte auch entsprechend hohe Erwartungen an die deutsche NATO-Politik.

6.6 Fazit: Deutsche Sicherheitspolitik in der NATO nach dem 11. September 2001

6.6.1 Gestaltungswille der deutschen Politik

Auch nach der Zäsur der Terroranschläge vom 11. September 2001 zeichnete sich die deutsche Sicherheitspolitik in der NATO durch ein differenziertes Handlungsmuster aus, das jenem in den 1990er Jahren ähnelte. So lassen sich jene vier bereits im 5. Kapitel (Abschnitt 5.5.1.) identifizierten Elemente des Handlungsmusters auch nach dem 11. September beobachten. Diese sind erstens eine im Verhältnis zu politischen Fragen eher passive Politik im militärischen Bereich, zweitens ein abgestufter Gestaltungswille im Verhältnis von Krisen- zu Planungsentscheidungen, drittens ein ebenfalls deutlich abgestufter Gestaltungswille zwischen dem unteren und dem oberen Spektrum militärischer Aufgaben und viertens ein klar erkennbarer Anspruch, im betreffenden Konfliktgebiet, in diesem Fall Afghanistan, ordnungspolitische Funktionen zu übernehmen. Trotz der Ähnlichkeiten hat die Analyse auch wichtige Unterschiede herausgearbeitet, die in diesem Abschnitt zusammengefasst werden sollen.

Das erste Handlungsmuster betrifft die unmittelbaren Reaktionen Deutschlands auf die Anschläge in den USA. Die Bundesregierung übte Solidarität mit Washington sowie mit den anderen Bündnispartnern und unterstützte neben den politischen auch die militärischen Krisenentscheidungen innerhalb und außerhalb des NATO-Rahmens. Dabei waren die aus der

¹⁶⁰⁰ Vgl. dazu auch die Bemerkungen Peter Strucks während des NATO-Gipfels im Februar 2005: „Man darf die NATO nicht als Werkzeugkasten missbrauchen und sich raussuchen, die man braucht, mit denen man irgendetwas machen will und die anderen dann an die Seite stellen.“ Er beklagt in diesem Zusammenhang ausserdem, dass es bisher keinen Konsultationsrahmen für politische Fragen zwischen der EU und den USA gebe. Vgl. Handelsblatt (Internet-Ausgabe) (22.2.2005), Chirac stellt sich hinter Schröder-Vorstoß, <http://www.handelsblatt.com>, (letzter Zugriff am 24.2.2005).

„uneingeschränkter Solidarität“ resultierenden militärischen Beiträge Deutschlands zur OEF und zur ISAF eine Reaktion auf die amerikanischen Vorgaben und Anforderungen. Die Tatsache, dass das größte Bundeswehr-Kontingent in einem Auslandseinsatz nach dem 11. September nicht mehr auf dem Balkan, sondern in Afghanistan stationiert war, kann nur als eine unmittelbare Folge einer sicherheitspolitischen Entscheidung gesehen werden, die in Washington gefällt wurde. Diese Entscheidung lautete, nach den Terroranschlägen zunächst das Taliban-Regime in Afghanistan anzugreifen und zu stürzen. Auch wenn die rot-grüne Bundesregierung früh ihre Vorbehalte gegenüber Abenteuern artikulierte und vor einem militärischen Automatismus warnte, so beteiligte sie sich dennoch an exponierter Stelle an OEF und ISAF. Berlin machte sich die sicherheitspolitischen und militärischen Entscheidungen der Bush-Administration zu Eigen und unterstützte sie innenpolitisch und international in vollem Umfang, so dass die deutsche Politik in diesen Entscheidungsprozessen als aktive Anpassung zu charakterisieren ist. Darin lag zugleich auch ein wichtiger Unterschied zum Krisenmanagement der 1990er Jahre auf dem Balkan. Damals hatte sich Deutschland noch mit dem geringst möglichen militärischen Beitrag an der internationalen Krisenreaktion beteiligt, um nicht in die Isolation zu geraten. Dies galt nach dem 11. September 2001 nicht mehr.

Zweitens verringerte sich der deutsche Gestaltungswille merklich, als es im Laufe des Jahres 2002 darum ging, die planerischen Schlussfolgerungen aus den militärischen Krisenentscheidungen zu ziehen und diese dann entsprechend in den Planungsdokumenten der Allianz festzuschreiben. Die entsprechenden Stichworte sind Reykjavik-Formel der potentiell globalen Ausrichtung des Bündnisses, militärisches Konzept zur Verteidigung gegen den Terrorismus und NATO *Response Force*. Hier lässt sich der Gestaltungswille Berlins am besten in die Kategorie der passiven Anpassung einordnen. Deutschland hat die Reykjavik-Formulierung über die globale Einsatzfähigkeit der NATO, das militärische Konzept sowie die NRF mitgetragen, ohne diese Entscheidungen aktiv mitgestaltet zu haben. Anders als 1998 und 1999, als es im Zusammenhang mit der neuen NATO-Strategie um die Konsequenzen aus den Balkankriegen ging, versuchte die deutsche Sicherheitspolitik auch nicht, die Veränderungen gegenüber dem Status quo aktiv zu bremsen oder gar zu verhindern. Sie passte sich diesen Veränderungen lediglich passiv an.

Berlin setzte zudem die global-strategische Neuorientierung des Bündnisses in nationale Planungsentscheidungen – in Form der Verteidigungspolitischen Richtlinien vom Mai 2003 – um. Auch dieser Prozess war stark von den Krisenentscheidungen und vom Anpassungsdruck durch die Entwicklungen im Bündnis bestimmt. Darüber hinaus wurde die konzeptionelle Ausweitung der Funktionen der Bundeswehr – funktional auf das gesamte militärische Spekt-

rum und geographisch auf weit entfernte Schauplätze – auch weiterhin durch Hindernisse in der materiellen Umsetzung dieser planerischen Vorgaben sowie durch politische Einschränkungen für den *tatsächlichen* Einsatz der Streitkräfte begrenzt. Die Zurückhaltung unter den politischen Parteien im Bundestag gegenüber Kampfeinsätzen und die Ablehnung präventiver Verteidigung galten auch nach den Terroranschlägen weiter.

Damit ist das dritte Handlungsmuster angesprochen, der abgestufte Gestaltungswille zwischen dem unteren und dem oberen Aufgabenspektrum militärischer Interventionen. Ähnlich wie in den 1990er Jahren war die Bereitschaft in der deutschen Sicherheitspolitik zur Investition politischer und militärischer Ressourcen im Bereich friedenserhaltender Maßnahmen deutlich größer als im Bereich *friedenserzwingender* Operationen. Dabei stand die zivil-militärische Absicherung des Wiederaufbauprozesses in Afghanistan – zunächst unter deutsch-niederländischem und schließlich unter NATO-Kommando – im Mittelpunkt des deutschen Militäringagements. Dazu zählte auch die Entwicklung und Umsetzung des PRT-Konzepts, das von deutscher Seite als Modell für den Aufbau zivil-militärischer Fähigkeiten des Bündnisses gesehen wurde. Auch die Ablehnung einer Zusammenführung der Mandate von OEF und ISAF sowie die Zurückhaltung gegenüber einem Einsatz deutscher Soldaten im unsicheren Süden und Osten Afghanistans waren Ausdruck dieses abgestuften deutschen Gestaltungswillens.

Die Skepsis gegenüber militärischen Zwangsmaßnahmen in der deutschen Sicherheitspolitik manifestierte sich auch im Zusammenhang mit dem Themenfeld der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen. Je mehr die amerikanische Politik in Richtung einer offensiv-militärischen Untermauerung und Ergänzung der Nichtverbreitungspolitik ging, desto stärker wandelte sich die deutsche Politik von passiver Anpassung in eine ablehnende Haltung. So war passive Anpassung zunächst das Merkmal der deutschen Nichtverbreitungspolitik im Bündnis, wo diese unter Führung der USA auch ein militärisches Profil jenseits der traditionellen Rüstungskontrollregime entwickelte. Die amerikanische *Counterproliferation Initiative* von 1993 war das erste Beispiel hierfür. Diese Passivität ging dort in eine Politik des aktiven Widerstandes über, wo auch die Übernahme offensiv-militärischer Elemente der CPI, insbesondere präventive Militärschläge, in die Bündnisstrategie angestrebt wurde. Während der Irak-Krise 2002/2003 schlug dieser Widerstand in Verhinderungspolitik und damit erstmals in die deutsche Androhung eines Vetos im Nordatlantikat um, als es um eine direkte oder indirekte Rolle des Bündnisses im Irak-Krieg ging. Dabei verschärfte sich das Zerwürfnis über den Irak aufgrund von innenpolitischen Faktoren in Deutschland so weit, dass es die transatlantischen Beziehungen und den Zusammenhalt der NATO nachhaltig schädigte.

Viertens schließlich zeigte die Bundesregierung unter Kanzler Schröder den Willen, die politische und ökonomische Entwicklung Afghanistans nach dem Sturz der Taliban als ordnungspolitischer Akteur voranzutreiben und mitzugestalten. Die exponierte deutsche Position im Petersberg-Prozess zur Etablierung einer afghanischen Übergangsregierung sowie einer Verfassung und die Übernahme des Aufbaus der afghanischen Polizei durch die Bundesregierung waren Ausdruck dieses Gestaltungswillens. Auch wenn diese Bemühungen von einigen Beobachtern als unzureichend kritisiert wurden, so ändert dies nichts daran, dass Deutschland bald zum viertgrößten Geber ziviler Entwicklungshilfe in Afghanistan avancierte.

Unter den Aspekt ordnungspolitischer Zielsetzungen in Europa und im transatlantischen Verhältnis fielen schließlich auch die Initiativen Außenminister Fischers, Verteidigungsminister Strucks und Bundeskanzler Schröders aus den Jahren 2004 und 2005 zur Revitalisierung der politischen Beziehungen in der NATO. Diese Initiativen zielten aus Sicht der Bundesregierung auf die „Rekonstruktion des Westens“ (Joschka Fischer) ab, d.h. auf die schrittweise Reparatur des deutsch-europäisch-amerikanischen Verhältnisses nach der Irak-Krise. Die Art der Präsentation dieser Initiativen war nicht immer glücklich, aber sie führten dennoch zu einer substantiellen Debatte innerhalb des Bündnisses über die Entwicklung einer neuen transatlantischen Streitkultur. Auch wenn Deutschland hier eindeutig als Initiator auftrat, so wird die langfristige Wirkung dieser Initiativen vom weiteren Engagement Berlins und anderer Bündnispartner, insbesondere der USA, abhängen.

6.6.2 Funktionsverständnis: Institutionelle Sicherheits- und Einflussinteressen

Bei der Beantwortung der Frage, inwiefern die Wahrnehmung von Sicherheitsinteressen die deutsche Sicherheitspolitik nach dem 11. September 2001 angeleitet hat, muss zwischen den veränderten Bedrohungswahrnehmungen und der Frage unterschieden werden, inwiefern die NATO als militärisches Bündnis, d.h. mittels ihrer spezifisch-militärischen Funktionen, von den relevanten sicherheitspolitischen Akteuren als geeignetes Mittel gegenüber diesen neuen Bedrohungen betrachtet wurde.

Die Ereignisse vom 11. September führten zu einer Konvergenz der Bedrohungswahrnehmungen gegenüber dem internationalen Terrorismus. Diese Entwicklung wurde durch die späteren Terroranschläge in Madrid 2004 und London 2005 weiter verstärkt. Damit wurde der Terrorismus erstmals wesentlicher Teil der außen- und sicherheitspolitischen Agenden in Staaten, die dieses Problem zuvor in erster Linie in einem innenpolitischen Zusammenhang gesehen hatten. Dazu zählt die Bundesrepublik Deutschland. Der deutsche militärische Beitrag zu OEF und ISAF resultierte somit auch aus der Einschätzung, dass „von Afghanistan in

Verbindung mit Al-Qaida und Bin Laden eine Gefahr für den Weltfrieden und damit auch für uns ausgeht.“¹⁶⁰¹ Verteidigungsminister Struck bilanzierte seine Arbeit am Ende seiner Amtszeit mit den Begriffen der „Armee im Einsatz“ und der Verteidigung deutscher Sicherheit bis an den Hindukusch.¹⁶⁰²

Die veränderte Bedrohungswahrnehmung erstreckte sich auch auf die Verbreitung von atomaren, biologischen und chemischen Massenvernichtungswaffen. Diese Veränderung hatte in Deutschland bereits Anfang der 1990er Jahre als Folge des gestiegenen Engagements im Rahmen von multinationalen Auslandseinsätzen begonnen und floss in der ersten Hälfte der vergangenen Dekade in einen neuen Konsens innerhalb des Bündnisses ein, der defensive militärische Maßnahmen der *Counterproliferation* mit einschloss. Dieser Konsens wurde durch die Ereignisse vom 11. September 2001 verstärkt und führte im Falle Deutschlands zusammen mit den Erfahrungen aus der Irak-Krise zu einem gestiegenen Bewusstsein, dass internationale Nichtverbreitungsnormen unter bestimmten Bedingungen auch mit wirtschaftlichem und – *ultima ratio* – mit militärischem Druck durchgesetzt werden müssen. Diese nicht unwesentlichen Veränderungen gegenüber den 1990er Jahren spiegelten sich in der deutschen Reaktion auf das umstrittene iranische Atomprogramm, in der Beteiligung an der *Proliferation Security Initiative* unter amerikanischer Führung und auch in den entsprechenden Formulierungen der Europäischen Strategie gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen vom Dezember 2003 wider. Diese schließt in letzter Konsequenz auch militärische Maßnahmen ein.

Die spezifisch deutsche Perspektive der militärischen Zurückhaltung und die Präferenz für multilaterale Lösungen blieben jedoch trotz der veränderten Bedrohungswahrnehmungen wirksam. So lehnte die Bundesregierung die offensiven Elemente von *Counterproliferation* und militärische Präventivschläge weiterhin ab, wie sich während der Irak-Krise deutlich herausstellte. Die militärischen Beiträge Deutschlands im Rahmen der OEF waren stark durch die amerikanischen Anforderungen geprägt und entsprangen nicht in erster Linie einer deutschen Strategiediskussion über die richtigen Mittel zur Bekämpfung des Terrorismus. Der Beitrag der Bundeswehr zur internationalen Schutztruppe ISAF wurde von der sozialdemokratisch-grünen Bundesregierung in erster Linie als Teil einer präventiven politischen Strategie

¹⁶⁰¹ Fischer, Joschka (8.11.2001), „Rede des Bundesministers des Auswärtigen zur Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der Bekämpfung des internationalen Terrorismus vor dem Deutschen Bundestag am 8. November 2001 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2001(80-2).

¹⁶⁰² Struck, Peter (8.11.2005), „Rede des Bundesministers der Verteidigung zur Fortsetzung des Einsatzes der Bundeswehr im Rahmen der Operation Enduring Freedom vor dem Deutschen Bundestag am 8. November 2005 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2005(88-1).

gie gegen den Terrorismus gesehen und dargestellt. Daraus erklärt sich auch das starke deutsche Eintreten für die Beibehaltung der Trennung der Mandate in Afghanistan. In der Gesamtschau ordnete Berlin die militärische Dimension der deutschen Antiterrorpolitik einem umfassenden Ansatz unter, wie dies Schröder beispielsweise in einem Artikel für die *Chicago Tribune* zusammenfasste:

„Whether we can prevent the worldwide Clash of Civilizations, and with it the further spread of terrorism, depends on how successfully the societies in question embark upon modernization and allow their people to democratically participate in economic prosperity and [the] political decision-making process.“¹⁶⁰³

Die strategischen Herausforderungen, so der Bundeskanzler, lägen heute zwar sämtlich jenseits der alten Beistandszone des Nordatlantiktaktes. Sie forderten jedoch primär keine militärischen Antworten, so Schröder ergänzend in seiner Münchner Rede 2005.¹⁶⁰⁴

Trotz des Befundes einer spezifisch deutschen Perspektive auf die internationale Antiterrorpolitik gab es Unterschiede zwischen den politischen Parteien. So näherte sich die Bedrohungswahrnehmung einiger Vertreter der CDU/CSU gegenüber dem Regime von Saddam Hussein der Sichtweise der Bush-Administration stärker an als dies für die SPD und Bündnis 90/ Die Grünen galt. Darüber hinaus ließen die konservativen Parteien auch eher die Bereitschaft erkennen, dem Militärischen im Antiterrorkampf einen höheren Stellenwert einzuräumen. Parteiübergreifend wurden militärische Maßnahmen jedoch weiterhin als in der Regel wenig geeignet für die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen angesehen. Vor dem Hintergrund der von Richard Nelson, Peter Katzenstein, Christopher Coker¹⁶⁰⁵ und anderen vorgenommenen Unterscheidung zwischen dem *War Approach* und dem *Risk Management Approach* sah die überwiegende Mehrzahl der deutschen Entscheidungsträger auch den Kampf gegen den Terrorismus als das Management eines Risikos, das den Einsatz einer breiten Palette an Instrumenten erfordert. Der *War Approach* wurde in Deutschland dagegen weithin abgelehnt. Diese Sichtweise relativierte die Bedeutung der NATO als *Militärbündnis* im Kampf gegen den Terrorismus sowie gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen. In beiden Bereichen behielt die spezifisch-militärische und nach außen gerichtete Funktion der Allianz aus deutscher Sicht einen untergeordneten Stellenwert. Dieser Befund trifft für die NA-

¹⁶⁰³ Beitrag von Gerhard Schröder in: *Chicago Tribune* (Internet-Ausgabe) (24.2.2004), Strong allies with shared values, goals, <http://www.chicagotribune.com/news/opinion/oped/chi-0402240040feb24,1,4230998.story>, (letzter Zugriff am 26.2.2004).

¹⁶⁰⁴ Schröder, Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder am 12. Februar 2005 in München.

¹⁶⁰⁵ Coker, Christopher (2002), *Globalisation and Insecurity in the Twenty-first Century: NATO and the Management of Risk*, Adelphi Paper, 345, Oxford, Oxford University Press.

TO als Ganzes umso mehr zu, wenn in Rechnung gestellt wird, dass das in dieser Studie für Deutschland nachgewiesene Funktionsverständnis auch von anderen Bündnispartnern geteilt wurde.¹⁶⁰⁶

Das zweite zentrale Motiv der *Einflusswahrung* nahm ähnlich wie in den in Kapitel 4 und 5 untersuchten Bereichen des NATO-Transformationsprozesses für die deutsche Sicherheitspolitik einen noch höheren Stellenwert ein als das Motiv der Sicherheitswahrung. Bundeskanzler Gerhard Schröder machte die Steigerung der deutschen Mitsprache in den Vereinten Nationen und in der NATO als Konsequenz der gestiegenen „Mitverantwortung Deutschlands für die internationale Sicherheit“¹⁶⁰⁷ zu einem außenpolitischen Leitthema seiner Kanzlerschaft. Das Streben der rot-grünen Bundesregierung nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen war der wohl sichtbarste Ausdruck dieser Politik.

Die Analyse in diesem Kapitel hat keine Hinweise darauf geliefert, dass die Bundesregierung ihre militärischen Beiträge nach dem 11. September 2001 für eine unmittelbare Steigerung ihrer Ressourcen und Einflussmöglichkeiten innerhalb der Bündnisstrukturen zu instrumentalisieren versuchte (*control over resources*). Die relevanten sicherheitspolitischen Akteure haben gleichwohl den deutschen militärischen Beitrag genutzt, um die Funktion der NATO im zivil-militärischen Wiederaufbauprozess in Afghanistan zu verstärken und um den Kurs der internationalen Antiterrorpolitik mitgestalten zu können (*control over outcomes*). Allerdings haben sich die Energien der deutschen Politik bald auf andere institutionelle Kontexte, vor allem die Europäische Union und die Vereinten Nationen, sowie auf die bilaterale Zusammenarbeit der EU mit den Vereinigten Staaten im Bereich der Innen- und Justizpolitik konzentriert.

Die aus deutscher Sicht bedeutendste Dimension der Einflusspolitik betraf – ähnlich wie in den anderen in dieser Arbeit untersuchten Transformationsbereichen – die weitere Einbindung der USA und der anderen Bündnispartner in eine gemeinsame politische, ökonomische, polizeiliche und militärische Strategie gegen den Terrorismus (*control over actors*). Der deutsche militärische Beitrag zur OEF und zur ISAF nach dem 11. September 2001 erfolgte somit in der Erwartung der weiteren Einbindung der USA in diese gemeinsame Strategie. Die Wahrnehmung fehlender Einflussmöglichkeiten auf die Irak-Politik Washingtons war umgekehrt über Parteigrenzen hinweg ein wesentlicher Faktor für die deutsche Opposition gegen diese Politik und hat erheblich zur Verschärfung der transatlantischen Krise beigetragen. Diese Wahrnehmung trug auch zu einer inkrementellen Gewichtsverlagerung der deutschen Sicher-

¹⁶⁰⁶ Vgl. de Nevers, *NATO's International Security Role in the Terrorist Era*, S.65-66; Yost, *NATO and the anticipatory use of force*, S.63-64.

¹⁶⁰⁷ Schröder, Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder am 12. Februar 2005 in München.

heitspolitik von der NATO zur Zusammenarbeit innerhalb der EU bei. Dies betraf insbesondere den Ausbau der europäischen Sicherheitspolitik zu einer Sicherheits- und Verteidigungsunion unter deutsch-französischer Führung seit 2002. Während der Irak-Krise nahm die deutsche Politik sogar eine nachhaltige Beschädigung der NATO und den damit verbundenen weiteren Einflussverlust im Bündnis in Kauf.

Die politischen Initiativen der rot-grünen Bundesregierung zielten nach dem Ende des Irak-Krieges darauf ab, die gegenseitigen Konsultationen und die gegenseitige Einbindung der Mitgliedstaaten des Bündnisses auf der Basis einer gleichgewichtigeren Partnerschaft wieder zu stärken. Hintergrund dieser Initiativen war die Unzufriedenheit mit dem Unilateralismus Washingtons. Der Erfolg des traditionellen Balanceakts zwischen atlantischer und europäischer Orientierung der deutschen Sicherheitspolitik wird davon abhängen, ob sich die Allianz als transatlantisches Konsultationsforum auch in Zukunft bewähren wird.

Das Militärbündnis NATO bleibt auch weiterhin das einzige institutionalisierte Bindeglied zwischen den USA und Europa, auch wenn in jüngerer Zeit die ehemals wenig bedeutsamen Gipfeltreffen zwischen der EU und den USA an Bedeutung gewonnen haben. Washington betrachtet die Allianz weiterhin als das einzige Forum, in das es sich institutionell einbinden lässt, denn dort dominieren die USA als militärisches Schwergewicht. Wenn Staaten mit den Worten von Alfred Fried in Internationalen Organisationen „eigene Macht in fremde Pflichten“¹⁶⁰⁸ verwandeln können, so ist die entscheidende Machtressource in der NATO nach wie vor zu einem guten, wenn auch nicht ausschließlichen, Teil der eigene militärische Beitrag.

Der Stellenwert militärischer Macht hat sich nach dem 11. September 2001 tendenziell noch verstärkt, wie die Initiativen zur Gründung der *NATO Response Force* und die Transformation des Bündnisses dokumentieren.¹⁶⁰⁹ „Capabilities, capabilities!“, so brachte es der ehemalige Generalsekretär George Robertson auf den Punkt. Die Analyse in diesem Kapitel hat belegt, dass diese Form der Einflusspolitik auch eine wichtige Motivation für die deutschen militärischen Beiträge nach den Terroranschlägen in den USA blieb.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die veränderten Bedrohungswahrnehmungen gegenüber dem Terrorismus in Kombination mit dem Ziel, die Kohärenz der NATO und die weitere sicherheitspolitische Einbindung der USA durch den Erhalt der allgemeinen Allianzfunktion zu gewährleisten, zur militärischen Beteiligung Deutschlands am Kampf gegen den Terrorismus führten. Dagegen führten die Ablehnung darüber hinaus gehender militärischer Präventivschläge und die Enttäuschung über den amerikanischen Unilateralismus zu der aktiven Oppositionspolitik der Bundesregierung während der Irak-Krise. Dieses Ergebnis deutet

¹⁶⁰⁸ Zitiert nach: Czempiel, *Weltpolitik im Umbruch*, S.132.

¹⁶⁰⁹ Vgl. Lansford, *All for One*, S.164.

darauf hin, dass im deutschen Fall nicht mehr eine reflexive Unterstützung des multilateralen Zusammenhalts in der NATO unterstellt werden kann, wenn die USA die schrittweise Lockerung ihrer Verankerung im Bündnis weiter fortsetzen.

6.6.3 Analyse der bürokratischen Politik

Für die Zeit nach dem 11. September 2001 ergab die Analyse, dass bürokratische Politikdifferenzen nur noch einen untergeordneten Stellenwert einnahmen. Soweit es die öffentlich zugänglichen Quellen sowie die für diese Arbeit durchgeführten Interviews betrifft, funktionierte der Abstimmungsprozess zwischen Bundeskanzleramt, Außen- und Verteidigungsministerium meist reibungslos und ohne grundsätzlichen Streit. Dies gilt für die deutsche Politik gegenüber dem militärischen Transformationsprozess im Bündnis wie auch für die Anpassung der nationalen Verteidigungskonzeption im Rahmen der VPR 2003. Eine Ausnahme stellte lediglich die unterschiedliche Haltung zwischen Außen- und Verteidigungsministerium zur Frage der allgemeinen Wehrpflicht dar. Die militärische Führung der Bundeswehr betrachtete die Wehrpflicht nach wie vor als einzig verlässlichen Weg zur Rekrutierung qualifizierten Personals. Darüber hinaus spielten die parteipolitischen Differenzen zwischen Bündnis 90/Die Grünen und SPD eine wichtige Rolle in diesem Zusammenhang.

Bundeskanzler Schröder erklärte die deutsche Irak-Politik im Herbst 2002 an seinen außenpolitischen Beratern vorbei zur „Chefsache“ und überließ sie im Wesentlichen seinen Parteistrategen. Dies trug zur Verschärfung der transatlantischen Krise und zum Versagen des politischen Krisenmanagements zwischen Berlin und Washington bei und wurde vom außenpolitischen Establishment zumeist kritisch betrachtet. Dies gilt unabhängig von der Zugehörigkeit zum jeweiligen Ministerium.

Die stärkere Einbindung der NATO in den Wiederaufbauprozess in Afghanistan wurde in Deutschland in erster Linie vom BMVg aus pragmatischen Gründen betrieben. Die für deutsche Militärs eingespielten Bündnisverfahren verbesserten die langfristige Planungssicherheit und entlasteten den deutschen Beitrag. Anders als die Allianz war die ESVP aus Sicht Berlins für eine derartige Aufgabe noch nicht gerüstet. Dies, sowie der kurzzeitige Vorstoß von Verteidigungsminister Struck, doch einen Beitrag der NATO im NachkriegsIrak zu befürworten, und die Kritik der militärischen Vertreter Deutschlands an dem strikten Nein zur Beteiligung deutscher Soldaten an der gemeinsam beschlossenen Ausbildungsmission im Irak deuten darauf hin, dass die Bundeswehr und das Bundesverteidigungsministerium weiterhin atlantischer orientiert waren als das Bundeskanzleramt oder das Auswärtige Amt. Einen grundsätzlichen Streit zwischen den Ministerien gab es aber auch in diesen Fragen nicht.

Der einzige Fall, in dem Kompetenzstreitigkeiten offensichtlich noch eine Rolle spielten, betraf das Konzept der *Provincial Reconstruction Teams* in Afghanistan. Auswärtiges Amt und Bundesverteidigungsministerium sahen in den PRTs zunächst eine geeignete Kompromisslösung zwischen der Notwendigkeit einer Ausweitung des Petersberg-Prozesses auf ganz Afghanistan und der politischen Unmöglichkeit einer dazu nötigen massiven Truppenaufstockung. Verteidigungsminister Struck bezeichnete die PRTs ausdrücklich als ein Modellfall für die zivil-militärische Zusammenarbeit der NATO in Krisen- und Konfliktgebieten. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung stand der Idee des „Helfers in Uniform“ hingegen zunächst ablehnend gegenüber, da sie die Kernkompetenz der Entwicklungshilfe berührte.

7. Kapitel

Schlussfolgerungen

7.1 Zusammenfassung der Ergebnisse

Das Ende des Ost-West-Konflikts hat die Nachfrage nach institutioneller Kooperation im Bereich der Sicherheitspolitik nicht verschwinden lassen. Auch nach 1990 bestanden zahlreiche Interdependenzen und Problemlagen fort, deren Bearbeitung durch zwischenstaatliche Zusammenarbeit im Rahmen internationaler Institutionen sinnvoll oder sogar nötig erschien. Der Zweite Golfkrieg und die jugoslawischen Kriege verdeutlichten, dass militärische Gewalt auch in der „neuen Weltordnung“ ein wichtiger Faktor blieb. Die politischen und ökonomischen Entwicklungen in Russland sowie in Ost- und Mitteleuropa waren bis weit in die 1990er Jahre hinein mit zahlreichen Unwägbarkeiten verbunden, die jederzeit auch die westliche Sicherheit betreffen konnten.

Diese neuen Problemlagen wirkten einerseits vom militärischen Standpunkt aus betrachtet weniger bedrohlich und disziplinierend, waren in anderer Hinsicht aber auch vielschichtiger. Die neue Komplexität führte unter anderem dazu, dass die Vorstellungen der Mitgliedstaaten über Funktionen und Formen der euro-atlantischen Institutionen divergierten. Diese Divergenzen waren zwar nicht völlig neu, sie gewannen aber im post-bipolaren Zeitalter deutlich an Gewicht und trugen gemeinsam mit der abnehmenden Bedrohungsperzeption zu Renationalisierungstendenzen staatlicher Außen- und Sicherheitspolitik in Europa bei. Diese Entwicklung barg die Gefahr, das vereinte Deutschland in der Mitte Europas erneut in eine historische Sonderrolle zu drängen, die im Extremfall in gegenseitigem Misstrauen und deutscher Isolation münden konnte. Auch die zweite zentrale außen- und sicherheitspolitische Zäsur in dem Untersuchungszeitraum der vorliegenden Studie förderte bekannte und neue Interdependenzen und Problemlagen in den Vordergrund. Nach den Terroranschlägen in den USA vom 11. September 2001 wurde die Bedrohung durch den Terrorismus und durch die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen zu einem dominanten Referenzpunkt der internationalen Politik. Dessen ungeachtet blieb die Divergenz in den Vorstellungen über den geeigneten Rahmen – innerhalb oder außerhalb formaler Institutionen – sowie über die richtige Gewichtung der Mittel – politisch, ökonomisch, militärisch – zur Bearbeitung dieser neuen Herausforderungen bestehen oder verstärkte sich sogar noch. Die beiden Zäsuren vom 9. November 1989 und vom 11. September 2001 setzten die bestehenden Funktionen der euro-atlantischen Institutionen unter einen starken Anpassungsdruck und stellten die Mitgliedstaaten vor die Aufgabe,

ihr *Funktionsverständnis* und damit ihre Interessen gegenüber diesen Institutionen neu zu definieren, zu artikulieren und im Dialog mit den Partnern auf internationaler Ebene möglichst zur Geltung zu bringen.

Das Ziel der vorliegenden Arbeit war es, die Bewältigung dieser Aufgabe durch die deutsche Sicherheitspolitik im Kontext der Nordatlantischen Vertragsorganisation (NATO) zu untersuchen. Dabei stand die Fragestellung im Mittelpunkt, inwiefern die Bundesrepublik Deutschland ihren gestiegenen Handlungsspielraum nach dem Ende des Kalten Krieges in einen entsprechenden Gestaltungswillen gegenüber dem NATO-Transformationsprozess übersetzt hat und welchen Stellenwert dabei Sicherheits- und Einflussinteressen im Rahmen der institutionellen Kooperation einnahmen.

Der *erste Teil* der Forschungsfrage zielte demnach darauf ab, möglichst detailliert das Handlungsmuster der deutschen Sicherheitspolitik über einen relativ langen Zeitraum von 15 Jahren sowie in einem breiten Spektrum von Entscheidungssituationen nachzuzeichnen. Die Untersuchung hat dabei sowohl bekannte Ergebnisse der bisherigen Forschung bestätigt als auch neue Aspekte beleuchten können, die bisher nicht oder nur unzureichend reflektiert wurden. Das Spezifische an der Studie im Vergleich zur bestehenden Forschung ist, dass sie das Handlungsmuster der deutschen Sicherheitspolitik nicht in erster Linie anhand idealtypischer Konzepte (die Bundesrepublik Deutschland als Zivilmacht, Handelsmacht oder Großmacht) untersuchte.

Im Mittelpunkt der bisherigen Forschung zur deutschen Außen- und Sicherheitspolitik stand die Frage nach Kontinuität und Wandel. In welchem Maße entsprach das beobachtete Verhalten noch den Erwartungen, die sich aus dem jeweiligen theoretischen Konzept ableiten ließen? So fragt die konstruktivistische Forschung danach, inwiefern die deutsche Außenpolitik noch den postulierten Werten und Normen der militärischen Zurückhaltung und des axiomatischen Multilateralismus folgte. Aus Sicht des Neorealismus galt es dagegen zu untersuchen, inwiefern der gestiegene Handlungsspielraum der Bundesrepublik Deutschland nach dem Ende des Kalten Krieges zu einem verstärkten Streben nach Macht und sicherheitspolitischer Autonomie außerhalb der etablierten Institutionen führte. Dabei haben sich in der Forschungspraxis mitunter schwierige Bewertungsfragen ergeben: Bedeutete die direkte Beteiligung der Bundeswehr an einem Kampfeinsatz im Kosovo nur eine Modifikation oder aber eine Abkehr von der Zivilmacht bzw. von der Kultur der Zurückhaltung? Konnte die Ambivalenz deutscher Politik in NATO und ESVP als eine gewollte Lockerung institutioneller Bindungen und mithin als Autonomiestreben interpretiert werden oder war sie lediglich das Ergebnis des schwieriger werdenden Spagats zwischen der europäischen Orientierung an der

Seite Frankreichs einerseits und der atlantischen Orientierung an der Seite der USA andererseits?

Die vorliegende Arbeit konnte und wollte diese schwierigen Bewertungsfragen nicht lösen. Sie hat aber einen Perspektivwechsel angeboten, indem sie die Reaktionen Deutschlands auf den äußeren Veränderungsdruck im funktionalen Kontext internationaler Institutionen – in diesem Fall am Beispiel der NATO – in den Mittelpunkt der Betrachtung stellte. Es ging darum aufzuzeigen, wann und wie die jeweiligen Bundesregierungen die Veränderungen des institutionellen Umfelds durch eigene Initiativen selbst mit verursacht haben, wann sie sich diesen Veränderungen mehr oder weniger passiv anpassten oder gar aktiv versuchten, den Status quo zu bewahren.

Der Vergleich der Ergebnisse aller drei empirischen Kapitel verdeutlicht, dass sich die deutsche NATO-Politik nach dem Ende des Kalten Krieges trotz der weitreichenden internationalen Veränderungen durch ein relativ konstantes Handlungsmuster auszeichnete. Die Bundesregierungen demonstrierten in aller Regel einen hohen Gestaltungswillen, wenn es um *politische* Fragen bzw. um Fragen der europäischen oder internationalen Ordnung ging. Dazu zählten die Öffnung der euro-atlantischen Institutionen gegenüber Osteuropa, die Entwicklung der Beziehungen zu Russland sowie die Gestaltung der politischen und ökonomischen Nachkriegsordnungen auf dem Balkan und in Afghanistan. Hier traten die Bundesregierungen jeweils als (Mit-)Initiator auf. Dagegen verblieb der Gestaltungswille im Bereich militärischer Krisen- und Planungsentscheidungen auf einem zumeist niedrigen Niveau der passiven Anpassung oder kehrte sich sogar in einen negativen Gestaltungswillen um, je mehr sich die Politik der Partner in Richtung des offensiven Einsatzes militärischer Mittel bewegte. Zu nennen ist hier zunächst das Krisenmanagement in Bosnien und – mit Abstrichen – im Kosovo. Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 erklärte die deutsche Bundesregierung ihre uneingeschränkte Solidarität gegenüber den USA und beteiligte sich auch substantiell an den militärischen Reaktionen auf die Anschläge. Anders als noch in den 1990er Jahren während der Balkan-Kriege ging die deutsche militärische Beteiligung in Afghanistan über das von den Partnern geforderte Mindestmaß deutlich hinaus. So zählte Deutschland bald zu den größten Truppenstellern der ISAF.

Dennoch *reagierte* die deutsche Sicherheitspolitik auch hier in erster Linie auf externe, d.h. in diesem Fall amerikanische, Vorgaben und Anforderungen, anstatt selber zu agieren. Passive Anpassung zeichnete die deutsche Politik auch bei der Entwicklung einer militärischen Komponente der Nichtverbreitungspolitik gegenüber Massenvernichtungswaffen im Bündnisrahmen aus. Die wesentlichen Beispiele für eine aktive Verhinderungspolitik Deutschlands wäh-

rend des Untersuchungszeitraums waren der anfängliche Widerstand gegen einen Strategiewechsel in Richtung Friedenserzwingung der NATO in Bosnien Mitte der 1990er Jahre, die Ablehnung offensiv-militärischer Elemente von *Counterproliferation* als Teil der NATO-Strategie sowie der militärischen Bekämpfung des Proliferationsrisikos im Irak 2002/2003.

Ein wichtiger Aspekt, der in der bisherigen Forschung nur unzureichend berücksichtigt wurde, ergibt sich aus der Unterscheidung zwischen Krisen- und Planungsentscheidungen in der NATO-Politik. So haben sich alle Bundesregierungen im Untersuchungszeitraum den militärischen Krisenentscheidungen angepasst, zugleich aber versucht, die Festschreibung der Konsequenzen aus dem jeweiligen Einzelfall in langfristige Planungsentscheidungen wenn nicht zu verhindern, so doch zumindest politisch einzugrenzen. Das trifft auf das militärische Handeln der NATO ohne ausdrückliches Mandat des VN-Sicherheitsrats sowie auf das Selbstverständnis des Bündnisses als *regionale europäische* Sicherheitsinstitution im Zusammenhang mit der Neuformulierung der NATO-Strategie 1999 zu. Dies gilt auch für die Planungsentscheidungen zur Globalisierung und Flexibilisierung der NATO nach dem 11. September 2001.

Die Veränderungen im internationalen Umfeld seit 1989 – der Zusammenbruch der Sowjetunion und des Warschauer Paktes, die Bürgerkriege im ehemaligen Jugoslawien und die Anschläge vom 11. September 2001 – haben die quantitativen und qualitativen Merkmale der deutschen Sicherheitspolitik grundlegend verändert. Die Bundeswehr ist heute sowohl zahlenmäßig als auch hinsichtlich des zu erfüllenden Aufgabenspektrums in viel höherem Maße in multinationalen Einsätzen engagiert als noch Mitte der 1990er Jahre. Diese weitreichenden Veränderungen haben sich auch in den Planungsdokumenten der Bundeswehr niedergeschlagen. Dennoch ist eine der zentralen Schlussfolgerungen dieser Studie, dass sich ungeachtet dieser Veränderungen das zugrunde liegende Muster der deutschen Aktionen und Reaktionen gegenüber den internationalen Veränderungsprozessen durch ein verhältnismäßig hohes Maß an Konstanz auszeichnete. Die Ergebnisse dieser Studie stützen daher nicht die These einer grundsätzlichen Neuorientierung im Sinne einer Normalisierung, einer neuen Unbefangenheit oder gar einer neuen machtpolitischen Selbstbehauptung. Dieser Befund wird deutlich, wenn man die Situation in der ersten Hälfte der 1990er Jahre mit der Zeit nach dem 11. September 2001 vergleicht. In diesem Zeitraum wandelte sich die Bundeswehr von einer statischen Territorialarmee zu einer „Armee im Einsatz“. Dabei passte sich die deutsche Sicherheitspolitik sowohl während der jugoslawischen Bürgerkriege als auch nach den Terroranschlägen in den USA dem Druck zur funktionalen und geographischen Ausweitung des militärischen Krisenmanagements eher an, als dass sie selber agierte. Je weiter die Entwicklung in Richtung mili-

tärischer Kampfeinsätze ging und je konkreter die militärischen Krisenentscheidungen in langfristige Planungsentscheidungen übersetzt werden sollten, desto mehr ließ der deutsche Gestaltungswille nach.

Neben der möglichst detaillierten Beschreibung des sicherheitspolitischen Gestaltungswillens der Bundesrepublik Deutschland im NATO-Transformationsprozess bestand der *zweite Teil* der zentralen Forschungsfrage darin, das dieser Politik zugrunde liegende Funktionsverständnis zu identifizieren. Dazu wurde auf die zentralen Kategorien und Begriffe der Theorie des rationalen bzw. funktionalen Institutionalismus zurückgegriffen. Hinter dieser theoretischen Perspektive steht die Annahme, dass die Mitgliedstaaten den Fortbestand und den Wandel ihrer Institutionen in dem Maße unterstützen, wie diese Institutionen die Realisierung ihrer Sicherheits- und Einflussinteressen ermöglichen. Im 3. Kapitel der Arbeit wurde festgestellt, dass der funktionale Institutionalismus als systemische Theorie auf der Ebene der internationalen Beziehungen keine umfassende Erklärung nationalstaatlicher Außen- und Sicherheitspolitiken leisten kann – was für die Bundesrepublik Deutschland auch nicht der Anspruch dieser Arbeit war –, dass die Theorie jedoch grundsätzlich kompatibel ist mit akteurspezifischen Faktoren auf innerstaatlicher Ebene. Vor diesem Hintergrund richtete sich das Forschungsinteresse in den empirischen Kapiteln auf die Interessenwahrnehmungen der relevanten sicherheitspolitischen Akteure in der Bundesregierung. Durch welche institutionellen Funktionen ließen sich diese Interessen aus Sicht der Akteure am besten bewahren und fördern und welchen Stellenwert nahmen insbesondere Sicherheits- und Einflussinteressen gegenüber anderen möglichen Motiven staatlicher Außen- und Sicherheitspolitik ein?

Die Ergebnisse der Arbeit lassen sich wie folgt zusammenfassen: Auch wenn die tiefgreifenden Umwälzungen in Europa die Möglichkeit militärischer Bedrohungen und Risiken für die Bundesrepublik und ihre westlichen Partner nicht vollständig eliminierten, so waren *Sicherheitsinteressen* in keinem der untersuchten Bereiche handlungsleitend für die deutsche NATO-Politik. Sicherheitsinteressen wurden in dieser Arbeit definiert als der unmittelbare Schutz der territorialen Integrität und der eigenen Grenzen, der Wahrung der politischen Unabhängigkeit und Souveränität sowie der Abwehr mess- und bezifferbarer militärischer und strategischer Risiken. Die Osterweiterungen der Allianz dienten der jeweiligen Bundesregierung weder dazu, einen strategischen *Glacis* gegenüber einer möglichen Restbedrohung durch die Militärpotentiale der Sowjetunion bzw. Russlands zu schaffen, noch dazu Sicherheitsrisiken durch die mittelosteuropäischen Beitrittsaspiranten für die Bundesrepublik zu neutralisieren. Selbst im Bereich des militärischen Krisenmanagements der NATO während der Jugoslawienkriege waren Sicherheitsinteressen nicht ausschlaggebend für die deutsche Politik.

Zwar spielten *mittelbare* Sicherheitsinteressen – in Form der Flüchtlingsproblematik sowie der Gefahr einer regionalen Konfliktausweitung (*spill-over*) – durchaus eine Rolle. Zumindest bis zur Kosovo-Krise 1998/1999 gingen die relevanten sicherheitspolitischen Akteure jedoch davon aus, dass die spezifisch-militärischen Funktionen der NATO kaum dazu geeignet seien, diesen Risiken effektiv entgegenzuwirken. Erst mit der Eskalation der Kosovo-Krise erkannte die Bundesregierung erstmals die Notwendigkeit der Androhung und ggf. Anwendung militärischen Zwangs als einen ersten Schritt auf dem Weg zu einer politischen Lösung an. Dazu bedurfte es der jahrelangen Erfahrung mit der Intransigenz der Konfliktparteien im ehemaligen Jugoslawien – ein Lernprozess, der die damals gerade abgewählte Bundesregierung aus CDU/CSU und FDP ebenso einschloss wie die 1998 neu ins Amt gewählte sozialdemokratisch-grüne Bundesregierung. Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 veränderte sich die Wahrnehmung der Sicherheitsinteressen gegenüber dem Terrorismus auch in Deutschland grundlegend. Anders als zuvor wurde der Terrorismus, insbesondere in Verbindung mit der unkontrollierten Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, als eine internationale Bedrohung und somit als legitimer Gegenstand internationaler Sicherheitspolitik perzipiert. Daraus resultierte im deutschen Fall unter anderem, dass die sicherheitspolitischen Akteure die Notwendigkeit anerkannten, ggf. auch politische, ökonomische oder gar militärische Zwangsmittel einzusetzen, um internationalen Normen gegen den Terrorismus und die MVW-Proliferation Geltung zu verschaffen. Die Analyse hat jedoch gezeigt, dass trotz dieser veränderten Bedrohungswahrnehmungen militärische Mittel in Deutschland parteiübergreifend auch weiterhin als in der Regel wenig geeignet für die Bewältigung dieser neuen Herausforderungen angesehen wurden.

Zusammenfassend kann für den gesamten Untersuchungszeitraum festgestellt werden, dass die deutsche Sicherheitspolitik der NATO *als Instrument des effektiven militärischen Handelns* zur Sicherheitswahrung – also im Sinne ihrer spezifisch-militärischen Funktionen gegenüber externen Herausforderungen und Akteuren – keinen hohen Stellenwert einräumte. Dieser Befund gilt für alle untersuchten Bereiche, d.h. für die Politik gegenüber den Reformprozessen in Ost- und Mitteleuropa, den sicherheitspolitischen Instabilitäten und Risiken auf dem Balkan und für die Bekämpfung des Terrorismus. Trotz der militärischen Beiträge Deutschlands in Afghanistan und im Rahmen der *Operation Enduring Freedom* sowie der recht weitgehenden Formulierungen in den Verteidigungspolitischen Richtlinien vom Mai 2003 nahm die Bundesregierung auch nach dem 11. September 2001 keine grundlegende Neubewertung des militärischen Faktors in der deutschen Sicherheitspolitik vor. Seit dem Kosovo-Krieg 1999 erkannten die Bundesregierungen die Möglichkeit des Einsatzes militäri-

schen Zwangs zur Erreichung politischer Ziele unter bestimmten Voraussetzungen an. Diese Voraussetzungen wurden jedoch weiterhin sehr eng definiert, wie die Debatten um die neue NATO-Strategie von 1999, um die Möglichkeit präventiver Militärschläge nach 2001 sowie um konkrete Auslandseinsätze der Bundeswehr in Südafghanistan, Libanon und Kongo verdeutlichten.

Der institutionalistische Analyserahmen dieser Arbeit unterstellt, dass neben dem Motiv der Sicherheitswahrung auch dem Motiv der Einflussnahme eine eigenständige Bedeutung für staatliches Handeln in internationalen Sicherheitsinstitutionen zukommt. Die Untersuchung in den drei empirischen Kapiteln hat diesbezüglich ein abgestuftes Bild ergeben. Einflussnahme im Sinne der Dominanz der Nordatlantischen Allianz durch Kontrolle der NATO-internen Ressourcen und Dienstposten (*control over resources*) war in allen drei Transformationsbereichen für die deutsche Sicherheitspolitik von untergeordneter Bedeutung. Im Bereich der Osterweiterungen hätte dies beispielsweise für einen möglichst kleinen Kreis aufzunehmender Neumitglieder gesprochen, da eine große Erweiterungsrunde den unmittelbaren Zugriff auf die relevanten Bündnisressourcen für jeden einzelnen Mitgliedstaat – und insbesondere für die größeren Mitglieder – schmälern musste. Auch ergab die Analyse keine Hinweise darauf, dass die rot-grüne Bundesregierung versucht hätte, die zweite Erweiterung der NATO im Vorfeld des Prager Gipfels 2002 zu verzögern oder gar zu blockieren, als klar wurde, dass die Beitrittskandidaten den Irak-Kurs der Bush-Administration unterstützten. Damit schien die zweite Osterweiterung des Bündnisses eher auf einen amerikanischen als auf einen deutschen Einflussgewinn hinauszulaufen. Im Bereich des militärischen Krisenmanagements war der Zusammenhang zwischen der deutschen Bereitschaft zur Teilnahme an militärischen Operationen und dem Streben nach einflussreichen Dienstposten deutlicher sichtbar. Die Analyse hat allerdings gezeigt, dass das Einflussmotiv weniger ursächlich für die deutschen militärischen Beiträge war, als dass umgekehrt der zunehmende Einsatz deutscher Soldaten in den multinationalen Operationen zu einem gesteigerten Bedürfnis nach militärischer Mitsprache an der Führung dieser Operationen führte. Die deutsche Zögerlichkeit bei der Übernahme des KFOR-Kommandos durch den deutschen General Klaus Reinhardt verdeutlichte, dass der zuvor gelegentlich konstatierte „Führungsvermeidungsreflex“ der deutschen Sicherheitspolitik noch immer vorhanden war. Schließlich spielte das Motiv der Kontrolle über Ressourcen auch keine Rolle in der deutschen NATO-Politik nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001.

Die zweite Dimension des Einflussbegriffs, also die Einflussnahme auf die internationale Politik, in welche das Handeln der NATO eingebettet ist (*control over outcomes*), trat in der

Interessenwahrnehmung der relevanten sicherheitspolitischen Akteure in der Bundesrepublik Deutschland dagegen deutlicher zutage. Das Bündnis war beispielsweise in den 1990er Jahren ein unverzichtbarer Rahmen für die Umsetzung der deutschen Ostpolitik, die auf eine Ausweitung des Kooperations- und Integrationszusammenhangs auf ganz Europa hinwirkte. Wie gezeigt wurde, erschien den deutschen Akteuren die Alternative einer auf bilaterale Strategien gestützten Politik weder notwendig noch möglich. Sie war nicht notwendig, weil die deutsche Politik ihre zentralen Präferenzen – die Einordnung der NATO-Erweiterung in den europäischen Gesamtzusammenhang, die parallele Intensivierung des Verhältnisses zu Russland – größtenteils im multilateralen Rahmen durchsetzen konnte. Sie erschien nicht möglich, weil die ökonomische Situation der Bundesrepublik eine multilaterale Lastenteilung gegenüber dem östlichen Europa erforderte und weil der Bilateralismus gegenüber Osteuropa in den Augen deutscher Entscheidungsträger historische Befürchtungen in Ost und West geschürt und damit zu einer Isolierung der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik geführt hätte.

Auch im Bereich des Krisenmanagements der 1990er Jahre sowie nach dem 11. September 2001 konnte ein enger Zusammenhang zwischen dem deutschen Gestaltungswillen im NATO-Transformationsprozess und dem Ziel der Einflussnahme auf die internationalen politischen Prozesse nachgewiesen werden. Während der Kriege in Bosnien und im Kosovo gab es einen engen Zusammenhang zwischen der militärischen Unterstützung Deutschlands für das NATO-Krisenmanagement und der Fähigkeit Bonns, die *politischen* Prozesse des europäischen und internationalen Engagements beeinflussen zu können. Dieser Zusammenhang wurde von den relevanten sicherheitspolitischen Akteuren in Deutschland gesehen und war zumindest *ein* wesentlicher Aspekt ihrer Interessenwahrnehmungen. Das gleiche gilt auch mit Blick auf die internationale Politik zur Bekämpfung des Terrorismus nach den Anschlägen vom 11. September 2001. Die militärischen Beiträge der Bundeswehr zum NATO-Krisenmanagement in den 1990er Jahren sowie zu den internationalen Reaktionen auf die Anschläge in den USA 2001 waren in der Wahrnehmung der deutschen Akteure ein wesentlicher Faktor für die Möglichkeiten der Einflussnahme auf den weiteren politischen Kontext.

Betrachtet man in der Gesamtschau diese Dimension des Interessenbegriffs – also die Einflussnahme auf europäische und internationale Politikformulierung durch institutionelle Kooperation –, so deuten die Ergebnisse dieser Studie auf zwei bedeutende Veränderungen im Untersuchungszeitraum hin. Erstens hat die deutsche Politik zunehmend ihren Anspruch formuliert und umgesetzt, als europäische Ordnungsmacht aufzutreten. Sie hat dabei die militärischen Beiträge im Rahmen multinationaler Missionen gezielt genutzt, um diesen Anspruch zu ermöglichen und zu untermauern. Zweitens hat sie einen zunehmend flexibleren Umgang mit

ihren jeweiligen Kooperationszusammenhängen praktiziert. Die Verlagerung in informellere Entscheidungsforen, wie während des Bosnien-Krieges die Kontaktgruppe und später während der Kosovo-Krise die Quint bzw. die G-8, wurden von der deutschen Politik nicht nur mitgetragen, sondern häufig auch selbst initiiert. Gerade die deutsche Kosovo-Diplomatie hat gezeigt, dass zumeist sehr pragmatische Motive für die Wahl der Entscheidungsforen ausschlaggebend waren, wobei deutsche Entscheidungsträger stets darauf achteten, an zentraler Stelle im Prozess beteiligt zu bleiben. Gunther Hellmann, Reinhard Wolf und Siegmund Schmidt sehen in diesen Entwicklungen einen generellen Trend der deutschen Außenpolitik nach 1990: „In dem Maße, in dem Deutschland verstärkt an informellen internationalen Koordinierungsmechanismen beteiligt wurde, schwand sein Interesse an langwierigen, eher formell institutionalisierten Verfahren im großen Kreis.“¹⁶¹⁰

Ob sich damit bereits ein gewandeltes deutsches Funktionsverständnis gegenüber institutionalisierter Kooperation oder gar deren generelle Vernachlässigung abzeichnet, lässt sich nicht mit Bestimmtheit sagen. So könnte die dauerhafte und regelmäßige Umgehung etablierter Institutionen durch die Bundesrepublik und andere Mitgliedstaaten deren allgemeine Funktion – im Sinne der gegenseitigen Konsultationen, des Informationsaustausches und dem Festhalten an kollektiven Handlungsnormen – zerstören und damit diese Institutionen über kurz oder lang selbst zur Disposition stellen. Ob dieses Negativszenario Realität wird, hängt entscheidend davon ab, wie das Verhältnis der informellen *ad hoc* Foren zu den etablierten Institutionen jeweils konkret gestaltet wird. So hat die deutsche Diplomatie bisher in den meisten Fällen entweder die Ausweitung von *ad hoc* Kooperationen auf viele Partner unterstützt oder aber sich für eine möglichst enge Rückbindung von Entscheidungsprozessen an die formal zuständigen institutionellen Kontexte bemüht. Die Zustimmung der während der Kosovo-Krise zunächst im Rahmen der Quint formulierten fünf Punkte im NATO-Rat ist ein Beispiel hierfür.

Noch stärker ins Gewicht fällt, dass sich deutsche Regierungen im Untersuchungszeitraum für den Erhalt und die Stärkung der allgemeinen Funktion sowie der politisch-externen Funktionen der Allianz aktiv eingesetzt haben. Damit ist die dritte Dimension des Einflussbegriffs angesprochen, nämlich die Einflussnahme auf die wichtigsten Partnerländer innerhalb der NATO durch gegenseitige Einbindung sowie auf die Reformpolitiken der potentiellen Beitrittskandidaten (*control over actors*).¹⁶¹¹ Im Falle der Osterweiterungen ging es der deut-

¹⁶¹⁰ Hellmann; Wolf und Schmidt, Deutsche Außenpolitik in historischer und systematischer Perspektive, S.37.

¹⁶¹¹ Da es bei der Osterweiterung gerade um die Integration von Nichtmitgliedern geht, ist auch die Grenze zwischen Innen und Außen bzw. zwischen allgemeiner und politisch-externer Funktion fließend. Beide Funktionen zielen auf die Einflussnahme auf Partnerländer ab und zwar vor dem erfolgten Beitritt zunächst durch die politisch-externe Funktion und nach dem Beitritt im Rahmen der allgemeinen Allianzfunktion.

schen Politik in erster Linie um die multilaterale Einflussnahme auf den politischen und ökonomischen Reformkurs der Staaten Mittelost- und Osteuropas sowie um die Verhinderung von Renationalisierungstendenzen in den Außen- und Sicherheitspolitiken dieser Staaten nach der Auflösung des Warschauer Pakts.

Auch während der Krisen und Kriege in Bosnien und Kosovo zielte die deutsche NATO-Politik zunächst weniger auf die möglichst effektive Beeinflussung des jeweiligen Konfliktverlaufs ab. Sie war vielmehr in erster Linie bestrebt, die negativen Rückwirkungen auf die allgemeine Funktion der NATO abzuwenden oder zumindest zu minimieren. Es ging den Bundesregierungen also primär darum, die Möglichkeit von außen- und sicherheitspolitischen Renationalisierungstendenzen im westlichen bzw. transatlantischen Kontext zu verhindern, um so multilaterale Einflussmöglichkeiten auf die Politik der wichtigsten Partner (vor allem USA, Großbritannien und Frankreich) *durch die* allgemeine Allianzfunktion zu erhalten. Dies gilt in ganz ähnlicher Weise auch für die deutsche NATO-Politik nach den Anschlägen vom 11. September 2001. Auch hier war die weitere Einbindung der wichtigsten Partner, insbesondere der USA, in eine gemeinsame politische Strategie zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus ein wichtiges Handlungsmotiv Berlins. Die verschiedenen Initiativen der Bundesregierung 2004 und 2005 hatten zudem unmittelbar die Wiederherstellung und Stärkung der allgemeinen Allianzfunktion nach dem transatlantischen Zerwürfnis über den Irak zum Ziel.

Fasst man das Funktionsverständnis der deutschen Sicherheitspolitik gegenüber dem NATO-Transformationsprozess seit dem Ende des Kalten Krieges zusammen, so ergibt sich ein klares Primat der kooperativen Sicherheit als einer Strategie der politischen Einflussnahme auf andere Staaten durch gegenseitige Konsultationen, kooperative Normen und Verhaltensweisen im Rahmen institutioneller Zusammenarbeit. Dagegen stand aus Sicht der sicherheitspolitisch relevanten Akteure in Deutschland die militärische Interventionsfähigkeit gegenüber externen Akteuren zur Abwehr von mess- und bezifferbaren Bedrohungen oder sicherheitspolitischen Risiken im Hintergrund. Dieses Ergebnis deckt sich auch mit der deutschen Interessenlage gegenüber dem Prozess der Europäisierung der NATO-Strukturen und Politiken. Auch hier wurde die deutsche Politik im Urteil der bisherigen Forschung von *politischen* Erwägungen im Zusammenhang mit den kooperativen Beziehungen zu den USA und Frankreich dominiert, während Sicherheitsinteressen und die militärischen Implikationen zweitrangig oder sogar nebensächlich waren.¹⁶¹²

¹⁶¹² Vgl. hierzu die Darstellung des Forschungsstandes in Abschnitt 1.5.4. in dieser Arbeit.

Das geschilderte Funktionsverständnis ist insofern kein genuin *deutsches*, da es in unterschiedlicher Ausprägung auch von anderen Partnern – zumal in Europa – geteilt wurde. Dennoch lieferte die vorliegende Studie auch Hinweise auf signifikante Divergenzen unter den NATO-Ländern. Besonders deutlich wird die Existenz unterschiedlicher Funktionsverständnisse im Bündnis, wenn man die Bundesrepublik Deutschland mit den USA vergleicht. In der zweiten Nationalen Sicherheitsstrategie der Bush-Administration vom März 2006 heißt es, das Ziel sei

„[...] establishing result-oriented partnerships [...] to meet new challenges and opportunities. These partnerships emphasize international cooperation, not international bureaucracy. They rely on voluntary adherence rather than binding treaties. They are oriented towards action and results rather than legislation or rule-making.“¹⁶¹³

Auch die britische Labour-Regierung unter Tony Blair und die konservative spanische Regierung unter José Maria Aznar brachten im Juni 2002 ein vom deutschen Funktionsverständnis deutlich abweichendes Konzept über die Zukunft der NATO öffentlich zum Ausdruck. Ein Memorandum beider Regierungen betonte die Elemente der Flexibilität, Einsatzfähigkeit und Technik, das Ziel einer Verschlankung der Entscheidungsstrukturen im Bündnis sowie die Verbesserung der militärischen Fähigkeiten.¹⁶¹⁴ Nach wie vor gilt also, dass die Mitgliedstaaten unterschiedliche Leistungen von ihrem Bündnis erwarten.¹⁶¹⁵ Auch wenn in dieser Arbeit kein systematischer Vergleich nationaler NATO-Politiken geleistet werden konnte, so deuten die Ergebnisse dieser Studie zumindest darauf hin, dass die *funktionale Fokussierung auf die allgemeine Funktion der Sicherheitsinstitution NATO* in dieser Intensität ein sehr deutsches Phänomen darstellt.

Neben der Analyse des Gestaltungswillens und des deutschen Funktionsverständnisses gegenüber dem NATO-Transformationsprozess bestand das *dritte Ziel* dieser Arbeit darin, anhand der Perspektive der bürokratischen Politik herauszuarbeiten, inwiefern es zwischen den relevanten politisch-administrativen Akteuren innerhalb der Bundesrepublik systematische Unterschiede in den jeweiligen Positionen und Wahrnehmungen gab. Die diesbezüglichen Ergebnisse müssen mit einiger Vorsicht behandelt werden, da es angesichts der eingeschränk-

¹⁶¹³ The White House, National Security Strategy 2006, S.46.

¹⁶¹⁴ Vgl. FAZ (8.8.2002), Jonglieren mit drei Bällen. Die Nato-Erweiterung: Großbritannien. An dieser Stelle soll noch einmal unterstrichen werden, dass dies nicht bedeutet, dass die deutsche Sicherheitspolitik diese Elemente abgelehnt hat. Die Ergebnisse dieser Arbeit bedeuten aber, dass die Bundesregierungen andere Schwerpunkte gesetzt haben.

¹⁶¹⁵ Vgl. Riecke, Henning (2007), „Transformation ohne Konsens? Eine Einführung,“ in: ders. (Hrsg.), Die Transformation der NATO. Die Zukunft der euro-atlantischen Sicherheitskooperation, Baden-Baden, Nomos, S.9-18, hier: S.10.

ten Quellenlage oft nicht möglich war, einen direkten und umfassenden Einblick in die Entscheidungsprozesse zu gewinnen. Die Analyse musste sich auf eine Rekonstruktion dieser Prozesse anhand öffentlich zugänglicher Materialien und vertraulicher Interviews mit hochrangigen Beamten der verschiedenen Ministerien stützen. Dabei ergab sich dennoch ein relativ klares Bild, wonach die Bedeutung bürokratischer Politikdifferenzen in der deutschen Sicherheitspolitik während des Untersuchungszeitraums erheblich abgenommen hat. Die ersten Jahre nach dem Ende des Ost-West-Konflikts ließen zunächst wesentliche sicherheitspolitische Grundsatzentscheidungen offen. Dazu zählte die Beteiligung Deutschlands an militärischen Auslandseinsätzen außerhalb des NATO-Vertragsgebietes, die künftige Gestaltung der europäischen Sicherheitsarchitektur und nicht zuletzt die Aufgaben der NATO in diesem institutionellen Umfeld. Die Ergebnisse dieser Studie deuten darauf hin, dass es einen Zusammenhang zwischen der sukzessiven Klärung dieser Grundsatzfragen und einer abnehmenden Politisierung im innenpolitischen Kontext seit Ende der 1990er Jahre gibt. Während diese Politisierung sich im Bereich des Krisenmanagements auch auf die Parteienlandschaft sowie auf die weitere öffentliche Debatte erstreckte, blieb die Auseinandersetzung über die erste NATO-Osterweiterung weitgehend auf einen engeren Kreis von Fachpolitikern, hohen Beamten und Experten begrenzt. Die jüngeren Entwicklungen im Untersuchungszeitraum, d.h. die zweite NATO-Osterweiterung sowie die Transformation des Bündnisses nach dem 11. September 2001, vollzogen sich hingegen fast ohne erkennbare Differenzen zwischen den zuständigen Ministerien. Im Falle der zweiten Osterweiterung gingen die bescheidenen Ansätze einer fundierten Debatte eher vom Bundestag und von den Oppositionsparteien als von der Regierung aus. Erst in jüngster Zeit zeichnet sich eine erneute Politisierung in der Frage ab, inwiefern die Bundesrepublik Deutschland die militärischen Dimensionen des globalen Krisenmanagements und des Antiterrorkampfes weiter mittragen soll, um die Kohärenz des euroatlantischen Bündnisses mit den USA zu erhalten.

Nachdem nun die Ergebnisse der Studie hinsichtlich des Gestaltungswillens sowie des zugrunde liegenden Funktionsverständnisses zusammengefasst wurden, soll noch auf die Frage eingegangen werden, inwiefern sich der funktionale Institutionalismus als adäquater Rahmen zur Analyse der deutschen NATO-Politik erwiesen hat. Handelte die Bundesrepublik Deutschland eigennützig, instrumentell und entsprechend der eigenen Kosten-Nutzen Erwägungen und griff sie selektiv auf institutionelle Alternativen zurück? Wie steht es also um den Automatismus des deutschen Multilateralismus und welche Schlussfolgerungen lassen sich daraus für die Zukunft der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik und für den weiteren Transformationsprozess der Allianz ziehen?

Die Ergebnisse der Arbeit verdeutlichen, dass der funktionale Institutionalismus als heuristisches Analyseinstrument geeignet ist, um neue Perspektiven auf die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik zu eröffnen, die in einigen wichtigen Punkten über die bisherige Forschung hinausweisen. So hat die bisher zu beobachtende Verengung interessenbasierter Perspektiven auf die Theorie des Neorealismus und die dichotome Gegenüberstellung mit konstruktivistisch-wertorientierten Ansätzen dazu geführt, dass die rationale Interessenorientierung der deutschen Sicherheitspolitik nach 1990 vernachlässigt wurde. Der Institutionalismus geht über Aspekte des Sicherheits- und Machtstrebens hinaus und betrachtet Einflusswahrung in multilateralen Zusammenhängen als ein eigenständiges Interesse staatlicher Politik. Die Analyse hat gezeigt, dass gerade dieses Motiv in einigen Bereichen zentral für die Erklärung des deutschen Gestaltungswillens in der NATO war. Es entspricht auch der funktionalistisch-institutionalistischen Perspektive, dass die deutsche Sicherheitspolitik das Menü der ihr zur Verfügung stehenden institutionellen Handlungskontexte in spezifischen Entscheidungssituationen auch selektiv nutzte. So ergab die Untersuchung der beiden Osterweiterungen, dass die NATO aus deutscher Sicht vor allem eine Funktion des europäischen Integrationsprozesses erfüllte. In dem Maße, in dem das Bündnis zwischen der ersten und der zweiten Erweiterungsrunde seine komparativen Vorteile – beispielsweise die Möglichkeit einer schnelleren und weniger schwierigen Erweiterung als dies zunächst für die EU galt – einbüßte, verlagerte sich der Gestaltungswille der deutschen Politik zunehmend von der NATO in den EU-Kontext. Ähnliche selektive Elemente der deutschen Politik ließen sich auch im Prozess der NATO-Transformation nach dem 11. September 2001 beobachten. Die veränderten Sicherheitsperzeptionen führten gemeinsam mit dem Ziel, den Zusammenhalt des transatlantischen Bündnisses zu erhalten, zur militärischen Beteiligung Deutschlands im Kampf gegen den Terrorismus. Dagegen führte die Ablehnung militärischer Präventivschläge und die Enttäuschung über den amerikanischen Unilateralismus zur aktiven Oppositionspolitik der Bundesregierung während der Irak-Krise, zur Inkaufnahme einer nachhaltigen Schädigung der NATO und schließlich zur Lancierung deutsch-französischer Initiativen zur Stärkung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Diese selektiven Elemente der deutschen Institutionenpolitik wurden in der bisherigen Forschung nur unzureichend thematisiert. Sie deuten zugleich darauf hin, dass eine automatische Unterstützung multilateraler Kooperation keinesfalls die Regel in der deutschen Sicherheitspolitik sein muss – und nach den Ergebnissen dieser Arbeit auch nicht ist. Dies gilt im Zusammenhang mit der NATO insbesondere für den Fall, dass die USA die schrittweise Lockerung ihrer Verankerung im Bündnis weiter fortsetzen werden.

Gleichzeitig wurde deutlich, dass die deutsche NATO-Politik trotz ihrer selektiven Elemente nur eingeschränkt einem wirklich *rationalen* und *instrumentellen* Verständnis folgte, wie dies von der institutionalistischen Theorie unterstellt wird. Zum einen waren, wie gezeigt wurde, die unterstellten Sicherheits- und Einflussmotive nur teilweise handlungsleitend. Das Sicherheitsinteresse war in fast allen untersuchten Bereichen bedeutungslos, während die Analyse der drei Dimensionen von Einflusspolitik zu einem abgestuften Ergebnis führte. Die deutsche Politik strebte in keinem der untersuchten Reformfelder nach Dominanz der Ressourcen und Prozesse innerhalb der Sicherheitsinstitution NATO (*control over resources*). Dafür gibt es weder im Handeln noch in der politischen Rhetorik Hinweise. Zudem stellte die Bundesrepublik Deutschland zu keinem Zeitpunkt – auch nicht auf dem Höhepunkt des transatlantischen Zerwürfnisses 2002/2003 – ihre Mitgliedschaft in der Allianz zur Disposition. Nach der institutionalistischen Theorie wäre dies jedenfalls bei entsprechendem Kosten-/Nutzenkalkül eine realistische Option staatlicher Politik. Der Streit um die Verteidigungsplanungen für die Türkei im Januar und Februar 2003 markierte in dieser Hinsicht einen bis dahin einzigartigen Vorgang in der deutschen NATO-Politik, da die Bundesregierung erstmals mit einer Einschränkung ihrer Mitwirkung an den zentralen Bündisaufgaben drohte, um politische Ziele zu erreichen. Bisher ist ein solches Verhalten jedoch der Einzelfall geblieben. Auch wurde der Weg unilateraler oder bilateraler Politikalternativen von den deutschen Akteuren aus historischen Gründen bisher nur in Einzelfällen erwogen, wie z.B. während der Irak-Krise im Zusammenhang mit der Achse Berlin-Moskau-Paris. Ob diese geschilderten Einzelfälle zusammen mit dem zunehmenden Rückgriff auf *ad hoc* Kooperationszusammenhänge außerhalb der etablierten Institutionen Anzeichen für eine Rationalisierung der deutschen Politik in den euro-atlantischen Institutionen darstellen, lässt sich noch nicht abschließend beurteilen. Bislang jedenfalls wurde die multilaterale Einbindung Deutschlands in die NATO nicht bis zur letzten Konsequenz rational hinterfragt. Darüber hinaus lieferte die Untersuchung der drei zentralen Bereiche des NATO-Transformationsprozesses nur wenige Belege für eine sorgfältige Abwägung der Kosten und Nutzen unterschiedlicher Handlungsoptionen durch die sicherheitspolitischen Akteure in Deutschland. Auch dies wäre aus der theoretischen Perspektive des funktionalen Institutionalismus eigentlich zu erwarten gewesen. Das fast völlige Ausbleiben einer differenzierten Kosten- und Nutzendebatte sowohl in der Regierung als auch im Parlament während der beiden Erweiterungsrounden der NATO ist das deutlichste Beispiel hierfür.

Die Ergebnisse dieser Arbeit werfen auch ein neues Licht auf die im 1. Kapitel angesprochenen Widersprüche der deutschen Sicherheitspolitik – zwischen den weitgehenden *politischen*

Verpflichtungen der Bundesrepublik im Rahmen der euro-atlantischen Sicherheitsinstitutionen einerseits und der oft mangelhaften materiellen Umsetzung der *militärischen* Konsequenzen aus diesen Verpflichtungen andererseits. Die Allokation materieller Ressourcen auf nationalstaatlicher Ebene spiegelt politische Prioritätensetzungen von Regierung und Parlament unter den Bedingungen finanzpolitischer Zwänge wider. In diesem Sinne bedeutet die oft als mangelhaft kritisierte finanzielle Ausstattung der Bundeswehr nicht einfach nur einen fehlenden politischen Willen oder gar Fahrlässigkeit gegenüber den deutschen Streitkräften, sondern sie bedeutet eben auch eine spezifische politische Prioritätensetzung und – in der Terminologie dieser Arbeit – ein spezifisches Verständnis gegenüber den Funktionen internationaler Kooperation.

Der Umstand, dass für die Bundesregierungen unterschiedlicher *Couleur* nicht die militärische Interventionsfähigkeit zur Wahrung von Sicherheitsinteressen im Vordergrund stand, hatte notwendigerweise auch Folgen für das Aufgabenspektrum der Bundeswehr. Diese funktionierte aus Sicht der Bundesregierungen primär als *Integrationsinstrument* kooperativer Sicherheit, um die politischen und ökonomischen Transformationsprozesse in Mittelost- und Osteuropa sowie den europäischen Integrationsprozess voranzutreiben. Vor diesem Hintergrund scheint erklärbarer, warum die Bundesregierungen sich zwar politisch zu militärischen Transformationsleistungen und Ressourcenerhöhungen verpflichtet haben, um so die euro-atlantischen Institutionen funktionsfähig zu halten, und warum sie dennoch so wenig politischen Willen bei der Umsetzung der militärischen Vorgaben an den Tag legten.

Um diesen Zusammenhang richtig zu verstehen, muss klar sein, dass es trotz spezifischer Prioritätensetzungen einen engen Zusammenhang zwischen militärischer Interventionsfähigkeit und kooperativer Sicherheit gibt. Erstens besteht dieser in Gestalt der amerikanischen Politik. Die Regierungen in Washington haben wiederholt deutlich gemacht, dass sie die Vitalität der NATO *in allen ihren Funktionen* auch von einem substantiellen Verteidigungsbeitrag Deutschlands und Europas abhängig machen. Damit wurde der militärische Beitrag zu einer wesentlichen Einflussressource im Zusammenhang transatlantischer Politik. Zweitens haben auch die Akteure der deutschen Sicherheitspolitik im Laufe der 1990er Jahre gelernt, dass die militärische Absicherung eine Voraussetzung für die Entstehung kooperativer Politikstrukturen sein kann und das umgekehrt militärische Risiken entstehen können, welche die etablierten Kooperationszusammenhänge in Europa in Frage stellen. Dies gilt insbesondere für die Jugoslawienkriege. Drittens lässt sich die Aufrechterhaltung nationaler Streitkräfte und multinationaler Verbände nicht ausschließlich mit deren integrativen Leistungen zwischen den beteiligten Ländern legitimieren. Streitkräfte brauchen als Existenzberechtigung stets auch eine

Aufgabe, die nur sie erfüllen können. Und dies bleibt in letzter Konsequenz trotz aller Veränderungen in der europäischen und internationalen Sicherheitspolitik die Fähigkeit zur Ausübung militärischen Zwangs.

Damit verliert die deutsche Sicherheitspolitik nicht ihre Ambivalenz, auch wenn diese Ambivalenz nun in einem etwas anderen Licht und damit auch ein wenig verständlicher erscheint. Der Widerspruch besteht schon deshalb fort, weil jede Bundesregierung aufgrund der genannten Zusammenhänge stets auch die integrativen Funktionen der Sicherheitsinstitution NATO gefährdet, wenn sie die mit den Partnern gemeinsam beschlossenen militärischen Funktionen und Missionen durch unzureichende materielle Unterstützung in Frage stellt. Es ist allerdings leichter, auf internationaler Ebene materielle Verpflichtungen einzugehen, als diese dann auch innenpolitisch durchzusetzen. Dies gilt auch für die internationalen Ordnungsaufgaben. Hier zeigte die deutsche Politik einen sehr hohen außenpolitischen Gestaltungswillen, der sich vor allem im langfristigen politischen Engagement in den Ländern des Westlichen Balkans sowie im politischen und ökonomischen Wiederaufbau in Afghanistan ausdrückt. Es gehört somit weiterhin zu den zentralen Anforderungen an eine *gute* Sicherheitspolitik, die Widersprüchlichkeiten zwischen internationalen Verpflichtungen und unzureichender materieller Umsetzung auch innenpolitisch besser zu vermitteln und so weit wie möglich abzubauen.

7.2 Ausblick

Welche Schlussfolgerungen lassen sich nun aus den Ergebnissen dieser Arbeit für die Perspektiven der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik in den nächsten Jahren und für den weiteren Transformationsprozess der Allianz ziehen? Betrachtet man zunächst den Transformationsprozess der NATO, so hat der institutionalistische Analyserahmen den Blick dafür geschärft, dass multilaterale Institutionen weder ein Selbstzweck noch ein Selbstläufer sein können. Selbst im Fall der Bundesrepublik Deutschland, der unter allen Mitgliedstaaten wohl die stärkste Prädisposition zugunsten multilateraler Zusammenarbeit unterstellt werden kann, ließen sich im Untersuchungszeitraum deutliche Anzeichen für eine institutionelle Selektivität nachweisen, die tendenziell sogar zugenommen hat. Wenn die euro-atlantischen Institutionen die ihnen von den Mitgliedstaaten zugewiesenen Funktionen nicht mehr erfüllen oder wenn die jeweiligen Funktionsverständnisse der Mitgliedstaaten zu weit divergieren, dann wird ihnen über kurz oder lang die nötige politische und materielle Unterstützung entzogen werden. Vieles spricht dafür, dass disfunktionale Institutionen nicht einfach mit einem Schlag verschwinden, sondern dass es sich vielmehr um einen schleichenden Aushöhlungsprozess han-

delt. Bisher gibt es in der Forschung unterschiedliche Auffassungen darüber, ob die NATO sich bereits in einem solchen Prozess befindet.

In jedem Fall muss der politische Prozess der NATO-Transformation als ein ständiger Versuch des Ausgleichs und der Kompromissuche vor dem Hintergrund unterschiedlicher nationaler Funktionsverständnisse verstanden werden. Nur wenn es gelingt unterschiedliche nationale Vorstellungen über die zentralen Zukunftsaufgaben des atlantischen Bündnisses in Einklang zu bringen, hat dieses Bündnis auch eine Zukunft. Nichts anderes bedeutete der *Atlantic Bargain* in der NATO seit den 1950er Jahren, den G. John Ikenberry und andere ausführlich beschrieben haben. Nach der Logik dieses *Bargains* akzeptierten die USA die Einhegung ihrer Macht durch Einbindung in multilaterale Institutionen – nicht nur im sicherheits- sondern auch im wirtschaftspolitischen Bereich – und eröffneten den Europäern entsprechende Mitsprachemöglichkeiten. Im Gegenzug akzeptierten diese den amerikanischen Führungsanspruch im westlichen Lager und damit auch die militärisch-strategischen Vorgaben der amerikanischen Führungsmacht.¹⁶¹⁶ In den ersten Jahren des neuen Millenniums konnte diese Kompromissleistung hingegen nicht mehr erbracht werden und erst in jüngster Zeit wurden die entsprechenden Bemühungen zwischen den transatlantischen Partnern unter dem Stichwort des strategischen Dialogs wieder verstärkt. Auch die deutsche Bündnispolitik der Großen Koalition unter Führung von Bundeskanzlerin Angela Merkel zielte seit Ende 2005 auf die Wiederherstellung der Dialog- und Konsultationsfunktion der NATO ab. Deutlich wurde dieses Bemühen beispielsweise in der umstrittenen Frage des Aufbaus einer amerikanischen Raketenabwehr in Polen und der Tschechischen Republik und in den internationalen Bemühungen, ein iranisches Atomwaffenprogramm langfristig zu verhindern.

Betrachtet man die Perspektiven der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik, so lassen sich insbesondere zwei wesentliche Schlussfolgerungen aus dieser Arbeit ziehen. Zum einen kann gegenüber all jenen Entwarnung gegeben werden, die einen neuen deutschen Militarismus oder eine neue Tendenz zur Großmannssucht befürchten. Zwar hat sich die deutsche Sicherheitspolitik in quantitativer und qualitativer Hinsicht grundlegend gewandelt und gerade in ihrer militärischen Dimension viele ihrer früheren Beschränkungen aufgegeben. Tatsächlich ist die Bundeswehr heute eine „Armee im Einsatz“ für die politisch auch die Beteiligung an einem Kampfeinsatz kein generelles Tabu mehr darstellt. Auch in anderer Hinsicht wurden wichtige Veränderungen identifiziert. So hat die deutsche Sicherheitspolitik im Kosovo 1998 und 1999 erstmals selbst die Androhung und schließlich Anwendung militärischen Zwangs

¹⁶¹⁶ Ikenberry, Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of American Postwar Order sowie Neuss, Beate (2001), „Benign Hegemonic Power: A Means of Refashioning Western Europe in the Image of the United States?“ in: *Amerikastudien* 46(4), S.453-556.

befürwortet, um politische Ziele zu erreichen. Das gleiche gilt auch für die prinzipielle Anerkennung der Notwendigkeit, internationalen Normen im Bereich der Rüstungskontrolle auch mittels politischen, ökonomischen und militärischen Drucks Geltung zu verschaffen. Zudem mag – paradoxerweise gleichzeitig – zutreffen, dass die Bundesrepublik Deutschland außenpolitisch auch eine „unsichere Macht“ geworden ist, indem sie in einem schwierigeren internationalen Umfeld einen Teil ihrer materiellen Gestaltungsmacht eingebüßt hat.

Dennoch hat die Untersuchung der deutschen NATO-Politik seit dem Ende des Kalten Krieges gezeigt, wie bemerkenswert konstant ihr Funktionsverständnis gegenüber der Sicherheitsinstitution NATO bisher geblieben ist. Trotz aller innenpolitischen und internationalen Veränderungen betrachtete sie das Bündnis weiterhin nicht als ein Instrument militärischer Interventionsfähigkeit, sondern vor allem als ein Instrument kooperativer Sicherheit in Europa. Die Diskussionen im Bündnis über die strategische Ausrichtung des internationalen Afghanistan-Engagements und über die militärische Lastenteilung unter den Bündnispartnern seit dem Amtsantritt der Großen Koalition belegt dieses deutsche Funktionsverständnis einmal mehr. Berlin sah sich spätestens seit der Verschlechterung der Sicherheitslage am Hindukusch Ende 2005 verstärkt dem Druck der USA und anderer Bündnispartner ausgesetzt, sich nicht nur am Wiederaufbau im relativ ruhigen Norden Afghanistans, sondern auch an den Kampfeinsätzen im unruhigen Süden direkt zu beteiligen und auch ansonsten die Mandatsbeschränkungen für das deutsche Kontingent zu lockern (*national caveats*).¹⁶¹⁷ Während der internationale Druck auf Deutschland in Richtung eines größeren militärischen Engagements zunahm, wuchs auch der innenpolitische Widerstand gegen eine solche Ausweitung. Bisher lehnte die Bundesregierung die dauerhafte Stationierung deutscher Soldaten im Süden kategorisch ab. In Afghanistan, so Verteidigungsminister Jung, „liegt der Schlüssel zum Erfolg nicht darin, den wachsenden Widerstand im Süden und Osten mit immer mehr NATO-Truppen niederzukämpfen.“¹⁶¹⁸ Die andauernden internationalen Debatten über das Afghanistan-Engagement verdeutlichen, dass es innerhalb der NATO nach wie vor keine einheitliche Strategie für die dauerhafte Befriedung, nachhaltige Entwicklung und den Aufbau funktionierender staatlicher Institutionen in dem Land gibt.

Die zweite Schlussfolgerung für die Perspektiven der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik lautet, dass vor dem Hintergrund des spezifischen deutschen Funktionsverständnisses nicht

¹⁶¹⁷ Vgl. Tagesschau.de (8.9.2006), Druck auf Deutschland wächst, <http://www.tagesschau.de>, (letzter Zugriff am 10.12.2007); Weekly Digest Foreign Policy in Focus (15.11.2006), German Government Deflects NATO-Request to Send Troops to Southern Afghanistan, <http://www.deutsche-aussenpolitik.de>, (letzter Zugriff am 10.12.2007).

¹⁶¹⁸ Namensbeitrag von Verteidigungsminister Franz-Josef Jung in: FAZ (28.11.2006), Niederkämpfen allein reicht nicht.

von einem reflexiven oder automatischen Multilateralismus ausgegangen werden kann. Die deutsche Sicherheitspolitik hat zu keinem Zeitpunkt ihre multilaterale Einbindung grundsätzlich in Frage gestellt. Sie hat aber gezeigt, dass der Grad ihrer Unterstützung für alternative institutionelle Kontexte, die ähnliche oder gleiche Funktionen erfüllen, durchaus selektiv sein kann. Entsprechende Anzeichen gab es im Zusammenhang mit der zweiten Osterweiterung der Allianz sowie mit der graduellen Verlagerung diplomatischer Initiativen von der NATO in Richtung einer Stärkung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik als Folge des transatlantischen Zerwürfnisses um die Irak-Politik der Bush-Administration.

Ebenso wenig wie die NATO im Falle ihrer andauernden Disfunktionalität einfach mit einem Schlag von der Bildfläche verschwände, würde die Bundesrepublik Deutschland im Falle der andauernden Missachtung ihrer Interessen einfach aus dem Bündnis austreten. Sie würde vielmehr ihre Unterstützung und materiellen Beiträge reduzieren und schrittweise in einen anderen institutionellen oder informellen Kontext verlagern. Die Große Koalition hat sich ab Herbst 2005 wieder stärker der NATO zugewandt als dies für die letzten Jahre der Schröder-Regierung galt. Auch sie verknüpft dies jedoch mit hohen Erwartungen an die Bereitschaft der amerikanischen Politik, die europäischen Verbündeten in Fragen des gemeinsamen Interesses zu informieren und zu konsultieren. Im Koalitionsvertrag zwischen SPD, CDU und CSU vom November 2005 heißt es: „Die NATO ist *der stärkste Anker* unserer Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Wir setzen uns dafür ein, dass die Atlantische Allianz zum zentralen Ort des transatlantischen sicherheitspolitischen Dialogs wird, an dem die transatlantischen Partner ihre strategischen Vorstellungen gleichberechtigt konsultieren und koordinieren.“¹⁶¹⁹ Das gestärkte Interesse der neuen Bundesregierung am Bündnis kam auch darin zum Ausdruck, dass Merkel während der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2006 vorschlug, die NATO-Partner mögen bis 2009 zum 60. Jahrestag der Unterzeichnung des Washingtoner Vertrages eine Überarbeitung des strategischen Bündnisbegriffs anstreben.¹⁶²⁰ Unabhängig davon, ob dieses Ziel erreicht wird oder nicht: Die Zukunft der Nordatlantischen Allianz hängt auch von der weiterhin *aktiven* Unterstützung der deutschen Sicherheitspolitik ab, nicht nur von ihrer passiven Teilnahme an den transatlantischen Zusammenhängen.

¹⁶¹⁹ Christlich Demokratische Union; Christlich Soziale Union und Sozialdemokratische Partei Deutschlands (11.11.2005), *Gemeinsam für Deutschland - mit Mut und Menschlichkeit*. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin, S.152 (eigene Hervorhebung).

¹⁶²⁰ Vgl. *Weekly Digest Foreign Policy in Focus* (9.2.2006), Munich Security Conference: Merkel Calls for Stronger NATO Role, <http://www.deutsche-aussenpolitik.de>, (letzter Zugriff am 5.12.2007).

8 Wissenschaftlicher Anhang

8.1 Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
a.D.	außer Dienst
ABC-Waffen	Atomare, Biologische oder Chemische Waffen
ACLANT	Allied Command Atlantic
ACO	Allied Command Operations
ACT	Allied Command Transformation
ActOrd	Activation Order
AFSOUTH	Allied Forces Southern Europe
AICGS	American Institute for Contemporary German Studies
ANA	Afghan National Army
ARRC	Allied Rapid Reaction Corps
AWACS	Airborne Warning and Control System
BIOst	Bundesinstitut für Ostwissenschaftliche und Internationale Studien
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMZ	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BRJ	Bundesrepublik Jugoslawien
C ³ I	Command, Control, Communication, Intelligence
CBO	Congressional Budget Office
CDU	Christlich-Demokratische Union
CENTCOM	Central Command der US-Streitkräfte
CJTF	Combined Joint Task Forces
CMX	Crisis Management Exercise
CNN	Cable News Network
ConOps	Contingency Operations
CPI	Counter Proliferation Initiative
CRS	Congressional Research Service
CSFR	Tschechoslowakei
CSU	Christlich-Soziale Union
DCI	Defense Capabilities Initiative
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DGAP	Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik
DGP	Defense Group on Proliferation
DPC	Defence Planning Committee
DM	Deutsche Mark
Dpa	Deutsche Presse-Agentur
DPC	Defence Planning Committee
D-SACEUR	Deputy Supreme Allied Commander Europe
EAPC	Euro-Atlantic Partnership Council
ECR	Electronic Combat Reconnaissance
EG	Europäische Gemeinschaften
ERRF	European Rapid Reaction Force

ESVI	Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EZB	Europäische Zentralbank
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
FR	Frankfurter Rundschau
FRG	Federal Republik of Germany
FT	Financial Times
FTD	Financial Times Deutschland
G-7	Gruppe der sieben führenden Industriestaaten
G-8	Gruppe der sieben führenden Industriestaaten plus Russland
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union
GG	Grundgesetz
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HLG	High Level Group
HSFK	Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung
IAEA	International Atomic Energy Agency
ICI	Istanbul Cooperation Initiative
IFOR	Implementation Force
IHT	International Herald Tribune
IISS	International Institute for Strategic Studies
INF	Intermediate-Range Nuclear Forces
INSS	Institute for National Strategic Studies
ISAF	International Security Assistance Force
ISIS	International Security Information Service
ISR	Intelligence, Surveillance and Reconnaissance
KFOR	Kosovo Force
KMNB	Kabul Multinational Brigade
KPdSU	Kommunistische Partei der Sowjetunion
KSK	Kommando Spezialkräfte
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
KVM	Kosovo Verification Mission
LANCENT	Land Forces Central Europe
LRINF	Long-Range Intermediate-Range Nuclear Forces
MAP	Membership Action Plan
MBFR	Mutual and Balanced Force Reductions
MC	Military Committee
MEADS	Medium Extended Air Defence System
MLF	Multilateral Nuclear Force
MNC	Major NATO Command/ Commander
MRBM	Medium-Range Ballistic Missiles
MVW/WMD	Massenvernichtungswaffen/ Weapons of Mass Destruction
NAC	North Atlantic Council
NAKR	Nordatlantischer Kooperationsrat
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NBC Weapons	Nuclear, Biological or Chemical Weapons
NMD	National Missile Defense
NPG	Nukleare Planungsgruppe

NPT/NVV	Non-Proliferation Treaty/Nuklearer Nichtverbreitungsvertrag
NRF	NATO Response Force
NSS	National Security Strategy
NYT	New York Times
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OEF	Operation Enduring Freedom
OHR	Office of the High Representative
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PCC	Prague Capabilities Commitment
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
PfP	Partnership for Peace
PIF	Peace Implementation Force
PRT	Provincial Reconstruction Team
PSI	Proliferation Security Initiative
RAC-North	Regional Area Command North
RECCE	Reconnaissance
RRF	Rapid Reaction Force
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe
SACLANT	Supreme Allied Commander Atlantic
SALT	Strategic Arms Limitation Talks
SCG	Special Consultative Group
SEAD	Suppression of Enemy Air Defenses
SFOR	Stabilization Force
SGP	Senior Political-Military Group on Proliferation
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
SMI	Security Management Institution
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SRINF	Short-Range Intermediate-Range Nuclear Forces
STANAVFORMED	Standing Naval Force Mediterranean
START	Strategic Arms Reduction Talks
SU	Sowjetunion
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
SZ	Süddeutsche Zeitung
UCK	Ushtria Clirimtare e Kosoves (Kosovo-Befreiungsarmee)
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UNMOVIC	United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission
UNOSOM	United Nations Operation in Somalia
UNPREDEP	United Nations Preventive Deployment Force
UNPROFOR	United Nations Protection Force
USA	United States of America
VKSE	Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa
VN	Vereinte Nationen
VNSR	Sicherheitsrat der Vereinten Nationen
VPR	Verteidigungspolitische Richtlinien
WEU	Westeuropäische Union

8.2 Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

Tabelle 1:	Ausprägungen des sicherheitspolitischen Gestaltungswillens	S.16
Tabelle 2:	Typologie institutioneller Funktionen	S.87
Tabelle 3:	Spektrum der Kosten- und Nutzenkategorien der NATO-Osterweiterung aus Sicht der alten Mitgliedstaaten	S.147
Abbildung 1:	Darstellung des institutionalistischen Kernarguments	S.79
Abbildung 2:	Typologie institutioneller Funktionen	S.86

8.3 Verzeichnis der Interviewpartner (Name, Funktionen, Ort und Datum des Interviews)

Dr. Günther Altenburg

2001-2005 Beigeordneter Generalsekretär der NATO für politische Angelegenheiten und Sicherheitspolitik; Botschafter a.D.

Bonn, 23. Juni 2006

Hartmut Bagger

1996-1999 Generalinspekteur der Bundeswehr; General a.D.

Meckenheim, 12. Mai 2006

Joachim Bitterlich

1993-1998 Leiter der Abteilung für Außen- und Sicherheitspolitik sowie wirtschaftliche Beziehungen im Bundeskanzleramt; in dieser Zeit außenpolitischer Berater von Bundeskanzler Helmut Kohl; 1998-1999 Ständiger Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei der NATO; Botschafter a.D.

Paris, 7. Juni 2006

Franz H.U. Borkenhagen

2002 - 2005 Leiter des Planungsstabes im Bundesverteidigungsministerium

Berlin, 8. Juni 2006

Ulrich Brandenburg

1995-1999 Abteilung für Politische Fragen im Internationalen Stab der NATO; 1999-2001 Leiter des Referats 201 (NATO) im Auswärtigen Amt; 2003 - Stellvertretender Politischer Direktor im Auswärtigen Amt

Berlin, 20. September 2005

Ekkehard Brose

1996-2000 stellvertretender Büroleiter des NATO-Generalsekretärs; 2003-2004 Referatsleiter Verteidigungs- und Sicherheitspolitik in der politischen Abteilung im Auswärtigen Amt

Berlin, 9. Juni 2006

Peter Heinrich Carstens
1993-1998 *Chief of Staff* beim NATO-Oberbefehlshaber Europa (SACEUR), General a.D.
Koblenz, 7. Oktober 2005

Hans Frank
1994-1999 Stellvertretender Generalinspekteur der Bundeswehr; 1999-2004 Präsident der Bundesakademie für Sicherheitspolitik; Vizeadmiral a.D.
Meckenheim, 21. Oktober 2005

Klaus-Willy Gauchel
2000-2004 Abteilungsleiter Militärpolitik an der deutschen NATO-Vertretung in Brüssel;
Brigadegeneral a.D.
Berlin, 22. September 2005

Volker Heise
1994-1997 *Strategic Policy and Concepts Branch* im Internationalen Militärstab der NATO;
1998-2003 Referatsleiter Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Bundesverteidigungsministerium
Berlin, 20. September 2005

Walter Jertz
1995 -1996, Befehlshaber über alle im ehemaligen Jugoslawien zur Friedenssicherung eingesetzten deutschen Luftwaffenkräfte; Generalleutnant a.D.
Bonn, 11. Oktober 2005

Klaus Kleffner
1999-, *Head Defence Capabilities Section* im Internationalen Militärstab der NATO
Brüssel, 28. Oktober 2005

Frank Kupferschmidt
2000 bis 2004 Leiter des NATO-Referats im Bundesverteidigungsministerium
Berlin, 20. September 2005

Harald Kujat
2000-2002 Generalinspekteur der Bundeswehr; 2002-2005 Vorsitzender des NATO-Militärausschusses; General a.D.
Berlin, 9. Juni 2006

Gebhardt von Moltke
1991-1997 Beigeordneter Generalsekretär der NATO für politische Angelegenheiten; 1999-2003 Ständiger Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei der NATO; Botschafter a.D.
Berlin, 21. September 2005

Klaus Naumann
1991-1996 Generalinspekteur der Bundeswehr; 1996-1999 Vorsitzender des NATO-Militärausschusses; General a.D.
Berlin, 22. September 2005

Dr. Klaus Olshausen

1999 Stellvertretender Kommandeur der *Kosovo Force* (KFOR); 2000-2005 Militärischer Vertreter des Bundesrepublik Deutschland im NATO-Militärausschuss, bei der Westeuropäischen Union und bei der EU; Generalleutnant a.D.

Meckenheim, 23. Juni 2006

Jonathan Parish

NATO-Abteilung für Politische Angelegenheiten und Sicherheitspolitik, Referat Politische Planung

Brüssel, 2. Juni 2006

Eberhart Pohl

1992-1996 Politischer Botschaftsrat an der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der NATO; 1996-2000 Stellvertretender Leiter des Referats für Grundsatzfragen der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik im Auswärtigen Amt; 2004 Leiter dieses Referats

Berlin, 23. September 2005

Dr. Klaus Reinhardt

1999-2000 Befehlshaber der *Kosovo Force* (KFOR), General a.D.

Bonn, 11. Oktober 2005

Dr. Rüdiger Reyels

2003 – 2006 Ständiger Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei der NATO; Botschafter

Brüssel, 2. Juni 2006

Herrmann von Richthofen

1993-1998 Ständiger Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei der NATO; Botschafter a.D.

Berlin, 21. September 2005

Dr. Henning Riecke

1994-1999 Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Arbeitsstelle Transatlantische Außen- und Sicherheitspolitik der Freien Universität Berlin; seit 2000 Programmleiter für Europäische Außen- und Sicherheitspolitik bei der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik.

Berlin, 23. September 2005

Michael Rühle

Leiter des Planungsreferats der Politischen Abteilung der NATO

Brüssel, 28. Oktober 2005

Darf nicht zitiert werden

Dr. Walther Stützle

1998-2002 Staatssekretär im Bundesverteidigungsministerium

Berlin, 9. Juni 2006

Klaus Wiesmann

1995-2000 Militärischer Vertreter des Bundesrepublik Deutschland im NATO-Militärausschuss, bei der Westeuropäischen Union und bei der EU, General.a.D.

Meckenheim, 21. Oktober 2005

Roberto Zadra
Stellvertretender Leiter des Zentrums für Massenvernichtungswaffen bei der NATO (*NATO Weapons of Mass Destruction Centre*)
Brüssel, 2. Juni 2006

8.4 Literatur- und Quellenverzeichnis

8.4.1 Offizielle Dokumente und Reden

- Auswärtiges Amt (ohne Datum), Afghanistan-Konferenz 'UN Talks on Afghanistan', Bonn, November 2001, <http://www.auswaertiges-amt.de>, (letzter Zugriff am 10.7.2006).
- Auswärtiges Amt (ohne Datum), Das Engagement Deutschlands in Afghanistan – Stabilität und Aufbau, <http://www.auswaertiges-amt.de>, (letzter Zugriff am 10.7.2006).
- Baker, James und Genscher, Hans-Dietrich (10.5.1991), US-German views on the new European and trans-atlantic architecture – statements by Secretary of State James Baker and Foreign Minister Hans-Dietrich Genscher on May 10, 1991 – transcript, <http://findarticles.com>, (letzter Zugriff am 7.8.2007).
- Boutros-Ghali, Boutros (1992), Agenda für den Frieden. Vorbeugende Diplomatie, Friedenssicherung und Friedenssicherung, Bonn, Vereinte Nationen.
- Bundesministerium der Verteidigung (ohne Datum), Chronologie des Einsatzes in Afghanistan (ISAF), <http://www.einsatz.bundeswehr.de>, (letzter Zugriff am 10.7.2006).
- Bundesministerium der Verteidigung (10.8.2004), Grundzüge der Konzeption der Bundeswehr, Berlin.
- Bundesministerium der Verteidigung (26.11.1992), Verteidigungspolitische Richtlinien 1992, Bonn.
- Bundesministerium der Verteidigung (21.5.2003), Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung, Berlin.
- Bundesministerium der Verteidigung (5.4.1994), Weißbuch 1994. Weißbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr, Bonn.
- Bundespresseamt (18.5.2004), Bundeskanzler sieht NATO-Einsatz im Irak skeptisch, <http://www.bundesregierung.de>, (letzter Zugriff am 26.6.2004).
- Bundespresseamt (7.2.2004), Fischer: Tiefe Skepsis über etwaige NATO-Beteiligung im Irak, <http://www.bundesregierung.de>, (letzter Zugriff am 23.3.2004).
- Bundesregierung (15.2.2006), Bericht der Bundesregierung (offene Fassung) gemäß Anforderung des Parlamentarischen Kontrollgremiums vom 25. Januar 2006 zu Vorgängen im Zusammenhang mit dem Irakkrieg und der Bekämpfung des Internationalen Terrorismus, Berlin.
- Bundesregierung (25.8.1994), „Deutsch-russisches Memorandum über die Unterbindung des illegalen Umgangs mit Nuklearmaterial,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1994(75), S.709.
- Bundesregierung (4.10.1993), „Erklärung zur Staatskrise in Rußland vom 4. Oktober 1993,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1993(82), S.944.
- Bundesregierung (25.2.2003), Memorandum von Deutschland, Frankreich und der Russischen Föderation zur Lage im Irak, Berlin.
- Bundesverfassungsgericht (12.7.1994), „Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994,“ in: Europa-Archiv 49(15), S.D427-D31.
- Bush, George W. (29.1.2002), The President's State of the Union Address, January 29, 2002, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/print/20020129-11.html>, (letzter Zugriff am 31.7.06).

- Bush, George W. (1.6.2002), President Bush Delivers Graduation Speech at West Point United States Military Academy, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/print/20020601-3.html>, (letzter Zugriff am 31.7.06).
- Cheney, Richard B. (26.8.2002), Dangers and Opportunities. Speech delivered by the vice president at the Veterans of Foreign Wars 103rd convention on August 26, 2002, <http://www.nationalreview.com/script/printpage.p?ref=/document/document082702.asp>, (letzter Zugriff am 7.8.2006).
- Christlich Demokratische Union; Christlich Soziale Union und Sozialdemokratische Partei Deutschlands (11.11.2005), Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin.
- Clinton, William Jefferson (12.1.1994), The president's news conference with Visegrad leaders in Prague – Bill Clinton's speech - Transcript, <http://findarticles.com>, (letzter Zugriff am 7.8.2007).
- Contact Group/ Office of the High Representative (29.1.1999), Chairman's Conclusions, London.
- Contact Group/ Office of the High Representative (9.3.1998), Statement on Kosovo, London.
- de Hoop Scheffer, Jaap (11.5.2005), 'Deutschland und die NATO: 1955-2020' – Rede von NATO-Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer auf der Konferenz 'NATO 2020: Kommende Bedrohungen und Herausforderungen und die Zukunft der transatlantischen Sicherheitskooperation' am 11. Mai 2005 in Berlin, <http://www.dgap.org>, (letzter Zugriff am 13.5.2005).
- Deutscher Bundestag (22.4.1999), 50 Jahre Atlantisches Bündnis. Plenarprotokoll vom 22. April 1999, Sitzung 14/35, Berlin.
- Deutscher Bundestag (13.2.2003), Abgabe einer Regierungserklärung zur aktuellen internationalen Lage in Verbindung mit dem Antrag der Abgeordneten Dr. Friedbert Pflüger, Dr. Wolfgang Schäuble, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU. Plenarprotokoll vom 13. Februar 2003, Sitzung 15/25, Berlin.
- Deutscher Bundestag (11.10.2001), Aktuelle Lage nach Beginn der Operation gegen den internationalen Terrorismus in Afghanistan. Plenarprotokoll vom 11. Oktober 2001, Sitzung 14/192, Berlin.
- Deutscher Bundestag (25.6.1997), Antrag der Abgeordneten Ludger Volmer, Angelika Beer, Winfried Nachtwei, Christian Sterzing und der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN. Die Erweiterung der NATO und eine gesamteuropäische Sicherheitsordnung, Drucksache 13/8074, Bonn.
- Deutscher Bundestag (19.4.2002), Antrag der Abgeordneten Volker Rühle, Dr. Karl-Heinz Hornhues u.a. und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Dr. Helmut Haussmann, Dr. Klaus Kinkel, Dr. Werner Hoyer und der Fraktion der FDP: Die zweite Runde der NATO-Erweiterung auch als Beitrag zur Stabilisierung Südosteuropas konzipieren, Drucksache 14/8835, Berlin.
- Deutscher Bundestag (16.11.2001), Antrag der Bundesregierung zum Streitkräfteeinsatz und zum Antrag des Bundeskanzlers gemäß Art. 68. Abs. 1 des Grundgesetzes. Plenarprotokoll vom 16. November 2001, Sitzung 14/202, Berlin.
- Deutscher Bundestag (26.6.1995), Antrag der Bundesregierung. Deutsche Beteiligung an den Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung des schnellen Einsatzverbandes im früheren Jugoslawien einschließlich der Unterstützung eines eventuellen Abzugs der VN-Friedenstruppen, Drucksache 13/1802, Bonn.
- Deutscher Bundestag (28.11.1995), Antrag der Bundesregierung. Deutsche Beteiligung an den militärischen Maßnahmen zur Absicherung des Friedensvertrages für Bosnien-Herzegowina, Drucksache 13/3122, Bonn.

- Deutscher Bundestag (12.10.1998), Antrag der Bundesregierung. Deutsche Beteiligung an den von der NATO geplanten begrenzten und in Phasen durchzuführenden Luftoperationen zur Abwendung einer humanitären Katastrophe im Kosovo-Konflikt, Drucksache 13/11469, Bonn.
- Deutscher Bundestag (7.11.2001), Antrag der Bundesregierung. Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte bei der Unterstützung der gemeinsamen Reaktion auf terroristische Angriffe gegen die USA auf Grundlage des Artikels 51 der Satzung der Vereinten Nationen und des Artikels 5 des Nordatlantikvertrags sowie der Resolutionen 1368 (2001) und 1373 (2001) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, Drucksache 14/7296, Berlin.
- Deutscher Bundestag (25.6.1997), Antrag der CDU/CSU und F.D.P. Die neue NATO als Teil der europäischen Sicherheitsarchitektur, Drucksache 13/8046, Bonn.
- Deutscher Bundestag (24.6.1997), Antrag der Fraktion der SPD. NATO-Osterweiterung, Grundakte NATO-Rußland und die Zukunft der europäischen Sicherheit, Drucksache 13/8033, Bonn.
- Deutscher Bundestag (24.4.2002), Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis90/Die Grünen: Die NATO vor der Erweiterung, Drucksache 14/8861, Berlin.
- Deutscher Bundestag (6.1.2004), Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Werner Hoyer, Daniel Bahr (Münster), Rainer Brüderle, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P., Drucksache 15/2310, Berlin.
- Deutscher Bundestag (25.4.2002), Beratung über die Anträge der Fraktion der CDU/CSU und FDP sowie der SPD und Bündnis90/Die Grünen zur zweiten Runde der NATO-Erweiterung. Plenarprotokoll vom 25. April 2002, Sitzung 14/233, Berlin.
- Deutscher Bundestag (26.6.1997), Beratung über die Anträge der Fraktion der SPD, mehrerer Abgeordneter der Gruppe der PDS, der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. sowie mehrerer Abgeordneter der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Zusammenhang mit der NATO-Osterweiterung und der europäischen Sicherheitsordnung. Plenarprotokoll vom 26. Juni 1997, Sitzung 13/184, Bonn.
- Deutscher Bundestag (30.6.1995), Deutsche Beteiligung an den Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung des schnellen Einsatzverbandes im früheren Jugoslawien einschließlich der Unterstützung eines eventuellen Abzugs der VN-Friedenstruppen. Plenarprotokoll vom 30. Juni 1995, Sitzung 13/48, Bonn.
- Deutscher Bundestag (6.12.1995), Deutsche Beteiligung an den militärischen Maßnahmen zur Absicherung des Friedensvertrages für Bosnien-Herzegowina. Plenarprotokoll vom 6. Dezember 1995, Sitzung 13/76, Bonn.
- Deutscher Bundestag (30.11.1995), Deutsche Beteiligung an den militärischen Maßnahmen zur Absicherung des Friedensvertrages für Bosnien-Herzegowina. Plenarprotokoll vom 30. November 1995, Sitzung 13/74, Bonn.
- Deutscher Bundestag (16.10.1998), Deutsche Beteiligung an den von der NATO geplanten begrenzten und in Phasen durchzuführenden Luftoperationen zur Abwendung einer humanitären Katastrophe im Kosovo-Konflikt. Plenarprotokoll vom 16. Oktober 1998, Sitzung 13/248, Bonn.
- Deutscher Bundestag (19.6.1998), Deutsche Beteiligung an der von der NATO geplanten Operation zur weiteren militärischen Absicherung des Friedensprozesses im früheren Jugoslawien über den 19. Juni 1998 hinaus (SFOR-Folgeoperation). Plenarprotokoll vom 19. Juni 1998, Sitzung 13/242, Bonn.
- Deutscher Bundestag (15.12.1994), Haushaltsgesetz 1995. Plenarprotokoll vom 15. Dezember 1994, Sitzung 13/9, Bonn.
- Deutscher Bundestag (23.4.1997), Kleine Anfrage der Abgeordneten Gernot Erler, Uta Zapf, Volker Kröning u.a. und der Fraktion der SPD vom 23. April 1997, Drucksache 13/7537, Bonn.

- Deutscher Bundestag (14.11.2001), Protokollerklärung des Bundesministers des Auswärtigen vom 14. November 2001, Drucksache 14/7447, Berlin.
- Deutscher Bundestag (19.9.2001), Terroranschläge in den USA und Beschlüsse des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen sowie der NATO. Plenarprotokoll vom 19. September 2001, Sitzung 14/187, Berlin.
- Deutscher Bundestag (22.12.2001), Beratung des Antrags der Bundesregierung. Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan auf der Grundlage der Resolution 1386 (2001), 1383 (2001) und 1378 (2001) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, Plenarprotokoll vom 22. Dezember 2001, Sitzung 14/210, Berlin.
- Deutscher Bundestag (7.3.1994), Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie der Veränderungen im militärischen Kräfteverhältnis (Jahresrüstungsbericht 1993), Sitzung 12/6985, Bonn.
- Deutscher Bundestag (26.3.1998), Zweite Beratung und Schlußabstimmung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zu den Protokollen vom 16. Dezember 1997 zum Nordatlantikvertrag über den Beitritt der Republik Polen, der Tschechischen Republik und der Republik Ungarn. Plenarprotokoll vom 26. März 1998, Sitzung 13/224, Bonn.
- Deutscher Bundestag (5.6.2003), Zweite Beratung und Schlussabstimmung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zu den Protokollen vom 26. März 2003 zum Nordatlantikvertrag über den Beitritt der Republik Bulgarien, der Republik Estland, der Republik Lettland, der Republik Litauen, Rumäniens, der Slowakischen Republik und der Republik Slowenien. Plenarprotokoll vom 5. Juni 2003, Sitzung 15/48, Berlin.
- Fischer, Joschka (28.5.2004), 'Ein Einsatz der Nato im Irak wäre keine gute Idee' - Interview von Bundesaußenminister Fischer mit dem 'Handelsblatt' am 28.5.2004 (Auszug), http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/ausgabe_archiv?archiv_id=5772, (letzter Zugriff am 26.6.2004).
- Fischer, Joschka (20.1.2003), „Rede des Bundesministers des Auswärtigen vor dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen am 20. Januar 2003 in New York,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2003(06-2).
- Fischer, Joschka (11.10.2001), „Rede des Bundesministers des Auswärtigen zur aktuellen Lage nach Beginn der Operation gegen den internationalen Terrorismus in Afghanistan vor dem Deutschen Bundestag am 11. Oktober 2001 in Berlin“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-Rom für Jg. 1996-2005), 2001(69-2).
- Fischer, Joschka (12.11.2001), „Rede des Bundesministers des Auswärtigen vor der 56. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 12. November 2001 in New York,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2001(82-2).
- Fischer, Joschka (14.9.2002), „Rede des Bundesministers des Auswärtigen vor der 57. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 14. September 2002 in New York,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2002(74-1).
- Fischer, Joschka (13.2.2003), „Rede des Bundesministers des Auswärtigen zur aktuellen internationalen Lage vor dem deutschen Bundestag am 13. Februar 2003 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2003(14-2).

- Fischer, Joschka (8.11.2001), „Rede des Bundesministers des Auswärtigen zur Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der Bekämpfung des internationalen Terrorismus vor dem Deutschen Bundestag am 8. November 2001 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2001(80-2).
- Fischer, Joschka (30.4.2004), „Rede des Bundesministers des Auswärtigen zur Fortsetzung des Engagements der Bundesregierung für den Wiederaufbauprozess in Aghanistan vor dem Deutschen Bundestag am 30. April 2004 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2004(41-3).
- Fischer, Joschka (24.10.2003), „Rede des Bundesministers des Auswärtigen zur Fortsetzung und Erweiterung der Beteiligung bewaffneter Streitkräfte an dem Einsatz einer Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Aghanistan vor dem Deutschen Bundestag am 24. Oktober 2003 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2003(91-2).
- Fischer, Joschka (25.4.2002), „Rede des Bundesministers des Auswärtigen zur Lage im Nahen Osten vor dem Deutschen Bundestag am 25. April 2002 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2002(32-2).
- Fischer, Joschka (15.2.2000), „Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Joschka Fischer, bei der Jahresmitgliederversammlung des Deutsch-Russischen Forums am 15. Februar 2000 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2000(10-3).
- Fischer, Joschka (12.1.1999), „Rede von Bundesminister Fischer in Straßburg am 12. Januar 1999,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 1999(2).
- Fischer, Joschka (14.11.2002), „Regierungserklärung des Bundesministers des Auswärtigen zum NATO-Gipfel am 21./22. November in Prag vor dem Deutschen Bundestag am 14. November 2002,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2002(92-1).
- Fischer, Joschka (3.2.2001), Speech at the XXXVII. Munich Conference for Security Policy on February 3, 2001, <http://www.securityconference.de>, (letzter Zugriff am 7.9.2007).
- Genscher, Hans-Dietrich (3.2.1991), „Eine Vision für ganz Europa. Rede des Bundesministers des Auswärtigen am 3. Februar 1991 vor dem 'World Economic Forum' in Davos,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1991(14), S.89-95.
- Ischinger, Wolfgang (14.12.2004), German Ambassador Ischinger Writes on Moving Toward a More Mature Transatlantic Relationship for December Edition of the Atlantic Times, http://www.germany-info.org/relaunch/politics/new/pol_bo_atlantic_times_12_2004.html, (letzter Zugriff am 19.1.2005).
- Kinkel, Klaus (19.4.1994), „Anhörung vor dem Bundesverfassungsgericht zum Auslandseinsatz der Bundeswehr. Erklärung in der mündlichen Verhandlung des zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts am 19. April 1994,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1994(35), S.310-11.
- Kinkel, Klaus (4.2.1994), „Chancen für Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Rußland. Rede von Bundesaußenminister Dr. Klaus Kinkel vor dem Deutsch-Russischen Forum am 4. Februar 1994 in Bonn,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1994(14), S.125-27.
- Kinkel, Klaus (12.7.1994), „Erklärung der Bundesregierung. Konsequenzen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1994(70), S.657-59.

- Kinkel, Klaus (2.12.1993), „Stärkung der Sicherheit in Europa. Erklärung von Bundesminister Dr. Klaus Kinkel anlässlich des Herbsttreffens der NATO-Außenminister am 2. Dezember 1993 in Brüssel,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1993(111), S.1221-22.
- Kohl, Helmut (24.6.1993), „Bündnis- und Einsatzfähigkeit der Bundeswehr bleibt gewährleistet. Rede des Bundeskanzlers am 24. Juni 1993 anlässlich des Besuchs der Führungsakademie in Hamburg,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1993(58), S.609-12.
- Kohl, Helmut (5.4.1993), „Den Reformprozess in Rußland weiterhin tatkräftig unterstützen. Erklärung des Bundeskanzlers am 5. April 1993 in Bonn,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1993(29), S.249-50.
- Kohl, Helmut (6.2.1993), „Die Sicherheitsinteressen Deutschlands. Rede des Bundeskanzlers am 6. Februar 1993 anlässlich der 30. Konferenz für Sicherheitspolitik in München,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1993(13), S.101-05.
- Kohl, Helmut (2.4.1992), „Erklärung der Bundesregierung zu aktuellen Fragen der deutschen Außenpolitik am 2. April 1992 vor dem Deutschen Bundestag,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1992(35), S.333-36.
- Kohl, Helmut (6.11.1991), „Erklärung der Bundesregierung zum Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der NATO in Rom, zum EG-Gipfel in Maastricht sowie zur Nahost-Friedenzkonferenz und zur Reise nach Brasilien und Chile,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1991(124), S.985-90.
- Kohl, Helmut (15.3.1993), „Erklärung des Bundeskanzlers zur aktuellen Lage in Rußland am 15. März 1993,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1993(22), S.192.
- Kohl, Helmut (22.9.1993), „Erklärung des Bundeskanzlers zur aktuellen Lage in Rußland vom 22. September 1993,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1993(78), S.907.
- Kohl, Helmut (5.2.1994), „Europäische Sicherheit und die Rolle Deutschlands. Rede anlässlich der 31. Konferenz für Sicherheitspolitik am 5. Februar 1994 in München,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1994(15), S.133-37.
- Kohl, Helmut (30.1.1991), „Regierungserklärung des Bundeskanzlers am 30. Januar 1991 vor dem Deutschen Bundestag,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1991(11), S.61-76.
- Kohl, Helmut (3.4.1992), „Zielvorstellungen und Chancen für die Zukunft Europas. Rede des Bundeskanzlers am 3. April 1992 vor dem Bertelsmann-Forum,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1992(38), S.353-56.
- Kohl, Helmut (31.8.1994), „Rede des Bundeskanzlers beim Festakt anlässlich der Verabschiedung der russischen Truppen am 31. August 1994 im Schauspielhaus Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1994(78), S.733-34.
- Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (19.-21.11.1990), Charter of Paris for a New Europe, Paris.
- NATO (7.-8.11.1991), The Alliance's New Strategic Concept. Agreed by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Rome, Rom.
- NATO (23.-24.4.1999), The Alliance's Strategic Concept. Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. on 23rd and 24th April 1999, Washington, D.C..
- NATO (9.6.1994), Alliance Policy Framework on Proliferation of Weapons of Mass Destruction, Press Release M-NAC-1 (94)45, Brüssel.

NATO (16.2.2003), Decision Sheet of the Defence Planning Committee. NATO Support to Turkey within the Framework of Article 4 of the North Atlantic Treaty, Press Release, Brüssel.

NATO (11.1.1994), Declaration of the Heads of State and Government. Meeting of the North Atlantic Council, Press Communiqué M-1(94)3, Brüssel.

NATO (10.12.1996), Final Communiqué. Issued at the Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, Press Communiqué M-NAC-2 (96)165, Brüssel.

NATO (18.12.2001), Final Communiqué. Ministerial Meeting of the Defence Planning Committee and the Nuclear Planning Group, Press Release (2001) 170, Brüssel.

NATO (6.12.2001), Final Communiqué. Ministerial Meeting of the North Atlantic Council Held at NATO Headquarters, Press Release M-NAC-2(2001) 158, Brüssel.

NATO (9.12.2004), Final Communiqué. Ministerial Meeting of the North Atlantic Council held at NATO Headquarters, Brussels, on 9 December 2004, Press Release (2004)170, Brüssel.

NATO (14.5.2002), Final Communiqué. Ministerial Meeting of the North Atlantic Council Held in Reykjavik, Press Release M-NAC-1(2001)59, Reykjavik.

NATO (6.6.2002), Final Communiqué. Ministerial Meeting of the North Atlantic Council in Defence Ministers Session, Press Release (2002) 072, Brüssel.

NATO (27.5.1997), Grundakte über Gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation, Brüssel.

NATO (28.6.2004), Istanbul Summit Communiqué. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Istanbul on 28 June 2004, Press Release (2004)096, Istanbul.

NATO (5.-6.7.1990), London Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, London.

NATO (21.11.2002), NATO's Military Concept for Defence Against Terrorism, MC 472, Brüssel.

NATO (29.11.1995), NATO's Response to Proliferation of Weapons of Mass Destruction, Press Release (95) 124, Brüssel.

NATO (6.12.2001), NATO's Response to Terrorism. Statement Issued at the Ministerial Meeting of the North Atlantic Council Held at NATO Headquarters, Press Release M-NAC-2(2001) 159, Brüssel.

NATO (28.5.2002), NATO-Russia Relations: Declaration by the Heads of State and Government of NATO Member States and the Russian Federation, Rom.

NATO (ohne Datum), NATO Operation Maritime Guard. AFSOUTH Fact Sheets, <http://www.afsouth.nato.int>, (letzter Zugriff am 23.3.2005).

NATO (letzte Aktualisierung 7.2.2006), The NATO Response Force. What does it mean in practice? http://www.nato.int/issues/nrf/nrf_a.html, (letzter Zugriff am 14.7.2006).

NATO (letzte Aktualisierung 16.12.2002), Operation Deliberate Force. AFSOUTH Fact Sheets, <http://www.afsouth.nato.int>, (letzter Zugriff am 23.3.2005).

NATO (ohne Datum), Operation Deny Flight. AFSOUTH Fact Sheets, <http://www.afsouth.nato.int>, (letzter Zugriff am 23.3.2005).

NATO (ohne Datum), Operation Sharp Guard. AFSOUTH Fact Sheets, <http://www.afsouth.nato.int>, (letzter Zugriff am 23.3.2005).

NATO (10.-11.1.1994), Partnership for Peace. Framework Dokument. Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, NATO Headquarters, Brussels, 10-11 January 1994, Annex to M-1(94)2, Brüssel.

NATO (21.11.2002), Prague Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Prague, Press Release (2002)127, Prag.

NATO (8.11.1991), Rome Declaration on Peace and Cooperation. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Rome, Rom.

NATO (12.4.1999), The Situation in and around Kosovo. Statement Issued at the Extraordinary Ministerial Meeting of the North Atlantic Council held at NATO Headquarters, Brussels, on 12th April 1999, Press Release M-NAC-1(99)51, Brüssel.

NATO (8.10.2001), Statement by NATO Secretary General, Lord Robertson, Press Release (2001)138, Brüssel.

NATO (11.9.2001), Statement by the North Atlantic Council, Press Release PR/CP(2001)122, Brüssel.

NATO (14.3.1997), Statement by the North Atlantic Council, Press Release (97)27, Brüssel.

NATO (12.9.2001), Statement by the North Atlantic Council, Press Release (2001)124, Brüssel.

NATO (11.6.1998), „Statement issued at the meeting of the North Atlantic Council in Defense Ministers Session, 11 June 1998“, in: Weller, Marc (1999), The Crisis in Kosovo 1989-1999. International Documents and Analysis, Volume 1, Cambridge, Documents & Analysis Publishing Ltd., S.276.

NATO (22.2.2005), Statement issued by the Heads of State and Government in a meeting of the North Atlantic Council in Brussels, Press Release (2005)022, Brüssel.

NATO (28.5.1998), „Statement of Ministerial Meeting, North Atlantic Council, Luxembourg, 28 May 1998“, in: Weller, Marc (1999), The Crisis in Kosovo 1989-1999. International Documents and Analysis, Volume 1, Cambridge, Documents & Analysis Publishing Ltd., S.275.

NATO (6.6.2002), Statement on Capabilities. Issued at the Meeting of the North Atlantic Council in Defence Ministers Session, Press Release (2002) 074, Brüssel.

NATO (18.12.2001), Statement on Combating Terrorism: Adapting the Alliance's Defence Capabilities, Press Release (2001) 173, Brüssel.

NATO (28.6.2004), Statement on Iraq. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Istanbul on 28 June 2004, Press Release (2004)098, Istanbul.

NATO (1995), „Study on NATO Enlargement, September 1995,“ in: Pradetto, August (Hrsg.) (1997), Ostmitteleuropa, Rußland und die Osterweiterung der NATO. Perzeptionen und Strategien im Spannungsfeld nationaler und europäischer Sicherheit, Opladen, Westdeutscher Verlag, S.343-65.

NATO/SHAPE (aktualisiert am 5. April 2006), The NATO Response Force – NRF, http://www.nato.int/shape/issues/shape_nrf/nrf_intro.htm, (letzter Zugriff am 14.7.2006).

NATO/SHAPE (ohne Datum), NRF – NATO Response Force (Powerpoint Präsentation), <http://www.nato.int/shape>, (letzter Zugriff am 14.7.2006).

NATO (2005), Countering Weapons of Mass Destruction, NATO Briefing, März 2005, Brüssel.

NATO (2004), Improving Capabilities to Meet New Threats, NATO Briefing, Dezember 2004, Brüssel.

NATO (2005), NATO and the Fight against Terrorism, NATO Briefing, März 2005, Brüssel.

NATO (2005), A New Command Structure for a tranformed Alliance, NATO Briefing, August 2005, Brüssel.

- NATO Parliamentary Assembly (6.10.1999), NATO Policy and NATO Strategy in Light of the Kosovo Conflict, Defence and Security Committee Report, AS104DSC-E, Brüssel, <http://www.nato-pa.int/archivedpub/comrep/1999/as252dsc-e.asp> (letzter Zugriff am 28.3.2008).
- Perry, William J. (5.2.1995), Speech by Secretary of Defense William J. Perry at the Wehrkunde Munich Conference on Security Policy on February 5, 1995, <http://www.securityconference.de>, (letzter Zugriff am 7.9.2007).
- Rat der Europäischen Union (12.12.2003), Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel.
- Rat der Europäischen Union (10.12.2003), EU Strategie gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Brüssel.
- Rühe, Volker (20.4.1995), „Agenda einer neuen Friedensordnung für Europa. Vortrag bei dem Seminar 'Sicherheitspolitik 1995' der Bundessicherheitsakademie am 20. April 1995,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1995(32), S.270-73.
- Rühe, Volker (4.1.1994), „Angemessene Sicherheitsvorsorge ist das Gebot unserer Zeit. Erklärung zum Jahreswechsel 1993/1994,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1994(1), S.5.
- Rühe, Volker (19.4.1994), „Anhörung vor dem Bundesverfassungsgericht zum Auslandseinsatz der Bundeswehr. Erklärung in der mündlichen Verhandlung des zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts am 19. April 1994,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1994(35), S.311-12.
- Rühe, Volker (12.9.1994), „Deutschlands Verantwortung – Perspektiven für das neue Europa. Rede vor dem Industrieclub Düsseldorf am 12. September 1994,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1994(86), S.804-07.
- Rühe, Volker (21.5.1993), „Die NATO als Fundament der Sicherheitsarchitektur der Zukunft. Rede des Bundesverteidigungsministers am 21. Mai 1993 auf der Tagung des Ausschusses für Verteidigung und Sicherheit der Nordatlantischen Versammlung in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1993(46), S.493-94.
- Rühe, Volker (6.5.1994), „Europa im Umbruch – neue Aufgaben für die Bundeswehr. Vortrag anlässlich der Verabschiedung der Bundeswehr aus der Garnisonsstadt Ludwigsburg am 6. Mai 1994 in Ludwigsburg,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1994(43), S.377-79.
- Rühe, Volker (4.2.1995), „Europa und Amerika – neue Partnerschaft für die Zukunft. Rede anlässlich der 32. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik am 4. Februar 1995 in München,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1995(9), S.73-76.
- Rühe, Volker (8.10.1993), „Europäische Einigung und transatlantische Partnerschaft. Rede von Bundesminister Rühe am 8. Oktober 1993 an der Karls-Universität in Prag,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1993(86), S.981-84.
- Rühe, Volker (26.3.1993), „Gestaltung euroatlantischer Politik – eine 'Grand Strategy' für eine neue Zeit,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1993(27), S.229-33.
- Rühe, Volker (17.11.1995), „Rede anlässlich der 35. Kommandeurtagung der Bundeswehr am 17. November 1995 in München,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1995(97), S.944-49.
- Rühe, Volker (1993), „Shaping Euro-Atlantic Policies: A Grand Strategy for a New Era,“ in: Survival 35(2), S.129-37.
- Scharping, Rudolf (8.9.1999), „Rede an der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg am 8. September 1999,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2002) 1999(56).

- Scharping, Rudolf (4.2.2001), Rede auf der XXXVII. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik am 4. Februar 2001, <http://www.securityconference.de>, (letzter Zugriff am 7.9.2007).
- Scharping, Rudolf (18.4.1999), „Rede bei der Deutschen Atlantischen Gesellschaft in Bonn-Bad Godesberg am 18. April 1999,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2002) 1999(18).
- Scharping, Rudolf (22.12.2001), „Rede des Bundesministers der Verteidigung zur Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan auf der Grundlage der Resolutionen 1386, 1383 und 1378 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen vor dem Deutschen Bundestag am 22. Dezember 2001 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2001(92-3).
- Scharping, Rudolf (8.11.2001), „Rede des Bundesministers der Verteidigung zur Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der Bekämpfung des internationalen Terrorismus vor dem Deutschen Bundestag am 8. November 2001 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2001(80-3).
- Schmidt, Helmut (28.10.1977), „Politische und wirtschaftliche Aspekte der westlichen Sicherheit. Vortrag des Bundeskanzlers in London, 28. Oktober 1977,“ in: Haftendorn, Helga (Hrsg.), Sicherheit und Stabilität. Außenbeziehungen der Bundesrepublik zwischen Ölkrise und NATO-Doppelbeschluss, München, Deutscher Taschenbuch Verlag, S.195-212.
- Schröder, Gerhard (22.4.1999), „Erklärung der Bundesregierung durch Bundeskanzler Gerhard Schröder in der 35. Sitzung des Deutschen Bundestages am 22. April 1999 anlässlich des 50. Jahrestages der Gründung der Nordatlantikpakt-Organisation,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 1999(19).
- Schröder, Gerhard (26.3.1999), „Erklärung der Bundesregierung in der 31. Sitzung des Deutschen Bundestages am 26. März 1999 zur aktuellen Lage im Kosovo nach dem Eingreifen der NATO und zu den Ergebnissen der Sondertagung des Europäischen Rates in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 1999(13).
- Schröder, Gerhard (15.4.1999), „Erklärung der Bundesregierung in der 32. Sitzung des Deutschen Bundestages am 15. April 1999 zur aktuellen Lage im Kosovo,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2002) 1999(16).
- Schröder, Gerhard (6.2.1999), „Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder anlässlich der XXXV. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik am 6. Februar 1999 in München,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 1999(8).
- Schröder, Gerhard (12.2.2005), Rede auf der XLI. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik am 12. Februar 2005, <http://www.securityconference.de>, (letzter Zugriff am 7.9.2007).
- Schröder, Gerhard (8.4.2002), „Rede von Bundeskanzler Schröder auf der 39. Kommandeurtagung der Bundeswehr am 8. April 2002 in Hannover,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2002(25-1).
- Schröder, Gerhard (1.2.2002), „Rede von Bundeskanzler Schröder beim World Economic Forum am 1. Februar 2002 in New York,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2002(06-1).
- Schröder, Gerhard (6.6.2000), „Rede von Bundeskanzler Schröder vor dem Riigikogu der Republik Estland am 6. Juni 2000 in Tallinn,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2000(37-1).
- Schröder, Gerhard (5.8.2002), Rede von Bundeskanzler Schröder zum Wahlkampfauftakt am 5. August 2002 in Hannover (Opernplatz), <http://www.spd.de>, (letzter Zugriff am 10.4.2005).

- Schröder, Gerhard (19.3.2004), „Rede zur Eröffnung der Bundesakademie für Sicherheitspolitik am 19. März 2004 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2004(25-3).
- Schröder, Gerhard (2.9.1999), „Rede zur offiziellen Eröffnung des Sitzes der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik am 2. September 1999 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2002) 1999(55).
- Schröder, Gerhard (19.9.2001), „Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder zu den Terroranschlägen in den USA und den Beschlüssen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen sowie der NATO vor dem Deutschen Bundestag am 19. September 2001 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2001(61-1).
- Schröder, Gerhard (12.9.2001), „Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder zu den Anschlägen in den Vereinigten Staaten von Amerika vor dem Deutschen Bundestag am 12. September 2001 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2001(58-1).
- Schröder, Gerhard (3.4.2003), „Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder zur aktuellen internationalen Lage und zu den Ergebnissen des Europäischen Rates in Brüssel am 20./21. März 2003 vor dem Deutschen Bundestag am 3. April 2003 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2003(30-1).
- Schröder, Gerhard (13.2.2003), „Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder zur aktuellen internationalen Lage vor dem deutschen Bundestag am 13. Februar 2003 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2003(14-1).
- Schröder, Gerhard (8.11.2001), „Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder zur Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der Bekämpfung des internationalen Terrorismus vor dem Deutschen Bundestag am 8. November 2001 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2001(80-1).
- Stoltenberg, Gerhard (1.5.1990), „Deutsche Einheit und europäische Sicherheit. Rede von Bundesminister Dr. Stoltenberg vor dem Institut für deutsche Gegenwartsstudien der Johns Hopkins University am 1. Mai 1990 in Washington,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1990(52), S.405-09.
- Stoltenberg, Gerhard (13.6.1990), „Künftige Perspektiven deutscher Sicherheitspolitik. Rede des Bundesministers der Verteidigung auf der 31. Kommandeurtagung der Bundeswehr am 13. Juni 1990,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1990(76), S.653-57.
- Stoltenberg, Gerhard (13.3.1991), „Zukunftsaufgaben der Bundeswehr im vereinten Deutschland. Rede des Bundesministers der Verteidigung auf der Kommandeurtagung der Bundeswehr am 13. März 1991 in Bonn,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1990(52), S.405-09.
- Stoltenberg, Gerhard und Genscher, Hans-Dietrich (19.2.1990), „Sicherheitspolitische Fragen eines künftigen geeinten Deutschland. Gemeinsame Erklärung des Bundesministers des Auswärtigen und des Bundesministers der Verteidigung am 19. Februar 1990,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1990(28), S.218.
- Struck, Peter (11.5.2005), 'Deutschland und die Zukunft der NATO' – Rede des Bundesministers der Verteidigung auf der Konferenz 'NATO 2020: Kommende Bedrohungen und Herausforderungen und die Zukunft der transatlantischen Sicherheitskooperation' am 11. Mai 2005 in Berlin, <http://www.dgap.org>, (letzter Zugriff am 13.5.2005).

- Struck, Peter (4.8.2002), Interview von Verteidigungsminister Struck mit dem Tagesspiegel zur Amtsübernahme, den anstehenden Bewaffnungsvorhaben, der Finanzierung der Bundeswehr und dem Afghanistan-Einsatz deutscher ISAF-Truppen, 4. August 2002, <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/daparchive/dateien/2002/090112.html>, (letzter Zugriff am 17.10.2002).
- Struck, Peter (13.2.2003), „Rede des Bundesministers der Verteidigung zur aktuellen internationalen Lage vor dem deutschen Bundestag am 13. Februar 2003 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2003(14-3).
- Struck, Peter (24.10.2003), „Rede des Bundesministers der Verteidigung zur Fortsetzung und Erweiterung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer Internationalen Sicherungsunterstützungstruppe in Afghanistan vor dem Deutschen Bundestag am 24. Oktober 2003 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2003(91-1).
- Struck, Peter (4.12.2002), „Rede des Bundesministers der Verteidigung in der Haushaltsdebatte vor dem Deutschen Bundestag am 4. Dezember 2002 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2002(99-3).
- Struck, Peter (14.11.2002), „Rede des Bundesministers der Verteidigung zum NATO-Gipfel am 21./22. November 2002 in Prag vor dem Deutschen Bundestag am 14. November 2002 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2002(92-2).
- Struck, Peter (20.12.2002), „Rede des Bundesministers der Verteidigung zur Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer internationalen Sicherungsunterstützungstruppe in Afghanistan vor dem Deutschen Bundestag am 20. Dezember 2002 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2002(104-2).
- Struck, Peter (28.9.2005), „Rede des Bundesministers der Verteidigung zur Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter Streitkräfte an dem Einsatz einer Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Aghanistan vor dem Deutschen Bundestag am 28. September 2005 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2005(76-1).
- Struck, Peter (8.11.2005), „Rede des Bundesministers der Verteidigung zur Fortsetzung des Einsatzes der Bundeswehr im Rahmen der Operation Enduring Freedom vor dem Deutschen Bundestag am 8. November 2005 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2005(88-1).
- Struck, Peter (9.5.2003), „Rede des Bundesministers der Verteidigung, Dr. Peter Struck, zum Beitritt sieben europäischer Demokratien zur NATO vor dem Deutschen Bundestag am 9. Mai 2003 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2003(35-2).
- Struck, Peter (11.3.2004), „Regierungserklärung des Bundesministers der Verteidigung zum neuen Kurs der Bundeswehr vor dem Deutschen Bundestag am 11. März 2004 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2004(23-1).
- Struck, Peter (7.2.2004), Speech delivered by the Federal Minister of Defence, Dr. Peter Struck, at the 40th Munich Conference on Security Policy on 7 February 2004, <http://www.securityconference.de/>, (letzter Zugriff am 28.3.2008).
- The White House (17.9.2002), The National Security Strategy of the United States of America, Washington D.C.
- United Nations Security Council (4.6.1993), Resolution 836(1993), S/RES/836, New York.

- United Nations Security Council (31.3.1998), Resolution 1160(1998), S/RES/1160, New York.
- United Nations Security Council (23.9.1998), Resolution 1199(1998), S/RES/1199, New York.
- United Nations Security Council (12.9.2001), Resolution 1368(2001), S/RES/1368, New York.
- United Nations Security Council (28.9.2001), Resolution 1373(2001), S/RES/1373, New York
- United Nations Security Council (20.12.2001), Resolution 1386(2001), S/RES/1386, New York.
- United States Information Agency (22.10.1996), Transcript of the Remarks by President W.J.Clinton to People of Detroit, Washington D.C..
- US Department of Defense, Office of Public Affairs (letzte Aktualisierung vom 14.6.2002), Fact Sheet: International Contributions to the War against Terrorism, http://usinfo.state.gov/is/Archive_Index/Contributions_to_War.html, (letzter Zugriff am 23.3.2006).
- US Department of State, Bureau of Nonproliferation (ohne Datum), The Proliferation Security Initiative, <http://www.state.gov/t/np/rls/other/34726.htm>, (letzter Zugriff am 27.7.2006).
- Vereinte Nationen (5.12.2001), Übereinkommen über vorläufige Regelungen in Afghanistan bis zur Wiederherstellung dauerhafter staatlicher Institutionen ("Bonn Agreement"), Bonn.
- von Kirchbach, Hans Peter (29.12.1999), „Soldaten können nicht Frieden herbeibringen und nicht die Köpfe ändern'. Interview über den Kosovo-Krieg, die deutsche Mitsprache in der NATO und die Zukunft der Bundeswehr für die Berliner Zeitung vom 29. Dezember 1999,“ in: Stichworte zur Sicherheitspolitik 1999(12).
- Western European Union (19.6.1992), Petersberg Declaration. Western European Union Council of Ministers, Bonn.
- Wieczorek-Zeul, Heidemarie (24.10.2003), „Rede der Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit zur Fortsetzung und Erweiterung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer Internationalen Sicherungsunterstützungstruppe in Afghanistan vor dem Deutschen Bundestag am 24. Oktober 2003 in Berlin,“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (CD-ROM für Jg. 1996-2005) 2003(91-3).
- Wörner, Manfred (10.9.1993), Speech by the Secretary General of NATO Mr Manfred Wörner to the IISS in Brussels, <http://www.nato.int/docu/speech/1993/s930910a.htm>, (letzter Zugriff am 7.8.2007).

8.4.2 Sekundärliteratur

- Adler, Emanuel (1997), „Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics,“ in: European Journal of International Relations 3(3), S.319-63.
- Agüera, Martin (2004), „Deutsche Verteidigungs- und Rüstungsplanung im Kontext von NATO und EU: Ein (Reperatur-)Werkstattbericht,“ in: Harnisch, Sebastian, Katsioulis, Christos und Overhaus, Marco (Hrsg.), Deutsche Sicherheitspolitik. Eine Bilanz der Regierung Schröder, Baden-Baden, Nomos, S.119-43.
- Albright, Madeleine K. (1998), „The Testing of American Foreign Policy,“ in: Foreign Affairs 77(6), S.50-64.
- Allin, Dana H. (2002), NATO's Balkan Interventions, Adelphi Paper 347, Oxford, Oxford University Press.

- Allison, Graham T. und Halperin, Morton (1972), „Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications,“ in: Tanter, Raymond und Ullmann, Richard H. (Hrsg.), *Theory and Policy in International Relations*, Princeton, Princeton University Press, S.40-79.
- Allison, Graham T. und Zelikow, Philip (1999), *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York u.a., Longman.
- Amzica, Alina; Sava, Adina und Furnica, Pascu (2005), „NATO Command and Transformation,“ in: *Strategic Impact* 1(14), S.50-58.
- Anderson, Jeffrey J. und Goodman, John B. (1993), „Mars or Minerva? A United Germany in a Post-Cold War Europe,“ in: Keohane, Robert O., Nye, Joseph S. und Hoffmann, Stanley (Hrsg.), *After the Cold War. International Institutions and State Strategies in Europe, 1989-1991*, Cambridge und London, Harvard University Press, S.23-62.
- Anderson, Peter J. (2001), „Air Strike: NATO Astride Kosovo,“ in: Weymouth, Tony und Henig, Stanley (Hrsg.), *The Kosovo Crisis. The last American war in Europe?* London u.a., Reuters, S.183-203.
- Antonenko, Oksana (1999/2000), „Russia, NATO and European Security After Kosovo,“ in: *Survival* 41(4), S.124-44.
- Arnsward, Sven und Wenig, Marcus (Hrsg.) (2000), *German and American Policies towards the Baltic States: The Perspectives of EU and NATO Enlargement*, Baden-Baden, Nomos.
- Arora, Chaya (2006), *Germany's Civilian Power Diplomacy. NATO Expansion and the Art of Communicative Action*, Houndmills und New York, Palgrave Macmillan.
- Asmus, Ronald D. (2002), *Opening NATO's Door. How the Alliance Remade Itself for a New Era*, New York, Columbia University Press.
- Asmus, Ronald D. (2003), „Rebuilding the Atlantic Alliance,“ in: *Foreign Affairs* 82(5), S.20-31.
- Asmus, Ronald D.; Kugler, Richard und Larrabee, Stephen F. (1993), „Building a New NATO,“ in: *Foreign Affairs* 72(6), S.28-40.
- Asmus, Ronald D.; Kugler, Richard und Larrabee, Stephen F. (1995), „NATO Expansion: The Next Steps,“ in: *Survival* 37(1), S.7-33.
- Asmus, Ronald D.; Kugler, Richard und Larrabee, Stephen F. (1996), „What Will NATO Enlargement Cost?“ in: *Survival* 38(3), S.5-26.
- Bach, Jonathan (1999), *Between Sovereignty and Integration. German Foreign Policy and National Identity after 1989*, Hamburg, LIT.
- Bald, Detlef (2005), *Die Bundeswehr. Eine kritische Geschichte 1955-2005*, München, Verlag C.H. Beck.
- Baldwin, David A. (Hrsg.) (1993), *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate*, New York, Columbia University Press.
- Banchoff, Thomas (1999), *The German problem transformed. Institutions, politics, and foreign policy, 1945-1995*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Baumann, Rainer (2006), *Der Wandel des deutschen Multilateralismus. Eine Diskursanalytische Untersuchung deutscher Außenpolitik*, Baden-Baden, Nomos.
- Baumann, Rainer (2007), „Deutschland als Europas Zentralmacht,“ in: Schmidt, Siegmund, Hellmann, Gunther und Wolf, Reinhard (Hrsg.), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.62-72.
- Baumann, Rainer (2001), „German security policy within NATO,“ in: Rittberger, Volker (Hrsg.), *German foreign policy since unification. Theories and case studies*, Manchester, Manchester University Press, S.141-84.
- Baumann, Rainer (2007), „Multilateralismus: Die Wandlung eines vermeintlichen Kontinuitätselements der deutschen Außenpolitik,“ in: Jäger, Thomas, Höse, Alexander und Oppermann, Kai (Hrsg.), *Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.442-61.

- Baumann, Rainer und Hellmann, Gunther (2001), „Germany and the Use of Military Force: 'Total War', the 'Culture of Restraint' and the Quest for Normality,“ in: Webber, Douglas (Hrsg.), *New Europe, New Germany, Old Foreign Policy? German Foreign Policy Since Unification*, London, Frank Cass & Co, S.61-82.
- Baumann, Rainer; Rittberger, Volker und Wagner, Wolfgang (2001), „Neorealist foreign policy theory,“ in: Rittberger, Volker (Hrsg.), *German foreign policy since unification. Theories and case studies*, Manchester, Manchester University Press, S.37-67.
- Becher, Klaus (1995), „Nationalitätenkonflikte auf dem Balkan,“ in: Kaiser, Karl und Maull, Hanns W. (Hrsg.), *Deutschlands neue Außenpolitik. Band 2: Herausforderungen*, München, Oldenbourg, S.137-55.
- Bennett, Andrew (2004), „Case Study Methods: Design, Use, and Comparative Advantages,“ in: Sprinz, Detlef und Wolinsky-Nahmias, Yael (Hrsg.), *Models, Numbers, Cases. Methods for Studying International Relations*, Ann Arbor, University of Michigan Press, S.19-55.
- Bensahel, Nora (2003), *The Counterterror Coalitions. Cooperation with Europe, NATO, and the European Union*, Santa Monica, RAND.
- Berger, Thomas U. (1998), *Cultures of Antimilitarism: National Security in Germany and Japan*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Berndt, Michael (1997), *Deutsche Militärpolitik in der 'neuen Weltunordnung'. Zwischen nationalen Interessen und globalen Entwicklungen*, Münster, LIT.
- Bialos, Jeffrey P. und Koehl, Stuart L. (2005), *The NATO Response Force. Facilitating Coalition Warfare through Technology Transfer and Information Sharing*, Defense & Technology Paper, 18, Washington D.C., National Defense University, Center for Technology and National Security Policy.
- Bierling, Stephan G. (2005), *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Normen, Akteure, Entscheidungen (2. Auflage)*, München, Oldenbourg.
- Binnendijk, Hans und Kugler, Richard (2001), *Adapting Forces to a New Era: Ten Transforming Concepts*, Defense Horizons, 5, Washington D.C., National Defense University, Center for Technology and National Security Policy.
- Binnendijk, Hans und Kugler, Richard (2004), *Needed – A NATO Stabilization and Reconstruction Force*, Defense Horizons, 45, Washington D.C., National Defense University, Center for Technology and National Security Policy.
- Binnendijk, Hans und Kugler, Richard (2002), „Transforming European Forces,“ in: *Survival* 44(3), S.117-32.
- Bodenstein, Thilo (2001), „Vetospiele in Krisenentscheidungen. Eine Analyse der Entscheidungsprozesse zum Afghanistan- und Tschetschenienkonflikt,“ in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 8(1), S.41-72.
- Boniface, Pascal (1996), „NATO's Enlargement, France's Dilemma,“ in: Haglund, David G. (Hrsg.), *Will NATO Go East? The Debate Over Enlarging the Atlantic Alliance*, Kingston, Queen's University, Centre for International Relations, S.181-96.
- Broer, Michael (2001), „Zwischen Konsens und Konflikt: Der NATO-Doppelbeschluss, der INF-Vertrag und die SNF-Kontroverse,“ in: Junker, Detlef (Hrsg.), *Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945-1990. Ein Handbuch. Band II: 1968-1990*, Stuttgart und München, Deutsche Verlags-Anstalt, S.234-44.
- Brooks, Stephen G. (1997), „Dueling Realisms,“ in: *International Organization* 51(3), S.445-77.
- Brown, James F. (1992), „Aktuelle und potentielle Konfliktmöglichkeiten in Südosteuropa,“ in: Heydrich, Wolfgang, et al. (Hrsg.), *Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente*, Baden-Baden, Nomos, S.395-412.

- Brown, James F. (1992), „Konfliktmöglichkeiten in Mitteleuropa,“ in: Heydrich, Wolfgang, et al. (Hrsg.), *Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente*, Baden-Baden, Nomos, S.351-62.
- Bühl, Hartmut (1993), „Politische, wirtschaftliche und militärische Bedingungen europäischer Sicherheit,“ in: Forndran, Erhard und Pohlmann, Hartmut (Hrsg.), *Europäische Sicherheit nach dem Ende des Warschauer Paktes*, Baden-Baden, Nomos, S.189-206.
- Bulmer, Simon J.; Jefferey, Charlie und Paterson, William E. (2000), *Germany's European diplomacy. Shaping the regional milieu*, Manchester, Manchester University Press.
- Bunde, Tobias (2005), „Im deutschen Interesse? Der Begriff des 'nationalen Interesses' in der deutschen Außenpolitik,“ in: Niemann, Arne (Hrsg.), *Herausforderungen an die deutsche und europäische Außenpolitik. Analysen und Politikempfehlungen*, Dresden, TUDpress, S.27-53.
- Burg, Steven L. und Shoup, Paul (1999), *The War in Bosnia-Herzegovina. Ethnic Conflict and International Intervention*, New York und London, M.E. Sharpe.
- Calic, Marie-Janine (1996), *Krieg und Frieden in Bosnien-Herzegovina*, Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- Cannizzaro, Enzo (2001), „NATO's New Strategic Concept and the Evolving Legal Regulation of the Use of Force,“ in: *International Spectator* 36(1), S.67-74.
- Carlsnaes, Walter (2002), „Foreign Policy,“ in: Carlsnaes, Walter, Risse, Thomas und Simmons, Beth A. (Hrsg.), *Handbook of International Relations*, London u.a., Sage Publications, S.331-49.
- Carpenter, Ted Galen (2000), „NATO's New Strategic Concept: Coherent Blueprint or Conceptual Muddle?“ in: *Journal of Strategic Studies* 23(3), S.7-28.
- Center for Defense Information (letzte Aktualisierung am 14.2.2002), *Factsheet: International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan*, <http://www.cdi.org/terrorism/isaf-pr.cfm>, (letzter Zugriff am 10.7.2006).
- Clemens, Clay (1999), „The strategic and political consequences of NATO enlargement,“ in: Sperling, James (Hrsg.), *Two tiers or two speeds? The European security order and the enlargement of the European Union and NATO*, Manchester, Manchester University Press, S.139-59.
- Clement, Rolf (2007), „Auslandseinsätze und die Transformation der Bundeswehr,“ in: Jäger, Thomas, Höse, Alexander und Oppermann, Kai (Hrsg.), *Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.123-40.
- Clement, Rolf (2000), „Die Teilnahme der Bundeswehr am internationalen Militäreinsatz im Kosovo und in Jugoslawien,“ in: Reiter, Erich (Hrsg.), *Der Krieg um das Kosovo 1998/1999*, Mainz, V.Hase & Köhler Verlag, S.157-68.
- Coker, Christopher (2002), *Globalisation and Insecurity in the Twenty-first Century: NATO and the Management of Risk*, Adelphi Paper 345, Oxford, Oxford University Press.
- Czempiel, Ernst-Otto (2003), *Weltpolitik im Umbruch. Die Pax Americana, der Terrorismus und die Zukunft der internationalen Beziehungen*, München, Verlag C.H. Beck.
- Cziomer, Erhard (2004), „Polen und die zweite NATO-Osterweiterungsrunde,“ in: Pradetto, August (Hrsg.), *Die zweite Runde der NATO-Osterweiterung. Zwischen postbipolarem Institutionalismus und offensivem Realismus*, Frankfurt am Main, Peter Lang Verlag, S.181-91.
- Daalder, Ivo H. (2000), *Getting to Dayton. The Making of America's Bosnia Policy*, Washington D.C., Brookings Institution Press.
- Daalder, Ivo H. und O'Hanlon, Michael E. (2000), *Winning Ugly. NATO's War to Save Kosovo*, Washington D.C., Brookings Institution Press.
- Dalgaard-Nielsen, Anja (2003), „Gulf War: The German Resistance,“ in: *Survival* 45(1), S.99-116.

- de Nevers, Renée (2007), „NATO's International Security Role in the Terrorist Era,“ in: *International Security* 31(4), S.34-66.
- de Wijk, Rob (1997), *NATO on the Brink of a New Millennium. The Battle for Consensus*, London und Washington, Brassey's.
- Dembinski, Matthias (2004), „Marginalisieren oder runderneuern? Die USA und die NATO nach dem Prager Gipfel,“ in: Pradetto, August (Hrsg.), *Die zweite Runde der NATO-Osterweiterung. Zwischen postbipolarem Institutionalismus und offensivem Realismus*, Frankfurt am Main, Peter Lang Verlag, S.39-74.
- Denison, Andrew B. (2000), „The United States and the Lessons of the Kosovo Campaign,“ in: Krause, Joachim und Spillmann, Kurt R. (Hrsg.), *Kosovo: Lessons Learned for International Cooperative Security*, Frankfurt am Main, Peter Lang Verlag, S.177-204.
- Duffield, John S. (1998), „Explaining National Security Policy: A Framework of Analysis,“ in: ders. (Hrsg.), *Worldpower Forsaken. Political Culture, International Institutions, and German Security Policy after Unification*, Stanford, Stanford University Press, S.13-39.
- Duffield, John S. (1994), „Explaining the Long Peace in Europe: the contributions of regional security regimes,“ in: *Review of International Studies* 20(3), S.369-88.
- Duffield, John S. (1994/1995), „NATO's Functions After the Cold War,“ in: *Political Science Quarterly* 109(5), S.763-87.
- Duffield, John S. (1998), „Responding to International Crises and Conflicts: The out-of-area Debate,“ in: ders. (Hrsg.), *World Power Forsaken. Political Culture, International Institutions, and German Security Policy after Unification*, Stanford, Stanford University Press, S.173-223.
- Duffield, John S. (1998), *World Power Forsaken. Political Culture, International Institutions, and German Security Policy after Unification*, Stanford, Stanford University Press.
- Eberwein, Wolf-Dieter und Kaiser, Karl (Hrsg.) (1998), *Deutschlands neue Außenpolitik. Band 4: Institutionen und Ressourcen*, München, Oldenbourg.
- Eckstein, Harry (1975), „Case Study and Theory in Political Science,“ in: Greenstein, Fred I. und Polsby, Nelson W. (Hrsg.), *Strategies of Inquiry, Handbook of Political Science Volume 7*, Reading u.a., Addison-Wesley, S.79-137.
- Edmunds, Timothy (2003), „NATO and its New Members,“ in: *Survival* 45(3), S.145-66.
- Eitelhuber, Norbert (2004), „Die Auswirkungen der NATO Response Force auf NATO und ESVP,“ in: Reiter, Erich (Hrsg.), *Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2004*, Hamburg u.a., Verlag E.S. Mittler & Sohn, S.617-34.
- Elman, Colin und Elman, Miriam Fendius (2001), „Introduction: Negotiating International History and Politics,“ in: dies. (Hrsg.), *Bridges and Boundaries. Historians, Political Scientists, and the Study of International Relations*, Cambridge und London, MIT Press, S.1-36.
- Erb, Scott (2003), *German Foreign Policy. Navigating in a New Era*, Boulder und London, Lynne Rienner Publishers.
- Eyal, Jonathan (1997), „NATO's enlargement: anatomy of a decision,“ in: *International Affairs* 73(4), S.695-719.
- Feld, Werner J. (1992), „NATO and German Reunification,“ in: Kirchner, Emil J. und Sperling, James (Hrsg.), *The Federal Republic of Germany and NATO. 40 Years After*, Houndmills und London, Macmillan, S.75-91.
- Ferraris, Luigi Vittorio (1998), „Die Kosten der NATO-Erweiterung: Italiens Position,“ in: Pradetto, August und Fouzieh, Melanie Alamir (Hrsg.), *Die Debatte über die Kosten der NATO-Osterweiterung*, Baden-Baden, Nomos, S.111-21.
- Fischer, Joschka (2007), *Die rot-grünen Jahre. Deutsche Außenpolitik – vom Kosovo bis zum 11. September*, Köln, Kiepenheuer & Witsch.

- Forndran, Erhard (1993), „Herausforderungen und Chancen europäischer Sicherheit nach der Auflösung der Sowjetunion,“ in: Forndran, Erhard und Pohlmann, Hartmut (Hrsg.), Europäische Sicherheit nach dem Ende des Warschauer Paktes, Baden-Baden, Nomos, S.11-114.
- Forsberg, Tuomas (2005), „German Foreign Policy and the War on Iraq: Anti-Americanism, Pacifism or Emancipation?“ in: Security Dialogue 36(2), S.213-31.
- Fouzieh, Melanie Alamir (1998), „Die Debatte über die Kosten der Erweiterung der Nordatlantischen Allianz in der Bundesrepublik Deutschland,“ in: Pradetto, August und Fouzieh, Melanie Alamir (Hrsg.), Die Debatte über die Kosten der NATO-Osterweiterung, Baden-Baden, Nomos, S.79-95.
- Frank, Hans (2004), „Verteidigungspolitische Richtlinien und Europäische Sicherheitsstrategie,“ in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hrsg.), Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen. Ergänzungsband I, Hamburg u.a., Verlag E.S.Mittler & Sohn, S.75-88.
- Funke, Manfred (1991), „Deutsch-Sowjetische Beziehungen in einem neuen Europa,“ in: Rauch, Andreas M. (Hrsg.), Europäische Friedenssicherung im Umbruch, München, Verlag für Wehrwissenschaften, S.34-42.
- Gaenslen, Fritz (1997), „Advancing Cultural Explanations,“ in: Hudson, Valerie M. (Hrsg.), Culture & Foreign Policy, Boulder und London, Lynne Rienner Publishers, S.265-79.
- Gallis, Paul E. (letzte Aktualisierung am 5.5.2003), NATO Enlargement, CRS Report for Congress, Washington D.C., Congressional Research Service.
- Gareis, Sven Bernhard (2005), Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik. Eine Einführung, Opladen, Verlag Barbara Budrich.
- Garstka, John J. (2005), „The Transformation Challenge,“ in: NATO Review, Special Issue Spring 2005, Examining NATO's Transformation, S.8-11.
- Garton Ash, Timothy (1994), „Germany's Choice,“ in: Foreign Affairs 73(4), S.65-81.
- Geipel, Gary L. (1999), „The cost of enlarging NATO,“ in: Sperling, James (Hrsg.), Two tiers or two speeds? The European security order and the enlargement of the European Union and NATO, Manchester, Manchester University Press, S.160-78.
- Genscher, Hans-Dietrich (1995), Erinnerungen, Berlin, Siedler Verlag.
- George, Alexander L. und Bennett, Andrew (2004), Case Studies and Theory Development in the Social Sciences, Cambridge und London, MIT Press.
- Giegerich, Bastian (2006), European Security and Strategic Culture. National Responses to the EU's Security and Defence Policy, Baden-Baden, Nomos.
- Giersch, Carsten (2000), „NATO und militärische Diplomatie im Kosovo-Konflikt,“ in: Reuter, Jens und Clewing, Konrad (Hrsg.), Der Kosovo-Konflikt. Ursachen, Verlauf, Perspektiven, Klagenfurt, Wieser Verlag, S.443-66.
- Goldgeier, James M. (1999), Not Whether but When. The U.S. Decision to Enlarge NATO, Washington D.C., Brookings Institution Press.
- Goldstein, Judith und Keohane, Robert O. (1993), „Ideas and Foreign Policy: An Alanytical Framework,“ in: Goldstein, Judith und Keohane, Robert O. (Hrsg.), Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change, Ithaca und London, Cornell University Press, S.3-30.
- Gordon, Philip H. (2002), Iraq: the transatlantic debate, Occasional Papers, 39, Paris, EU Institute for Security Studies.
- Gordon, Philip H. (2001/2002), „NATO After 11 September,“ in: Survival 43(4), S.89-106.
- Gordon, Philip H. und Steinberg, James B. (2001), NATO Enlargement: Moving Forward; Expanding the Alliance and Completing Europe's Integration, Policy Brief, 90, Washington D.C., The Brookings Institution.
- Gow, James (1997), Triumph of the Lack of Will. International Diplomacy and the Yugoslav War, London, Hurst & Company.

- Greco, Ettore (2000), „Italien und die Kosovo-Krise,“ in: Reuter, Jens und Clewing, Konrad (Hrsg.), *Der Kosovo-Konflikt. Ursachen, Verlauf, Perspektiven, Klagenfurt, Wieser Verlag*, S.429-40.
- Greven, Michael Th. (2004), „Militärische Verteidigung der Sicherheit und Freiheit gegen Terrorismus? Überlegungen zur neuen deutschen militärpolitischen Doktrin,“ in: Jäger, Thomas (Hrsg.), *Sicherheit und Freiheit: außenpolitische, innenpolitische und ideengeschichtliche Perspektiven, Baden-Baden, Nomos*, S.10-21.
- Grieco, Joseph M. (1988), „Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism,“ in: *International Organization* 42(3), S.485-508.
- Grieco, Joseph M. (1995), „The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the Neo-Realist Research Programme,“ in: *Review of International Studies* 21(1), S.21-40.
- Haar, Roberta N. (2000), „The Kosovo Crisis and its Consequences for a European Security Architecture,“ in: Krause, Joachim und Spillmann, Kurt R. (Hrsg.), *Kosovo: Lessons Learned for International Cooperative Security, Frankfurt am Main, Peter Lang Verlag*, S.103-26.
- Hacke, Christian (1999), „Deutschland und der Kosovo-Konflikt,“ in: *Politische Studien* 50(Sonderheft 4), S.48-59.
- Hacke, Christian (2004), *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder, Berlin, Ullstein.*
- Hacke, Christian (1997), „Die Haltung der Bundesrepublik Deutschland zur NATO-Osterweiterung,“ in: Pradetto, August (Hrsg.), *Ostmitteleuropa, Rußland und die Osterweiterung der NATO – Perzeptionen und Strategien im Spannungsfeld nationaler und europäischer Sicherheit, Opladen, Westdeutscher Verlag*, S.233-49.
- Hacke, Christian (2005), *Zur Weltmacht verdammt. Die amerikanische Außenpolitik von F.J. Kennedy bis G.W. Bush (3. Auflage), München, Ullstein.*
- Haftendorn, Helga (2005), *Das Atlantische Bündnis in der Anpassungskrise, SWP-Studie 2005/S5, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik.*
- Haftendorn, Helga (1999), „Der Wandel des Atlantischen Bündnisses nach dem Ende des Kalten Krieges,“ in: Medick-Krakau, Monika (Hrsg.), *Außenpolitischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive: Die USA und die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden, Nomos*, S.257-84.
- Haftendorn, Helga (2001), *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung, Stuttgart und München, Deutsche Verlags-Anstalt.*
- Haftendorn, Helga (1994), „Gulliver in der Mitte Europas. Internationale Verflechtungen und nationale Handlungsmöglichkeiten,“ in: Kaiser, Karl und Maull, Hanns W. (Hrsg.), *Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 1, Grundlagen, München, Oldenbourg*, S.129-52.
- Haftendorn, Helga (1994), *Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz: Die NATO-Krise von 1966/67, Baden-Baden, Nomos.*
- Haftendorn, Helga (2003), „A Poisoned Relationship? Die transatlantischen Beziehungen nach den Terrorangriffen des 11. September 2001,“ in: Kremp, Werner und Wilzewski, Jürgen (Hrsg.), *Weltmacht vor neuer Bedrohung. Die Bush-Administration und die US-Außenpolitik nach dem Angriff auf Amerika, Trier, Wissenschaftlicher Verlag Trier*, S.249-75.
- Haftendorn, Helga (1999), „The 'Quad': Dynamics of Institutional Change,“ in: Haftendorn, Helga; Keohane, Robert O. und Wallander, Celeste A. (Hrsg.), *Imperfect Unions. Security Institutions over Time and Space, Oxford, Oxford University Press*, S.163-94.
- Haftendorn, Helga (1983), *Sicherheit und Entspannung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955-1982, Baden-Baden, Nomos.*
- Haftendorn, Helga (1986), *Sicherheit und Stabilität. Die Außenbeziehungen der Bundesrepublik zwischen Ölkrise und NATO-Doppelbeschuß, München, Deutscher Taschenbuch-Verlag.*

- Haftendorn, Helga (1997), „Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen – Eine Einführung,“ in: Haftendorn, Helga und Keck, Otto (Hrsg.), *Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung*, Baden-Baden, Nomos, S.11-33.
- Haftendorn, Helga (1990), „Zur Theorie außenpolitischer Entscheidungsprozesse,“ in: Rittberger, Volker (Hrsg.), *Sonderband Politische Vierteljahresschrift*, S.401-23.
- Haftendorn, Helga und Keck, Otto (Hrsg.) (1997), *Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung*, Baden-Baden, Nomos.
- Haftendorn, Helga; Keohane, Robert und Wallander, Celeste (Hrsg.) (1999), *Imperfect Unions – Security Institutions over Time and Space*, New York, Oxford University Press.
- Haglund, David G. (1996), „Introduction: The Debate over Enlarging NATO,“ in: ders. (Hrsg.), *Will NATO Go East? The Debate Over Enlarging the Atlantic Alliance*, Kingston, Queen's University, Centre for International Relations, S.1-13.
- Haglund, David G. (1996), „NATO Expansion: Origins and Evolution of an Idea,“ in: ders. (Hrsg.), *Will NATO Go East? The Debate Over Enlarging the Atlantic Alliance*, Kingston, Queen's University, Centre for International Relations, S.17-34.
- Hall, Peter A. und Taylor, Rosemary C.R. (1996), *Political Science and the Three New Institutionalisms*, Diskussionspapier, 96(6), Köln, Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung.
- Hampton, Mary N. (2004), „Community Breakdown? Germany, NATO and the guns of September,“ in: Sperling, James (Hrsg.), *Germany at fifty-five. Berlin ist nicht Bonn?* Manchester, Manchester University Press, S.474-93.
- Hampton, Mary N. (1999), „German Security at the Crossroads: Mixed Signals Still Point to NATO,“ in: Hampton, Mary N. und Soe, Christian (Hrsg.), *Between Bonn and Berlin: German Politics in Transition*, Lanham, Rowland and Littlefield, S.237-55.
- Hampton, Mary N. (1999), „NATO, Germany, and the United States: Creating Positive Identity in Trans-Atlantia,“ in: Chafetz, Glenn; Spirtas, Michael und Frankel, Benjamin (Hrsg.), *The Origins of National Interests*, London, Frank Cass, S.235-69.
- Hanrieder, Wolfram F. (1995), *Deutschland, Europa, Amerika. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949-1994*, Paderborn u.a., Ferdinand Schöningh.
- Hanrieder, Wolfram F. (1992), „The FRG and NATO: Between Security Dependence and Security Partnership,“ in: Kirchner, Emil J. und Sperling, James (Hrsg.), *The Federal Republic of Germany and NATO. 40 Years After*, Houndmills, Macmillan, S.194-220.
- Hardin, Garrett (2005), „The Tragedy of the Commons,“ in: Art, Robert J. und Jervis, Robert (Hrsg.), *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues*, New York, Longman, S.525-30.
- Hardin, Garrett (1968), „The Tragedy of the Commons,“ in: *Science* 162(3859), S.1243-48.
- Harnisch, Sebastian (2004), „Deutsche Sicherheitspolitik auf dem Prüfstand: Die Non-Proliferationspolitik gegenüber dem Irak,“ in: Harnisch, Sebastian; Katsioulis, Christos und Overhaus, Marco (Hrsg.), *Deutsche Sicherheitspolitik. Eine Bilanz der Regierung Schröder*, Baden-Baden, Nomos, S.173-200.
- Harnisch, Sebastian; Katsioulis, Christos und Overhaus, Marco (Hrsg.) (2004), *Deutsche Sicherheitspolitik. Eine Bilanz der Regierung Schröder*, Baden-Baden, Nomos.
- Harnisch, Sebastian (2003), „Theorieorientierte Außenpolitikforschung in einer Ära des Wandels,“ in: Hellmann, Gunther; Wolf, Klaus Dieter und Zürn, Michael (Hrsg.), *Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*, Baden-Baden, Nomos, S.313-60.
- Harnisch, Sebastian und Maull, Hanns W. (Hrsg.) (2001), *Germany as a Civilian Power? The foreign policy of the Berlin Republic*, Manchester, Manchester University Press.
- Hasenclever, Andreas (2000), *Die Macht der Moral in der internationalen Politik. Militärische Interventionen westlicher Staaten in Somalia, Ruanda, und Bosnien-Herzegowina*, Frankfurt am Main, Campus Verlag.

- Hasenclever, Andreas; Mayer, Peter und Rittberger, Volker (1997), *Theories of International Regimes*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hauser, Gunther (2002), „Die Zukunft der NATO und die NATO-Osterweiterung,“ in: *Österreichische Militärische Zeitschrift* 40(6), S.753-56.
- Hedtstück, Michael und Hellmann, Gunther (2003), „'Wir machen einen deutschen Weg'. Irakabenteuer, das transatlantische Verhältnis und die deutsche Außenpolitik,“ in: Kubbig, Bernd W. (Hrsg.), *Brandherd Irak. US-Hegemonieanspruch, die UNO und die Rolle Europas*, Frankfurt am Main, Campus Verlag, S.224-34.
- Heiling, Marie-Alix (1998), *Rußland und die NATO-Osterweiterung. Betrachtungen im Rahmen der Modernisierung der europäischen Sicherheitsarchitektur*, Berlin, Verlag für Wissenschaft und Forschung.
- Hein, Kirstin (2004), „Die Anti-Terrorpolitik der rot-grünen Bundesregierung,“ in: Harnisch, Sebastian; Katsioulis, Christos und Overhaus, Marco (Hrsg.), *Deutsche Sicherheitspolitik. Eine Bilanz der Regierung Schröder*, Baden-Baden, Nomos, S.145-71.
- Heinrich, Arthur (1995), „Unternehmen Tornado. Unvollständige Chronologie einer außenpolitischen Grundsatzentscheidung,“ in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 40(2), S.144-55.
- Heisig, Johannes Volker (2004), *Warum eine Osterweiterung der NATO? Analyse der Entscheidungsprozesse und Kontroversen in Deutschland und den USA im Zusammenhang der sicherheitspolitisch-strategischen Orientierungsdebatten nach dem Ost-West-Konflikt*, Berlin, Verlag für Wissenschaft und Forschung.
- Hellmann, Gunther (Hrsg.) (2006), *Germany's EU Policy on Asylum and Defence. De-Europeanization by Default?* Houndmills und New York, Palgrave Macmillan.
- Hellmann, Gunther (1999), „Machtbalance und Vormachtdenken sind überholt: Zum außenpolitischen Diskurs im vereinigten Deutschland,“ in: Medick-Krakau, Monika (Hrsg.), *Außenpolitischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive: Die USA und die Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden, Nomos, S.97-126.
- Hellmann, Gunther (2002), „Sag beim Abschied leise servus. Die Zivilmacht Deutschland beginnt, ein neues 'Selbst' zu behaupten,“ in: *Politische Vierteljahresschrift* 43(3), S.498-507.
- Hellmann, Gunther (2007), „Sicherheitspolitik,“ in: Schmidt, Siegmund; Hellmann, Gunther und Wolf, Reinhard (Hrsg.), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.605-17.
- Hellmann, Gunther (2007), „'.um diesen deutschen Weg zu Ende gehen zu können.' Die Renaissance machtpolitischer Selbstbehauptung in der zweiten Amtszeit der Regierung Schröder-Fischer,“ in: Egle, Christoph und Zohlhöfer, Reimut (Hrsg.), *Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.453-79.
- Hellmann, Gunther (2004), „Wider die machtpolitische Resozialisierung der deutschen Außenpolitik. Ein Plädoyer für offensiven Idealismus,“ in: *WeltTrends* 12(42), S.79-88.
- Hellmann, Gunther; Baumann, Rainer und Wagner, Wolfgang (2006), *Deutsche Außenpolitik. Eine Einführung*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hellmann, Gunther; Wolf, Reinhard und Schmidt, Siegmund (2007), „Deutsche Außenpolitik in historischer und systematischer Perspektive,“ in: dies. (Hrsg.), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.15-46.
- Hett, Julia (2005), *Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan. Das amerikanische, britische und deutsche Modell, Analyse, 04/05*, Berlin, Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF).
- Heydrich, W., et al. (1992), *Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente*, Baden-Baden, Nomos.

- Hobe, Stephan und Kimminich, Otto (2004), Einführung in das Völkerrecht (8. Auflage), Tübingen und Basel, A. Francke Verlag.
- Holbrooke, Richard (1995), „America, A European Power,“ in: *Foreign Affairs* 74(2), S.38-51.
- Holländer, Lutz (2007), Die politischen Entscheidungsprozesse bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr 1999-2003, Frankfurt am Main, Peter Lang Verlag.
- Hopkinson, William (2001), *Enlargement: a new NATO*, Chaillot Paper, 97, Paris, Institute of Security Studies of the Western European Union.
- Hoppe, Christoph (1993), *Zwischen Teilhabe und Mitsprache: Die Nuklearfrage in der Allianzpolitik Deutschlands 1959-1966*, Baden-Baden, Nomos.
- Hudson, Valerie M. (1997), „Culture and Foreign Policy: Developing a Research Agenda,“ in: dies. (Hrsg.), *Culture & Foreign Policy*, Boulder und London, Lynne Rienner Publishers, S.1-24.
- Hyde-Price, Adrian (2000), *Germany and European order. Enlarging NATO and the EU*, Manchester, Manchester University Press.
- Hyde-Price, Adrian (2001), „Germany and the Kosovo War: Still a Civilian Power,“ in: *German Politics* 10(Special Issue, 1), S.19-34.
- Ikenberry, G. John (1998/1999), „Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of American Postwar Order,“ in: *International Security* 23(3), S.43-78.
- Independent International Commission on Kosovo (2000), *The Kosovo Report. Conflict, International Response, Lessons Learned*, Oxford, Oxford University Press.
- Ischinger, Wolfgang (2000), „The Future of the Baltic States: A German Perspective,“ in: Arnswald, Sven und Wenig, Marcus (Hrsg.), *German and American Policies towards the Baltic States: The Perspectives of EU and NATO Enlargement*, Baden-Baden, Nomos, S.99-103.
- Jacobsen, Hans-Adolf (1995), „Von der kollektiven Verteidigung zur kollektiven Sicherheit. Zur kontroversen sicherheitspolitischen Debatte in der Bundesrepublik Deutschland in den neunziger Jahren,“ in: Hansen, Willi; Schreiber, Gerhard und Wegner, Bernd (Hrsg.), *Politischer Wandel, organisierte Gewalt und nationale Sicherheit*, München, Oldenbourg, S.531-50.
- Jäger, Thomas; Höse, Alexander und Oppermann, Kai (2007), *Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jahja, Iskandar und Venzke, Ingo (2005), „Deutsche Sicherheitspolitik in NATO und EU – Symbiose statt Synthese,“ in: Niemann, Arne (Hrsg.), *Herausforderungen an die deutsche und europäische Außenpolitik. Analysen und Politikempfehlungen*, Dresden, TUDpress, S.54-78.
- Janning, Josef (2003), „Bundesrepublik Deutschland,“ in: Weidenfeld, Werner und Wessels, Wolfgang (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2002/2003*, Bonn, Europa Union Verlag, S.327-34.
- Jepperson, Ronald L.; Wendt, Alexander und Katzenstein, Peter (1996), „Norms, Identity, and Culture in National Security,“ in: Katzenstein, Peter (Hrsg.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York, Columbia University Press, S.33-75.
- Jervis, Robert (1978), „Cooperation under the Security Dilemma,“ in: *World Politics* 30(2), S.167-213.
- Jervis, Robert (1999), „Realism, Neoliberalism, and Cooperation. Understanding the Debate,“ in: *International Security* 24(1), S.42-63.
- Joetze, Günter (2001), *Der letzte Krieg in Europa? Das Kosovo und die deutsche Politik*, Stuttgart und München, Deutsche Verlags-Anstalt.

- Johnston, Alastair I. (1995), *Cultural Realism. Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History*, Princeton, Princeton University Press.
- Joseph, Robert (1997), „NATO's Role in Counter-Proliferation,“ in: Gordon, Philip H. (Hrsg.), *NATO's Transformation*, Lanham, Roumann and Littlefield, S.235-55.
- Kahl, Martin (2003), „New Grand Strategy? Die Bush-Administration und die Bekämpfung des internationalen Terrorismus,“ in: Kremp, Werner und Wilzewski, Jürgen (Hrsg.), *Weltmacht vor neuer Bedrohung. Die Bush-Administration und die US-Außenpolitik nach dem Angriff auf Amerika*, Trier, Wissenschaftlicher Verlag Trier, S.23-62.
- Kaim, Markus (2007), „Die deutsche NATO-Politik,“ in: Jäger, Thomas, Höse, Alexander und Oppermann, Kai (Hrsg.), *Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.85-105.
- Kaiser, Karl (2002), *German Perspectives on the New Strategic Landscape after September 11*, Washington D.C., American Institute for Contemporary German Studies.
- Kaiser, Karl und Krause, Joachim (1996), „Deutsche Politik gegenüber dem Balkan,“ in: Kaiser, Karl und Krause, Joachim (Hrsg.), *Deutschlands neue Außenpolitik. Band 3: Interessen und Strategien*, München, Oldenbourg, S.175-88.
- Kaiser, Karl und Maull, Hanns W. (Hrsg.) (1994), *Deutschlands neue Außenpolitik. Band 1: Grundlagen*, München, Oldenbourg.
- Kaiser, Karl und Maull, Hanns W. (Hrsg.) (1995), *Deutschlands neue Außenpolitik. Band 2: Herausforderungen*, München, Oldenbourg.
- Kaiser, Karl und Krause, Joachim (Hrsg.) (1996), *Deutschlands neue Außenpolitik. Band 3: Interessen und Strategien*, München, Oldenbourg.
- Kaiser, Karl und Maull, Hanns W. (1994), „Einleitung: Die Suche nach Kontinuität in einer Welt des Wandels,“ in: Kaiser, Karl und Maull, Hanns W. (Hrsg.), *Deutschlands neue Außenpolitik, Band 1, Grundlagen*, München, Oldenbourg, S.XV-XXV.
- Kamp, Karl-Heinz (2003), „Die Bedeutung der zweiten NATO-Osterweiterung,“ in: Reiter, Erich (Hrsg.), *Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2003*, Hamburg u.a., Verlag E.S.Mittler, S.407-19.
- Kamp, Karl-Heinz (2003), *Die NATO nach dem Prager Gipfel. Eine Globale und 'präventive' Allianz? Arbeitspapier/Dokumentation, 97*, Sankt Augustin, Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Kamp, Karl-Heinz (2000), „Die NATO nach Kosovo: Friedensengel oder Weltpolizist,“ in: Reiter, Erich (Hrsg.), *Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2000*, Hamburg u.a., Verlag E.S. Mittler, S.709-23.
- Kamp, Karl-Heinz (2003), „The Dynamics of NATO Enlargement,“ in: Lieven, Anatol (Hrsg.), *Ambivalent Neighbors*, Washington, D.C., The Brookings Institution, S.185-204.
- Kamp, Karl-Heinz (2001), „Germany, the United States and the Enlargement of the North Atlantic Alliance,“ in: Schmidt, Gustav (Hrsg.), *A History of NATO – The First Fifty Years, Band 1*, Houndmills, Palgrave, S.207-20.
- Kamp, Karl-Heinz (1998), „NATO Entrapped: Debating the Next Enlargement Round,“ in: *Survival* 40(3), S.170-86.
- Kaplan, Lawrence S. (2001), „NATO Enlargement: An Overview,“ in: Schmidt, Gustav (Hrsg.), *A History of NATO – The First Fifty Years, Volume 1*, Houndmills, Palgrave, S.193-206.
- Karp, Regina (2005/2006), „The New German Foreign Policy Consensus,“ in: *The Washington Quarterly* 29(1), S.61-82.
- Kastl, Jörg (1997), „Europas Sicherheit auch ohne Rußland?“ in: *Aussenpolitik* 48(1), S.31-38.
- Katzenstein, Peter (1996), „Conclusion: National Security in a Changing World,“ in: ders. (Hrsg.), *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, New York, Columbia University Press, S.498-537.

- Katzenstein, Peter (1996), „Introduction: Alternative Perspectives on National Security,“ in: ders. (Hrsg.), *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, New York, Columbia University Press, S.1-32.
- Katzenstein, Peter (2003), „Same War – Different Views: Germany, Japan, and Counterterrorism,“ in: *International Organization* 57(4), S.731-60.
- Katzenstein, Peter (2002), *Sonderbare Sonderwege: Germany and 9/11*, AICGS/German-American Dialogue Working Paper Series, Washington D.C., American Institute for Contemporary German Studies.
- Katzenstein, Peter (Hrsg.) (1997), *Tamed Power. Germany in Europe*, Ithaca, Cornell University Press.
- Kaufmann, Joyce P. (2002), *NATO and the former Yugoslavia. Crisis, Conflict, and the Atlantic Alliance*, Lanham u.a., Rowman & Littlefield Publishers.
- Keck, Otto (1991), „Der Neue Institutionalismus in der Theorie der Internationalen Beziehungen,“ in: *Politische Vierteljahresschrift* 32(4), S.635-53.
- Keck, Otto (1997), „Zur sozialen Konstruktion des Rational-Choice-Ansatzes. Einige Klarstellungen zur Rationalismus-Konstruktivismus-Debatte,“ in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 4(1), S.139-51.
- Kelleher, Catherine McArdle (1975), *Germany & the Politics of Nuclear Weapons*, New York, Columbia University Press.
- Keohane, Robert O. (1984), *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press.
- Keohane, Robert O. (1971), „The Big Influence of Small Allies,“ in: *Foreign Policy* 2(2), S.161-82.
- Keohane, Robert O. (1989), *International Institutions and State Power: Essays in International Theory*, Boulder, Westview Press.
- Keohane, Robert O. und Nye, Joseph S. (2001), *Power and Interdependence*, 3. Auflage, New York u.a., Longman.
- Keohane, Robert O. und Martin, Lisa L. (2003), „Institutional Theory as a Research Program,“ in: Elman, Colin und Elman, Miriam Fendius (Hrsg.), *Progress in International Relations Theory. Appraising the Field*, Cambridge und London, MIT Press, S.71-107.
- Khol, Radek (2004), „Die Tschechische Republik und die zweite Runde der NATO-Erweiterung,“ in: Pradetto, August (Hrsg.), *Die zweite Runde der NATO-Osterweiterung. Zwischen postbipolarem Institutionalismus und offensivem Realismus*, Frankfurt am Main, Peter Lang Verlag, S.193-209.
- King, Gary; Keohane, Robert O. und Verba, Sidney (1994), *Designing Social Inquiry*, Princeton, Princeton University Press.
- Kinkel, Klaus (1994), „Die Rolle Deutschlands bei Friedensmissionen,“ in: *NATO-Brief*, Oktober 1994, S.3.
- Kirchner, Emil J. und Sperling, James (1992), „From Instability to Stability,“ in: dies. (Hrsg.), *The Federal Republic of Germany and NATO. 40 Years After*, Houndmills und London, Macmillan, S.1-25.
- Kirste, Knut (1998), *Rollentheorie und Außenpolitikanalyse. Die USA und Deutschland als Zivilmächte*, Frankfurt am Main, Peter Lang Verlag.
- Kirste, Knut und Maull, Hanns W. (1996), „Zivilmacht und Rollentheorie,“ in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 3(2), S.283-312.
- Klaiber, Klaus-Peter (2000), „NATO's Future Role in Europe,“ in: Arnswald, Sven und Wenig, Marcus (Hrsg.), *German and American Policies towards the Baltic States: The Perspectives of EU and NATO Enlargement*, Baden-Baden, Nomos, S.105-07.
- Klein, Paul und Haltiner, Karl W. (2004), „Multinationalität als Herausforderung für Streitkräfte,“ in: dies. (Hrsg.), *Multinationalität als Herausforderung für die Streitkräfte*, Baden-Baden, Nomos, S.7-16.

- Knapp, Manfred (2004), „Die Haltung Deutschlands zur zweiten Runde der Osterweiterung der NATO,“ in: Pradetto, August (Hrsg.), Die zweite Runde der NATO-Osterweiterung. Zwischen postbipolarem Institutionalismus und offensivem Realismus, Frankfurt am Main, Peter Lang Verlag, S.153-77.
- Knapp, Manfred (1997), „Europäische Sicherheit und die Osterweiterung der NATO aus Sicht der USA,“ in: Pradetto, August (Hrsg.), Ostmitteleuropa, Rußland und die Osterweiterung der NATO. Perzeptionen und Strategien im Spannungsfeld nationaler und europäischer Sicherheit, Baden-Baden, Nomos, S.251-87.
- Knelangen, Wilhelm (2007), „Die deutsche Politik zur Bekämpfung des Terrorismus,“ in: Jäger, Thomas; Höse, Alexander und Oppermann, Kai (Hrsg.), Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.173-96.
- Koch, Jutta (ohne Datum), Kosten der NATO-Osterweiterung. Nur eine amerikanische Debatte? <http://www.uni-muenster.de/PeaCon/wuf/wf-97/9720205m.htm>, (letzter Zugriff am 10.8.2007).
- Koenders, Bert (2001), NATO Enlargement, Sub-Committee on Central and Eastern Europe Report, AU 214 PC/CEE (01)5, Brüssel, NATO Parliamentary Assembly.
- Koremenos, Barbara; Lipson, Charles und Snidal, Duncan (2001), „The Rational Design of International Institutions,“ in: International Organization 55(4), S.761-99.
- Koslowski, Gerd (1995), Die NATO und der Krieg in Bosnien-Herzegowina, Vierow, SH-Verlag.
- Kraft, Ekkehard (2000), „Griechenland und der Kosovo-Konflikt,“ in: Reuter, Jens und Clewing, Konrad (Hrsg.), Der Kosovo-Konflikt. Ursachen, Verlauf, Perspektiven, Klagenfurt, Wieser Verlag, S.267-80.
- Krasner, Stephen D. (Hrsg.) (1983), International Regimes, Ithaca, Cornell University Press.
- Krause, Joachim (2000), „Deutschland und die Kosovo-Krise,“ in: Reuter, Jens und Clewing, Konrad (Hrsg.), Der Kosovo-Konflikt: Ursachen, Verlauf, Perspektiven, Klagenfurt, Wieser Verlag, S.395-416.
- Krause, Joachim (1995), „Proliferation Risks and their Strategic Relevance: What Role for NATO?“ in: Survival 37(2), S.135-48.
- Krause, Joachim (1998), Strukturwandel der Nichtverbreitungspolitik. Die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und die weltpolitische Transformation, München, Oldenbourg.
- Krell, Gert (2004), Weltbilder und Weltordnung. Einführung in die Theorie der Internationalen Beziehungen, Baden-Baden, Nomos.
- Krömer, Katrin (2003), Massenvernichtungswaffen und die NATO. Die Bedrohung durch die Proliferation von Massenvernichtungswaffen als Kooperationsproblem der transatlantischen Allianz, Baden-Baden, Nomos.
- Kupchan, Charles A. (2000), „Kosovo and the Future of U.S. Engagement in Europe: Continued Hegemony or Impending Retrenchment?“ in: Martin, Pierre und Brawley, Mark R. (Hrsg.), Alliance Politics, Kosovo, and NATO's War: Allied Force or Forced Allies? New York, Palgrave, S.75-89.
- Lannek, Siegfried (2005), Qualitative Sozialforschung, 4. Auflage, Weinheim und Basel, Beltz Verlag.
- Lansford, Tom (2002), All for One: Terrorism, NATO and the United States, Aldershot, Ashgate.
- Lantis, Jeffrey S. (2002), „Strategic Culture and National Security Policy,“ in: International Studies Review 4(3), S.87-113.
- Lantis, Jeffrey S. (2002), Strategic Dilemmas and the Evolution of German Foreign Policy Since Unification, Westport und London, Praeger.

- Larrabee, Stephen F. (2001), NATO-Enlargement – Prague and Beyond, Working Paper, 3, Brüssel, European Security Forum.
- Larres, Klaus (2003), „Mutual Incomprehension: U.S.-German Value Gaps beyond Iraq,“ in: *The Washington Quarterly* 26(2), S.23-42.
- Larsen, Jeffrey A. (1997), NATO Counterproliferation Policy: A Case Study in Alliance Politics, Occasional Papers, 17, Colorado, Air Force Academy Institute for National Security Studies.
- Leggemann, Christian (2003), „Der Einsatz von Streitkräften zur Terrorismusbekämpfung – Die aktuelle Debatte in Deutschland,“ in: Hirschmann, Kai und Leggemann, Christian (Hrsg.), *Der Kampf gegen den Terrorismus. Strategien und Handlungserfordernisse in Deutschland*, Berlin, Berliner Wissenschaftsverlag, S.255-80.
- Leurdijk, Dick A. (1996), *The United Nations and NATO in Former Yugoslavia, 1991-1996*, Den Haag, Netherlands Atlantic Commission.
- Levy, Jack S. (2001), „Explaining Events and Developing Theories: History, Political Science, and the Analysis of International Relations,“ in: Elman, Colin und Elman, Miriam Fendius (Hrsg.), *Bridges and Boundaries. Historians, Political Scientists, and the Study of International Relations*, Cambridge und London, MIT Press, S.39-83.
- Lijphart, Arend (1971), „Comparative Politics and the Comparative Method,“ in: *American Political Science Review* 65(3), S.682-93.
- Linden, Ruth (2006), *Die Initiative der EU-3 im Iran. Ein Testfall für die europäische Sicherheitspolitik nach der Irak-Krise?* Trier, Universität Trier, Lehrstuhl für Internationale Beziehungen und Außenpolitik.
- Lipson, Charles (1984), „International Cooperation in Economic and Security Affairs,“ in: *World Politics* 37(1), S.1-23.
- Longhurst, Kerry (2004), *Germany and the use of force*, Manchester, Manchester University Press.
- Lutz, Dieter S. (1999/2000), „Wohin treibt (uns) die NATO? Politische und rechtliche Aspekte der gegenwärtigen Entwicklung einer neuen Friedens- und Sicherheitsordnung,“ in: ders. (Hrsg.), *Der Kosovo-Krieg. Rechtliche und rechtsethische Aspekte*, Baden-Baden, Nomos, S.111-28.
- Manfrass-Sirjacques, Françoise (1998), „Die Debatte um die Kostenfrage der NATO-Osterweiterung in Frankreich,“ in: Pradetto, August und Fouzieh, Melanie Alamir (Hrsg.), *Die Debatte über die Kosten der NATO-Osterweiterung*, Baden-Baden, Nomos, S.104-10.
- Manfrass-Sirjacques, Françoise (2004), „Die neue NATO-Osterweiterung: Ein französischer Standpunkt,“ in: Pradetto, August (Hrsg.), *Die zweite Runde der NATO-Osterweiterung. Zwischen postbipolarem Institutionalismus und offensivem Realismus*, Frankfurt am Main, Peter Lang Verlag, S.75-101.
- Manfrass-Sirjacques, Françoise (1997), „Frankreichs Position zur NATO-Osterweiterung,“ in: Pradetto, August (Hrsg.), *Ostmitteleuropa, Rußland und die Osterweiterung der NATO. Perzeptionen und Strategien im Spannungsfeld nationaler und europäischer Sicherheit*, Baden-Baden, Nomos, S.181-209.
- Markovits, Andrei S. und Reich, Simon (1997), *The German Predicament. Memory and Power in the New Europe*, Ithaca, Cornell University Press.
- Martin, Lisa L. (1992), „Interests, power, and multilateralism,“ in: *International Organization* 46(4), S.765-92.
- Martin, Lisa L. und Simmons, Beth (1998), „Theories and Empirical Studies of International Institutions,“ in: *International Organization* 52(4), S.729-57.
- Masala, Carlo (2003), *Den Blick nach Süden? Die NATO im Mittelmeerraum (1990-2003)*, Baden-Baden, Nomos.

- Mauß, Hanns W. (2001), „Außenpolitische Kultur,“ in: Korte, Karl-Rudolf und Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Deutschland-TrendBuch, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, S.645-72.
- Mauß, Hanns W. (2006), „Conclusion: Uncertain Power – German Foreign Policy into the Twenty-First Century,“ in: Mauß, Hanns W. (Hrsg.), Germany's Uncertain Power. Foreign Policy into the Twenty-First Century, Houndmills, Palgrave Macmillan, S.273-84.
- Mauß, Hanns W. (2007), „Deutschland als Zivilmacht,“ in: Schmidt, Siegmund; Hellmann, Gunther und Wolf, Reinhard (Hrsg.), Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.73-84.
- Mauß, Hanns W. (2003), „Die deutsche Außenpolitik und der 11. September 2001,“ in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 13(3), S.1271-98.
- Mauß, Hanns W. (Hrsg.) (2006), Germany's Uncertain Power. Foreign Policy of the Berlin Republic, Houndmills, Palgrave Macmillan.
- Mauß, Hanns W. (1990/1991), „Germany and Japan: The New Civilian Powers,“ in: Foreign Affairs 69(5), S.91-106.
- Mauß, Hanns W. (2000), „Germany and the Use of Force: Still a 'Civilian Power'?“ in: Survival 42(2), S.56-80.
- Mauß, Hanns W. (1995/1996), „Germany in the Yugoslav Crisis,“ in: Survival 37(4), S.99-130.
- Mauß, Hanns W. (1995), „Internationale Politik zwischen Integration und Verfall,“ in: Kaiser, Karl und Mauß, Hanns W. (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik. Band 2: Herausforderungen, München, Oldenbourg, S.1-22.
- Mauß, Hanns W. (1992), „Zivilmacht Bundesrepublik Deutschland. Vierzehn Thesen für eine neue deutsche Außenpolitik,“ in: Europa-Archiv 47(10), S.269-78.
- Mauß, Hanns W.; Harnisch, Sebastian und Grund, Constantin (Hrsg.) (2003), Deutschland im Abseits? Rot-Grüne Außenpolitik 1998-2003, Baden-Baden, Nomos.
- Mauß, Hanns W. und Stahl, Bernhard (2002), „Durch den Balkan nach Europa? Deutschland und Frankreich in den Jugoslawienkriegen,“ in: Politische Vierteljahresschrift 43(1), S.82-111.
- Mearsheimer, John J. (1994/1995), „The False Promise of International Institutions,“ in: International Security 19(3), S.5-49.
- Medcalf, Jennifer (2004), „Das Vereinigte Königreich und die zweite Runde der NATO-Osterweiterung,“ in: Pradetto, August (Hrsg.), Die zweite Runde der NATO-Osterweiterung. Zwischen postbipolarem Institutionalismus und offensivem Realismus, Frankfurt am Main, Peter Lang Verlag, S.103-31.
- Meier, Oliver (2001), „A Civilian Power caught between the lines: Germany and nuclear non-proliferation,“ in: Mauß, Hanns W. und Harnisch, Sebastian (Hrsg.), Germany as a Civilian Power? The foreign policy of the Berlin Republic, Manchester, Manchester University Press, S.68-87.
- Meiers, Franz-Josef (2002), „A Change of Course? German Foreign and Security Policy after Unification,“ in: German Politics 11(3), S.195-216.
- Meiers, Franz-Josef (2005), „Die 'NATO Response Force' und die 'European Rapid Reaction Force': Kooperationspartner oder Konkurrenten?“ in: Varwick, Johannes (Hrsg.), Die Beziehungen zwischen NATO und EU. Partnerschaft, Konkurrenz, Rivalität? Opladen, Verlag Barbara Budrich, S.119-38.
- Meiers, Franz-Josef (2005), „Germany's Defence Choices,“ in: Survival 47(1), S.153-66.
- Meiers, Franz-Josef (1995), „Germany: The Reluctant Power,“ in: Survival 37(3), S.82-103.
- Meiers, Franz-Josef (1996), NATO's Peacekeeping Dilemma, Bonn, Europa-Union Verlag.

- Meiers, Franz-Josef (2006), „The Security and Defense Policy of the Grand Coalition,“ in: Foreign Policy in Dialogue 6(18), <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/newsletter/issue18.pdf> (letzter Zugriff am 28.3.2008).
- Meiers, Franz-Josef (2006), Zu neuen Ufern? Die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik in einer Welt des Wandels 1990-2000, Paderborn u.a., Ferdinand Schöningh.
- Meimeth, Michael (2002), „Sicherheitspolitik zwischen Nation und Europa – Deutsche und französische Perspektiven,“ in: Meimeth, Michael und Schild, Joachim (Hrsg.), Die Zukunft von Nationalstaaten in der europäischen Integration – Deutsche und französische Perspektiven, Opladen, Leske und Budrich, S.231-47.
- Meyer, Berthold und Schlotter, Peter (2000), Die Kosovo-Kriege 1998/1999. Die internationalen Interventionen und ihre Folgen, HSFK-Report, 1/2000, Frankfurt am Main, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung.
- Mihalka, Michael (2005), „NATO Response Force: Rapid? Responsive? A Force?“ in: Connections 4(2), S.67-79.
- Miko, Francis T. und Froehlich, Christian (2004), Germany's Role in Fighting Terrorism: Implications for U.S. Policy, CRS Report for Congress, Washington D.C., Congressional Research Service.
- Monaco, Annalisa (2003), 16-to-3: The Allies at Loggerheads over Iraq, NATO Notes, 5(2), Brüssel, ISIS Europe.
- Monaco, Annalisa (2003), Iraq: Another Test for NATO, NATO Notes, 5(1), Brüssel, ISIS Europe.
- Monaco, Annalisa und Riggle, Sharon (2002), NATO Squares Off with Middle East Foe: Threat of WMD Challenges Alliance, NATO Notes, 4(2), Brüssel, ISIS Europe.
- Moravcsik, Andrew (1998), The Choice for Europe. Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht, Ithaca, Cornell University Press.
- Müller, Friedemann und Botzian, Rudolf (1992), „Abhängigkeit der europäischen Länder von Rußland und der GUS im Energiesektor,“ in: Heydrich, Wolfgang, et al. (Hrsg.), Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente, Baden-Baden, Nomos, S.475-93.
- Müller, Harald (1992), „German Foreign Policy after Unification,“ in: Stares, Paul B. (Hrsg.), The New Germany and the New Europe, Washington D.C., Brookings Institution Press, S.126-73.
- Müller, Harald (2003), „German National Identity and WMD Proliferation,“ in: The Nonproliferation Review 10(2), S.1-20.
- Müller, Harald (2005), „Germany and the 2005 NPT Review Conference,“ in: Foreign Policy in Dialogue 6(17), <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/newsletter/issue17.pdf> (letzter Zugriff am 28.3.2008).
- Müller, Harald (2006), „Germany and the Proliferation of Weapons of Mass Destruction,“ in: Maull, Hanns W. (Hrsg.), Germany's Uncertain Power. Foreign Policy of the Berlin Republic, Houndmills, Palgrave Macmillan, S.49-65.
- Müller, Harald (1994), „Military Intervention for European Security: The German Debate,“ in: Freedman, Lawrence (Hrsg.), Military Intervention in European Conflicts, Oxford und Cambridge, Blackwell Publishers, S.125-41.
- Müller, Harald (2006), „Nichtverbreitungsvertrag: Regime kaputt. Bedingungen für die Stabilität von Vertragsregimen,“ in: Internationale Politik 61(8), S.16-23.
- Naumann, Klaus (1995), „Bundeswehr vor neuen Herausforderungen. Eine Lagebeurteilung des Generalinspektors,“ in: Soldat und Technik 1995(1), S.9-16.
- Naumann, Klaus (1999), „Rolle und Aufgabe der NATO nach dem Gipfel 1999 und erste Erfahrungen aus dem Kosovo-Konflikt,“ in: Ipsen, Knut; Raap, Christian und Stein, Torsten (Hrsg.), Wehrrecht und Friedenssicherung, Neuwied, Luchterhand Verlag, S.175-91.

- Nelson, C. Richard (2005), „Expanding NATO's Counter-Terrorism Role,“ in: NATO Review, Special Issue Spring 2005, S.56-59.
- Nerlich, Uwe (1994), „Deutsche Sicherheitspolitik. Konzeptionelle Grundlagen für multilaterale Rahmenbedingungen,“ in: Kaiser, Karl und Maull, Hanns W. (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik, Band 1, Grundlagen, München, Oldenbourg, S.153-74.
- Nerlich, Uwe (1992), „Militärisch relevante Gefahren in künftigen Konstellationen,“ in: Heydrich, Wolfgang, et al. (Hrsg.), Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente, Baden-Baden, Nomos, S.257-86.
- Nerlich, Uwe (1993), „Neue Sicherheitsfunktionen der NATO,“ in: Europa-Archiv 48(23), S.663-72.
- Nerlich, Uwe (1992), „Sicherheitsinteressen des vereinigten Deutschland,“ in: Heydrich, Wolfgang, et al. (Hrsg.), Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente, Baden-Baden, Nomos, S.787-96.
- Neuss, Beate (2001), „'Benign Hegemonic Power': A Means of Refashioning Western Europe in the Image of the United States?“ in: Amerikastudien, Special Issue 46(4), S.453-556.
- Ohne Autor (2002), „False Promises. The Next Round of NATO Enlargement,“ in: Bonn International Center for Conversion (Hrsg.), Conversion Survey 2002, Baden-Baden, Nomos, S.112-25.
- Olshausen, Klaus (2004), „Die neue NATO,“ in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hrsg.), Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen. Ergänzungsband I, Hamburg u.a., Verlag E.S.Mittler, S.391-424.
- Otte, Max (2000), A Rising Middle Power? German Foreign Policy in Transformation, 1989-1999, New York, St. Martin's Press.
- Overhaus, Marco (2006), „Civilian Power under Stress: Germany, NATO, and the European Security and Defense Policy,“ in: Maull, Hanns W. (Hrsg.), Germany's Uncertain Power. Foreign Policy of the Berlin Republic, Houndmills, Palgrave Macmillan, S.66-78.
- Overhaus, Marco (2007), Conceptual Evolution and Domestic Confusion. Germany's Security and Defence Policy from the Schroeder to the Merkel Government, WSI Policy Briefing, 1, Brüssel und Washington D.C., World Security Institute.
- Overhaus, Marco (2006), „Der Atomkonflikt mit dem Iran. Testfall für Europas weltpolitische Ambitionen,“ in: Reader Sicherheitspolitik 2006(9-10), S.241-56.
- Overhaus, Marco (2004), „In Search of a Post-Hegemonic Order: Germany, NATO and the European Security and Defence Policy,“ in: German Politics 13(4), S.551-68.
- Overhaus, Marco (2003), „Zwischen kooperativer Sicherheit und militärischer Interventionsfähigkeit. Rot-grüne Sicherheitspolitik im Rahmen von ESVP und NATO,“ in: Maull, Hanns W.; Harnisch, Sebastian und Grund, Constantin (Hrsg.), Deutschland im Abseits? Rot-grüne Außenpolitik 1998-2003, Baden-Baden, Nomos, S.49-64.
- Parish, Jonathan (2005), „Remaining Relevant,“ in: NATO Review, Special Issue Spring 2005, S.6-7.
- Peters, Dirk (2007), „Ansätze und Methoden der Außenpolitikanalyse,“ in: Schmidt, Siegmund; Hellmann, Gunther und Wolf, Reinhard (Hrsg.), Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.815-35.
- Peters, Dirk (2001), „The debate about a new German foreign policy after unification,“ in: Rittberger, Volker (Hrsg.), German foreign policy since unification. Theories and case studies, Manchester, Manchester University Press, S.11-33.
- Peters, John E., et al. (2001), European Contributions to Operation Allied Force. Implications for Transatlantic Relations, Santa Monica, Brookings Institution Press.
- Peters, Susanne (1990), The Germans and the INF missiles. Getting their way in NATO's strategy of flexible response, Baden-Baden, Nomos.
- Pfeiler, Wolfgang (1994), „Konflikte, Krisen, Kriege. Rußlands Geopolitik und die künftige europäische Sicherheit,“ in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1994(B18-19), S.20-31.

- Philippi, Nina (1997), Bundeswehreinätze als außen- und sicherheitspolitisches Problem des geeinten Deutschland, Frankfurt am Main, Peter Lang Verlag.
- Pond, Elizabeth (2003), „Das NATO-Trauerspiel,“ in: Blätter für deutsche und internationale Politik 48(4), S.433-45.
- Pond, Elizabeth (2004), Friendly Fire. The Near-Death of the Transatlantic Alliance, Washington D.C., Brookings Institution Press.
- Pradetto, August (1998), „Die Diskussion über die Kosten der NATO-Osterweiterung, oder: Die Fortsetzung der Debatte über die Zukunft der westlichen Allianz auf einem anderen Terrain,“ in: Pradetto, August und Fouzieh, Melanie Alamir (Hrsg.), Die Debatte über die Kosten der NATO-Osterweiterung, Baden-Baden, Nomos, S.25-54.
- Pradetto, August (1999/2000), „Die NATO, humanitäre Intervention und Völkerrecht,“ in: Lutz, Dieter S. (Hrsg.), Der Kosovo-Krieg. Rechtliche und rechtsethische Aspekte, Baden-Baden, Nomos, S.135-55.
- Pradetto, August (1997), „Einleitung: Nationale Sicherheit, NATO-Osterweiterung und neue europäische Ordnung. Perzeptionen und Strategien maßgeblicher Akteure,“ in: ders. (Hrsg.), Ostmitteleuropa, Rußland und die Osterweiterung der NATO. Perzeptionen und Strategien im Spannungsfeld nationaler und europäischer Sicherheit, Opladen, Westdeutscher Verlag, S.9-39.
- Pradetto, August (2002), „Funktionen militärischer Konfliktregelung durch die NATO,“ in: Aus Politik und Zeitgeschichte 2002(B24), S.12-21.
- Pradetto, August (2004), „Zwischen postbipolarem Institutionalismus und offensivem Realismus: Von der ersten zur zweiten Runde der NATO-Osterweiterung,“ in: ders. (Hrsg.), Die zweite Runde der NATO-Osterweiterung. Zwischen postbipolarem Institutionalismus und offensivem Realismus, Frankfurt am Main, Peter Lang Verlag, S.7-26.
- Prados, Alfred B. (2002), Iraq: Divergent Views on Military Action, CRS Report for Congress, Washington D.C., Congressional Research Service.
- Ramet, Sabrina P. (2000), „Die politische Strategie der Vereinigten Staaten in der Kosovo-Krise: Parteipolitik und nationales Interesse,“ in: Reuter, Jens und Clewing, Konrad (Hrsg.), Der Kosovo-Konflikt. Ursachen, Verlauf, Perspektiven, Klagenfurt u.a., Wieser Verlag, S.365-80.
- Ramet, Sabrina P. und Lyon, Phil (2001), „Germany: The Federal Republic, Loyal to NATO,“ in: Weymouth, Tony und Henig, Stanley (Hrsg.), The Kosovo Crisis. The last American war in Europe? London u.a., Reuters, S.83-105.
- Reinhardt, Klaus (2002), KFOR. Streitkräfte für den Frieden. Tagebuchaufzeichnungen als deutscher Kommandeur im Kosovo, Frankfurt am Main, Verlag der Universitätsbuchhandlung Blazek & Bergmann.
- Reinhardt, Klaus (2001), „Lehren aus Kosovo. Militärische und politische Herausforderungen,“ in: Internationale Politik 56(3), S.32-36.
- Reiter, Erich (2003), „Die zweite NATO-Osterweiterung. Die strategische Situation und die Entwicklung der transatlantischen Beziehungen,“ in: Österreichische Militärische Zeitschrift 41(4), S.13-22.
- Rice, Condoleezza und Zelikow, Philip (1997), Sternstunde der Diplomatie. Die deutsche Einheit und das Ende der Spaltung Europas, Berlin, Propyläen Verlag.
- Riecke, Henning (2000), „NATO's Non-Proliferation and Deterrence Policies: Mixed Signals and the Norm of WMD Non-Use,“ in: Journal of Strategic Studies 23(1), S.25-51.
- Riecke, Henning (1997), „Nukleare Nichtverbreitung als Aktionsfeld von NATO und GASP,“ in: Haftendorn, Helga und Keck, Otto (Hrsg.), Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung. Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden, Nomos, S.191-232.

- Riecke, Henning (2007), „Transformation ohne Konsens? Eine Einführung,“ in: ders. (Hrsg.), Die Transformation der NATO. Die Zukunft der euro-atlantischen Sicherheitskooperation, Baden-Baden, Nomos, S.9-18.
- Ries, Tomas (2001), NATO-Enlargement – A European View, Working Paper, 3, Brüssel, European Security Forum.
- Risse-Kappen, Thomas (1995), Cooperation among Democracies, Princeton, Princeton University Press.
- Risse-Kappen, Thomas (1988), Null-Lösung. Entscheidungsprozesse zu den Mittelstreckenwaffen 1970 - 1987, Frankfurt am Main und New York, Campus Verlag.
- Risse-Kappen, Thomas (1995), „Reden ist nicht billig. Zur Debatte um Kommunikation und Rationalität,“ in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 2(1), S.171-84.
- Risse, Thomas (2002), „Constructivism and International Institutions: Toward Conversations across Paradigms,“ in: Katznelson, Ira und Milner, Helen V. (Hrsg.), Political Science: The State of the Discipline, New York und London, W.W.Norton & Company, S.597-623.
- Risse, Thomas (2007), „Deutsche Identität und Außenpolitik,“ in: Schmidt, Siegmund; Hellmann, Gunther und Wolf, Reinhard (Hrsg.), Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.49-61.
- Rittberger, Volker (Hrsg.) (2001), German foreign policy since unification. Theories and case studies, Manchester, Manchester University Press.
- Rittberger, Volker (1994), Internationale Organisationen - Politik und Geschichte: Europäische und weltweite zwischenstaatliche Zusammenschlüsse, Opladen, Leske und Budrich.
- Rittberger, Volker (1992), „Nach der Vereinigung – Deutschlands Stellung in der Welt,“ in: Leviathan 20(2), S.207-29.
- Rittberger, Volker und Freund, Corinna (2001), „Utilitarian-liberal foreign policy theory,“ in: Rittberger, Volker (Hrsg.), German foreign policy since unification. Theories and case studies, Manchester, Manchester University Press, S.68-104.
- Roell, Peter (2003), „Deutschlands Beitrag zur internationalen Terrorismusbekämpfung,“ in: Hirschmann, Kai und Leggemann, Christian (Hrsg.), Der Kampf gegen den Terrorismus. Strategien und Handlungserfordernisse in Deutschland, Berlin, Berliner Wissenschaftsverlag, S.125-42.
- Rogov, Sergey (1999), „Security Relations between Russia and the Western World,“ in: Spillmann, Kurt R. und Wenger, Andreas (Hrsg.), Russia's Place in Europe. A Security Debate, Frankfurt am Main, Peter Lang Verlag, S.177-89.
- Rudolf, Peter (2003), „Der 11. September, die Neuorientierung amerikanischer Außenpolitik und der Krieg gegen den Irak,“ in: Zeitschrift für Politik 50(3), S.257-80.
- Rudolf, Peter (2000), „Germany and the Kosovo Konflikt,“ in: Martin, Pierre und Brawley, Mark R. (Hrsg.), Alliance Politics, Kosovo, and NATO's War: Allied Force or Forced Allies? New York, Palgrave, S.131-43.
- Rudolf, Peter (2005), „The Myth of the 'German Way': German Foreign Policy and Transatlantic Relations,“ in: Survival 47(1), S.133-52.
- Rühe, Volker (2001), „Zweite NATO-Erweiterung. Die Führungsstärke der Europäer ist gefragt,“ in: Internationale Politik 56(6), S.19-24.
- Rühl, Lothar (2001), „Security Policy: National Structures and Multilateral Integration,“ in: Eberwein, Wolf-Dieter und Kaiser, Karl (Hrsg.), Germany's New Foreign Policy. Decision-Making in an Interdependent World, Houndmills, Palgrave, S.102-16.
- Rühle, Michael (2000), „Das neue Strategische Konzept der NATO und die politische Realität,“ in: Reiter, Erich (Hrsg.), Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2000, Hamburg u.a., Verlag E.S. Mittler & Sohn, S.637-54.

- Rupnik, Jacques (1999), „Die Welt im Balkanspiegel: das Agieren der Großmächte,“ in: Melicic, Dunja (Hrsg.), *Der Jugoslawien-Krieg. Handbuch zur Vorgeschichte, Verlauf und Konsequenzen*, Opladen und Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, S.463-77.
- Sandler, Todd und Hartley, Keith (1999), *The Political Economy of NATO. Past, Present, and onto the 21st Century*, Cambridge und New York, Cambridge University Press.
- Schake, Kori N. (2001), „NATO-Strategie und deutsch-amerikanisches Verhältnis,“ in: Junker, Detlef (Hrsg.), *Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945-1990. Ein Handbuch. Band II: 1968-1990*, Stuttgart und München, Deutsche Verlags-Anstalt, S.211-21.
- Schake, Kori N. (2001), „NATO-Strategie und deutsch-amerikanisches Verhältnis,“ in: Junker, Detlef (Hrsg.), *Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945-1990. Ein Handbuch. Band I: 1945-1968*, Stuttgart und München, Deutsche Verlags-Anstalt, S.363-74.
- Scharping, Rudolf (2001), *Wir dürfen nicht wegsehen. Der Kosovo-Krieg und Europa*, München, Econ Ullstein List Verlag.
- Schieder, Siegfried und Wagener, Martin (2003), „Mehr Sicherheit für Deutschland durch Präemptiv- und Präventivschläge?“ in: *Sicherheit + Stabilität* 1(2), S.9-24.
- Schimmelfennig, Frank (2003), *The EU, NATO and the Integration of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Schmidseder, Karl (2003), *Internationale Interventionen und Crisis Response Operations. Charakteristika, Bedingungen und Konsequenzen für das Internationale und Nationale Krisenmanagement*, Frankfurt am Main, Peter Lang Verlag.
- Schmidt, Siegmund; Hellmann, Gunther und Wolf, Reinhard (Hrsg.) (2007), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schmunk, Michael (2005), *Die deutschen Provincial Reconstruction Teams. Ein neues Instrument zum Nation-Building*, SWP-Studie, 2005/S33, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Schneider, Gerald (1997), „Die bürokratische Politik der Außenpolitikanalyse,“ in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 4(1), S.107-23.
- Schöllgen, Gregor (2004), *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von den Anfängen bis zur Gegenwart*, 3. Auflage, München, C.H.Beck.
- Schröder, Gerhard (2006), *Entscheidungen. Mein Leben in der Politik*, Hamburg, Hoffmann und Campe.
- Schröder, Hans-Henning (1996), „Militärische Ressourcen,“ in: Vogel, Heinrich (Hrsg.), *Rußland als Partner der europäischen Politik*, Köln, Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, S.32-36.
- Schroeder, Paul W. (1976), „Alliances, 1815-1945: Weapons of Power and Tools of Management,“ in: Knorr, Klaus (Hrsg.), *Historical Dimensions of National Security Problems*, Lawrence u.a., The University Press of Kansas, S.227-62.
- Schwarz, Hans-Peter (1994), *Die Zentralmacht Europas. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*, Berlin, Siedler Verlag.
- Schwarz, Jürgen (1991), „Deutschlands Außenpolitik im Strukturwandel Europas,“ in: Rauch, Andreas M. (Hrsg.), *Europäische Friedenssicherung im Umbruch*, München, Verlag für Wehrwissenschaften, S.97-115.
- Schwegmann, Christoph (2007), „Stärke durch Anpassung. Integrator und Vermittler: Deutschlands Rolle in der NATO,“ in: Riecke, Henning (Hrsg.), *Die Transformation der NATO. Die Zukunft der euro-atlantischen Sicherheitskooperation*, Baden-Baden, Nomos, S.175-84.
- Schweller, Randall L. und Priess, David (1997), „A Tale of Two Realisms: Expanding the Institutions Debate,“ in: *Mershon International Studies Review* 41(1), S.1-32.

- Segbers, Klaus und Zürcher, Christoph (2000), „Russland und der Kosovo-Konflikt,“ in: Reuter, Jens und Clewing, Konrad (Hrsg.), *Der Kosovo-Konflikt. Ursachen, Verlauf, Perspektiven*, Klagenfurt u.a., Wieser Verlag, S.381-93.
- Siedschlag, Alexander (2006), „Strategische Kulturanalyse: Deutschland, Frankreich und die Transformation der NATO,“ in: ders. (Hrsg.), *Methoden der sicherheitspolitischen Analyse. Eine Einführung*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.22-48.
- Simon, Gerhard (1996), „Extremismus als Tradition,“ in: Vogel, Heinrich (Hrsg.), *Rußland als Partner der europäischen Politik*, Köln, Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, S.11-13.
- Simon, Jeffrey (2000), *The Next Round of NATO Enlargement*, Strategic Forum, 176, Washington D.C., National Defense University.
- Siwert-Probst, Judith (2001), „Traditional Institutions of Foreign Policy,“ in: Eberwein, Wolf-Dieter und Kaiser, Karl (Hrsg.), *Germany's New Foreign Policy. Decision-Making in an Interdependent World*, Houndmills, Palgrave, S.19-37.
- Solomon, Gerald B. (1998), *The NATO Enlargement Debate, 1990-1997*, Westport und London, Praeger.
- Spillmann, Kurt R. und Wenger, Andreas (Hrsg.) (1999), *Russia's Place in Europe. A Security Debate*, Frankfurt am Main, Peter Lang Verlag.
- Squassoni, Sharon (2004), *Proliferation Security Initiative (PSI)*, CRS Report for Congress, Washington D.C., Congressional Research Service.
- Staack, Michael (1992), „Deutschland in Gesamteuropa. Die KSZE und die Bundesrepublik Deutschland,“ in: ders. (Hrsg.), *Aufbruch nach Gesamteuropa. Die KSZE nach der Wende im Osten*, Münster, LIT, S.118-76.
- Staack, Michael (2000), *Handelsstaat Deutschland. Deutsche Außenpolitik in einem neuen internationalen System*, Paderborn u.a., Ferdinand Schöningh.
- Staack, Michael (2004), „Nein zur Hegemonialmacht. Deutschlands außenpolitische Entscheidungsprozesse im Irak-Konflikt,“ in: Staack, Michael und Voigt, Rüdiger (Hrsg.), *Europa nach dem Irak-Krieg*, Baden-Baden, Nomos, S.203-30.
- Staack, Michael, et al. (1992), „Aufbruch nach Gesamteuropa? Perspektiven der gesamteuropäischen Zusammenarbeit für die 1990er Jahre,“ in: Staack, Michael (Hrsg.), *Aufbruch nach Gesamteuropa. Die KSZE nach der Wende im Osten*, Münster, LIT, S.367-91.
- Stützle, Walther (1990), „Auf dem Weg zu einer neuen europäisch-amerikanischen Sicherheitsstruktur,“ in: Weidenfeld, Werner und Stützle, Walther (Hrsg.), *Abschied von der alten Ordnung: Europas neue Sicherheit*, Gütersloh, Verlag Bertelsmann Stiftung, S.19-37.
- Szabo, Stephen F. (2006), „Enlarging NATO: The German-American Design for a New Alliance,“ in: Haftendorn, Helga (Hrsg.), *The Strategic Triangle*, Baltimore u.a., Johns Hopkins University Press, S.327-49.
- Szabo, Stephen F. (2004), „Germany and the United States After Iraq: From Alliance to Alignment,“ in: *International Politics and Society 2004(1)*, S.41-52.
- Szabo, Stephen F. (2004), *Parting Ways. The Crisis in German-American Relations*, Washington D.C., Brookings Institution Press.
- Tams, Carsten (1999), „The Functions of a European Security and Defence Identity and Its Institutional Form,“ in: Haftendorn, Helga; Keohane, Robert O. und Wallander, Celeste (Hrsg.), *Imperfect Unions – Security Institutions over Time and Space*, New York, Oxford University Press, S.80-103.
- Taylor, Trevor (1997), „Großbritannien und die Erweiterung der NATO,“ in: Pradetto, August (Hrsg.), *Ostmitteleuropa, Rußland und die Osterweiterung der NATO. Perzeptionen und Strategien im Spannungsfeld nationaler und europäischer Sicherheit*, Baden-Baden, Nomos, S.211-30.
- Teltschik, Horst (1991), *329 Tage. Innenansichten der Einigung*, Berlin, Siedler.

- Terriff, Terry, et al. (2002), „'One in, all in?' NATO's next enlargement,“ in: *International Affairs* 78(4), S.713-29.
- Tewes, Henning (2002), *Germany, Civilian Power and the New Europe. Enlarging NATO and the European Union*, Houndmills, Palgrave.
- Theiler, Olaf (1997), „Der Wandel der NATO nach dem Ende des Ost-West-Konflikts,“ in: Haftendorn, Helga und Keck, Otto (Hrsg.), *Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung. Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen*, Baden-Baden, Nomos, S.101-37.
- Theiler, Olaf (2003), *Die NATO im Umbruch. Bündnisreform im Spannungsfeld konkurrierender Nationalinteressen*, Baden-Baden, Nomos.
- Thränert, Oliver (1999), „Introduction,“ in: Thränert, Oliver (Hrsg.), *Preventing the Proliferation of weapons of mass destruction: what role for arms control? A German-American Dialogue*, Bonn u.a., Friedrich-Ebert-Stiftung, Analyseeinheit Internationale Politik.
- Thränert, Oliver (2007), „Rüstungskontrolle und Nichtverbreitungspolitik,“ in: Jäger, Thomas; Höse, Alexander und Oppermann, Kai (Hrsg.), *Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.197-217.
- Timmermann, Heinz (1993), *Die Außenpolitik Rußlands: Ausdruck der Suche nach einer neuen Identität*, Berichte des BIOst, 20, Köln, Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien.
- Timmermann, Heinz (1995), *Rußland und Deutschland. Ihre Beziehungen als integraler Bestandteil gesamteuropäischer Kooperation*, Berichte des BIOst, 39, Köln, Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien.
- Timmermann, Heinz (1995), *Rußlands Außenpolitik: Die europäische Dimension*, Berichte des BIOst, 17, Köln, Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien.
- Timmermann, Heinz und Vogel, Heinrich (1996), „Konsequenzen für die Politik des Westens,“ in: Vogel, Heinrich (Hrsg.), *Rußland als Partner der europäischen Politik*, Köln, Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, S.38-51.
- Triphaus, Carsten (2001), *Institutionalisierung und Konfliktprävention. Die deutsche KSZE/OSZE-Politik in den neunziger Jahren*, Studien zur Deutschen und Europäischen Außenpolitik, Trier, Universität Trier, Lehrstuhl für Internationale Beziehungen und Außenpolitik.
- Tuschhoff, Christian (1999), „Alliance Cohesion and Peaceful Change in NATO,“ in: Haftendorn, Helga; Keohane, Robert O. und Wallander, Celeste (Hrsg.), *Imperfect Unions – Security Institutions over Time and Space*, Oxford, Oxford University Press, S.140-61.
- Tuschhoff, Christian (2002), *Deutschland, Kernwaffen und die NATO 1949-1967. Zum Zusammenhalt und friedlichen Wandel von Bündnissen*, Baden-Baden, Nomos.
- Ullmann, Richard H. (1996), „The Wars in Yugoslavia and the International System after the Cold War,“ in: ders. (Hrsg.), *The World and Yugoslavia's Wars*, New York, Council on Foreign Relations, S.9-41.
- Umbach, Frank (2004), „Die zweite Runde der NATO-Osterweiterung aus der Sicht Russlands,“ in: Pradetto, August (Hrsg.), *Die zweite Runde der NATO-Osterweiterung. Zwischen postbipolarem Institutionalismus und offensivem Realismus*, Frankfurt am Main, Peter Lang Verlag, S.279-317.
- van Eekelen, Wim F. (1994), „The Future of Multinational Security Institutions,“ in: von Plate, Bernhard (Hrsg.), *Europa auf dem Weg zur kollektiven Sicherheit? Konzeptionelle und organisatorische Entwicklungen der sicherheitspolitischen Institutionen Europas*, Baden-Baden, Nomos, S.29-47.
- van Evera, Stephen (1997), *Guide to Methods for Students of Political Science*, Ithaca, Cornell University Press.

- Varwick, Johannes (2004), „Deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik in der Nordatlantischen Allianz: Die Politik der rot-grünen Bundesregierung 1998-2003,“ in: Harnisch, Sebastian; Katsioulis, Christos und Overhaus, Marco (Hrsg.), Deutsche Sicherheitspolitik. Eine Bilanz der Regierung Schröder, Baden-Baden, Nomos, S.15-36.
- Varwick, Johannes (2004), „Die Nordatlantikorganisation und der amerikanische 'War on Terrorism' – Transformation in die Bedeutungslosigkeit oder Neuanfang?“ in: Pradetto, August (Hrsg.), Sicherheit und Verteidigung nach dem 11. September 2001. Akteure – Strategien – Handlungsmuster, Frankfurt am Main, Peter Lang Verlag, S.201-26.
- Varwick, Johannes (2007), „Nordatlantische Allianz,“ in: Schmidt, Siegmund; Hellmann, Gunther und Wolf, Reinhard (Hrsg.), Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.763-78.
- Vershow, Alexander R. (2000), „NATO and the Baltic States: Implications of Enlargement Policies,“ in: Arnswald, Sven und Wenig, Marcus (Hrsg.), German and American Policies towards the Baltic States: The Perspectives of EU and NATO Enlargement, Baden-Baden, Nomos, S.21-25.
- von Plate, Bernhard (1994), „Ost- und Mitteleuropa: Eine Herausforderung für KSZE und NATO,“ in: ders. (Hrsg.), Europa auf dem Weg zur kollektiven Sicherheit? Konzeptionelle und organisatorische Entwicklungen der sicherheitspolitischen Institutionen Europas, Baden-Baden, Nomos, S.71-94.
- Wagener, Martin (2004), „Auf dem Weg zu einer normalen Macht? Die Entsendung deutscher Streitkräfte in der Ära Schröder,“ in: Harnisch, Sebastian; Katsioulis, Christos und Overhaus, Marco (Hrsg.), Deutsche Sicherheitspolitik. Eine Bilanz der Regierung Schröder, Baden-Baden, Nomos, S.89-118.
- Wagener, Martin (2003), „Auslandseinsätze der Bundeswehr. Normalisierung statt Militarisierung deutscher Sicherheitspolitik,“ in: Maull, Hanns W.; Harnisch, Sebastian und Grund, Constantin (Hrsg.), Deutschland im Abseits? Rot-grüne Außenpolitik 1998-2003, Baden-Baden, Nomos, S.33-48.
- Wagner, Wolfgang (2002), Die Konstruktion einer europäischen Außenpolitik. Deutsche, französische und britische Ansätze im Vergleich, Frankfurt am Main, Campus.
- Wagner, Wolfgang (2006), „Missing in Action? Germany's Bumpy Road from Institution-Building to Substance in European Security and Defence Policy,“ in: Hellmann, Gunther (Hrsg.), Germany's EU Policy on Asylum and Defence. De-Europeanization by Default? Houndmills, Palgrave Macmillan, S.91-136.
- Wallander, Celeste A. (2000), „Institutional Assets and Adaptability: NATO After the Cold War,“ in: International Organization 54(4), S.705-35.
- Wallander, Celeste A.; Haftendorn, Helga und Keohane, Robert O. (1999), „Introduction,“ in: dies. (Hrsg.), Imperfect Unions. Security Institutions over Time and Space, Oxford, Oxford University Press, S.1-18.
- Wallander, Celeste A. und Keohane, Robert O. (1999), „Risk, Threat, and Security Institutions,“ in: Wallander, Celeste A., Keohane, Robert O. und Haftendorn, Helga (Hrsg.), Imperfect Unions – Security Institutions Over Time and Space, Oxford, Oxford University Press, S.21-47.
- Walt, Stephen M. (1987), The Origins of Alliance, Ithaca, Cornell University Press.
- Wegener, Henning (1991), „Die Rolle des Atlantischen Bündnisses in einer künftigen europäischen Sicherheitsordnung,“ in: Rauch, Andreas M. (Hrsg.), Europäische Friedenssicherung im Umbruch, München, Verlag für Wehrwissenschaften, S.158-67.
- Weidenfeld, Werner (1990), „Europa im Umbruch: Perspektiven einer neuen Ordnung des Kontinents,“ in: Weidenfeld, Werner und Stützle, Walther (Hrsg.), Abschied von der alten Ordnung: Europas neue Sicherheit, Gütersloh, Verlag Bertelsmann Stiftung, S.7-17.

- Weiss, Gebhardt (1995), Die Russische Föderation zwischen imperialer Versuchung und legitimer Interessenpolitik. Zur westlichen Kritik an der russischen Außen- und Sicherheitspolitik, Berichte des BIOst, 23, Köln, Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien.
- Weisser, Ulrich (1999), Sicherheit für ganz Europa. Die Atlantische Allianz in der Bewährung, Stuttgart, Deutsche Verlags-Anstalt.
- Weisser, Ulrich (2001), Strategic Aspects of the Global Campaign Against Terrorism and Some Political-Military Implications: A German View, Washington D.C., American Institute for Contemporary German Studies.
- Wheeler, Michael O. (2001), „NATO Nuclear Strategy, 1949-90,“ in: Schmidt, Gustav (Hrsg.), A History of NATO - The First Fifty Years, Band 3, Houndmills, Palgrave, S.121-39.
- Whitneck, Daniel J. (2001), „Germany: Consensus Politics and Changing Security Paradigms,“ in: Mattox, Gale A. und Rachwald, Arthur R. (Hrsg.), Enlarging NATO. The National Debates, Boulder und London, Lynne Rienner, S.35-53.
- Wiesmann, Klaus (2003), Die vielleicht letzte Chance der NATO. Die Umsetzung der Prager Gipfelentscheidung, SWP-Studie, 2003/S21, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Wittmann, Klaus (2001), „The Road to NATO's New Strategic Concept,“ in: Schmidt, Gustav (Hrsg.), A History of NATO - The First Fifty Years, Band 3, Houndmills, Palgrave, S.219-37.
- Wolf, Reinhard (1996), „The Doubtful Mover: Germany and NATO Expansion,“ in: Haglund, David G. (Hrsg.), Will NATO Go East? The Debate Over Enlarging the Atlantic Alliance, Kingston, Queen's University, Centre for International Relations, S.197-224.
- Woodward, Bob (2003), Bush at War. Amerika im Krieg, Stuttgart und München, Deutsche Verlags-Anstalt.
- Yost, David S. (2004), „Debating Security Strategies,“ in: NATO Review, Istanbul Summit Special, Mai 2004, S.12-15.
- Yost, David S. (2007), „NATO and the anticipatory use of force,“ in: International Affairs 83(1), S.39-68.
- Zagorski, Andrei (1992), Rußlands Beziehungen zum 'fernen' und 'nahen' Ausland, Berichte des BIOst, 46, Köln, Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien.
- Zangl, Bernhard und Zürn, Michael (2003), Frieden und Krieg. Sicherheit in der nationalen und postnationalen Konstellation, Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- Zangl, Bernhard und Zürn, Michael (1994), „Theorien des rationalen Handelns in den Internationalen Beziehungen,“ in: Kunz, Volker und Druwe, Ulrich (Hrsg.), Rational Choice in der Politikwissenschaft. Grundlagen und Anwendung, Opladen, Leske und Budrich, S.81-111.
- Zürn, Michael (1992), Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendung des situationsstrukturellen Ansatzes, Opladen, Leske und Budrich.

8.4.3 Medien und Nachrichtendienste

Agence France Press (German)
Associated Press (Internet-Ausgabe)
Associated Press Worldstream (German)
Baltic News Service
Berliner Morgenpost
Berliner Zeitung
Chicago Tribune (Internet-Ausgabe)
Der Spiegel
Der Spiegel (Internet-Ausgabe)
Deutsche Presse Agentur (dpa)
Deutschlandfunk
die tageszeitung (taz)
Die Welt
Die Woche
Die Zeit
Die Zeit (Internet-Ausgabe)
Expatica.com (Internet Portal)
Federal News Service
Financial Times (FT)
Financial Times Deutschland (FTD)
Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)
Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) (Internet-Ausgabe)
Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung (FAZ Sonntagszeitung)
Frankfurter Rundschau (FR)
Frankfurter Rundschau (FR) (Internet-Ausgabe)
General-Anzeiger
Guardian
Handelsblatt (Internet-Ausgabe)
International Herald Tribune (IHT)
ISN Security Watch
Neue Zürcher Zeitung (NZZ)
Neue Zürcher Zeitung (NZZ) (Internet-Ausgabe)
New York Times (NYT)
New York Times (NYT) (Internet-Ausgabe)
Süddeutsche Zeitung (SZ)
Süddeutsche Zeitung (SZ) (Internet-Ausgabe)
Tagesschau (Internet-Portal)
Tagesspiegel
Tagesspiegel (Internet-Ausgabe)
The Economist
United Press International (Internet-Ausgabe)
Washington Post
Washington Post (Internet-Ausgabe)
Washington Times
Washington Times (Internet-Ausgabe)
Weekly Press Digest - Foreign Policy in Focus

E R K L Ä R U N G

Hiermit erkläre ich, dass ich die vorliegende Arbeit selbständig und nur unter Zuhilfenahme der angegebenen Hilfsmittel verfasst habe. Ich erkläre weiterhin, dass ich die gleiche oder eine Arbeit ähnlichen Inhalts nicht an einer anderen Hochschule als Dissertation oder für eine andere wissenschaftliche Prüfung eingereicht habe.

Marco Overhaus