

ÖMZ

ÖSTERREICHISCHE MILITÄRISCHE ZEITSCHRIFT

begründet
1808



Aus dem Inhalt

Lothar Rühl,
Deutschland:
Die strategische Lage
zum Jahreswechsel

Heinz Nissel:
Kritische Geopolitik - Zur
Neukonzeption der Politischen
Geographie in der Postmoderne

Andrea K. Riemer:
Strategische Theorien
und Politikgestaltung
im 21. Jahrhundert

**Arnold Kammel/
Dietmar Pfarr:**
Der Vertrag von Lissabon und seine
Auswirkungen auf GASP und GSVP

1/2010



ÖSTERREICHISCHE MILITÄRISCHE ZEITSCHRIFT

In dieser Onlineausgabe

Lothar Rühl

Die strategische Lage zum Jahreswechsel

Heinz Nissel

Kritische Geopolitik

Zur Neukonzeption der Politischen Geographie in der Postmoderne

Andrea K. Riemer

Strategische Theorien und Politikgestaltung im 21. Jahrhundert

Arnold Kammel/Dietmar Pfarr

Der Vertrag von Lissabon und seine Auswirkungen auf GASP und GSVP

Zusätzlich in der Printausgabe

Jan Krahmann

Die Privatisierung des Krieges

Heino Matzken

Somalia im Würgegriff islamischer Fundamentalisten

Wolfgang Zecha

**Der Einsatz des Österreichischen Bundesheeres im Tschad -
Reflexionen zur Einsatzentscheidung**

sowie zahlreiche Berichte zur österreichischen und internationalen Verteidigungspolitik

Die strategische Lage zum Jahreswechsel

Lothar Rühl

Strategische Entwicklungen verlaufen teils in der Tiefe des Ereignisstroms, teils an der Oberfläche, manchmal klar, oft aber verhüllt: „Der Nebel des Krieges“, den Clausewitz als Ungewissheit über Verlauf und Ausgang eines bewaffneten Konflikts hervorhob, zieht sich als Versteck der Überraschungen über die eigene wie über „die andere Seite des Hügels“ im berühmten Kriegsbild Liddell Harts aus dem 20. Jahrhundert. Dies hat sich in der jüngsten Vergangenheit wieder in Südwestasien wie im Nahen und Mittleren Osten erwiesen.

2009 war ein solches Jahr der verhangenen Horizonte - auch der strategische Ausblick auf 2010 blieb im Spätherbst eines ereignisreichen Jahres verhüllt.

Der Hauptgrund lag in der unbewältigten Weltwirtschaftskrise und deren unmittelbarer Ursache, der Krise des globalen Finanzsystems mit seinen dysfunktional reagierenden Institutionen, die vor allem als Krise des internationalen Finanzkapitalismus in Erscheinung trat.

Kein Ende der Weltwirtschaftskrise

Die Systemkrise und der von ihr verursachte globale Konjunkturabschwung dauerten während des ganzen Jahres 2009, wenngleich nach außen hin zeitweilig gemildert und gegen Jahresende aufgehellte, an. Die von ihr bewirkten Verzerrungen im Welthandel, in der internationalen Schifffahrt und Luftfahrt, für Industrien und Energiewirtschaft, der Niedergang auf den verschiedenen Märkten in den zwölf Monaten von Oktober 2008 auf Oktober 2009 hielten das Jahr über an. Japan verlor 37,3% an Exportwerten, Deutschland 34,1%, die USA 23,3% und China 21,5%.¹⁾ Damit verbunden waren tiefgreifende Folgen für Produktion, Beschäftigung, Steuereinnahmen, Verschuldung und Staatshaushalte, damit auch für den Sicherheitsaufwand der Länder und ihre strategische Konfliktfähigkeit.

Der US-Bundeshaushalt saldierte Ende des Fiskaljahres 2008/09 zum 30. September 2009 mit einem Rekorddefizit von 1,4 Billionen USD, das sind 10% des Bruttoinlandsprodukts (BIP), dem größten Fehl seit Ende des Zweiten Weltkrieges. Dieser hatte die USA nach der offiziellen Berechnung bis 1945 3,6 Billionen Dollar gekostet. Dagegen schlugen die Maßnahmen der USA zur Krisenbewältigung 2008/09 mit 4,031 Billionen Dollar zu Buche. Die Staatseinnahmen gingen um 17% gegenüber dem vorherigen Fiskaljahr 2007/08 zurück. (Zahlen nach dem U.S. Congressional Budget Office, 10/2009, Washington D.C.)²⁾

Eine Einschätzung der Machtpotenziale und der relativen Stärken der einzelnen Mächte im internationalen

Vergleich für eine Korrelation der Kräfte war deshalb nur mit Vorbehalt möglich, zumal die finanziellen und ökonomischen wie die sozialpolitischen Konsequenzen in den einzelnen Ländern für die kommenden Jahre noch nicht deutlich waren. Mit diesem Vorbehalt erscheinen China und Indien unverändert als die beiden Mächte mit den relativ geringsten Verlusten aus der gegenwärtigen Krise und den besten Wachstumsaussichten, dies auch für ihre Militärausgaben und Rüstungen, allerdings bei rapide zunehmender Abhängigkeit von wachsenden Erdöl- und Erdgaseinfuhren aus Russland oder dem Mittleren Osten, dazu aus Afrika und Lateinamerika.

Natürlich konnte die Handlungsfähigkeit der großen Staaten durch erhöhte Kreditaufnahme und damit gesteigerte Verschuldung kurzfristig erhalten bleiben, wie das Beispiel USA trotz des Niedergangs des US-Dollars auf 66 bis 68 Eurocent über zwölf Monate schwankend mit nervösen Ausschlägen der Kurve und einer prekären Behauptung auf diesem Niveau Ende Oktober zeigt. Trotzdem waren in Amerika wie in Europa und in Asien die Ursachen der Finanzkrise und deren Folgen in wachsender Abschwächung der produktiven Wirtschaftstätigkeit und der Beschäftigung auch Ende 2009 bei Weitem noch nicht überwunden. Das BIP Russlands sank 2009 um 7,5% gegenüber 2008. Die Bundesneuverschuldung der USA 2008/09 mit weit mehr als einer Billion Dollar weist auf die weiteren Folgen zwischen Inflation, die 2009 noch ausblieb, und Wachstumsschwund der Volkswirtschaft mit Abgleiten in eine längere Rezession hin. Auf den Geld- und Kapitalmärkten wurde dies dank der massiven finanziellen Unterstützung durch die US-Bundesregierung seit Ende 2008 in der zweiten Jahreshälfte 2009 noch überwiegend verdeckt und durch die Hausse der Börsenkurse dank Spekulation auf eine Besserung in absehbarer Zukunft rechnerisch aufgeheilt. Über die realen Aussichten und über die Wachstumskräfte war damit noch wenig ausgesagt.

Reduktion der Nuklearrüstung

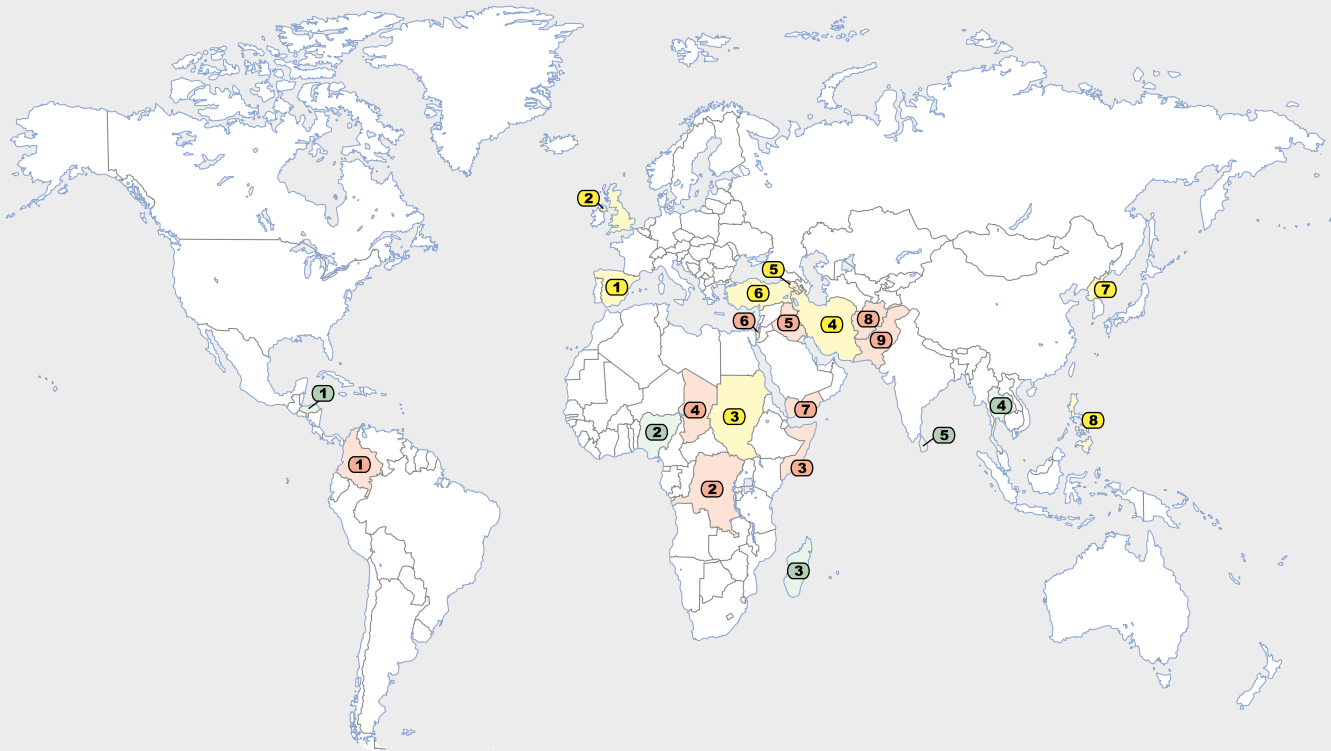
Deutlich wurde aber in allen westlichen Ländern und in Russland, dass die finanziellen Ressourcen der Staaten kritisch reduziert waren und dass somit zum Beispiel die Militärausgaben, vor allem in langfristige Rüstungsprojekte, in den kommenden Jahren entweder drastisch gekürzt oder mit neuen Schulden finanziert werden müssten. Damit war ein massiver Druck auf die Militärbudgets der absehbaren Zukunft entstanden. Da im konventionellen Rüstungsbereich für die USA und die übrigen NATO-Länder nur wenig Einsparungen möglich waren, solange der afghanische Krieg mit maßgeblicher internationaler Betei-

ligung andauern würde, lag der Akzent der Diskussionen auf dem Thema nukleare Abrüstung, obwohl die möglichen Kosteneinsparungen an den nuklearen Waffenarsenalen kurzfristig nicht bedeutend zu Buche schlagen können. Immerhin einigten sich Washington und Moskau auf eine Leitlinie für ein neues Abkommen zur Reduzierung der beiderseitigen strategischen Kernwaffenarsenale mit einem Plafond von je 1.000 bis 1.500 auf Angriffsträgern

einsatzfähigen Sprengköpfen. Das gültige Abkommen lief im Dezember 2009 aus und musste noch vor Jahresende ersetzt werden, wenn keine Lücke klaffen sollte.

In diesem Kontext konnte auch eine Verhandlung über kooperative strategische Flugkörperabwehr in Aussicht genommen werden, nachdem Präsident Barack Obama das Projekt vorwärts stationierter Raketenabwehr in Mitteleuropa zunächst aufgegeben und eine neue Version,

Wesentliche Konfliktherde 2009



OFFENE KONFLIKTE

- 1 KOLUMBIEN:**
den Rebellenorganisationen Revolutionäre Streitkräfte Kolumbiens (FARC) und Nationale Befreiungsarmee (ELN) kann kein Einhalt geboten werden
- 2 KONGO (DEM.REP.):**
anhaltende Gewalt der Hutu-Miliz FDLR gegen die Bevölkerung im Ostkongo
- 3 SOMALIA:**
Machtkampf zwischen den radikalislamischen Gruppen der Al-Shabab Miliz und der Hizbul Islam tobt
- 4 TSCHAD:**
Kämpfe zwischen Rebellen der Union der Widerstandskräfte (UFR) aus dem Sudan und Regierungstruppen neu entflammt
- 5 IRAK:**
neue politische Spannungen zwischen Schiiten und Sunniten vor den für Jänner geplanten Parlamentswahlen
- 6 ISRAEL/PALÄSTINA:**
Versöhnungsgespräche zwischen Präsident Mahmud Abbas' Fatah-Organisation und der militanten Hamas gescheitert
- 7 JEMEN:**
schwere Gefechte im Norden des Landes zwischen schiitischen Rebellen und sunnitischen Regierungstruppen, im Süden tobt Unabhängigkeitskrieg
- 8 AFGHANISTAN:**
Kampf gegen Taliban weiter ohne durchschlagenden Erfolg; Aufstockung der US-Truppen für 2010 geplant
- 9 PAKISTAN:**
schwere Gefechte im Nordwesten des Landes zwischen Sicherheitskräften und den Taliban

SCHWELENDE KONFLIKTE

- 1 SPANIEN:**
ETA-Anschläge gehen weiter, aber Baskisch-Nationalistische Partei (PNV) wird aus Regierung gedrängt
- 2 NORDIRLAND:**
trotz Friedensabkommens nimmt die Gewalt wieder zu, Splittergruppen der IRA töten erstmals seit 12 Jahren wieder Soldaten und Polizisten
- 3 SUDAN:**
USA beschließen Druck auf Regime in Khartum zu erhöhen, um Konflikt in der Krisenregion Darfur zu beenden
- 4 IRAN:**
weiteres Tauziehen im Atomstreit; Teheran lehnt weiterhin jeden Lösungsvorschlag ab; mittlerweile unterstützen auch Russland und China Sanktionen
- 5 ARMENIEN/TÜRKEI:**
Vertrag zur Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen unterzeichnet, doch es gibt Proteste auf beiden Seiten
- 6 TÜRKEI:**
Regierung ruft PKK zur Waffenniederlegung auf, Ministerpräsident Recep Tayyip Erdogan präsentiert Reformpaket zur friedlichen Beilegung des Kurdenkonflikts
- 7 NORDKOREA:**
USA machen eine Lockerung der Sanktionen gegen Nordkorea von Fortschritten bei der atomaren Abrüstung abhängig
- 8 PHILIPPINEN:**
Moro islamische Befreiungsfront (MILF) ruft Waffenruhe aus, einzelne Gruppen werden immer noch verdächtigt, in Anschläge verwickelt zu sein

EINGEDÄMMTE KONFLIKTE

- 1 HONDURAS:**
alle Krisengespräche scheitern, aber Soldaten und Polizisten ziehen sich von den Straßen zurück
- 2 NIGERIA:**
Bewegung für die Emanzipation des Niger-Deltas (MEND) nimmt Amnestieangebot der Regierung an und erklärt Waffenstillstand
- 3 MADAGASKAR:**
Regierungskrise beigelegt, Interimspräsident Andry Rajoelina wird seine Funktionen weiter ausüben
- 4 THAILAND:**
Entspannung der politischen Lage, eine Demonstration Anfang Oktober erinnert an die Unruhen vor einem Jahr
- 5 SRI LANKA:**
offizielles Ende des Bürgerkriegs

beginnend mit Stationierung von SM-3-Abwehrsystemen auf US-Kriegsschiffen in europäischen Gewässern (wohl zuerst im Mittelmeer), angekündigt hatte. Immerhin sollen danach „um 2015“ solche Systeme auch „in Mittel- und Südeuropa“ bodengestützt stationiert werden, gemäß den technischen Möglichkeiten zunächst solche gegen Kurz- und Mittelstrecken-Flugkörper aller Art und für ganz NATO-Europa.³⁾ Damit konnte ein Neuanfang mit Russland versucht werden, solange nicht strategische Abwehrsysteme der USA gegen Langstreckenraketen (insbesondere interkontinentaler Reichweite) in Europa disloziert würden. Mitte Oktober deutete der russische Außenminister Sergej Lawrow nach einem Gespräch mit US-Außenministerin Hillary Clinton in Moskau vor der Presse dies mit der Bedingung an, dass künftig russische Sicherheitsinteressen nicht verletzt würden.⁴⁾

Solche Möglichkeiten der Abrüstung und der kooperativen Defensivrüstung bedeuten allerdings eben noch keine erheblichen Einsparungen über die nächsten Jahre.

Da auch im Irak noch keine stabile Sicherheit erreicht war und die nuklearen Rüstungsdrohungen Irans und Nordkoreas im Raume blieben, damit die strategischen Situationen im Mittleren Osten und in Ostasien wie die in Südwestasien mit großen, schwer berechenbaren potenziellen Risiken und politischen Fragezeichen behaftet, blieb die viel angekündigte, vor allem von Präsident Obama für Amerika zugesagte und für die ganze Welt hoch gepriesene nukleare Abrüstung mit dem Fernziel der Beseitigung aller Kernwaffen noch immer ein vages Leuchten am Horizont des kommenden Jahrzehnts. Angesichts orientalischer Bedrohungs eventualitäten, in den nächsten fünf bis zehn Jahren im Fall Iran, in Korea ohnehin, mit der möglichen Folge weiterer Verbreitung von Kernwaffen im Mittleren und Nahen Osten können die USA weder auf nukleare Angriffsoptionen zur Abschreckung noch auf eine bewegliche Flugkörperabwehr verzichten.

Allein schon die 80.000 US-Soldaten in Europa, die US-Verteidigungsminister Gates im September 2003 ausdrücklich als einen Grund für eine neue Flugkörperabwehr über kürzere und intermediäre Reichweiten in Europa erwähnte,⁵⁾ die US-Truppen in Südkorea, die pazifischen Stützpunkte der USA und die Schutzbedürftigkeit solcher strategischen Partner wie die Türkei, Saudi-Arabien oder Japan, aber auch die Notwendigkeit, Israel eine Absicherung gegenüber Iran zu bieten, um Eskalationsrisiken in der Region in einer akuten Krise durch einen israelischen Präventivangriff beherrschen zu können, schließen den Verzicht der USA auf nukleare Optionen und auf operativ-taktische wie auf strategische Flugkörperabwehr aus. Dies wird auch Russland nicht tun, dessen anhaltende Defizite in konventionellen Streitkräften die russische Strategie für die mittlere Zukunft auf eine Konservierung und sogar Modernisierung des nuklearen Waffenarsenals, wenngleich in geringerem Umfang als bisher, orientiert haben.

Die USA bleiben dominant

Die amerikanische Rüstungspolitik und Strategie hat auch auf China, Indien und Pakistan als Atommächte Rücksicht zu nehmen. Schon darum kann das politische Bekenntnis des amerikanischen Präsidenten für „eine

Welt ohne Kernwaffen“ durch Abrüstung auf Null nicht für bare Münze genommen werden. Der Friedensnobelpreis für Obama war deshalb mehr ein Hoffnungssymbol und ein Preis für erklärten Idealismus als eine Belohnung für Leistung und Erfolg. Der norwegische Vorschusslorbeer wurde international schon als Referenz für gute Absichten und einen milderen Stil der amerikanischen Weltmachtspolitik in einer Periode der Erschütterung der Weltmachtstellung der USA gefeiert. Diese Erschütterung zeigte aber auch, dass selbst ein Amerika im Schwächezustand kraft seines wirtschaftlichen Gewichts, selbst mit negativem Vorzeichen, der dominante Faktor des internationalen Geschehens bleibt. Dies hatte auch die weltweite Faszination der Wahl Obamas zum Präsidenten der USA suggeriert.

Unabhängig von der eher akademischen Frage nach „hard power“ und „soft power“ als der entscheidenden strategischen Qualität einer Nation oder eines Staates hat diese Wahl das affektive Einflusspotenzial Amerikas in einem allgemein als historisch empfundenen Ereignis zum Vorschein gebracht; unabhängig auch davon, ob Präsident Obama an der Regierung den innenpolitischen Erfolg des Kandidaten in der Wahlkampagne wiederholen wird oder nicht. Auch dies symbolisiert der früh verliehene Friedensnobelpreis ohne Frieden in Palästina, im Irak, in Somalia, im Sudan oder in Afghanistan und in Pakistan, mit Iran oder mit Nordkorea. Das Risiko der Überforderung Amerikas und eines jeden Präsidenten der USA liegt unübersehbar in dieser symbolischen Auszeichnung neben der Anerkennung, dass das nationale Ansehen der Vereinigten Staaten wieder aufpoliert ist.

Die schweren Verluste der amerikanischen Wirtschaft mit neuen gesellschaftlichen Verwerfungen in der Bevölkerung und die Rekordverschuldung des Landes haben 2008/09 den finanziellen Spielraum Washingtons so radikal reduziert, dass die Perspektiven jeder Politik im Inneren und auch die der Außenpolitik der USA im Vagen bleiben. Trotz der Ausgabe von rund 800 Mrd. USD 2008/09 für Konjunkturprogramme und des Gesamtaufwands zur Beherrschung der Wirtschaftskrise mit sozialen Flankierungen war Ende 2009 noch kein wirtschaftlicher Aufschwung in Sicht. Die beste Aussicht bot sich auf eine allmähliche, aber noch zerbrechliche Stabilisierung auf niedrigem Niveau. Die US-Regierung stützte in dieser Entwicklung den Dollar nicht, obwohl ihr Finanzminister Timothy Geithner sich öffentlich zu einem „starken Dollar“ bekannte.⁶⁾

Der schwache Dollar und seine Folgen

Global wurde die Reduzierung der Volksvermögen unterschiedlich und mit großen Abweichungen von Land zu Land im Weltdurchschnitt etwa die 15% gegenüber 2007 geschätzt.

Die produktiven Industrieländer waren von der weltwirtschaftlichen Rezession noch ungleich stärker betroffen als die fossile Primärenergie exportierenden Länder und die weniger entwickelten Länder insbesondere Afrikas und Lateinamerikas. Aber auch der russische Fall mit dem Minus von 7,5% des BIP weist auf die Grenzen der Kompensation durch den Export hochwer-

tiger Rohstoffe wie Erdöl und Erdgas sogar bei wieder anziehenden Weltmarktpreisen für die Binnenwirtschaft, die Investitionsfähigkeit in produktive Anlagen und die staatlichen Finanzmittel. Dieser Effekt trifft auch die Erdölstaaten am Golf, in Südamerika und in Afrika.

Die internationalen Folgen der Dollarschwäche und der nervösen Kursentwicklung waren eine fortschreitende Entwertung der Dollarguthaben und dadurch Verluste vor allem für die asiatischen Handelspartner und Investoren in den USA, allen voran China als dem größten Gläubiger Amerikas.

China und die übrigen ausländischen Gläubiger hatten deshalb kein Interesse, solche Verluste durch Realisierung ihrer Dollarforderungen abzuschreiben. Die gegenseitige Abhängigkeit war und bleibt noch auf lange Zeit zu groß. So kam Washington international nicht unter Druck. Aber die Position Amerikas wurde davon am Fundament beschädigt. Die Erdöl fördernden Länder thematisierten eine neue, auf den Rohölpreis gestützte, gegebenenfalls auch mit Gold unterlegte globale Leitwährung. Große Geldmengen wurden in den Euro gelagert, was aber wiederum die zunehmenden Schwächen der europäischen Wirtschaften weder verhindern noch ausgleichen konnte. Das System von Bretton-Woods, Ende des Zweiten Weltkrieges mit den USA als Währungsvormacht geschaffen, war an seinem seit langem erwarteten Ende angelangt - unabhängig davon, wie genau und wann genau es liquidiert würde.

Damit war 2008/2009 materiell eine strategische Entwicklung großer, wenngleich in ihrem Ausmaß noch nicht absehbarer Tragweite eingeleitet. Für den Internationalen Währungsfond IMF und die Weltbank wie für den exklusiven Zirkel der „G-8“, der nach früheren Maßstäben „größten“ Industrieländer der Welt, trat eine neue zusammengesetzte Größe unsicherer Wirkung ins Kalkül: die „G-20“. Diese Ausweitung des globalen Elitezirkels von den G-8 in Anerkennung ihrer eigenen Unzulänglichkeit und mangelnden Repräsentativität als weltwirtschaftliche und weltpolitische Steuerungsgruppe wurde mehr unter Opportunitätsaspekten der aktuellen Lage als nach einem systematischen Ansatz mit einer zusammengewürfelten Ländergruppe von zwölf Zusatzpartnern um die G-8 in Szene gesetzt.

Die Grenzen dieses politisch-diplomatischen Pragmatismus wurden Anfang Oktober sogleich auf der IMF-Tagung in Istanbul sichtbar: Es kam zu einer Neuverteilung der Stimmrechte im IMF, nicht aber zu weiterführenden Beschlüssen über eine Reform des globalen Währungs- und Finanzmarktsystems oder über ein währungswirtschaftliches Programm zur Bewältigung der Krise.⁷⁾

Nichts Neues von der UNO

Von der UNO, deren Beschluss- und Handlungsfähigkeit von Mehrheiten im Weltsicherheitsrat bei Zustimmung der fünf ständigen Mitglieder oder jedenfalls deren Stimmenthaltung abhängt, wurde gleichfalls kein Fortschritt für eine Strukturreform durch Erweiterung oder Veränderung dieses Gremiums gemacht. Weder Indien noch Brasilien, weder Japan oder Indonesien, auch kein weiteres europäisches Land - erhofft hatte sich dies seit seiner Wiederver-

einigung über anderthalb Jahrzehnte Deutschland in einem Gruppensprung mit Japan, Indien und Brasilien - erreichten die internationale Aufwertung zum Ständigen Mitglied, nicht einmal ohne Vetomacht.

Auch die Generalversammlung der UNO blieb machtlos und in den politischen Konflikten ohne Einfluss auf das Geschehen. Dies gilt auch für die Zukunft des Vertrags gegen die Weiterverbreitung von Kernwaffen NPT, dessen Stärkung die 2010 fällige Konferenz der Signatarstaaten dienen soll. Die Resultate werden von den Nuklearmächten USA, Russland, China, Indien, Pakistan, Iran, auch von dem formal nicht beteiligten Israel mit seiner nicht erklärten Atomrüstung und von den beiden westeuropäischen Kernwaffenstaaten Frankreich und Großbritannien bestimmt werden, nicht von der UNO und auch nicht von deren internationaler Kernkraftbehörde IAEA.

Die nukleare Proliferation wird in Verbindung mit den Langstreckenraketen und dem ambivalenten iranischen Atomprogramm das große Abrüstungsthema des Jahres 2010 sein. Nordkorea trägt mit seiner Rüstung und Politik der wiederholten Täuschungen und Provokationen erheblich dazu bei, wohl aber kaum zur Lösung der Probleme, selbst wenn es die internationale Kooperation wiederaufnehmen und die USA als genötigter Partner dazu bereit sein sollten. Die Voraussetzungen dafür waren im Spätherbst 2009 noch nicht geschaffen wie auch noch nicht im Falle Iran. Die Krisendiplomatie wie die materiellen Vorverhandlungen gingen dabei nicht an der IAEA, wohl aber an der UNO vorbei.

In Afghanistan ist die UNO von den USA und den NATO-Staaten, Australien und indirekt auch von Indien als Wirtschaftsfaktor für den Aufbau des Landes abhängig. Die UNO und die übrigen 2001 am Petersberger Abkommen beteiligten internationalen Organisationen mussten weiter auf einen tragfähigen Erfolg der USA mit der NATO und der ISAF in der Bekämpfung der Aufständischen, Terroristen, kriminellen Banden und des Drogenanbaus in Afghanistan, dazu auf eine Befriedung im westlichen Pakistan warten, um selbst Erfolg mit ihren Aktivitäten zu haben.

Südwestasien als Kriegsschauplatz

Afghanistan/Pakistan ist als ein sich allmählich vereinigender und über große Teile des Grenzgebietes beider Länder, von Süden her auch nach Norden und Westen Afghanistans sich ausbreitender Kriegsschauplatz in das Zentrum der internationalen Politik getreten, aus dem es den Irak und die strategische Situation am Persischen Golf zunächst verdrängt hat.

Der längst internationalisierte Bürgerkrieg Afghanistans füllt nicht nur den Horizont der Region, sondern auch den äußeren Amerikas und Europas. Die NATO ist mit ihrer Verantwortung für die Sicherheit Afghanistans am Hindukusch zwischen Iran und Pakistan blockiert, von der Etappe jenseits der Nordgrenze des Landes in Zentralasien und von Russland abhängig, ohne dass sie selbstständig handlungsfähig wäre. Dies gilt ähnlich für die EU.

Die Krise der westlichen Politik in Südwestasien eskalierte 2009 wie in den drei Jahren zuvor, die „Ab-

wärtsspirale“ (US-General Petraeus im Februar 2009) der Lageentwicklung drehte sich weiter in den Grund. 100.000 alliierte Soldaten neben nicht mehr als etwa 120.000 afghanischen Sicherheitskräften von Armee und Polizei, deren Zahl bis Ende 2011 bei 134.000 stabilisiert werden soll, erwiesen sich als unzureichend zur Kontrolle der Lage für mehr Sicherheit, geschweige denn für eine Beseitigung der Bedrohung des afghanischen Staates.⁸⁾

Die Präsidentenwahl mit dem selbst erklärten Gewinner Hamid Karzai brachte keine klaren Resultate und damit auch keine unumstrittene und demokratisch einwandfrei legitimierte Regierung. Der UNO-Sondergesandte Kai Eide sprach in Kabul vor der Presse im Oktober 2009 von „massivem Wahlbetrug“, der nicht nur auf der Seite Karzais, sondern auch auf der seines Hauptgegners Abdullah von der früheren „Nordallianz“ begangen worden sei. Das schon bekannt gegebene, aber zu dieser Zeit im Herbst noch nicht als amtlich und endgültig erklärte Wahlergebnis blieb umstritten. Die Autorität des Präsidenten wurde an den Wahlurnen nicht gestärkt. Eine neue positive Perspektive öffnete sich nicht. Damit war das internationale Engagement in Afghanistan nach acht Jahren politisch wieder infrage gestellt, zumal Karzai von Anbeginn an der Kandidat des Westens und der UNO war.

Militärisch blieb bei gesteigerter Kampfindensität auf Initiative der internationalen Truppen alles ähnlich wie in den drei Jahren zuvor. Entscheidende operative Erfolge oder wirkliche Terraingewinne im Sinne einer Ausbreitung der hellen oder der dunklen Flecken im Leopardenfellmuster Afghanistans im Krieg konnte bisher keine Seite dauerhaft erzielen, wohl aber rasch größer werdende Verluste und Zerstörungen.

Für die internationalen Organisationen und die Interventionsmächte der von den USA geführten Koalition war diese Lage kritisch mit einer Verschlechterung der Aussichten auf die angestrebte „selbsttragende“ Stabilisierung Afghanistans und Stärkung der Stabilität Pakistans.

Die Argumente für eine Fortsetzung des Engagements bis zum Erfolg blieben unverändert und im Kern auch richtig. Nur kam auch 2009 das Ziel nicht näher oder, genauer, die Annäherung an dieses Ziel kam nicht voran. Es schien auch, dass dieses Ziel vor den Anstrengungen von USA, NATO und ISAF, der internationalen Schutztruppe in Afghanistan, wie jenseits der Grenze vor der pakistanischen Armee zurückwich wie eine Fata Morgana in der Wüste vor der Karawane.

Die gebündelten Probleme erwiesen sich für westliche Politik und westliche Soldaten als schwer lösbar, selbst wenn sie nicht unlösbar an sich sein sollten: Afghanistan ist ein Land mit einer Stammesgesellschaft, im frühen rustikalen Islam verhaftet, das fremde Einwirkung, vor allem solche mit Gewalt, abstößt. Schon deshalb war die westliche Intervention vom Oktober 2001 an ein hohes politisches Risiko.

Das Land hat bisher keine nationale Identität, sondern kennt nur eine - oft mühsame und immer unsichere - Kohabitation zwischen ethnisch verschiedenen Völkern und den diese bildenden Stämmen mit vielen Clans und religiösen Trennlinien zwischen den beiden Hauptkonfessionen des Islam, Sunna und Schia.

Darum war das amerikanische Programm „Nation Building“ ein gewagter Versuch, die Geschichte des Landes von außen nach innen umzudrehen. Eine „nationale“ Komponente fehlte in der afghanischen Stammeskultur bislang, zumal auch die Grenze zu Pakistan in einer Länge von etwa 2.400 km seinerzeit von der britischen Kolonialmacht zur Abtrennung von Indien quer durch ethnisch-historische Zusammenhänge, insbesondere das Volk der Paschtunen, gezogen wurde. Paschtunen waren und sind die Hauptträger der Taliban-Bewegung und des Widerstands gegen die Fremden wie in Pakistan gegen die Zentralregierung.

Schließlich trug das erklärte, mit massiver Einmischung in die afghanischen Gewohnheiten vorangetriebene westliche Projekt der sozio-kulturellen Transformation, tatsächlich einer Revolution von außen und von oben unter der Leitung einer fremden Interventionsmacht mit internationalen Besatzungstruppen, gegen den Widerstand der religiösen und kulturellen Beharrungskräfte im Lande von vornherein das Risiko der abstoßenden Reaktion großer Bevölkerungsgruppen in sich. Westliche Wertvorstellungen widersprechen im Prinzip nicht solchen in Asien, weichen aber oft weit von den Gewohnheiten und den als natürlich angesehenen, überkommenen familiären Macht- und Sozialstrukturen der Stammes-, Sippen- und Clan-Gesellschaft ab.

Für die Rechte von Frauen in solchen Gesellschaften aufzutreten ist schwierig und braucht für den Erfolg lange Zeit, vielleicht Generationen. Fremde Mächte, ihre Soldaten, Polizisten, Juristen oder Entwicklungshelfer können solchen Erfolg ebenso wenig im Namen universaler Menschheitsideale gegen hartnäckige Opposition erzwingen, wie sie Reformen des Staates oktroyieren können. Dies gilt auch für die politische und ideelle Wirkung von fremder Wirtschaftshilfe und internationaler Betreuung oder Aufsicht.

Zeit ist das kostbarste Gut in solchen revolutionären Lagen und Entwicklungen wie in Afghanistan, wo alles viel schwieriger ist als im Nahen Osten oder im Irak, eben weil es an nationaler Identität und staatlicher Substanz fehlt. Entgegen den Erwartungen im Westen hat sich Afghanistan weniger aufnahmewillig für internationalen Einfluss und neue soziale Ordnung erwiesen als der Irak. Auch darum ist der Zeitfaktor für einen internationalen Erfolg kritisch.

Die Alliierten hatten von Anfang an keine Zeit, haben aber in experimentellen Ansätzen acht Jahre verloren, in denen der Krieg sich selber genährt, den Mohnanbau genutzt und sich so seine eigene Kriegswirtschaft geschaffen hat, an der auch die Regierung in Kabul und deren Vertreter im Land beteiligt sind. Schließlich hat sich der Aufstand der verschiedenen Feinde seit der Wende zum Schlechteren ab 2005 ausgebreitet, verhärtet und gestärkt, vor allem dank des rückwärtigen Nachschub- und Rekrutierungsgebietes jenseits der Ostgrenze in Pakistan.

Daran konnte auch die gewährte Hilfe für Entwicklung der Wirtschaft, für die Einschulung, die Emanzipation der Frau wenigstens von den repressivsten Fesseln eines archaischen Islam, der Neuanfang für Volksbildung und das Unterrichtswesen, die Verbesserung der

Infrastruktur und der Kommunikationen mit Fernsehen und Rundfunk, des Sanitätswesens und der öffentlichen Hygiene, damit der Grundversorgung der Bevölkerung, im kulturellen Kern nichts ändern - jedenfalls nicht in der kurzen Zeit seit Ende 2001.

Die Islamisten nahmen sich diese Projekte und die zivile Hilfe zum Vorrangziel, zum strategischen Ziel ihrer Politik. Militär konnte und kann künftig nur die größeren Aufbauvorhaben abschirmen, ohne sie in der Nähe wirklich schützen zu können. Der Mangel an Bodentruppen, an Polizei, an Hubschraubern und an gepanzerten, gegen Minen und Sprengfallen halbwegs geschützten geländegängigen Mannschaftsfahrzeugen (der früh erkannt, aber lange offiziell geleugnet worden war wie zuvor im Irak), auch an sicheren Fernmeldeverbindungen und an wirksamer Nahaufklärung reduziert den Aktionsradius und die Einsatzdichte der ISAF.

Was die US-Truppen des Unternehmens „Nachhaltige Freiheit“ (Enduring Freedom) im Osten und Süden Afghanistans seit Ende 2001 tun und wirklich erreichen, ist tatsächlich den NATO-Partnern in Europa im Einzelnen nicht bekannt, damit ist ihnen auch der Maßstab von Erfolg und Misserfolg verborgen. Die Alliierten können die Lage im Grenzgebiet zu Pakistan und die in Westpakistan nicht eigenständig nach eigenen Erkenntnissen beurteilen; sie sind auf die amerikanischen Auskünfte angewiesen, die summarisch und rar sind.

Damit rücken die militärischen und organisatorischen Fragen in das Zentrum der Betrachtung. Für die NATO, die für die Sicherheit in ganz Afghanistan verantwortlich ist, aber keinen Zugriff auf die Situation in Pakistan und im Grenzgebiet zu Pakistan hat, ist der Krieg in Afghanistan, den sie seit 2007 mehr und mehr als aktiver Partner der USA führen muss, zum militärischen wie zum politischen Kriterium ihres Nutzens außerhalb Europas und des Atlantiks geworden.

Zwar würde sie auch einen Rückzug aus Südwestasien ohne Erfolg als euro-atlantisches Defensivbündnis überleben - insofern stellt Afghanistan der NATO keine Existenzfrage -, nicht aber als Instrument einer global angelegten Politik der kollektiven Sicherheit. Dieses weltweite Betätigungsfeld ist aber seit dem Ende des Ost-West-Konflikts in Europa der von den Alliierten selbst gewählte Schauplatz der Bewährung. Der Terrorangriff vom 11. September 2001 war ein unglücklicher Zufall, der den Prüfstein für die internationale Tauglichkeit der Allianz außerhalb ihres Bündnisgebietes in der Explosion von Manhattan nach Afghanistan schleuderte. Es hätte auch Somalia, der Jemen, Nordafrika oder der Irak sein können. Somalia und Jemen drohen auch künftig wieder als mögliche Sammellager und Operationsbasen islamistischer Terroristen mit Angriffsplänen gegen Nordamerika, Europa, die Türkei oder Saudi-Arabien, Ägypten, Jordanien. Pakistan ist ohnehin ein Dauerziel auch im Inneren des Landes, wie auch die Anschläge des Jahres 2009 zeigten. Ostafrika bleibt unsicher wie die Arabische Halbinsel und der Europa nahe Maghreb, damit der gesamte Mittelmeerraum und der Kaukasus mit den alten Kriegsschauplätzen in Tschetschenien, wo in den 1990er-Jahren schon Dschihadisten als Terroristen auftraten, Inguschetien, Aserbaidschan und

natürlich Georgien als gefährdetes Durchgangsland für kaspisches Erdöl. Dies gilt auch für Zentralasien und für Russland und die Ukraine.

Die NATO ist in allen strategischen Richtungen um Europa und an allen etwa neu entstehenden Konfliktfronten potenziell gefordert.

Schon darum ist „strategischer Rückzug“ aus Afghanistan, ganz abgesehen vom benachbarten Pakistan, mit dem es auf dem sich herausbildenden Kriegsschauplatz zusammenhängt, keine einfache und schlüssige Alternative zur Fortsetzung des militärischen Kampfeinsatzes im politischen Engagement in Südwestasien. Jede „exit strategy“ muss auf den vollen Gesichtskreis um das Zentrum Europa-Atlantik-Nordamerika sehen und damit auf umfassende Bedrohungsbilder. Auch große Distanzen bieten keine vollkommene Sicherheit vor Angriffen mehr, wie der 11. September 2001 lehrt.

Solche Überlegungen bestimmen die Politik der NATO, jedenfalls die allianzinterne Debatte über Politik und Strategie des Bündnisses, ohne dass die Fragen schon Antworten suggerieren.

Zunächst drängen die Probleme der Operationsführung und Taktik der alliierten Truppen in Afghanistan. Die künstliche Debatte, wo die „Priorität“ für die erklärte und von der UNO auch mandatierte „Unterstützung der afghanischen Regierung“ liegen soll, auf dem „zivilen“ oder auf dem „militärischen“ Engagement, ist unter den Schlägen der Aufständischen in den drei Jahren 2007 bis 2009 in sich zusammengebrochen, obwohl sie als mediale Phantomdebatte weitergeführt wird, um von der Realität des Krieges und dem Zwang zum Kampf um einen - wie auch immer bestimmbar - relativen Erfolg für die Stabilisierung Afghanistans und Pakistans abzulenken. In allen Hauptstädten der Allianz ist aber der eigentliche politische Einsatz bekannt: ein einigermaßen haltbarer Ersatz für den Sieg, der weder erkämpft noch durch gute zivile Taten erworben werden kann. Dies war im Herbst 2009 Gegenstand der Debatte in Washington und in Brüssel. Nachdem der neu ernannte Oberkommandierende in Afghanistan, General Stanley McChrystal, einerseits von seinen Truppen Schonung der „Zivilbevölkerung“ mit mehr Kampfeinsatz bei akzeptiertem höheren Risiko um der Schonung willen, andererseits von seinem Präsidenten mehr amerikanische Soldaten und von den Alliierten mehr europäische mit stärkerem Einsatz gefordert hatte, brach der politische Zielkonflikt zwischen den Alliierten und in Washington offen aus. Auch die immer wieder nach außen hin in hellen Farben sanft übertünchte Krise der Allianz seit Ende der Balkankriege um militärische Einsätze in Asien wurde nun öffentlich in der Kritik.

Ein Beispiel gab der Vizepräsident der USA, Joseph Biden, mit dem öffentlichen Vorschlag, die Jagd nach Al Qaida und Taliban künftig aus der Luft zu führen, die massive Kampfführung am Boden aber einzustellen und sich stattdessen den afghanischen Sicherheitskräften ganz zuzuwenden, um diese zu befähigen, die Sicherheit ihres Landes selbst zu gewährleisten.

Diese Idee war schon länger zuvor erwogen worden, und in ihr liegt tatsächlich die einzige militärische

Alternative zu verstärktem Truppeneinsatz mit offenem Ende ohne Aussicht auf einen erfolgreichen Abschluss in den nächsten Jahren. Sie bedeutet nicht das Ende des Konflikts, wohl aber einen Ausweg, der zwar kein Königsweg wäre, dennoch ein sicherer Rückzugsweg in Etappen über den Norden und Zentralasien. Einen Ersatz für den unerreichbaren Sieg böte er nicht, auch keine Gesichtswahrung ohne Schrammen. Aber danach müssten immer wieder Marschflugkörper, Raketen aus Kampfdrohnen, Bomben aus Kampfflugzeugen auf Bodenziele beiderseits der Grenze eingesetzt werden; die Ziele wären oft mit Dörfern oder Häusern verbunden und würden von den Feinden auch so gewählt. Präsident Clinton ließ Flugabwehrstellungen im Irak und als terroristisch eingestufte Bodenziele im Sudan und in Afghanistan von Marschflugkörpern angreifen. Es handelte sich faktisch um einen latenten Kriegszustand mit punktuellen Explosionen. Frieden und ein Ende der Terroranschläge konnte man damit nicht erreichen. Der gerade gewählte Präsident Bush jun. wiederholte diese Angriffe gegen Irak im Frühjahr 2001, um die 1991 von der UNO als Teil des Waffenstillstands dekretierte Luftraumüberwachung mit Flugverboten im Süden und Norden des Landes für die Iraker abzusichern. Auch dies war nur ein Teil der Vorkriegsoperationen am Golf. Die Frage stellte sich früher schon und später wieder gegenüber dem Iran. Israel zerstörte 2008 eine im Bau befindliche nukleartechnische Anlage in Syrien durch einen Luftangriff. Im Grunde handelt es sich bei dieser begrenzten und möglichst zielwirksamen Luftangriffsoption um ein Druckmittel der Politik und um eine militärische Notlösung ohne Beseitigung des Problems.

Das Zögern Präsident Obamas im Oktober 2009 zwischen Entsendung weiterer US-Truppen in einer Größenordnung von 40.000 bis 80.000 Mann, wie von General McChrystal in seinem Bericht angefordert, und einer Luftangriffsalternative für die Zukunft als Vorbereitung und spätere Absicherung eines schrittweisen Rückzugs aus Afghanistan war also verständlich. Dies umso mehr, als das Problem Pakistan auch im Rückzugsfall ungelöst bliebe, wie es bei Fortsetzung von Flugkörperangriffen auf pakistanisches Gebiet, gleich aus welcher Distanz und ob von See her oder aus einem anderen Land, sogar ferngesteuert aus den USA, wie dies mit Kampfdrohnen auch geschieht, bleiben wird. Keine Regierung in Pakistan wird sich auf Dauer mit einer solchen Strategie im Amt, kein Diktator an der Macht halten können.

Begrenzung von Bodenoperationen und Luftangriffen auf „militärische“ bzw. „paramilitärische“ oder „terroristische“ Feindziele in Sicherheitsabstand zur „Zivilbevölkerung“ und Verschonung von „unbeteiligten Zivilisten“ vor Ort wären zugleich ratsam und könnten in kritischen Fällen äußerst schwierig sein. In Afghanistan liegen außerhalb der Städte rund 40.000 Dörfer ohne Einwohnerregister. Die Stämme sind allgemein bewaffnet. Zehntausende - ungezählte - ex-sowjetische und amerikanische Handfeuerwaffen liegen im Verborgenen. Es gibt kein allgemeines Verbot, Waffen mit sich zu führen, noch gilt ein nächtliches Ausgehverbot. Die „Aufständischen“ tragen weder Uniform noch eine auffällige Kleidung oder

Armbinden, um sich im Sinne der Haager Landkriegsordnung als „Kombattanten“ kenntlich zu machen. Wer soll wen wann und wo deutlich unterscheiden?

Landstraßen können nachts und oft auch am Tage nicht kontrolliert werden. 22 offizielle, für Lastfahrzeuge passierbare Grenzübergänge zu Pakistan auf 2.400 km sind bewacht. Mehrere tausend Bergpfade über die Grenze kommen unbewacht hinzu. 2007 nannte der deutsche Verteidigungsminister Jung die Zahl von rund 60.000 individuellen Grenzpassagen in beiden Richtungen pro Tag. Eine lückenlose Kontrolle ist ausgeschlossen, auch eine weitmaschige nur auf Teilstrecken der Grenze möglich. Dies gilt auch für die Straßen und Wege im Landesinnern.

Es handelt sich um eine klassische Guerillasituation,⁹⁾ an der Teile der östlichen Bevölkerung natürlich beteiligt sind, mit oder ohne Waffen. In Kundus versuchte eine solche Gruppe Anfang September mit zwei Traktoren aus ihrem etwa zwei Kilometer entfernten Dorf den Taliban nachts um ein bis zwei Uhr zu helfen, zwei gekaperte Tanklastwagen der ISAF flott zu machen. Sie waren von den Insurgenten über Mobiltelefon aufgerufen worden. Der vom deutschen Kommandeur angeforderte Luftangriff löschte diese Gruppe zusammen mit mehreren Dutzend Taliban aus. Wo lag der Grund? Wo der Fehler? Die von General McChrystal öffentlich gemachte Kritik löste eine Vertrauenskrise zwischen den deutschen und den amerikanischen NATO-Partnern aus: Wenn Bewaffnete nicht mehr angegriffen werden dürfen, nur weil Unbewaffnete bei ihnen sind, wie sollen dann die Feinde aktiv bekämpft werden? Bleibt nur die defensive Reaktion auf einen beginnenden Angriff auf die eigene Truppe oder ein Dorf? Wie soll „der Krieg gewonnen“ werden, wie auch Präsident Obama zu Beginn seiner Amtszeit im Frühjahr öffentlich forderte? Was soll aus dem afghanischen „Hauptkriegsschauplatz im Kampf gegen den Terror“, wie Obama formulierte, werden?

Aufgabe kam 2009 nicht in Frage, eine Abwicklung des Engagements dagegen wohl. Anfang Oktober erklärte der Vorsitzende der Vereinigten Stabschefs der US-Streitkräfte, Admiral Michael Mullen, den alliierten Generalstabschefs im NATO-Militärausschuss, was er schon zuvor in Washington Kongressausschüssen gesagt hatte: Man habe noch 18 bis 24 Monate Zeit, um in Afghanistan zu wissen, was das Militär erreichen könne. Etwa in zwei Jahren wird in Amerika der Vorwahlkampf für die Präsidentschaftswahlen beginnen. Es ist unwahrscheinlich, dass Obama mit zwei offenen Flanken im Orient in die Kampagne seiner Wiederwahl ziehen wolle: am Persischen Golf mit dem „unfinished business“ im Irak, wo die Zahl der Todesopfer durch Anschläge im Herbst 2009 bei 20-30 in der Woche lag, und in Südwestasien zwischen Afghanistan und Pakistan.

In Pakistan hatten die dortigen Taliban vor allem im Swat-Tal, nur etwa 150 km von der Hauptstadt und den Atomanlagen entfernt, im Frühjahr 2009 ganze Teilgebiete destabilisiert und waren danach einer massiven Gegenoffensive der Armee nach einigen Kämpfen ausgewichen. In 3.000-5.000 m Höhe konnten die Truppen nicht mit Panzern kämpfen; diese rückten auf den Talwegen vor

wie die Artillerie und legten ganze Feuerschneisen in die Landschaft. Sie hatten taktische Erfolge wie die Alliierten in Afghanistan, aber sie beseitigten das Problem nicht. Mit der Rückkehr der vor der Feuerwalze geflüchteten Bevölkerung drohte auch die der Aufständischen, die sich immer in ihr verborgen wie in Afghanistan.

So schlossen sich das Zeitfenster der militärischen Aktion und der Fächer der Optionen in Südwestasien, obwohl die USA und die NATO mit der ISAF auf eigene Initiative auch operative Erfolge erzielen konnten, bevor der Winter 2009/10 die Lage einfrore.

Schluss

Insgesamt blieben die Konflikte in der Welt im Kern unverändert. Wie lange diese Verzögerungsphase der strategischen Entwicklungen von 2009 andauern werde, lag jenseits des Hügels der Jahreswende im Nebel des Krieges. Dies gilt auch für den Nahen Osten und das Horn von Afrika mit Somalia und der privaten Piraterie in großem Stil. In diesem Kontext war es bemerkenswert, aber nicht überraschend, dass weder der Sommerkrieg in Georgien des Jahres 2008 noch der Gazakrieg Israels zum Jahreswechsel in Palästina eine Entscheidung von Tragweite ergaben - wohl aber deutliche, wenngleich nicht unbedingt dauerhafte Vorteile für den jeweils militärisch Überlegenen und politisch Konsequenteren: Russland und Israel. Im Übrigen blieben die Situationen wie zuvor.

ANMERKUNGEN:

- 1) IHT v. 14. Oktober 2009, S.1.
- 2) NZZ v. 14. Oktober 2009, S.9.
- 3) IHT v. 21. September 2009, Namensartikel von Robert Gates, „A better missile defense“.
- 4) Lawrow am 13. Oktober 2009 vor der Presse in Moskau, in CNN; vgl. FAZ v. 14. Oktober, S.7, Skepsis gegenüber Clinton - Lawrow: Vorschläge zu Raketenabwehr erst prüfen; SZ v. 14. Oktober 2009, S.1, USA und Russland kooperieren bei Raketenabwehr.
- 5) Ebenda.
- 6) SZ v. 10./11. Oktober 2009, S.29.
- 7) NZZ v. 8. Oktober 2009, S. 9, Der IMF als verlängerter Arm der G-20.
- 8) Lothar Rühl: Widersprüche einer Mission, FAZ v. 9. Oktober 2009, S.10.
- 9) Vgl. ÖMZ 5/2009, S.661ff.



Prof. Dr. Lothar Rühl

Staatssekretär a.D. (ehemals im Bundesverteidigungsministerium, Bonn); Professor für Internationale Beziehungen am Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät; ehem. Vorstandsmitglied der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen, und des SIPRI Stockholm.

Kritische Geopolitik

Zur Neukonzeption der Politischen Geographie in der Postmoderne

Heinz Nissel

Es sind bereits über 20 Jahre vergangen, seit der Begriff *Critical Geopolitics* erstmals im anglo-amerikanischen Sprachgebrauch verwendet wurde, um damit einen kritischen Zugang zum weiten Feld der Geopolitik zu umschreiben.¹⁾ Dieser neue Zugang hat den Horizont postmoderner Geographie, insbesondere der Politischen Geographie, enorm verbreitert, da damit eine irreversible Öffnung hin zu Theorien wie Methoden der Sozial- und Kulturwissenschaften einsetzte. Im deutschen Sprachraum erfolgte die Übernahme mit über einem Jahrzehnt Verspätung (um 2000), gehört aber seit einigen Jahren ebenfalls zum Fundament in Forschung und Lehre. Die Übernahme des Ansatzes der Kritischen Geopolitik bedeutet eine „konstruktivistische Wende“. Sie kann heute bereits als erfolgreich, ja etabliert gesehen werden.²⁾ Die Gründe dafür sind sowohl theoretischer wie empirischer Natur. Theoretisch als Gegenpol zur realpolitischen Auffassung von (klassischer) Geopolitik, indem soziale Phänomene als Verbindung von Macht und Wissen gedeutet werden. Empirisch, weil dieser Zugang ein hohes Maß an Praxisnähe (auf Basis einer akteursorientierten Auslegung des Diskursbegriffs) erlaubt.

Kritische Geopolitik in einer veränderten Welt

Mit dem Ende des Kalten Krieges ging auch eine mehr als vier Jahrzehnte währende quasi-stabile Weltordnung der beiden Supermächte und ihrer unterschiedlichen Ideologien verloren. Während Fukuyama noch 1992 das „Ende der Geschichte“ im Sinne einer neuen Weltfriedensordnung proklamierte,³⁾ entwickelte sich die politische und ökonomische Realität rasch und gleichzeitig unter den neuen Prämissen von Globalisierung und Partikularisierung hin zu komplexen Problemstellungen, die mit den herkömmlichen Methoden nicht mehr zu bewältigen waren. Für die Politische Geographie bedeutete dies auch den Verlust ihres Kernparadigmas der Erforschung politischer Zusammenhänge auf Basis der Nationalstaaten. In der neuen Unübersichtlichkeit gewannen regionale und lokale Konflikte und Regulationsweisen an Bedeutung - und boten damit der Politischen Geographie eine zunächst überhaupt nicht erkannte Chance, sich wiederum eine geachtete Position innerhalb der Geographie wie der Sozialwissenschaften insgesamt zu erarbeiten. Für bis dahin unverrückbar gehaltene Werte und Normen, die seit der Aufklärung intellektueller Konsens waren (Demokratie, Humanismus, Menschenrechte), wurden nun als große „Meta-Erzählungen“ enttarnt (Lyotard 1999).⁴⁾ Diese verfügen nur noch über kontextabhängige Wahrheiten, d.h. ihre Gültigkeit ist zeitlich und räumlich begrenzt.

Die fundamentale Erkenntnis der postmodernen Heterogenität heißt, „*that all the great truths are false*“ (Dear 1994).⁵⁾ Der Eintritt in die „Risikogesellschaft“ (Beck 1986),⁶⁾ die Aufsplitterung von Bevölkerung in eine Gesellschaft der „feinen Unterschiede“ (Bourdieu 1991)⁷⁾ machte die älteren Konzepte sozialwissenschaftlicher Forschung obsolet. Das Politische ist auf allen Ebenen - auch den räumlichen - im Fluss.

Die Postmoderne beerbt die Moderne in vielfältiger Weise:⁸⁾

- Pluralisierung sozialer Strukturen;
- Dekonstruktion gesellschaftlicher Mythen, Benennung der radikalen Konstruiertheit (jeglicher) Realität;
- beschleunigte Differenzierung von Kultur;
- Grenzen des „Fortschrittsmythos“ (ökonomisch, sozial und ökologisch);
- nichtlineare, chaotische Entwicklungen;
- Entlarvung von Rationalismus, Fortschrittsglauben, Technikokratie und Wissenschaftsgläubigkeit als Metaphysik der Aufklärung;
- Vervielfältigung und Relativierung von Weltanschauungen, Lebensstilen und Biografien und
- „Glocalisierung“ der Welt (global/local) auf Kosten der Bedeutung von Nationalstaaten

Bereits seit den 1970er-Jahren vermochte die anglo-amerikanische Geographie eine Reihe von Ansätzen zu entwickeln, die den geänderten gesellschaftlichen und philosophischen Rahmenbedingungen besser entsprachen. Im deutschsprachigen Raum hingegen fristeten sowohl Politische Geographie und noch stärker die Geopolitik ein Jammerdasein. Die Stigmatisierung beider durch die unselige Verquickung mit Theorie und Praxis des Nationalsozialismus konnte durch ein halbes Jahrhundert nicht durchbrochen werden.⁹⁾ Die von führenden Vertretern der Politischen Geographie nach 1945 durchgezogene strikte Trennung von der „unwissenschaftlichen“ Geopolitik geriet letztendlich zur Ausdünnung und Bedeutungslosigkeit des eigenen Faches.

Erst ab etwa 2000 erfolgt auch im deutschen Sprachraum ein Umdenken. Wolkersdorfer (2001):¹⁰⁾

„*Betrachtet man Politische Geographie und Geopolitik in ihrer Bedeutung für die Etablierung eines Diskurses im Spannungsfeld von Macht, Politik und Raum, so ist zu konstatieren: Politische Geographie und Geopolitik - zwei Seiten derselben Medaille!*“

Die Zusammenführung einer postmodern verstandenen Politischen Geographie und Geopolitik erfolgt in der „Critical Geopolitics“.¹¹⁾ Mit ihr gelingt es, sowohl die zur Sprachlosigkeit deformierte Tabuisierung wie die plumpe Raum reifizierende Realpolitik unseliger Zeiten zu überwinden.

„Critical“ bedeutet jedoch *nicht* wie in der deutschsprachigen akademischen Diskussion eine gesellschaftskritische (sprich neo-marxistische) Grundhaltung in der Forschung. „Critical“ bedeutet im anglo-amerikanischen Sprachgebrauch eine konzeptionell gesehen andere Art zu denken, „die dazu einlädt, mit vertrauten Denkgewohnheiten zu brechen und vermeintliche Sicherheiten in Frage zu stellen“¹²⁾ (Lossau 2001). Und weiter: „Die Besonderheit eines solchen Denkens besteht nun darin, dass es diese Widersprüche nicht auflösen, sondern auszuhalten versucht“. Dieser Ansatz, das diskursive Dreieck Raum-Macht-Wissen anders als bisher zu denken, findet sich schon in der Terminologie Edward Saids (1978),¹³⁾ der dafür den Begriff „imaginative Geographien“ geprägt hat.

Eine sozialwissenschaftliche (Teil-)Disziplin entwickelt sich immer im Wechselspiel mit gesellschaftlichen Wandlungen. Die Leitlinien der Weiterentwicklung der Politischen Geographie sind folgerichtig sowohl Teil wie auch Reaktion auf die großen politischen und ökonomischen Veränderungen der letzten 20 Jahre. Sie zeigen sich in zwei neuen Richtungen:

(1) Der gleichzeitigen Pluralisierung wie Fragmentierung des Politischen (Becks lakonischem Fazit: „das Politische muss neu erfunden werden“; 1993)¹⁴⁾ entspricht in der politisch-geographischen Theorieerweiterung ein zunehmender Einbau von aktors- und handlungstheoretischen Konzepten. War die Radical Geography noch der Strukturanalyse gesamtgesellschaftlicher und transnationaler Zusammenhänge verpflichtet, so entfaltet sich nun eine stärker handlungsorientierte geographische Konfliktforschung auf der Basis eines methodologischen Individualismus, der bei den kleinsten Bausteinen politischer Handlungen - bei den Akteuren - ansetzen kann. Damit ergeben sich neue Deutungsmuster in der geographischen Mehrebenenanalyse vom Lokalen bis zum Globalen.

(2) Der zweite Hauptstrang entwickelt sich aus einer zunehmenden Sensibilität für den konstruktiven Charakter jeglicher „Wirklichkeit“ oder „Wahrheit“ und der Übernahme von Konzepten und Methoden der Linguistik. Diese Richtung konzentriert sich auf die Sprache und Sprachmuster, auf die „Macht der Diskurse“ (Foucault 1986),¹⁵⁾ auf die Enttarnung der bisher für unantastbar gehaltenen Werte, Normen demokratischer (westlicher) Gesellschaften als „große Erzählungen“ (Metanarrative nach Lyotard 1999).¹⁶⁾ Damit etabliert sich in der Politischen Geographie die konstruktivistische Konzeption der Critical Geopolitics, insbesondere mit dem bahnbrechenden Werk von Ó Tuathail (1996).¹⁷⁾ Konzentration auf Sprache (Sprachspiele) bedeutet ab nun Analyse des geopolitischen Diskurses, der geopolitischen Erzählungen, der strategischen Raumbilder usw. Hauptaufgabe ist es, diese Diskurse als sprachliche Konstruktionen zu dekonstruieren, die weltweite geopolitische Konstellationen ebenso prägen wie territoriale Konflikte auf lokaler oder regionaler Ebene.

Paradigmenwechsel in der Politischen Geographie

Zwar behält die Politische Geographie „a wider range of perspectives“ (Agnew 1997),¹⁸⁾ doch kristallisieren sich drei neue Hauptströmungen heraus:

1. die politisch-ökonomische Konzeption der Radical Geography;
2. die handlungstheoretische Erweiterung als geographische Konfliktforschung;
3. die postmodern-konstruktivistische Schule, die heute als „Critical Geopolitics“ firmiert.

Dies entspricht auch einer zeitlichen Abfolge von strukturalistischen über handlungsorientierte hin zu konstruktivistischen, diskursiv-poststrukturalistischen Ansätzen. Die Theorieansätze der Radical Geography wurden seit den 1970er-Jahren im anglo-amerikanischen Bereich so einflussreich, dass sie praktisch alle Bereiche der Humangeographie und deren führende Vertreter entscheidend prägten, während diese Richtung in Deutschland kaum Resonanz fand.

Reuber und Wolkersdorfer (2001)¹⁹⁾ konstatieren zwei Schübe der Weiterentwicklung, die im letzten Jahrzehnt auch in der deutschsprachigen Humangeographie greifen:

- erstens einen „Spatial Turn“ als Ergebnis einer neuen Sensibilität für die regionalen Unterschiede des Politischen und
- zweitens einen „Linguistic Turn“ als Ergebnis einer neuen Sensibilität für die sprachliche Konstruktion und Instrumentalisierbarkeit sozialer und politischer „Geographien der Macht“.

Dieser Beitrag versucht die Ansätze und Vorgehensweise der Kritischen Geopolitik aufzuzeigen. Es sei jedoch betont, dass die handlungstheoretisch orientierte geographische Konfliktforschung und die diskursanalytisch orientierte Critical Geopolitics keine konkurrierenden Modelle der postmodernen Politischen Geographie abbilden. Sie stellen nur spezifische Fokussierungen bei der gemeinsamen Analyse von „processes involved in creating ... the uneven distribution of power over the earth's surface“²⁰⁾ dar. Beide Perspektiven lassen sich bei spezifischen Fragestellungen durchaus miteinander verbinden, haben gemeinsame Übergangsbereiche und Kombinationsmöglichkeiten - etwa in der Integration konstruktivistischer Elemente in eine Handlungstheorie oder im Einbau poststrukturalistischer Elemente in eine neu formulierte Radical Geography. Ihre Methoden sind verschieden, die Zielsetzung hingegen bleibt die gleiche. Die Vielfalt möglicher Denkansätze und Forschungsstrategien beleben die Politische Geographie. Ihre Fragestellungen und Methoden bereichern heute das eigene Fach und vermitteln Impulse an die Nachbardisziplinen. Doch es gilt auch die Gretchenfrage zu stellen: Wie politisch ist die Politische Geographie? Die Antwort darauf kann nur - eben postmodern! - subjektiv-individuell ausfallen. Die Spannweite reicht heute von nach wie vor radikal-kämpferischen „Weltverbessern“ und Systemzerstörern (Protagonisten der Radical Geography der Frühphase auf Basis neo-marxistischer Ideologie) über eine moderate Variante, die auf Politikberatung abzielt (man könnte sie unter Systemverbessern einordnen) bis hin zu einer wissenschaftskritischen, jedoch keineswegs „wertfreien“ Position, die sich der Dekonstruktion geopolitischer Leitbilder und Diskurse annimmt (vielleicht als Systemerklärer zu bezeichnen),

ohne aktiv in das politische Geschehen eingreifen zu wollen.

Unvereinbarkeit von klassischer und Kritischer Geopolitik

Die Kritische Geopolitik internalisiert also die grundlegend veränderten Rahmenbedingungen postmoderner Politik-, Gesellschafts- und Raumtheorien. Sie unterscheidet sich damit radikal von der positivistischen Position der „klassischen“ Geopolitik (z.B. wie geographische Faktoren auf außenpolitische Entscheidungsprozesse eines Staates wirken [könnten]). Im Gegensatz dazu wird Geopolitik nun als historisch wie politisch veränderbare Form einer Realitäts-Konstruktion gesehen. Die Konzeption der Critical Geopolitics steht damit auch in grundsätzlichem Widerspruch zu einer Renaissance der früheren Geopolitik. Da die Geopolitik jedoch ihr Untersuchungsgegenstand bleibt, ist sie zugleich keine Anti-Geopolitik, sondern eine neue Sicht und Bewertung. Sie entstand in den USA der 1980er-Jahre (Reaganomics) als Reaktion auf deren *New Geopolitics* und ihrer Zielsetzung, die weltweiten amerikanischen Ansprüche und Machtvorstellungen zu legitimieren. Die innergeographische Debatte als Teil dieser Reaktion führte zur paradigmatischen Wende vom Positivismus zum Konstruktivismus.²¹⁾ Die fortschreitende Entwicklung der Handlungstheorien zeigte ebenfalls auf, dass für das Handeln von Akteuren nicht (nur?) objektive Gegebenheiten geltend gemacht werden können, sondern nur(?) das, was die Akteure von der räumlichen und sozialen Ausgangssituation tatsächlich wahrnehmen und wie sie diese ihre Wahrnehmung bewerten.

Durch diese Wende wurden nicht nur die Theoriesätze, sondern auch die Formen des empirischen Arbeitens gravierend beeinflusst. Ihre Wurzeln liegen in den sprachphilosophischen Konzepten der Postmoderne - und dabei insbesondere in den Arbeiten der französischen Poststrukturalisten (Bourdieu, Derrida, Foucault, Latour, Lyotard), wobei die stärksten Impulse von Foucault ausgehen. Für Foucault gelten die großen Erzählungen seit der Aufklärung nicht als Repräsentation der Wirklichkeit, sondern als privilegierte Diskurse spezifischer sozial und historisch situierter Gruppen.²²⁾ Deshalb reicht es nicht mehr aus, über die „Realität an sich“ zu philosophieren. Stattdessen geht es um die Frage, wie „Sinn“ und „Wahrheit“ produziert werden. Bestritten wird also die Epistemologie der Moderne, die den Wahrheitsbegriff als objektiv, ahistorisch, transkulturell und rational nachvollziehbar sieht. Der Wahrheitsbegriff wird durch den Diskursbegriff ersetzt.

Gesellschaftliche Machtbeziehungen werden durch Sprache vermittelt und legitimiert. Sprache wird zum „Dispositiv der Macht“. Sprache entsteht nicht durch „Realität“, vielmehr erschafft Sprache als diskursive Formation erst unsere Vorstellungswelt von Wirklichkeit. Der Diskurs bestimmt damit die Spielregeln öffentlichen Denkens, Argumentierens und Handelns als bestimmendes Prinzip unseres gesellschaftlichen Miteinanders. Es gibt eine Vielzahl von Diskursen, z.B. wissenschaftliche Diskurse, deren Geltungsansprüche sich ständig aneinander reiben und deren wichtigstes Merkmal ihre historische wie politische

Relativität ist. Diskurse regeln Wissen und Macht und die unumgängliche Verbindung zwischen ihnen.

Es gibt keinen neutralen Beobachterstatus außerhalb der Diskurse (im Gegensatz etwa zum Postulat der Wertfreiheit in der positivistischen Soziologie). Es gibt keine Metatheorie, welcher Diskurs die Realität besser repräsentiert. „*Somit ist Erkenntnis immer partiell, situiert und historisch kontingent und steht in Relation zum sozialen, historischen und kulturellen Kontext und der spezifischen Erfahrung des erkennenden Subjekts innerhalb eines Diskurses.*“²³⁾ Daraus folgt auch, dass jede Form des Wissens sozial konstruiert ist.

Die Diskursanalyse bezeichnet eine heterogene Vielfalt von Verfahren, wobei der Begriff Diskurs darauf verweist, dass es sich um gesellschaftliche Praktiken der Kommunikation handelt. Als Methode liegt die Diskursanalyse quer zu gängigen Unterscheidungen zwischen quantitativen und qualitativen Verfahren und ist eher als hermeneutisches Verfahren zu sehen, obgleich Hermeneutik und Dekonstruktivismus letztendlich unterschiedlicher Meinung sind, wie ein konsensorientiertes Verstehen bzw. ein nicht auflösbarer Rest von „*differance*“ im Sinne Derridas greifen. Die hier umrissene Grundlegung eines radikalen Pluralismus dient Kritikern häufig als Angriffsfläche auf einen angeblichen „Anything-goes-Eklektizismus“. Diese Problematik wird weiter unten aufgegriffen.

Ansatz und Ausübung Kritischer Geopolitik

Aufgrund der oben dargelegten Entwicklungsgeschichte können wir mit Reuber (2002) Ansatz, Ziele und Methoden der Kritischen Geopolitik zusammenfassend in konzentrierter Form darstellen wie folgt:²⁴⁾

Forschungsgegenstand ist die Dekonstruktion geopolitischer Diskurse und Leitbilder sowie auch die Dekonstruktion ihrer kartografischen und fotografischen Repräsentationen.

Forschungsmethoden sind (a) sprachanalytische Verfahren, vor allem die Diskursanalyse und hermeneutische Verfahren der Textanalyse, wie qualitative Inhaltsanalyse, biografische Methode etc. und

(b) semiotische Verfahren der Bild- und Foto- sowie der Karteninterpretation.

Forschungsziele sind die Dekonstruktionen vorhandener Konstrukte in der Offenlegung der inhaltlichen Argumentationen:

- geopolitische Diskurse/Leitbilder/Karten etc. als zeitgeschichtliche und perspektivisch beeinflusste „Sprachspiele“ (sprachliche Konstrukte) bzw.
- kartografische und fotografische Repräsentationen in der Offenlegung ihres strategischen Charakters;
- Aufdeckung ihrer latenten Funktion als machtpolitische Instrumente in den neuen geopolitischen Konflikten unserer Zeit.

Neue Rahmenbedingungen rezenter Geopolitik

Der zeitgeschichtliche Hintergrund liefert der Critical Geopolitics reichlich Unterfutter. Das Ende des Kalten Krieges, die Zerstörung der vertrauten Weltbilder und

Ideologien der beiden Supermächte, das Ausbrechen brutaler regionaler Kriege und Konflikte „sogar“ im (zivilisierten?) Europa - Sowjetunion, Osteuropa, Jugoslawien -, ganz zu schweigen von den Ereignissen von Ruanda bis Osttimor.

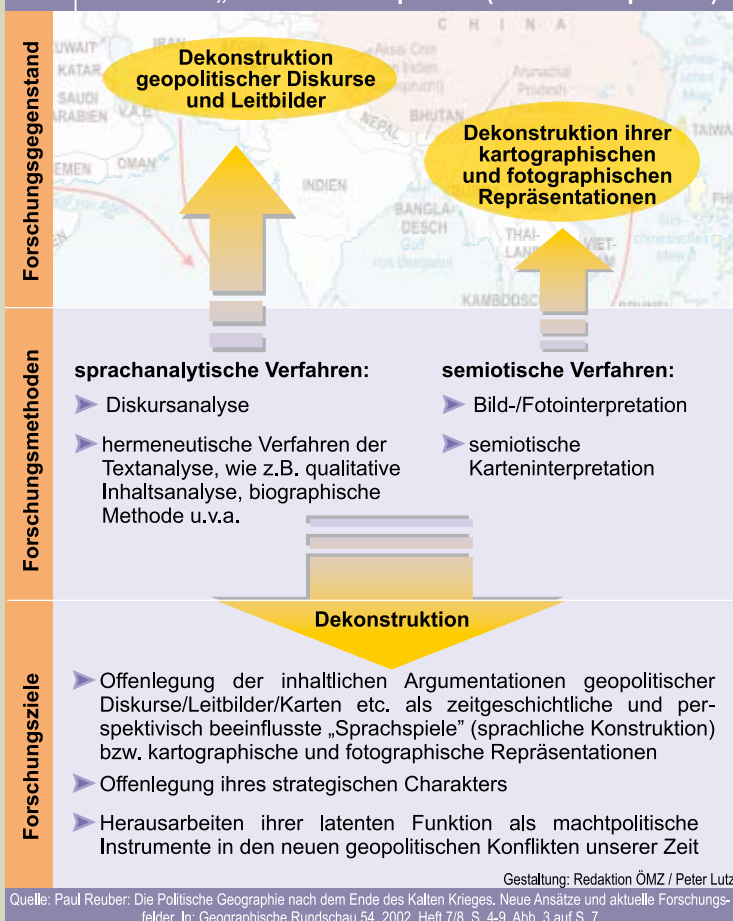
Das aufbrechende Machtvakuum, die neue geopolitische Unsicherheit, die „neuen Kriege“ erzeugten eine Renaissance geopolitischen Denkens und geopolitischer Weltbilder. Kaum waren die alten Freund-Feind-Schemata zusammengebrochen, schossen bereits neue wie Pilze aus der Erde. Aber sie wurden neu konfiguriert. An die Stelle der abgewirtschafteten Ideologien traten jetzt fast Übergangslos kulturelle, religiöse und ethnische Unterschiede als politisch-geographische Trennfaktoren.

Vergleichen wir noch einmal mit der „klassischen Geopolitik“. Sie verstand sich als aktive Politikberatung, welche die Bausteine zur Erreichung oder Erhaltung der Großmachtpolitik eines Staates liefern wollte, war so gesehen Geostrategie. Damit gehörte sie auch zu den Vorreibern der europäischen imperialistischen Aktivitäten in der Hochphase des Kolonialismus, indem sie umfassende Konzepte - aber keine Theorie! - einer Weltpolitik insgesamt wie auch konkrete Geostrategien für die rivalisierenden Mächte entwarf. Neben der Deutung, wie die große Welt sei oder sein sollte, gesellten sich die nationalen Varianten als ideologisches Rüstzeug der jeweiligen Außenpolitik hinzu. Deshalb war die klassische Geopolitik auch immer „Staatenpolitik“. Dieser Ansatz ist heute nicht nur in seinen sozialdeterministischen Grundannahmen widerlegt,

sondern auch durch die geschichtliche Weiterentwicklung. Wir erleben einerseits den Rückbau staatlicher Einflüsse auf lokaler und regionaler Ebene, andererseits die viel diskutierten Auswirkungen der Globalisierung auf die Staaten. Zu diesen zählen die ökonomischen Bedingungen, die neue Macht der Medien und die Überlebenssicherung angesichts weltweit wirkender Risikofaktoren. Finanz- und Güterströme, Informationen, Wissen und Ideen, aber auch Aids oder Klimarisiken kennen keine Grenzen mehr. Wir alle leben im „global village“. Dichotomien, die auch die Geographie so lange beschäftigt haben wie die Polaritäten Zentrum versus Peripherie, Erste versus Dritte Welt, urban versus rural, Ost gegen West oder Nord gegen Süd, sie alle greifen nicht mehr. Die Maßstabebenen werden unscharf, Zeit und Raum „entankert“. In Castells Netzwerkgesellschaft (2001) wird der Raum, traditionell verstanden als „Raum der Orte“ (Space of Places) in einen „Raum der Ströme“ (Spaces of Flows) verwandelt.²⁵⁾ Früher konstituierten nationalstaatliche Grenzen klar ein Binnen und Außen von Nation, Gesellschaft und Raum. Heute übernehmen supranationale Institutionen immer mehr Aufgaben auf Kosten der alten Staaten. Dies sind die postmodernen Rahmenbedingungen rezenter Geopolitik. Dieser grundlegende Wandel ist vielfach beschrieben und analysiert worden (Harvey, Castells, Agnew).²⁶⁾ Aufgelöst hat sich jedoch nicht die Territorialität von Staaten, sondern jene des staatlich organisierten Kapitalismus. Die Netzwerke transnationaler Konzerne und Finanzmärkte können selbst als eine Art „Phantomstaat“ gesehen werden. In der Weltfinanz- und Wirtschaftskrise des Jahres 2009 erkennen wir, wie selbst die mächtigsten Staaten nur mehr über beschränkte Eingriffsmöglichkeiten in die Finanzströme der Weltökonomie verfügen. Die weitere Vertiefung des Wohlstandsgefälles sowohl zwischen wie auch innerhalb von „reichen“ und „armen“ Nationen schreitet voran. Dies ist die wichtigste Determinante für die Verschärfung von Konflikten weltweit und die Ausbreitung von Konfliktherden, seien diese nun wirtschaftlich, sozial, politisch oder ökologisch bedingt. Zumeist handelt es sich ohnehin um ein Geflecht multipler Verursachung.

Neue geopolitische Interpretationen lösen auch die so bezeichneten „versagenden Staaten“ (failing states) aus, die (bisher) nicht den Aufbau geordneter staatlicher Strukturen geschafft haben. Es entwickelt sich eine nach unten führende Spirale aus Armut, Gewalt, Korruption und Pseudoordnungen (z.B. Warlords). Neue Staaten in der Balkanregion, im Kaukasus und in Zentralasien, weite Bereiche Afrikas, mehrere Länder Lateinamerikas ergeben eine beachtliche Liste. Bayart, Ellis und Hibou²⁷⁾ definieren solche Regionen als „schwarze Löcher“, in denen sich die Weltkarte verliert und das Chaos herrscht. Das schlimmste Beispiel eines versagenden Staates dürfte trotz größter internationaler Anstrengungen zur Verbesserung der Lage zurzeit Afghanistan sein. Als vermittelnde Instanz einer komplexer gewordenen Welt fungiert die neue Medienwelt, wobei sich die Grenzen politischer Berichterstattung und Beeinflussung bis hin zur medialen Übernahme politischer Macht verschieben. Die Mediennetzwerke vermitteln dabei auch kulturelle Codes. TV-Sender zeigen keineswegs „die Wirklichkeit“, sondern bestimmen, welcher Ausschnitt aus der Vielfalt der Wirklichkeit

Abb.1 Ansatz der „Kritischen Geopolitik“ (Critical Geopolitics)



„real“ zu sein hat, und schließlich auch das, was als „wahr und echt“ verkauft wird. Das Phänomen einer medialen Reduktion tatsächlicher Kriegseignisse auf eine „starwars“-Inszenierung wird seit dem Ersten Golfkrieg 1991 als „CNN“-Effekt bezeichnet. Der Realraum verschwindet zwar nicht, wird aber zu einem abstrakten (oder politisch einseitigen) *Image von Realität* umgeformt.

Die Politikmacher weltweit haben größte Mühe, sich von den alten Einsichten und Methoden der klassischen Geopolitik zu verabschieden. Reale oder fiktive Gefahren richten sich nicht mehr gegen Territorien und Grenzen von Staaten, sondern gegen Interaktionsräume, Leitbilder etc. In dieser Ohnmacht breiten sich wieder Tendenzen aus, globale Bedrohungen „an ein territoriales Register zurückzuverweisen“.²⁸⁾ So musste durch die Hegemonialmacht USA eine „Schurkenstaaten“-Doktrin kreiert werden, ein mehrfach verändertes Konglomerat von Ländern, die das „Reich des Bösen“ verkörpern. Ó Tuathail bringt dieses Dilemma auf den Punkt:²⁹⁾

„Der Widerspruch im geopolitischen Diskurs angesichts der ‚Risikogesellschaft‘ im 21. Jahrhundert ist der klassische Widerspruch in Modernisierungsdiskursen. In der Suche nach Antworten auf die ‚Bedrohungen ohne Grenzen‘, die von der fortgeschrittenen Moderne ausgehen, werden ‚Lösungswege‘ gewählt, die letztlich in einer weiteren Vertiefung der Bedrohungen und einer Ausweitung der Risiken enden.“

Die Macht geopolitischer Leitbilder

Zu den wichtigsten Aufgaben der Kritischen Geopolitik gehört die Untersuchung geopolitischer Leitbilder, die Vorstellungen wie Handlungen politischer Entscheidungsträger tiefgreifend prägen. Sowohl in der Tagespolitik, ihrer Darstellung in den Medien wie in langfristigen Strategieansätzen bestimmen Sprache, Bilder und Karten geopolitische Ordnungsvorstellungen. Diese wirken bei Konflikten auf das Denken und Handeln der Akteure und desgleichen auf die Rezeptionsfähigkeit und das Beurteilungsvermögen einer breiten Öffentlichkeit.³⁰⁾

Machtkonstellationen werden in der Critical Geopolitics als sprachliche und/oder kartografische Konstruktionen aufgefasst, deren diskursiven Charakter es zu dekonstruieren gilt. Solche geopolitischen Leitbilder sind tief im kollektiven Denken von Bevölkerungen oder spezifischen Bevölkerungsgruppen verwurzelt, häufig in kulturellen Mythen, aber auch in anderen Diskursen verankert, die die Welt in Eigenes/Fremdes, Gut und Böse, sichere Regionen/Krisenregionen usw. unterteilen. Werden solche Leitbilder und die zugehörigen Diskurse lange genug in einer Gesellschaft tradiert und reproduziert, erscheinen sie irgendwann als „quasi natürlich“. Menschen vergessen dann auf die ursprüngliche Schaffung solcher Bilder und halten sie für real und unantastbar wie etwa die „selffulfilling prophecies“. Durch ständige Wiederholung verfestigen sie sich zu Machtverhältnissen und werden alltags- und handlungsrelevant. Aus dieser Sicht ist Geopolitik eine diskursive Praxis, die dazu dient, eine scheinbar natürliche räumliche Ordnung der internationalen Politik zu produzieren und zu reproduzieren. An der Produktion solcher „geographical imaginations“³¹⁾

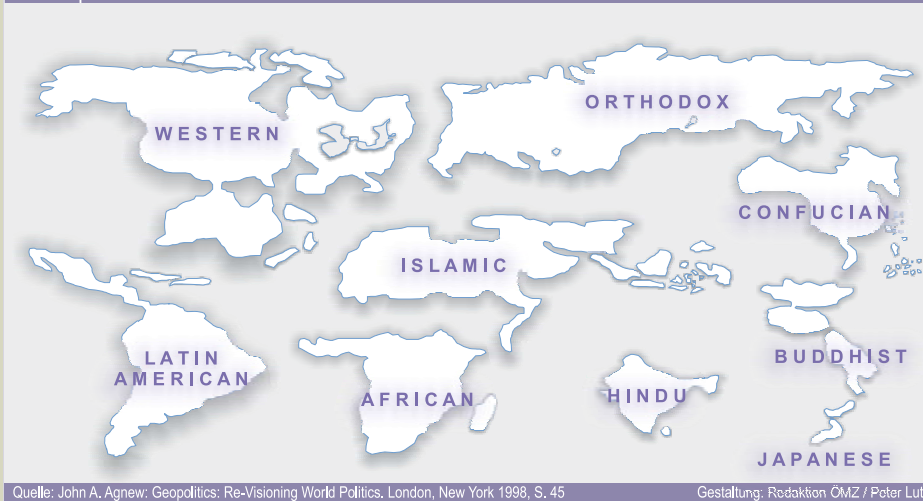
(Gregory 1994) arbeiten nicht nur Politik und Medien, sondern die Wissenschaftler selbst. Seit über 100 Jahren wirken die Welt- und Leitbilder der großen Vordenker wie Ratzel und Mackinder und lassen sich in die Entwürfe unserer Zeit von Brzezinski, Barnett, Huntington und anderen hineinverfolgen. Sie erschaffen und zementieren - gerade auch über längere Zeiträume - die globalen Geographien des Eigenen und des Fremden.

Wie entstehen und funktionieren solche Leitbilder? Als wichtigstes und stetig wiederkehrendes Leitmotiv des geopolitischen Diskurses sieht Dalby (2003)³²⁾ die Konstruktion von Territorien und Grenzen, welche die räumliche Trennung von Eigenem und Fremdem bewirken. Dieses Moment territorialer Identität (aller räumlichen Ebenen) steht im Zentrum geopolitischen Rasonierens und bewirkt ein vereinfachtes Abbild einer (zu) komplizierten Welt. Sowohl räumliche Trennungen als auch Homogenisierungen führen zu einer Reduktion sozialer Vielfalt der Gesellschaft auf überschaubare Kategorien, Untereinheiten und deren (vermeintliche) Zusammenhänge. Eine solche Reduktion beispielsweise auf Morgenland/Abendland oder Zentrum/Peripherie bildet nicht Wirklichkeit ab, sondern einen lange geübten geopolitischen Diskurs, der in Dichotomien argumentiert. Um mit Michel Foucault zu sprechen, handelt es sich dabei um einen hegemonialen politischen Diskurs, während andere (mögliche) Diskurse, die der „common sense“ nicht (aus)übt, marginalisiert, unausgesprochen, nicht handlungsrelevant bleiben. Das Denkmuster, die Trennung und Verortung in Fremdes und Eigenes wirkt immer gleich, egal ob wir an die Zentrum-Peripherie-Diskussion von Peter Taylor in Anlehnung an Immanuel Wallerstein, die kulturelle Plattentektonik eines Samuel Huntington oder Differenzierung von Naturräumen durch Vertreter der Physischen Geographie denken. Die Verfestigung alltäglicher Sprachpraxis entwickelt normative Kraft hin zu etwas, das nicht mehr konstruiert, sondern als „natürlich“ empfunden wird. Bourdieu hat dies als heimliche Umkehr von Ursache und Wirkung bezeichnet.

Wozu dient nun die Dekonstruktion geopolitischer Leitbilder? Sicher nicht dazu, eine objektiv richtige Ordnung des politischen Geschehens weltweit zu finden oder zu entwickeln. Genau das Gegenteil ist beabsichtigt: nämlich die Enttarnung (Dekonstruktion) pseudo-objektiver Strategien, „seien sie nun eher ‚traditionell geopolitischer‘, eher politisch-geographischer, eher politikwissenschaftlicher, eher praktisch politischer oder eher populär-medialer Art - als Versuche, die ‚Wirklichkeit‘ in eine ganz bestimmte Ordnung zu bringen, die andere Ordnungen ausschließt und andere Perspektiven marginalisiert“³³⁾ (Reuber und Wolkersdorfer 2007). Erst eine solche Auffassung ermöglicht die Aufdeckung wie Infragestellung von Verknüpfungen psychologischer/soziologischer Eigenschaften mit territorialen Abgrenzungen.

Die Anwendung geopolitischer Leitbilder in der politischen Praxis

Das Erklärungsvakuum nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Staaten ab 1989 wurde zunächst durch konkurrierende Diskurse aufgefangen. Möglich



Quelle: John A. Agnew: Geopolitics: Re-Visioning World Politics. London, New York 1998, S. 45

Gestaltung: Redaktion ÖMZ / Peter Lutz

schien eine Dominanz der politischen Diskurse durch geoökonomische oder geoökologische Leitbilder. Schlagartig und dramatisch jedoch hat sich die weltpolitische Situation durch die Ereignisse von „Nine Eleven“ verändert und damit auch eine Führungsrolle geopolitischer Argumentationsstränge ausgelöst. In der Praxis lassen sich zwei Richtungen ausmachen - eine, die stärker universalistisch zugunsten eines neuen Hegemons (USA) plädiert, und eine zweite, die stärker auf politischen Konflikt und Fragmentierung, des Weiteren auf ein multipolares Weltsystem abstellt. Obwohl diese beiden Entwicklungspfade nicht kompatibel erscheinen, „werden sie doch in der Begründungsrhetorik von Wissenschaft und Politik subtil miteinander verschmolzen, um die militärischen Interventionen und Kriege dieser Tage zu legitimieren.“³⁴⁾

Anwendung I: „Nine Eleven“

Die terroristischen Anschläge auf das World Trade Center in New York und das Pentagon in Washington D.C. am 11. September 2001 sind - auch von Vertretern der Politischen Geographie - in vielfältiger Weise interpretiert worden. Hier sei nur festgehalten, dass Untersuchungen des „objektiven Sachverhalts“ rasch ins Leere greifen. Den Angreifern ging es nicht um die Vernichtung der Wolkenkratzer und der in ihnen arbeitenden Tausenden Menschen per se, sondern um die (Zer-)Störung symbolischer Bedeutungen und geopolitischer Repräsentationen. Mit dem World Trade Center wurde das verhasste Symbol des amerikanisch dominierten Kapitalismus getroffen, der von der Wall Street aus die Welt regiert, und mit dem Pentagon die symbolische Machtzentrale der militärischen Garantie- und Durchsetzungsmacht dieser Weltordnung. Die unmittelbare Reaktion darauf zeigt, wie sehr diese Symbolik sofort greifen konnte. In den USA wurde der Glaube an die Unverletzbarkeit der Nation und des Territoriums erschüttert. (Kriege, auch solche mit stärkstem US-Engagement fanden immer „anderswo“ statt.) In der arabischen Welt tanzten die Menschen jubelnd auf den Straßen, war doch die Unantastbarkeit der Supermacht (und der Schutzmacht Israels) auf einen Schlag gebrochen.

Auch in den weiteren Reaktionen auf den Anschlag spielen geopolitische Diskurse und Leitbilder erneut

eine zentrale Rolle. Die internationale Rhetorik der gesamten Geopolitik hat sich neu formiert. Verschoben haben sich die Felder des Sagbaren und die Tabus des Nicht-Sagbaren. Eine diskursanalytische Untersuchung zeigt, wie sehr mit Leitbildern aktive Geopolitik betrieben wird und dabei Zwangslogiken konstruiert werden. Wie aus dem Lehrbuch lässt sich nachvollziehen, wie Politiker und Medien in martialischer Kriegsrhetorik aus einem international zusammengewürfelten Netzwerk von Terroristen schrittweise einen „territorial verfassten und fassbaren Konflikt“ konstruieren. Die schon früher benannte Rückverweisung an ein territoriales Register ermöglicht erst den massiven Einsatz militärischer Kräfte zum

Gegenschlag, wobei die mediale Wirkung auf die eigene Bevölkerung deutlich wichtiger scheint als der konkrete militärische Erfolg. Das ganze Set vom „Kampf der Kulturen“, den „Schurkenstaaten“ wie Irak oder Afghanistan etc. musste zuerst entwickelt werden, um Gegenmaßnahmen (moralisch) zu rechtfertigen. Die konkrete Verortung der Feindbilder führt unweigerlich zur „territorial trap“³⁵⁾ (territorialen Falle) (Agnew 1994).

Anwendung II: Bild vom Irakkrieg

Ein Bild aus der Tageszeitung „taz“ (Die Tageszeitung) vom August 2003: irgendwo im Irak. Ein bis an die Zähne bewaffneter amerikanischer GI patrouilliert vor einer Häuserzeile, die nur noch aus Ruinen und Trümmern besteht. Die Frage der „taz“ an den Leser: „Was sehen Sie?“ Zur Vereinfachung möglicher Antworten werden zwei Varianten vorgegeben: „a) Befreier, b) Besatzer“. Die Entscheidung für eine der beiden Alternativen steht nicht automatisch fest, und so fügt die Zeitung folgenden Untertitel zum Bild hinzu: „Wie Sie das Weltgeschehen einordnen, hängt von ihren Informationen ab“. Aus diesem einfachen Beispiel wird der Konstruktionscharakter sowohl der persönlichen Erfahrungen wie der weltpolitischen Aktivitäten deutlich und darüber hinaus deren mediale Repräsentierung. Es handelt sich erneut um das magische Dreieck Raum - Macht - Wissen, das jedoch nicht durch die Ad-hoc-Situation bei der Betrachtung des Bildes bestimmt wird, sondern durch viel früher geprägte, tiefer liegende Wertvorstellungen, kollektiv begründete Normen und Argumentationen. Für den Konstruktivismus sind auch diese tieferen Schichten Konstrukte, die dem Akteur häufig überhaupt nicht bewusst werden und ihn glauben lassen, eine „quasi natürliche“ Entscheidung zu treffen. Über den individuellen Akteur in der Praxis des Alltags hinaus funktionieren Meinungsbildungen dann auch kollektiv, geprägt von den zuvor entwickelten Leitbildern und Diskursen der geopolitischen Auseinandersetzungen. Damit kommt diesen auch eine Schlüsselrolle bei der Formierung der „öffentlichen Meinung“ zu, welche dann wiederum in Rückkoppelung politische Entscheidungen beeinflusst. Jeder Kampf um „Macht und Raum“, jene archetypische Fragestellung jeglicher Politischer Geographie

und Geopolitik, zielt letztendlich auf diese Tiefenschichten der Erinnerung und Verinnerlichung ab. Was das „Eigene“ und das „Fremde“ ist, wird damit auch räumlich - besser territorial - verortet und führt zu bestimmten globalen Differenzierungen der Welt. Mit der räumlichen Vereinfachung einher geht die Verfestigung eines Leitbildes im historischen Ablauf, bis ein mächtiger, hegemonialer Diskurs entsteht, der in eine „große Erzählung“ mündet. Die Verfestigung dieser Metanarrative bildet eine wichtige, vielleicht die wichtigste Grundlage zur Legitimierung von Gewalt und kriegesischen Auseinandersetzungen.

Es ist offensichtlich, dass sich solche Deutungsmuster weder plötzlich noch zufällig entwickeln, sondern über Jahre hinweg. Für das Individuum am stärksten in der Adoleszenzphase, in der viele Urteile und Vorurteile aufgebaut werden, die oft ein Leben lang weiterwirken. Kollektive Denkmuster entstehen zugleich durch vielfältige Interaktionen im Umfeld - innerhalb der Familie, mit Freunden, Nachbarn, Leitpersonen (Vorbildern) und durch mediale Information, politische Propaganda usw. Die Metanarrative beeinflussen schließlich ganz massiv die vermeintlich objektiven Analysen und Expertisen der Spezialisten von „Think Tanks“, zeigen sich in Richtlinien in der schulischen „Politischen Bildung“, in allen Formen der Medienvermittlung und gerade auch im gelebten Alltag. In kritischen Phasen harter politischer Kontroversen und im Kriegszustand genügt es dann, reflexartig auf sie zurückzugreifen. Metanarrative dienen als „frames“ und „storylines“, also der Konfliktrahmung und der Ableitung von Reaktionen und Aktionen der handelnden Akteure. Von der Sprachebene zum konkreten Handeln ist es dann oft nur mehr ein Schritt. Aus diesem Grund können die großen Erzählungen (Märchen, Sagen, Mythen?) handlungsmächtig werden und Entstehung wie auch Verlauf von Konflikten entscheidend beeinflussen.

Geopolitische Leitbilder in Weltordnungsansätzen und ihre Dekonstruktion durch die Kritische Geopolitik

Weltsystemansätze wurden in unterschiedlichen Ideologien und mit differierenden Methoden entwickelt, seit es Politische Geographie und Geopolitik gibt. Durch die „in sich stimmige“ Geschlossenheit dieser Versuche zur Hierarchisierung der Welt(politik) vermitteln sie keine geringe Faszination. Gleichzeitig stehen sie für das Scheitern solcher Bemühungen an der nie einlösbaren „Objektivität“ all dieser Konstrukte. Die Klassiker deuteten in geodeterministischer Weise „geographische Fakten“ als unverrückbar, wobei sich Außenpolitik und militärische Operationen an diesen zu orientieren habe. Trotzdem entwickelten Ratzel, Mackinder, Mahan und andere konkurrierende Leitbilder der Geopolitik und Geostrategie. Noch mitten im Zweiten Weltkrieg konnte einer der wichtigsten amerikanischen Theoretiker, Nicholas Spykman, unwidersprochen formulieren: „*Geography is the most fundamental factor in the foreign policy of states because it is the most permanent. Ministers come and go, even dictators die, but mountain ranges stand unperturbed*“.³⁶⁾

In den 1960er-Jahren dominierte die Verwendung quantitativer Methoden in allen Teilbereichen der Geographie und deshalb auch in Versuchen, politische Weltmodelle zu entwerfen. Erwähnt sei B.M. Russett, der die Staaten der Erde mittels einer Faktorenanalyse hierarchisieren und zu Gruppen fassen wollte.³⁷⁾ Der Versuch Russetts und viele spätere scheiterten jedoch an einer grundlegenden Problematik. Zunächst scheinen mathematisch-statistische Modelle und Methoden objektiv zu sein und damit „richtige“ Resultate zu produzieren. Aber rasch wird klar, wie sehr die Ergebnisse von den Auswahlkriterien der Indikatoren, der Konstruktion der Merkmale sowie von den verwendeten Methoden der Informationsreduktion abhängen. Raumgliederungen der Erde und damit unterstellte Zusammenhänge der Wirkungen beruhen auf jeweils sehr verschiedenen Deutungen politisch-ideologischer, strategischer, ökonomischer oder ökologischer „Natur“. Schon allein aus Defiziten der Datenlage und Datensammlung ergeben sich nahezu unüberwindliche Probleme ihrer Nutzung. Trotzdem sind solche Messversuche und Hierarchisierungen bis heute gang und gäbe. Als Beispiel sei nur der „Human Development Index“ (HDI) in der Entwicklungs(länder)forschung genannt. Als noch problematischer erweisen sich Versuche, politische und soziale Indikatoren vergleichend zu bewerten. So haben etwa Taylor und Jodice über lange Jahre versucht, Skalen des politisch-sozialen „Wohlverhaltens“ zu entwickeln,³⁸⁾ Organisationen wie Freedom House oder PIOOM solche zu Menschenrechten.

Auch ohne Quantifizierungsversuche liefern Geopolitiker und *Think Tanks* weiterhin globale Ordnungsmodelle. Erheblichen Einfluss innerhalb des Faches wie auch auf die amerikanische Außenpolitik haben etwa die Überlegungen von Saul B. Cohen gehabt.³⁹⁾ Seine Hauptthese durch Jahrzehnte lautet: Die Beziehungen der Staaten untereinander halten die Welt in einem labilen, jedoch dynamischen Gleichgewicht. Dieses Austarieren einer Weltwaage ist die hohe Kunst der Geopolitik. Cohen entlehnt aus der Physik das Entropiemodell - einfach formuliert: Mit der Intensität der Ausstrahlung (von Licht) nimmt die Energie an der Quelle ab. In das Politische übertragen heißt dies, dass sich jeder Staat überlegen muss, wohin und in welchem Ausmaß er seine Energien leitet, da die gleichzeitige, allgegenwärtige Präsenz weltweit nicht möglich ist.⁴⁰⁾ Zwar hat sich der „Kalte Krieger“ Cohen über die Jahre zu einem sensiblen und besorgten Mahner der amerikanischen Außenpolitik gewandelt, aber Kritiker bemängeln seine Annahmen und Folgerungen als spekulativ, theoretisch möglich - jedoch nicht als unmittelbar realistisch. Wiederum gilt es mittels der Kritischen Geopolitik die subjektive Bewertung und Interpretation jeglicher Aktivitäten im Raum als „strategische Raumbilder“ zu dekonstruieren.

Eine Reihe weiterer Weltmodelle ist in den letzten beiden Jahrzehnten entwickelt worden.⁴¹⁾ Um die Vorgangsweise der Critical Geopolitics noch einmal zu verdeutlichen, sei hier exemplarisch die Weltordnung des Samuel P. Huntington, des „Clash of Civilizations“, aus dieser Sicht analysiert.

Huntingtons Clash of Civilizations und seine Dekonstruktion durch die Kritische Geopolitik

Samuel P. Huntingtons Aufsatz gleichnamigen Titels in der Zeitschrift *Foreign Affairs* 1993⁴²⁾ löste nicht nur ein fachwissenschaftliches Erdbeben aus, sondern prägte ein geopolitisches Leitbild, das bis heute auch medial äußerst öffentlichkeitswirksam weiterwirkt. Es soll sich um die meistzitierte Arbeit in den Sozialwissenschaften handeln. Offensichtlich hatte Huntington den Nerv eines schwellenden Unbehagens der westlichen Zivilisation getroffen. Seine berühmte These vom „Zusammenprall der Zivilisationen“ oder, verschärft, vom „Kampf der Kulturen“⁴³⁾ geht von einem kulturellen Paradigma aus. Hauptthese ist die Annahme, dass nicht universale Werte oder politisches Handeln den menschlichen Fortschritt bestimmen, sondern die Kulturleistungen. Gegen die Dynamik der Globalisie-

rung und ihrer Leitwerte stehen zunehmend ethnische oder religiös begründete Gegenkonzepte unterschiedlicher Kulturen, die durch „Bruchlinien“ als Kulturkreise voneinander abgegrenzt werden. Die Weltpolitik des 21. Jahrhunderts wird durch diese bestimmt werden.

Huntington identifiziert acht Kulturen (oder Kulturkreise), wobei „Geographie und Kultur“ nicht immer genau übereinstimmen, aber doch beträchtliche Überschneidungen vorhanden sind (siehe Abbildung 2). Dabei sei es für den Westen von größter Wichtigkeit, seinen „Wertekanon“ - Individualismus, Menschenrechte, Demokratie, freie Marktwirtschaft - gegen die Bedrohungen anderer Kulturkreise zu verteidigen, in erster Linie gegen die Stoßkraft des Islam und in zweiter gegen die Prinzipien des Konfuzianismus in Ostasien. Griffig wurde diese Argumentation mit dem Satz „*The West against the Rest*“ unterlegt. Kulturkreistheorien gibt es in der Geographie seit Generationen, doch wurden sie immer statisch als Ist-Zustand defi-

Gastkommentare in der Tageszeitung „Die Presse“ zum Georgienkonflikt

„Abkommen statt Aufrüstung“ (die russische Sichtweise)

„Genau vor einem Jahr traf der Präsident Georgiens, Michail Saakaschwili, die verantwortungslose und verbrecherische Entscheidung, Südossetien militärisch anzugreifen. Dadurch machte er mit einem Schlag 17 Jahre internationale Verhandlungen, Bemühungen der gemischten Kontrollkommission und der OSZE-Mission sowie gemeinsame Tätigkeit russischer und georgischer Friedenstruppen zunichte ... Die grausame Entwicklung der Ereignisse ist ausführlich dokumentiert in den mehr als 3.300 beim Internationalen Strafgerichtshof und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte eingebrachten Klagen von Bewohnern Südossetiens. Nachdem die damaligen Versuche Russlands, die Handlungen Georgiens im UNO-Sicherheitsrat zu verurteilen, blockiert wurden, hatte die Führung Russlands keine andere Wahl, als den Aggressor zu stoppen. Die Grundlage für den völkerrechtlich legitimen Einmarsch von russischen Einheiten war gegeben durch den militärischen Überfall Georgiens auf die russischen Friedenstruppen, welche sich in Südossetien auf Basis von internationalen Abkommen und der Zustimmung von Georgien befanden. Dabei verfolgte die russische Operation ein einziges Ziel, nämlich die Aggression zu stoppen und die Möglichkeit von neuen Überfällen zu verhindern ... Vor dem Hintergrund des revanchistischen Verhaltens Georgiens bildet sie (Anm.: die erfolgte Anerkennung der Unabhängigkeit Abchasiens und Südossetiens durch die Russische Föderation) heute die Hauptgarantie für die Aufrechterhaltung des Friedens in der Region. Russland hält es für prinzipiell wichtig, die notwendigen Schlussfolgerungen aus den Ereignissen im August 2008 zu ziehen. Die internationale Staatengemeinschaft kann nicht einfach so tun, als ob die georgische Führung nichts Besonderes angerechnet habe. Diejenigen, die Tiflis erneut aufrüsten und in Georgien NATO-Manöver durchführen, schaffen somit Voraussetzungen für neue Gewaltausbrüche im Kaukasus ...“

„Zurück zur sowjetischen Ära?“ (die georgische Sichtweise)

„... am 7. August 2008 haben die russischen Streitkräfte die Grenzen von Georgien übertreten und sind mit mehr als 1000 Panzern und Tausenden Soldaten in Südossetien einmarschiert. Die Staatlichkeit von Georgien wurde infrage gestellt und bedroht. Als Antwort auf die Aggression hat Georgien die Entscheidung getroffen, Widerstand gegen die russischen Truppen zu leisten - obwohl die Streitkräfte ganz offensichtlich unverhältnismäßig waren. Durch den fünftägigen blutigen Krieg, der durch die EU-Mediation beendet wurde, blieb der georgische Staat erhalten, zwei Regionen Georgiens wurden jedoch von Russland besetzt. Das Ziel der russischen Regierung, die demokratisch gewählte Regierung Georgiens zu stürzen und die Kontrolle über Georgien als einen Satellitenstaat wieder zu erhalten, wurde zum Glück nicht erreicht ... Durch den Krieg sind 410 Bürger ums Leben gekommen, 1.700 wurden verletzt, 130.000 Menschen wurden aus ihren Häusern vertrieben ... Der Krieg im August hat bewiesen, dass Russland ein unverlässlicher Partner ist. Das Abkommen vom 12. August, das Russland verpflichtet, die Truppen aus Georgien abziehen, wird vollständig ignoriert - Russland wird deswegen auch von der EU und den USA kritisiert ... Das ist die moderne Form der „Apartheid“. Die besetzten Teile von Georgien sind in schwarze Löcher verwandelt worden - Gesetzlosigkeit und massive Verletzungen der Menschenrechte sind dort Teil des Alltags. Die Tragödie besteht darin, dass die jetzige Führung von Russland die Verbreitung der Demokratie als eine Bedrohung sieht. Aus diesem Grund wurde auch Georgien „bestraft“, da seine demokratisch gewählte Regierung fest entschlossen war, das Land Europa anzunähern und dabei die Unabhängigkeit zu behalten. Die Rosenrevolution von 2003 wurde zur Grundlage einer neuen Demokratisierungswelle in Europa. Durch den fünftägigen Krieg versuchte Russland diesen Prozess zu stoppen ... Wir befürchten, dass Russland zur sowjetischen Epoche zurückkehrt. Etwa durch die sowjetische Art der Rhetorik und die Intensivierung der Desinformationskampagne ..., die Georgien als Aggressor darstellen wollen und uns sogar die Vorbereitung eines neuen Krieges vorwerfen. Dieser Vorwurf ist absurd und wird auch von der EU-Beobachtermission bestritten ... Leider wird Russland zu einem Staat, der wieder zu gewaltorientierter Politik in Europa greift ...“

niert. Das Neue bei Huntington ist aber die Dynamisierung dieser Annahmen. Das grundsätzlich Falsche daran ist der Glaube, damit eine gültige Beschreibung der Realität zu liefern. Die Kriterien der Abgrenzung von Kulturkreisen sind nicht konsistent, und jede Klassifikation homogenisiert die verwendeten Einheiten nach innen und betont die Differenz nach außen. Kulturraumkonzepte reduzieren die Welt allzu vereinfachend. Viele Kritiker sehen gerade darin eine Hauptaufgabe des huntingtonschen Schemas, eine (zu) kompliziert gewordene Welt verblüffend einfach - aber falsch - zu deuten und damit von den tatsächlichen Absichten politischer Macht abzulenken.

Reuber und Wolkersdorfer beschäftigen sich 2002 eingehend mit den Thesen aus der Sicht der Kritischen Geopolitik.⁴⁴⁾ Unter anderem analysieren sie die Anwendung der huntingtonschen Metapher in Veröffentlichungen der Wochenzeitung „Zeit“ nach den Anschlägen vom 11. September 2001 und differenzieren drei Benutzergruppen: die Anwender und Bestätiger, die kritischen Verwender und die indirekten Nutzer.

Im „diskursiven Machtkampf wissenschaftlicher Weltbilder“ lassen sich drei Pfade der Auseinandersetzung finden. Die „moderne“ Kritik zeigt zuerst den Nutzen des Leitbilds zur Erneuerung modernisierungstheoretischer Ansätze (als Abwehr neuerer Ansätze zur Globalisierung). Auf einmal existieren westliche, islamische, asiatische Modernisierungsschemata gleichzeitig und nebeneinander in einer Konkurrenzsituation. Ausgetragen werden die Konflikte an den Rändern der Kulturkreise. Kreutzmann hat dazu in Analogie zur Theorie der Kontinentaldrift von Alfred Wegener die Metapher von der „kulturellen Plattentektonik“ geprägt.⁴⁵⁾ Eine zweite Variante bemüht sich um die Abschwächung der These durch „Nachweis“ von Abgrenzungsfehlern und Vorlagen zu Alternativentwürfen - etwa zu fünf oder zwölf Kulturkreisvarianten mit wechselnden definitorischen Abgrenzungen. Auch Gegenentwürfe multikultureller Weltgesellschaften fallen in diese Kategorie. Warum? Konstrukteure und Kritiker bleiben gleichermaßen dem westzentrierten, modernisierungstheoretischen Ansatz verhaftet. Diese zweite Variante der „modernen Kritik“ hält ja wie die erste an der Kernidee einer räumlich-kulturellen Differenz fest, sie betreibt - auch im Widerspruch - eine *indirekte* Unterstützung der Leitthese von Huntington. Erst die dritte Variante, die „postmoderne Kritik“, deckt auf, dass Huntington die komplexen Konfliktstrukturen weltweit auf einen vereinfacht gestrickten Kultur-/Raumdeterminismus reduziert. Die Enttarnung dieses Leitbilds als geopolitisches Machtinstrument erfolgt mit der Methode der Dekonstruktion. Es erfolgt eine Offenlegung des bloß konstruierten Charakters kultureller Differenz, ebenso der pauschalen, empirisch unhaltbaren Koppelung von Kultur und Territorium. Ergänzt wird dies noch durch die „biografische Dekonstruktion“. Wer behauptet was und warum? Huntington war nicht nur Harvard-Professor und Leiter des John-M.-Olin-Institutes für strategische Studien, sondern auch einflussreicher Berater des US-Außenministeriums. In der Biografie öffnen sich Lebenslinien, Interessen und Absichten.

Die verführerische Attraktivität und gleichermaßen immense Gefahr dieses Ansatzes liegt in der Schaffung

einer *self-fulfilling prophecy*, einer Renaissance deterministischer Geopolitik und in der anhaltenden Verwendung dieser Ideen in der Argumentation sowohl der Politiker wie der Medien. Ó Tuathail bringt es auf den Punkt:⁴⁶⁾ „Huntingtons Thesen drehen sich nicht um einen (bereits existenten) Kampf der Kulturen. Sie zielen darauf ab, die globale Politik zu einem Kampf der Kulturen werden zu lassen.“

Übungsaufgabe Georgienkonflikt 2008

Die vor einem Jahr ausgebrochene kriegerische Auseinandersetzung zwischen Georgien und Russland wurde vor kurzem in zwei Gastkommentaren (Kasten) in der Tageszeitung „Die Presse“ interpretiert, und zwar am 11. August 2009 durch den Botschafter der Russischen Föderation in Österreich, Dr. Stanislav Osadchij, sowie am 12. August 2009 durch den Botschafter Georgiens in Österreich, Paata Gaprindaschwili, der auch Vorsitzender des OSZE-Forums für Security Cooperation ist. Es darf davon ausgegangen werden, dass in diesen Kommentaren nicht nur die persönlichen Meinungen der Repräsentanten ihrer Staaten zum Ausdruck gebracht wurden, sondern auch und gerade die dahinter stehenden geopolitischen Leitbilder und Diskurse der Kontrahenten. Nachfolgend werden Ausschnitte beider Kommentare wortgetreu, aber gekürzt wiedergegeben, und zwar ohne nachfolgende Interpretation durch den Autor. Der geneigte Leser ist eingeladen, mit dem Rüstzeug der Kritischen Geopolitik diese Annahmen und Aussagen zu dekonstruieren.

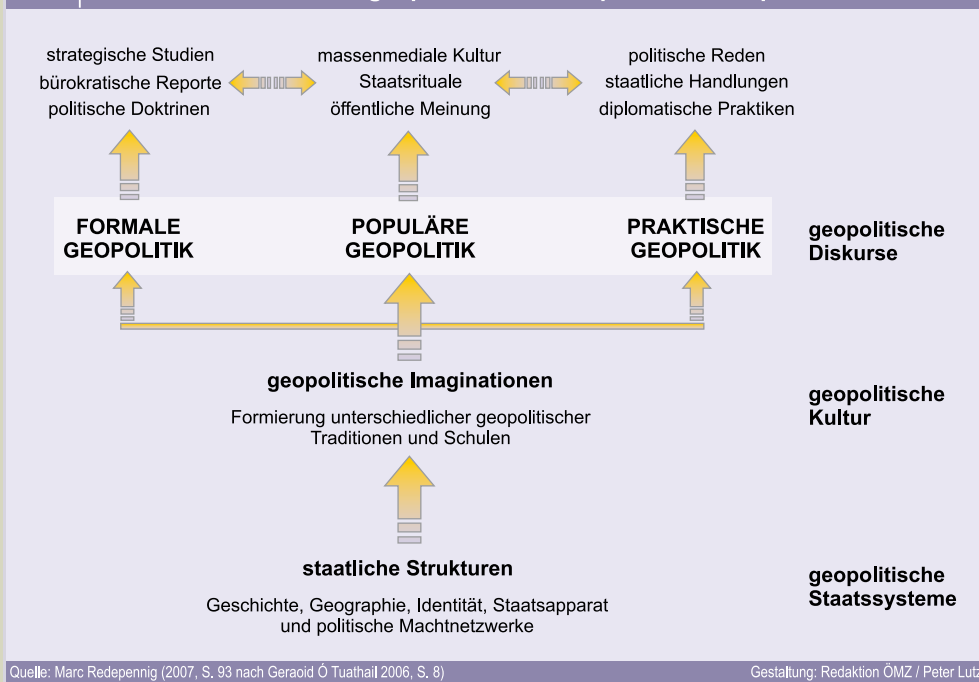
Am 30. September 2009 legte die „Tagliavini-Kommission“ nach neunmonatiger Arbeit ihren 1.150 Seiten umfassenden Bericht über diesen Krieg im EU-Rat in Brüssel vor.⁴⁷⁾ Darin wird argumentiert, Georgien habe den Krieg begonnen, aber Russland habe lange vorher bereits provoziert und dann unverhältnismäßig (über-) reagiert. Der Bericht entlarvt die Propaganda beider Konfliktparteien und etliche Behauptungen im Detail. Beide Seiten kommentieren diesen Report sofort aus ihrer Sichtweise - aus dem Fokus der kritischen Geopolitik handelt es sich um Rekonstruktionen der jeweiligen geopolitischen Leitbilder.

Die Fachvertreter der Politischen Geographie haben die Leitbilddiskussion beim größten Kongress der deutschsprachigen Geographie in Wien (September 2009) in den Mittelpunkt ihrer Analysen gestellt, nicht zuletzt wegen ihrer breiten empirischen Anwendbarkeit.⁴⁸⁾

Kritik an und Weiterentwicklung der „Critical Geopolitics“

Die eingangs festgestellte Aneignung und Etablierung der Kritischen Geopolitik durch die Politische Geographie erfolgte - vor allem durch eine jüngere Forschergeneration - etliche Jahre „kritiklos“. Debattiert wurde häufig nur über die Möglichkeiten der Verbesserung des Forschungsprogramms im Sinne einer Steigerung der empirischen Verwertbarkeit, etwa durch Ausweitung auf bisher nicht bearbeitete Themenfelder. Erst in jüngster Zeit machen sich vermehrt theoretisch-methodologische Grundsatzdiskussionen bemerkbar. Methodologisch sind dies vor allem

Abb.3 Die kritisch-geopolitische Konzeption von Geopolitik



Quelle: Marc Redepennig (2007, S. 93 nach Geraoid Ó Tuathail 2006, S. 8)

Gestaltung: Redaktion ÖMZ / Peter Lutz

drei Kritikpunkte (nach Redepennig, 2007):⁴⁹⁾

(a) das bis dato ungeklärte Verhältnis der Ansprüche der beiden Hauptforschungsrichtungen der postmodernen Politischen Geographie, von Diskurs- und Handlungstheorie;

(b) die Berücksichtigung der Selbstreflexion und ihrer Konsequenzen, denn die Critical Geopolitics kritisiert zwar fundamental die Vorstellung eines allsehenden und allwissenden geopolitischen Beobachters, nimmt aber selbst genau eine solche Haltung ein, wenn es um die Enttarnung der Komplexität reduzierenden Geopolitiken geht;

(c) schließlich geht es um die (Un)Möglichkeit ihrer Verortung als politisches oder aufklärerisches Projekt. Gibt es eine Ethik der kritischen Verantwortung, die auch für die Critical Geopolitics zu gelten hat?

Als größtes Problem wird jedoch zunehmend die Praxis des pluralistischen Theorieimports aus den verschiedensten Wissenschaftsdisziplinen gesehen, da das theoretische Design der Critical Geopolitics deshalb wegen des Aufeinanderprallens und der Unvereinbarkeit einzelner Theorieansprüche Inkonsistenzen aufweist. Daraus resultiert nicht zuletzt der Vorwurf permanenter „Beliebigkeit“ der Methodenwahl wie der Ergebnisse. So wird etwa der zentrale Begriff „Dekonstruktion“ philosophisch-ontologisch oder als Werkzeug der Machtanalyse jeweils unterschiedlich gedeutet. Lange Zeit blieb vernachlässigt, wie und warum der Terminus Geopolitik innerhalb der Critical Geopolitics enttarnt werden sollte. Gerne verwendet wird die Unterscheidung in formale, praktische und populäre Geopolitik, aber nur wegen ihrer empirischen Praktikabilität (siehe Abb.3).

Sehr unterschiedlich gedeutet wird dabei die Macht der „traveling theories“ (Edward Said 1983), die verstärkte Bewegung von Theorie(teilen) über ihre Ursprungsdisziplinen hinweg. Viele Fachvertreter sehen dies als Schutz gegen Universalismen, wie sie mit einer *grand theory* immer verknüpft sind, andere als Zerstörung der Kernkompetenz des eigenen Faches.

Implizit oder explizit durchzieht die Kritische Geopolitik häufig auch ein moralischer Impetus hinsichtlich einer besseren Welt als politisch-moralischer Anspruch. Dieses Oszillieren zwischen politischem Engagement und radikaler Dekonstruktion im wissenschaftlichen Anspruch bleibt ein ungelöstes Kardinalproblem. Eine Möglichkeit der Überwindung liegt in der präzisen Offenlegung der Entscheidungskriterien beim Theorieimport, eine andere in einem neuen Konzept des Leitbegriffs „Diskurs“ als Sprache und Praxis (Müller 2008).⁵⁰⁾ Damit erfolgt in jüngster Zeit wiederum eine Annäherung der beiden Hauptstränge der postmodernen Politischen Geographie, der Kritischen Geopolitik sowie der handlungsorientierten Konfliktforschung. Dadurch scheint auch die Bevorzugung „empirischer Anschlussfähigkeit“ des Faches gegen-

über „terminologischer Tiefenschärfe“ beendet.⁵¹⁾ Müller und Reuber (2008)⁵²⁾ schlagen drei konzeptuelle Wege der Weiterentwicklung vor: den Weg des Poststrukturalismus mit einer Neubewertung der Relation Akteur und Subjekt, jenen des Postkolonialismus (inklusive feministischer und neo-marxistischer Positionen) sowie drittens einen verstärkten Einbau der Systemtheorie, die vor allem die Funktion räumlicher Semantik bei der Überwindung von Inkonsistenzen im Theoriegebäude leisten soll.

ANMERKUNGEN:

- 1) Eine umfassende Präsentation des Forschungsstandes und von Leitthemen zukünftiger Forschung bot die Konferenz „Critical Geopolitics“ an der Durham University, Großbritannien, Sept. 23-24, 2008 mit 140 Teilnehmern aus aller Welt und rund 50 Referaten. Leider existiert bisher noch keine Dokumentation.
- 2) Klaus Dodds: Political Geography III: critical geopolitics after ten years. In: Progress in Human Geography 25(3), S.469-484.
Für den deutschen Sprachraum: Paul Reuber, Günter Wolkersdorfer, Julia Lossau u.a., siehe weitere Anmerkungen im Text und Fußnoten.
- 3) Francis Fukuyama: The End of the History and the Last Man. New York 1992.
- 4) Jean-Francois Lyotard: Das postmoderne Wissen. Ein Bericht. Wien 1999.
- 5) Michael J. Dear: Postmodern human geography: an assessment. In: Erdkunde 48, 1994, S.2-13.
- 6) Ulrich Beck: Risikogesellschaft - Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt am Main, 1986.
- 7) Pierre Bourdieu: Die feinen Unterschiede. Frankfurt am Main 1991.
- 8) In Anlehnung an Günter Wolkersdorfer: Politische Geographie und Geopolitik zwischen Moderne und Postmoderne. Heidelberger Geographische Arbeiten, Heft 111, 2001, S.47.
- 9) Ausführlich dazu: Heinz Nissel: Klassische Ansätze der Geopolitik aus der Sicht der Politischen Geographie. In: Andrea K. Riemer/Heinz Nissel/Friedrich W. Korkisch: Geopolitik. Zwischen Wissenschaft und Kunstlehre. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 3/2005. Wien, S.241-267.
- 10) Wolkersdorfer 2001, a.a.O., S.142.
- 11) In der deutschen Fachliteratur wird der Terminus „Critical Geopolitics“ nahezu immer der sprachlichen Übertragung in „Kritische Geopolitik“ vorgezogen, wohl um jeden Konnex mit der klassischen Geopolitik zu meiden.

12) Julia Lossau: Anderes Denken in der Politischen Geographie: Der Ansatz der Critical Geopolitics. In: Paul Reuber und Günter Wolkersdorfer: Politische Geographie. Handlungsorientierte Ansätze und Critical Geopolitics. Heidelberger Geographische Arbeiten, Heft 112, 2001. S.57-76. Zit. S. 61.

13) Edward Said: Orientalism. New York 1978.

14) Ulrich Beck: Die Erfindung des Politischen. Frankfurt am Main 1993.

15) Michel Foucault: Sexualität und Wahrheit. Frankfurt am Main 1986.

16) Metanarrative wie postuliert von Lyotard, a.a.O., 1999.

17) Geraóid Ó Tuathail: Critical Geopolitics: The Politics of Writing Global Space. Minneapolis 1996.

18) John Agnew (ed.): Political Geography - A Reader. London, New York, Sydney, Auckland 1997, S.8.

19) Paul Reuber und Günter Wolkersdorfer (Hrsg.): Politische Geographie. Handlungsorientierte Ansätze und Critical Geopolitics. Heidelberger Geographische Schriften, Heft 112, Heidelberg 2001.

Paul Reuber: Die Politische Geographie als handlungsorientierte und konstruktivistische Teildisziplin. In: Geographische Zeitschrift, 88, 2000, S.36-52.

20) John Agnew, a.a.O. 1997.

21) Dazu u.a. Geraóid Ó Tuathail/Simon Dalby/Paul Routledge (eds.): The geopolitics reader. New York, London 1998. Und Derselbe: Deterritorialized Threats and Risk Society. Interpreting the Rise of Postmodern Geopolitics. In: Geopolitics 3 (2), 1999.

22) Michel Foucault: Botschaften der Macht. Reader Diskurs und Medien. Berlin 1999, S.4.

23) Günter Wolkersdorfer 2001, a.a.O., S.52.

24) Paul Reuber: Die Politische Geographie nach dem Ende des Kalten Krieges. Neue Ansätze und aktuelle Forschungsfelder. In: Geographische Rundschau 54, 2002, Heft 7/8, S. 4-9. Abb. 3 auf S.7.

25) Manuel Castells: Das Informationszeitalter. Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft. Teil 1 der Trilogie. Opladen 2001. Zitat S.527: „Netzwerke sind angemessene Organisationsformen der kapitalistischen Wirtschaft, die auf Innovation, Globalisierung und dezentraler Konzentration aufbaut ... und für eine gesellschaftliche Organisation, die auf die Verdrängung des Raumes und die Vernichtung der Zeit aus ist.“

26) David Harvey: The Condition of Postmodernity. Oxford 1989. Manuel Castells; The Rise of the Network Society. Oxford 1996. John A. Agnew: Geopolitics: Re-Visioning World Politics. London, New York 1998.

27) Jean-Francois Bayart, Stephen Ellis, F. Hibou (eds.): The Criminalization of the State in Africa. Bloomington 1999.

28) Geraóid Ó Tuathail: Rahmenbedingungen der Geopolitik in der Postmoderne. In: Geopolitik. Kritische Geographie, Band 14, Wien 2001, S.120-142, Zitat S.138.

29) Ó Tuathail, ebenda: Bedrohungen ohne Grenzen. Widersprüche beim Zusammentreffen von Geopolitik und „Risikogesellschaft“. 2001, S.231-238, Zitat S.238.

30) Dazu ausführlicher: Heinz Nissel: Die Macht geopolitischer Leitbilder heute. In: Riemer/Nissel/Korkisch 2005, a.a.O., S.269-338, insbesondere 289-298. Paul Reuber und Günter Wolkersdorfer: Politische Geographie. In: Hans Gebhardt/Rüdiger Glaser/Ulrich Radtke/Paul Reuber (Hrsg.): Geographie. Kap. 22: Politische Geographie. S.751-769. München 2007.

31) Derek Gregory: Geographical Imaginations. Cambridge 1994.

32) Simon Dalby: Calling 911: geopolitics, security and America's new war. In: Geopolitics 8(13), 2003, S.61-68.

33) Reuber und Wolkersdorfer, a.a.O. 2007, S.759.

34) Paul Reuber und Günter Wolkersdorfer: Auf der Suche nach der Weltordnung? Geopolitische Leitbilder und ihre Rolle in den Krisen und Konflikten des neuen Jahrtausends. In: Petermanns Geographische Mitteilungen 148 (2), 2004, S.12-19. Zitat S.12.

35) John A. Agnew: The Territorial Trap: The Geographical Assumptions of International Relations theory. In: Review of International Political Economy 1, 1994, S.53-80.

36) Nicholas Spykman: America's Strategy in World Politics. New York 1942, S.41.

37) Bruce M. Russett: Delimiting International Regions. In: J. D. Singer (ed.): Quantitative International Politics. New York 1967, S.317-374.

38) Charles Lewis Taylor, David A. Jodice: World Handbook of Political and Social Indicators. 3rd ed. New Haven, London 1983.

39) U.a. Saul B. Cohen: Geography and Politics in a World divided. New York 1963, 2nd 1973. Saul B. Cohen: The World geopolitical system in retrospect and prospect. In: The Journal of Geography, 89, 1990, S.2-14. Saul B. Cohen: Geopolitical Realities and United States Foreign Policy. In:

Political Geography 22, 2003, S.1-33.

40) Ein Phänomen, das heute erneut unter dem Begriff „Überdehnung“ vielfach diskutiert wird (Niedergang der ehemaligen Sowjetunion, Schwächung der USA).

41) Siehe dazu: Heinz Nissel: Weltmodelle und Weltordnungen. In: Riemer/Nissel/Korkisch 2005, a.a.O., S.299ff. Interpretiert werden die Ansätze von Peter J. Taylor (Perspektive der Radical Geography); der „neue Limes“ von Jean-Christophe Rufin; Weltmacht USA - Empire (USA)? Eine Gegenüberstellung der Entwürfe von Brzezinski und Hardt & Negri; sowie die monopolare Weltordnung von Egon Matzner.

42) Samuel P. Huntington: The Clash of Civilizations? In: Foreign Affairs 72/3, 1993, S.22-49.

43) Das im Originaltext von Huntington noch gebrauchte Fragezeichen wird im späteren Diskurs und in der Erweiterung in Buchform interessanterweise vom Autor „vergessen“. Der Kampf der Kulturen - The Clash of Civilizations. Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert. München/Wien 1996 (4. Aufl.). Korrekter wäre auch die deutsche Übersetzung „Aufeinanderprallen der Zivilisationen“ und zu klären wäre ebenso die semantische Frage, ob culture und civilizations im Bedeutungsinhalt adäquat dem Kulturverständnis im deutschen Sprachraum entsprechen.

44) Paul Reuber und Günter Wolkersdorfer: Clash of Civilizations aus der Sicht der kritischen Geopolitik. In: Geographische Rundschau 54, Heft 7/8, 2002, S.24-28.

Der Autor leitete gemeinsam mit Günter Wolkersdorfer Lehrveranstaltungen zum Thema in Wien und Münster 2003 und 2004.

45) Hermann Kreutzmann: kulturelle Plattentektonik im globalen Dickicht. In: Internationale Schulbuchforschung 19, 1997, S.413-423.

46) Geraóid Ó Tuathail: Critical Geopolitics. The politics of writing global space. Minneapolis 1996. Zitat S.149.

47) Siehe dazu <http://euobserver.com/24/28747> und Kommentar in „Die Presse“ vom 1. Oktober 2009: „Dieser Krieg war vorhersehbar“.

48) 57. Deutscher Geographentag Wien 19. bis 26.9.2009. Zwei Fachsitzungen mit der Thematik „Geopolitische Leitbilder und ihre Rolle in den globalen Konflikten einer Welt im Wandel“. Die Vorträge und Diskussionen reichten von geopolitischen Leitbildern in der Politikgestaltung Europas und Russlands über solche in den Auseinandersetzungen um Klimawandel und Energiekrise bis zur Analyse arabischer Medien.

49) Marc Redepennig: Die Moral der critical geopolitics. In: Geographische Zeitschrift, 95. Jg., 2007, Heft 1+2, S.91-104. Geraóid Ó Tuathail: Thinking critically about geopolitics. In: G. O. Tuathail, S. Dalby and P. Routledge (eds.): The geopolitics reader. New York/London, 2006, S.1-14.

50) Martin Müller: Reconsidering the concept of discourse for the field of critical geopolitics: Towards discourse as language and practice. In: Political Geography 27 (2008), S.322-338.

51) Dazu Marc Redepennig: Wozu Raum? Systemtheorie, Critical Geopolitics und raumbezogene Semantiken. Leipzig 2006.

Julia Lossau: Die Politik der Verortung. Eine postkoloniale Reise zu einer anderen Geographie der Welt. Bielefeld 2002.

52) Martin Müller und Paul Reuber: Empirical Verve, Conceptual Doubts: Looking from the Outside in at Critical Geopolitics. In: Geopolitics, 13, 2008, S.458-472.



**Ao. Univ.-Prof.
Dr. Heinz Nissel**

Geb. 1943; Studium an der Universität Wien, Doktorat 1974; 1974-1988 an den Universitäten Köln, TU Berlin und Marburg; ab 1990 am Institut für Geographie und Regionalforschung der Universität Wien; seit 2000 ao.Prof.; seit 2002 Mitglied der Wissenschaftskommission beim BMLVS; Gastprofessor in Münster, Berlin (Humboldt) und Klagenfurt. Schwerpunkte: Politische Geographie, Geopolitik, Stadtforschung, Indien; zahlreiche Publikationen.

Strategische Theorien und Politikgestaltung im 21. Jahrhundert

„Strategy provides a coherent blueprint to bridge the gap between the realities of today and a desired future.“¹⁾

Andrea K. Riemer

Die Kriege im Irak und in Afghanistan und die parallel verlaufende Finanz- und Wirtschaftskrise ließen immer wieder Zweifel aufkommen, ob man heute noch sinnvollerweise Strategie „betreiben“ könne und, wenn ja, wie strategische Konzepte auszusehen hätten. Zudem wird heftig debattiert, warum es nicht gelungen ist, in den vergangenen 20 Jahren ordnungsadäquate strategische Konzepte seitens der Wissenschaft bereitzustellen, womit man einer kurzfristigen Politikgestaltung²⁾ das Feld überließ. Politikgestaltung hätte zweifelsfrei das Ruder übernommen. Theoretische Konzepte, die eine brauchbare Brücke zwischen Theorie und Praxis bilden, sind nahezu nicht vorhanden. Die Gründe hierfür sind vielschichtig und oft nicht eindeutig zuordenbar. Offenbar ist, dass

- es an einem fundierten Ordnungsverständnis sowohl in Theorie als auch in der Praxis mangelt;
- eine geringe Bereitschaft vorliegt, sich mit neuen Phänomenen in einer strukturierten Weise auch tiefer gehend auseinanderzusetzen;
- man viel eher geneigt ist, sich mit jenen Aspekten zu beschäftigen, die sich medial gut verkaufen lassen;
- daraus sehr anlassbezogene, jedoch kaum vorausschauende Analysen von Phänomenen stattfinden;
- immer wieder Denken in Zusammenhängen gefordert wird, in den Aktionen jedoch sowohl Zusammenhänge an sich als auch Gesamtzusammenhänge ausgeblendet werden, weil es an der Routine fehlt, gesamthaft zu denken; daher ist auch ein adäquates Agieren nahezu unmöglich und bleibt bruchstückhaft;
- die Bereitschaft seitens politischer Entscheidungsträger, sich mit theoretischen Konzepten auseinanderzusetzen, gering bis gar nicht vorhanden ist und man eine „Instantlösung“ präferiert, ja, aufgrund des medialen Drucks zu diesen „schnellen Lösungen und Antworten“ nahezu gezwungen ist und damit das hohe Risiko des Scheiterns von vornherein mit einkauft;
- die akademische Gemeinschaft parallel dazu weitgehend versagt hat, weil sie bislang nicht in der Lage war, sich mit pragmatischen Ansprüchen auseinanderzusetzen geschweige denn diesen zu genügen;

- man sich vorzugsweise in die bequeme „Alles-ist-möglich“-Haltung der Postmoderne zurückzog und damit der Beliebigkeit freies Spiel ließ;

- sich damit beide Seiten - die wissenschaftliche und die politische - mehrheitlich auseinander entwickelten und verselbstständigten - zum Nachteil des Gesamten.

All dies sind keine besonders förderlichen Rahmenbedingungen für zeitgemäßes strategisches Denken und inhaltlich fundierte Politikgestaltung. Die oft geforderte Nachhaltigkeit ist häufig nicht mehr gegeben, weil man vielfach das Phänomen des komplexen Wandels weder erfasst noch verstanden hat. Damit leistet man einem „permanenten Durchwursteln“ Vorschub und gibt das mittel- bis langfristig durchaus vorhandene Gestaltungspotenzial sowohl in der akademischen Gemeinschaft als auch in der Politikgestaltung aus der Hand. Letztlich beschneidet man sich mit diesem Vorgehen in der jeweils eigenen Existenzberechtigung und Legitimation.

Der Beitrag geht von folgenden Fragestellungen aus:

1. Welche Ordnung stellt den Rahmen für strategische Theorien und Politikgestaltung im 21. Jahrhundert dar?
2. Was bedeuten die Begriffe „Strategie“, „strategische Theorien“ und „Politikgestaltung“ im 21. Jahrhundert?
3. Warum konnten sich strategische Theorien in Politikgestaltungsfragen des 21. Jahrhunderts nicht behaupten?
4. Welche Konsequenzen ergeben sich aus dieser Entwicklung für strategische Theorien und für die Schaffung und Umsetzung einer zeitgemäßen Politikgestaltung?

Ziele sind

1. die Klarlegung von Begrifflichkeiten, die besonders in der politischen Praxis unspezifisch verwendet werden - wohl auch, weil theoretische Messlatten mehr oder weniger fehlen;
2. die Anregung eines theoretischen und praktischen Diskurses über das Verständnis zu strategischen Theorien und zur Politikgestaltung im 21. Jahrhundert und
3. die Sensibilisierung von Theorie und Praxis dahingehend, dass sie unter bestimmten Voraussetzungen voneinander lernen und gegenseitig profitieren können.

Das strategische Spielfeld im 21. Jahrhundert: Ordnungsbetrachtungen oder - wo soll man überhaupt beginnen?

„Put differently, a new epoch can be said to be evolving. As indicated, it is an epoch of multiple contradictions: The international system is less dominant, but it is still powerful. States are changing, but they are not disappearing. State sovereignty has eroded. But it is still vigorously asserted. Governments are weaker, but they can still throw their weight around. At times publics are more demanding, but at other times, they are more compliant. Borders still keep out intruders, but they are also more porous. Landscapes are giving way to ethnoscapas, mediascapas, ideoscapas, technoscapas, and finanscapas, but territoriality is still a central preoccupation for many people.“³⁾

Einige Gedanken zum Einstieg

Ausgangspunkt der vorliegenden Betrachtungen ist das Konzept der Ordnung⁴⁾ und deren z.T. ausgeprägte, inhärente Kontradiktionen. Die Ordnung stellt das „strategische Spielfeld“ dar und ist in ihr Umfeld eingebettet.⁵⁾ Ohne dieses zu kennen, kann grundsätzlich nicht beurteilt werden, ob strategische Konzepte und Theorien praktischen Ansprüchen genügen und zeitgemäß sind. Ferner lässt es sich in Ermangelung der Ordnungkenntnis auch nicht feststellen, wie strategische Konzepte und Theorien inhaltlich beschaffen sein müssen, um eine Ordnung zu gestalten und damit in eine bestimmte Richtung zu entwickeln. Daher ist die Befassung mit dem strategischen Spielfeld ein unabdingbarer Referenzrahmen. Es reicht jedenfalls nicht aus, festzuhalten, dass

- sich „die Ordnung“ in den vergangenen Jahren grundlegend verändert hat, ohne überhaupt zu wissen, worüber man spricht;

- alte Konzepte nicht mehr ausreichen, um diese Ordnung zu gestalten, wenngleich sie bequem - weil bekannt - sind und doch von vielen nur schlagwortartig verwendet werden;

- Sicherheit mehr als nur militärische Sicherheit ist, denn damit bleibt der Sicherheitsbegriff - ein zentraler Begriff strategischen Denkens und politischen Handelns - weiterhin unspezifisch und der Beliebigkeit unterworfen;⁶⁾ folglich fällt der Begriff als Referenzkategorie für politisches Handeln streng genommen weg;

- Strategie und strategische Theorien leichter im Denken des Kalten Krieges zu entwickeln waren, da die Ordnung vermeintlich klarer und daher - ebenso vermeintlich - einfacher beschreib- und beherrschbar war;

- das Erarbeiten und Definieren neuer Begrifflichkeiten kein attraktives wissenschaftliches Betätigungsfeld ist und man damit nur geringen akademischen Lorbeer erhält (von finanzieller Unterstützung aus den Forschungsgeldertöpfen ganz zu schweigen);

- die so genannte „Wissenschaft“ im Elfenbeinturm agiert und für die politische Praxis unbrauchbar ist.

Macht man einen ersten Blick auf die Ordnung der vergangenen 20 Jahre, so wird rasch klar, dass hier andere Maßstäbe gelten: „Given a Newtonian paradigm, the

policymaker strives to be efficient in reacting to a given field of endeavor“; chaos is to be avoided or dealt with by overwhelming force and/or redundant means of force delivery. The present world seems to require a Prigoginean outlook: don't accept the battlefield or the world system as a fixed given.“⁷⁾ Dies meint, dass aufgrund der Komplexität (i.e. der Vielschichtigkeit) der aktuellen Ordnung viele Konzepte, Methoden und Begriffe nicht mehr anwendbar sind und damit Wissenschaft und politische Praxis auf eine falsche Fährte führen.⁸⁾

Daher ist - auch wenn es sich um theoretisch anspruchsvolle Überlegungen handelt - dem strategischen Spielfeld entsprechender Raum und ein qualitativ gehaltvoller kritischer Diskurs zu widmen, der sowohl die wissenschaftliche Dimension als auch die Vertreter der praktischen Applikation umspannt.

Um die aktuelle Ordnung erfassen, verstehen und gestalten zu können, wird eine Vorgehensweise empfohlen, die letztlich „conceptual jailbreaks“ (d.h. konzeptive Brüche) sein müssen, weil herkömmliche Konzepte, Methoden und Begriffe hinderliche Grenzen aufweisen.⁹⁾ Wesentlich ist es, einen kontextgebundenen Ansatz zu wählen, der jedenfalls nicht monodisziplinär sein kann, sondern Erkenntnisse aus einer Fülle an Wissenschaftsdisziplinen zusammenführt und somit den synthetischen Aspekt forciert.¹⁰⁾ Wesentlich ist auch, nicht von einem hermetisch ausschließenden Wettbewerb an Zugängen auszugehen, sondern die Frage der Kontextadäquatheit in den Vordergrund zu stellen. Die Antwort wird möglicherweise ungewöhnlich sein und jenseits der klassischen Disziplinen liegen - damit wird man jedenfalls der heftig geforderten Inter- und Transdisziplinarität gerecht - bei allen Schwierigkeiten und Herausforderungen in der konzeptiven Zusammenführung von Erkenntnissen.

Die nachstehenden Ausführungen sind einer von mehreren Wegen, wie man das strategische Spielfeld erfassen und begreifen kann. Jedenfalls ist er synthetisch und genügt damit der immer wieder geforderten gesamtgesellschaftlichen Betrachtungsweise. Parallel dazu kann und soll man durchaus auch andere Wege wählen - wesentlich ist, dass sie mit der Komplexität der Realität Schritt halten.

Auf dem Weg zu einem adäquaten Ordnungsverständnis

Das vorliegende Ordnungsverständnis geht von den Begriffen „System“¹¹⁾ und „Gesellschaft“¹²⁾ aus. Die beiden Begriffe haben sich in den letzten zehn Jahren als brauchbare Begriffsbasis vor allem im Fachbereich Internationale Beziehungen erwiesen.¹³⁾ Beide Ansätze beziehen sich auf internationale Ordnungen, d.h. auf die traditionelle Staaten überschreitenden Beziehungen zwischen Akteuren.¹⁴⁾ Zudem ermöglichen sie die Integration neuer Akteure wie z.B. nichtsovereäner Akteure, transnationaler oder virtueller Akteure und nichtnationaler Entitäten.

Die internationale Ordnung ist im vorliegenden Verständnis ein virtuelles, soziales, komplexes, dynamisches, offenes Ganzes, das durch Aktionen (Interaktionen und Intraaktionen) innerhalb gedachter Grenzen entsteht.¹⁵⁾

Diese finden in und zwischen einer Reihe von Typen (d.h. Akteuren) und Ebenen (d.h. Themenstellungen) statt und führen zu unterschiedlich stark und rasch ausgeprägten Interdependenzen. Die Ordnung ist nur dann nachhaltig überlebensfähig, wenn ein Minimum an gemeinsamer Identität (im Sinne von gemeinsamen Werten, Normen und Regeln) vorhanden ist. Damit liegen polyzentrische Organisationsformen vor, in denen mehrere Aktions- und Führungszentren existieren. Kaum ein einzelnes Element (Akteur) ist in der Lage, die Gesamtstruktur inhaltlich und strukturell ausschließlich (hermetisch) über einen längeren Zeitabschnitt zu prägen und zu steuern. Bei der Gestaltung der internationalen Ordnung sind somit folgende Überlegungen zu berücksichtigen:

- Hybridität ist ein ordnungsimmanenter und somit Ordnung prägender Bestandteil, d.h. durch die Vermischung bzw. Verknüpfung von zwei verschiedenen Ingredienzien wird ein Drittes Neues - dies ist ein permanenter Prozess mit häufig ungewissem und oft unintendiertem Ausgang.¹⁶⁾

- Interaktionen und Intraaktionen müssen unterschieden und gemeinsam begriffen werden, weil sie immer wieder gleichzeitig stattfinden. Sie beeinflussen Ergebnisse und umgekehrt. Dies liegt darin begründet, dass Interaktionen und Intraaktionen einzelner Akteure von jenen anderer abhängen. Als Beispiel dafür dient das Verhalten in der Strategiefestlegung. Oft erfolgt diese, wenn man die Strategie der wesentlichen Mitspieler kennt. Erfahrungen und Erwartungen sind zusätzliche Beeinflussungsfaktoren. Letztlich beeinflusst auch das Umfeld das Verhalten.

- Intra- und Interaktionen laufen nicht immer parallel ab und sind auch nicht vom Gesamtumfeld isolierbar (Phänomen der Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen). Oft werden sie von anderen Themen und Aktionen beeinflusst, die auf den ersten Blick nichts mit der Problematik im engeren Sinn zu tun haben.

- Interaktionen und Intraaktionen können auch zu unerwarteten Ergebnissen führen, die wieder zu „Ordnungssprüngen“ (im Sinne von gravierenden Veränderungen innerhalb eines sehr knappen Zeitkalküls) führen. Meistens passieren diese Sprünge in unerwarteten Augenblicken und führen zu noch weniger erwarteten Ergebnissen.

- Indirekte Wirkungen und/oder Verzögerungseffekte bei Interaktionen und Intraaktionen müssen mit berücksichtigt werden. Sie sind Nebenprodukte anderer Ziele und Aktivitäten und sind oft wichtiger als die direkten Effekte. Ferner können sie beabsichtigt oder unbeabsichtigt auftreten. Bei Verzögerungseffekten treten zeitliche Differenzen zwischen Ursache(n) und Wirkung(en) nahezu „natürlich“ auf.

- Die Entterritorialisierung von Akteuren führt zu einer Neuausrichtung des Raum-Zeit-Macht-Kalküls. Die Entterritorialisierung basiert auf dem Bewusstsein der Welt als Ganzes. Dies bedeutet nicht automatisch eine „singuläre Welt“ und ein „Glätten von Disparitäten“; vielmehr wird das Partikulare, Einzelne in einen Gesamtzusammenhang des Geflechts an Akteuren verwoben. Der Raum und die mit ihm verbundenen Dimensionen bedürfen einer Neuaushandlung im jeweiligen Verständnis. Dieser Prozess ist bei weitem nicht abgeschlossen geschweige denn frei von Friktionen in der Debatte.

In diesem Ordnungsverständnis gibt es eine Reihe globaler Herausforderungen, mit denen nahezu jeder Akteur konfrontiert ist - wenngleich in durchaus unterschiedlicher Ausprägung. Dies erzwingt nahezu ein akkordiertes Vorgehen.

Neben den Herausforderungen ist in strategischen Theorien und Überlegungen zur Politikgestaltung auch die Auseinandersetzung mit dem Konzept von Macht als Gestaltungsinstrument wesentlich. Auch dieses hat sich in den vergangenen 20 Jahren signifikant verändert. Die bereits als progressiv eingestufte Unterscheidung in „hard power“ und „soft power“ ist nicht ausreichend, um zu begreifen, wie Macht im 21. Jahrhundert wirkt und wie man Macht zur Gestaltung von Ordnung einsetzen kann bzw. diese bereits eingesetzt hat.¹⁷⁾ Auch die Kombination aus beiden - immer wieder als *smart power* bezeichnet - kann bestenfalls als erster Schritt in eine neue Richtung führen.¹⁸⁾ Macht im globalen Zeitalter präsentiert sich zumindest auf drei Ebenen mit unterschiedlichen Ausprägungen:¹⁹⁾

1. *Militärische Macht*: Dies ist gemeinhin jener Bereich, in dem die USA ein Monopol haben (als einziger Staat haben sie Atomwaffen und konventionelle Waffen mit globaler Reichweite). Dieser Layer wird als unipolar bezeichnet.

2. *Ökonomische Macht*: Im Feld der wirtschaftlichen Macht liegt ein multipolarer Status vor. Hier müssen Positionen verhandelt werden. Macht in diesem Bereich ist fluid.

3. *Kulturelle Macht*: Hierbei handelt es sich um einen sehr frei fließenden, transnationalen Bereich. Die Positionen werden nicht aufgrund von Verhandlungen festgelegt, sondern aufgrund von Beeinflussung im umfassenden Sinn. Aufgrund der steigenden Komplexität kommt es zu einer zunehmenden Entropie der internationalen Beziehungen, d.h. zu einer Zersplitterung. Macht im Sinne von Gestaltungsmöglichkeiten und Möglichkeiten, nationale Interessen zu verfolgen, wurde redimensioniert und eingeschränkt. Man kann weder von Hegemonie, noch von Unipolarität oder Multipolarität sprechen, sondern am ehesten von Nonpolarität.

4. *Gesellschaftliche Macht* (societal power): Die Macht von Ideen und die Macht von Werten sind kein neuer Layer; einerseits weist er aber einen hohen Dauerhaftigkeitsgrad auf, andererseits ist er jedoch oft schwer in Worte zu fassen. Man denke an so manche Kreuzzugs-idee oder an die Diskussion um die so genannten europäischen Werte, die viele für sich reklamieren, jedoch kaum definieren können.

5. *Gefühlte, intrinsische Macht*: Dieser Layer ist ebenfalls nicht neu, jedoch in einer turbulenten Phase mit anderer Bedeutung versehen als in relativ ruhigen Zeiten. Es handelt sich um die Macht der Hoffnung, die Führungspersönlichkeiten vermitteln, um die Macht der Spiritualität und Inspiration, die Macht des Charismas, die Macht des Führungsvermögens, alles nicht in harte Fakten zu fassen und dennoch oder gerade deshalb so wesentlich, weil es das technokratische Verständnis von Macht ergänzt und Macht zu dem macht, was sie als Ganzes eben ausmacht.

Aus dieser differenzierten Machtbetrachtung lässt sich bereits die Notwendigkeit einer geänderten Zugangsweise für strategische Konzepte und zu strategischen Theorien ableiten. Gleiches gilt für Überlegungen zur Politikgestaltung. Ähnliche Gedanken sind für Konzepte wie Legitimität, Souveränität etc. anzustellen.

Die internationale Ordnung zeichnet sich durch folgende Eigenschaften aus, die als Prämissen für Strategie- und Theorieverständnis gelten:

- Es liegt eine untrennbare Kombination aus System- und Gesellschaftsaspekten vor, die in der Ordnung kulminieren und Hybridität erzeugen, die sowohl Theorie als auch Praxis vor grundlegend veränderte Anforderungen stellt.

- Wenn wir von hybriden Ordnungen sprechen, so meinen wir Ordnungen, die unterschiedliche Typen von Observablen (d.h. Akteuren) umfassen, die intra- und interagieren. Dabei ist kaum ein einzelnes Element (Akteur) in der Lage, die Gesamtstruktur und Prozesse inhaltlich und strukturell ausschließlich (hermetisch) über einen längeren Zeitabschnitt zu prägen und zu steuern. So entstehen immer wieder neue Formen von Ordnung. Dies ist ein unterschiedlich dynamischer, jedoch anhaltender Prozess im sozialen Gefüge. Die Hybridisierung wird vor allem von einer so genannten Entterritorialisierung von Akteuren zusätzlich verstärkt und durch die Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnologien forciert.

- Ereignisse haben eine hohe Breitenwirkung und rasche Ausbreitung (*systemic ripple effect*) - oft kombiniert mit einer tiefenstrukturellen Wirkung von Prozessen mit ausgeprägter Nachhaltigkeit.

- Ordnungsveränderungen mit parallel verlaufenden „Ordnungstoden“ im Sinne von gänzlichem Verschwinden von Akteuren finden in einem raschen Ablauf statt, wobei unbeabsichtigte Nebeneffekte auftreten, die diese Veränderungen bremsen und/oder fördern können.

- Subordnungen werden tiefgreifend von der rasch ansteigenden Vernetzung von Ereignissen und Prozessen und damit signifikant ansteigenden Komplexität und unbeabsichtigten bzw. unabsehbaren Folgen beeinflusst.

- Interdependenzen und Eigenschaften einer komplexen sozialen Ordnung führten zu einer „hyper world“ mit rasch ablaufenden, sich überlagernden und ineinander verlaufenden Prozessen.

- Entwicklungen sind oft ohne klaren Anfang und ohne klares Ende, wobei gleichzeitig der Gegner über den Zeitablauf wechselt und sein Verhalten bzw. sein Äußeres ändert (Gegner-Unterstützer-Paradoxon; multi roling und multi hatting).

- Bislang klar abgrenzbare Bereiche wie etwa Innen- und Außenpolitik verschwimmen mehr und mehr.

- Ordnungsarten im Sinne einer Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen finden parallel statt. Dieses Phänomen wird durch die Entterritorialisierung von Akteuren noch zusätzlich verstärkt.

- Es kommt zu einem vermehrten Auftreten neuer Akteure, die sich nicht in die gängigen Verhaltensregeln einpassen und so neue Normen, Werte und Regeln erzeugen, die sich mit bisherigen überlagern, vermischen (im Sinne von Hybridität) und zu einer Reihe von markanten Widersprüchen führen können.

- Die Kategorien „Raum und Zeit“ verändern sich, ebenso Begriffe wie „Legitimität“, „Souveränität“ und „Macht“; es kommt zu starken Asymmetrien im Machtgefälle und zu Ungleichverteilungen der politischen, militärischen, technologischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten. Daraus resultiert ein relativiertes Raum-Zeit-Macht-Kalkül.

- Die Bedeutung des Staates als Ordnungskategorie verändert sich, wobei dieser nicht obsolet wird, sondern unterschiedliche Ausprägungen annimmt, mit dem neuen Machtverständnis gekoppelt wird und sich zudem mit nichtstaatlichen Akteuren unterschiedlichster Facetten auseinanderzusetzen hat.

- Es kommt zu einer verstärkten Entkontextualisierung von Themen, die in manipulativer Weise der „leaderless public“ in einer Art präsentiert werden, die man als gezielten Alarmismus bezeichnen kann.²⁰⁾

Aus diesen Phänomenen resultiert die Notwendigkeit, sowohl das Begriffsverständnis von Strategie als auch jenes der strategischen Theorien und von Politikgestaltung kritisch auf ihre Adäquatheit und praktische Sinnhaftigkeit zu hinterfragen.

Strategie, strategische Theorien und Politikgestaltung: Klarlegung von Begrifflichkeiten

Grundlegende Gedanken und Ausgangspunkte

Kaum ein Begriff wird häufiger in der Alltagsdiskussion in krisenhaften Phasen verwendet als jener der Strategie. Sehr oft handelt es sich um Worthülsen, die eine mediale Anmutung in sich tragen, jedoch in der Substanz verkümmert sind - wohl auch, weil man sich vom Wesen der Strategie deutlich entfernt hat, denn Strategie ist das gestaltende Agieren innerhalb von Gegebenheiten und Möglichkeiten (contingencies). Dies bedingt eine systematische Erfassung der Natur einer Situation und in der Folge die Gestaltung der Situation in eine definierte Richtung. Strategie ist daher ein pragmatisches Vorgehen unter Zuhilfenahme von Konzepten und Handwerkszeug, gleich, ob man sich auf Teilstrategien oder auf Gesamtstrategie bezieht. Daran hat sich auch in der aktuellen internationalen Ordnung nichts verändert. Verändert hat sich jedoch der Umgang mit Strategie - denn wenn man auf die „Instant“-Lösung aus ist, dann dauert das Abschätzen von Gegebenheiten und Möglichkeiten und das Ausarbeiten von Gestaltungsoptionen vermeintlich zu lange. Gerade darunter leidet dann sehr oft die Politikgestaltung in ihrer Qualität.

Das grundlegende Verständnis von Strategie spiegelt sich auch im Verständnis von strategischen Theorien wider. Im vorliegenden Zusammenhang wird unter strategischen Theorien der generisch zuordenbare Hintergrund von konkreten Strategien verstanden. Strategische Theorien haben einen hohen Zusammenhang zur Militärgeschichte und zur Kriegsgeschichte.²¹⁾ Sie sind retrospektiv - man weiß erst im Nachhinein, ob man richtig lag - d.h. man muss sich auf geschichtliche Aussagen stützen. Sie bilden somit einen interpretativen Hintergrund und didaktische Werkzeuge für die Zukunft.

Theorieleitend sind die Erfahrungen des 20. Jahrhunderts - vor allem jene aus den beiden Weltkriegen. Daraus resultieren beispielsweise Begriffe wie jener des „totalen Krieges“, „Grand Strategy“ oder „National Strategy“. Diese Begriffe dienten zur Erklärung von Ereignissen in den 1920er- und 1930er-Jahren und als Richtlinie für den Zweiten Weltkrieg und den Kalten Krieg. Daher ist die theorielose, oberflächliche Verwendung im allgemeinen Sprachgebrauch des aktuellen Kontexts problematisch, weil sich der Referenzrahmen verändert hat. Dennoch lohnt sich zur Orientierung ein historischer Blick auf strategische Theorien, um sie gegebenenfalls weiterzuentwickeln und den veränderten Gegebenheiten anzupassen.

Strategisches Denken im Kurzüberblick

Die Mehrheit der Literatur geht davon aus, dass die chinesischen strategischen Theorien die wesentliche Grundlage für alle weiteren Ausformungen darstellen. Sie hatten einen starken philosophischen Hintergrund, integrierten Beobachtungen in der Natur und lassen sich bereits vom 7. bis zum 3. Jahrhundert v. Chr. ausmachen. Danach flossen griechische und römische Überlegungen ein. Dann klappte in Europa eine relativ lange zeitliche Lücke. Machiavelli schloss mit seinen Arbeiten einen Teil dieser Lücke. Eine Änderung im Denken trat im 17. Jahrhundert mit dem Beginn des Aufstiegs des Kapitalismus ein. Insgesamt blieb jedoch das strategische Oeuvre bescheiden. Die europäischen Denker waren deutlich praxisorientierter, als dies chinesische Denker waren. Vieles wirkt isoliert und wenig generisch. Vor dem 19. Jahrhundert gab es daher nur sehr wenige heute als strategisch zu bezeichnende Arbeiten in Europa. Sie waren bestenfalls Einzelarbeiten, die sich auf militärstrategische Aspekte konzentrierten - dennoch sind diese Arbeiten wesentliche Bausteine für strategische Theorien.

Die Napoleonischen Kriege führten zu einem intellektuellen Durchbruch und förderten das Aufkommen westlicher strategisch-theoretischer Konzepte. Die Entwicklung gipfelte in Clausewitz' Ausführungen „Vom Kriege“, die Jahrzehnte die strategische Theoriedebatte prägten und als beispielgebend galten. Im 20. Jahrhundert prägten die Arbeiten von Antoine-Henri Jomini,²²⁾ Julian Corbett (See),²³⁾ Alfred Thayer Mahan (See),²⁴⁾ Halford John Mackinder (Land),²⁵⁾ Giulio Douhet (Luft),²⁶⁾ Basil H. Liddell Hart,²⁷⁾ André Beaufre²⁸⁾ die Weiterentwicklung der strategischen Überlegungen. Alle angeführten strategischen Denker sind stark kontextgebunden zu lesen. Dennoch kann man aus ihren Arbeiten bereits Prinzipien von generischer Gültigkeit extrahieren.

Konzeptiv war das 20. Jahrhundert ein fruchtbarer Abschnitt, wobei zwei Weltkriege mit den folgenden Wiederaufbauphasen die Debatten förderten. Man kann sogar sagen, dass ohne die Ereignisse des 20. Jahrhunderts eine Entwicklung der strategischen Theorien in der vorliegenden Ausprägung und Vielfalt nicht möglich gewesen wäre. Vieles war anwendungsorientiert.²⁹⁾ Die wissenschaftliche Komponente entwickelte sich mit einer gewissen Zeitverzögerung. Sie steht in einem engen Zusammenhang mit der Entwicklung der Theorien internationaler Beziehungen.³⁰⁾

Bemerkenswert und gleichzeitig auch aufgrund der historischen Entwicklungen nicht verwunderlich ist das Faktum, dass im 20. Jahrhundert mehr und mehr eine Vermischung von Begriffen wie Geopolitik, Geostrategie, strategischen Theorien, Theorien internationaler Beziehungen und Strategie eintrat. Dies befruchtete die intellektuelle Debatte und den praktisch-politischen Diskurs.

Eine Befundung zu strategischen Theorien in den vergangenen 20 Jahren

Das Ende des Kalten Krieges 1989/90 ist als Zäsur in der Entwicklung strategischer Theorien zu bewerten.³¹⁾ Danach öffnete sich ein intellektuelles Vakuum, das bislang mehr oder weniger ungefüllt blieb. Dies bedeutet nicht, dass es keine Debatte gab. In den 1990er-Jahren konnte man sogar eine lebhaft Diskussion verfolgen, die jedoch in den Anfängen stecken blieb, weil man zu viel Neues wollte, sich vom Alten vollends abwendete und feststellen musste, dass man von der Realität in einem atemberaubenden Tempo überholt wurde. Die Theoriedebatte wurde zur „l'art pour l'art“. In der Sache blieb man damit im Alten stecken.

Darüber hinaus gab es keinen nennenswerten Dialog zwischen Praxis und Theorie. Vieles wurde von der durchaus verständlichen „Euphorie der Wende“ überschattet. Politik machen trat in den Vordergrund und ersetzte mehr und mehr strategische Theorien. So befanden sich diese in einer existenziellen Krise. Viele Bedrohungen waren verschwunden. Die Gefahr der großen Kriege war vorbei. So versuchte vor allem die akademische Gemeinschaft, alte Konzepte auf neue Sachverhalte anzuwenden - motiviert durch die Raschheit der Ereignisse und so manche Ratlosigkeit politischer Entscheidungsträger. Als man merkte, dass die Erklärungsansätze und der Erkenntnisgewinn ausblieben, versuchte man konzeptive Kombinationen, die letztlich alle zu kurz griffen. Begründbar ist dies mit der Inkongruenz von Realität und dem Theorieangebot und der immer geringer werdenden Gestaltungskraft von Theorien. Colin Gray räsionierte dazu: „*Strategic ideas rise and fall in popularity as the small community of strategic theorists responds to the needs of the period.*“³²⁾ Es entwickelte sich eine sich überlagernde Situation, in der Vertreter der strategischen Theorien mit aller intellektuellen Gewalt das Flair und die Instrumente des Kalten Krieges aufrechterhalten wollten, weil es um ihre fachliche und intellektuelle Legitimation ging (und letztlich auch um den Zugriff auf größere Forschungsgeldtöpfe). Der Bereich der strategischen Theorie stand vor einem „methodology creep“.³³⁾ Man erging sich in intellektueller Kleinarbeit, experimentierte mit Ansätzen aus anderen Fachbereichen (was grundsätzlich begrüßenswert ist) und konnte politischen Entscheidungsträgern - wenn überhaupt - nur bescheidene Hilfestellungen geben. Diese zeigten eine bemerkenswerte Resistenz, sich mit neuen, intellektuell fordernden Ansätzen auseinanderzusetzen. So wurde die Lücke im Diskurs immer größer. Dies ist ein globales Phänomen und gilt nicht ausschließlich für die USA bzw. den angloamerikanischen Sprachraum.

Die Lage kann in Anlehnung an Thomas Barnett unter dem Motto „Die Strategie war, Strategie zu vermeiden“,

subsumiert werden.³⁴⁾ Dabei bot sich eine ungeheure Chance für Neues, hätte man mit Nachdruck und auch gegen eine gewisse politisch-intellektuelle Laxheit mit Verve die Möglichkeiten ausgeschöpft.

Nach den Ereignissen des 11. September 2001 suchten einige Vertreter strategischer Theorien nach einem neuen Betätigungsfeld, insbesondere versuchte man das Abschreckungskonzept (deterrence) so weit wie möglich am Leben zu erhalten.³⁵⁾ Der „Quick Fix“ (d.h. die schnelle, vereinfachte Lösung ohne viel darüber zu reflektieren) war rasch geboren - zum Nachteil der Gestaltung der globalen Ordnung. So war es auch nicht verwunderlich, dass „*stuff happens*“ zur schulterzuckenden Ausrede für politische Entscheidungsträger werden konnte.³⁶⁾

Strategische Theorien wurden nicht mehr aufgrund praktischer Notwendigkeiten unter Berücksichtigung theoretischer Erkenntnisse entwickelt, sondern aus der „Bewegung“. Damit dominierte die Pragmatik ohne entsprechenden Hintergrund.³⁷⁾ Mit diesem Dilemma ist man vor allem seit knapp zehn Jahren konfrontiert. Es lässt sich eine Reihe von Phänomenen beobachten, die die Argumentation unterlegen:

- Es lässt sich erklären, warum das Präemptionsprinzip vor allem unter einer „Kalter Krieger-Regierung“ wie bei George Bush sen. derart wieder an Boden gewinnen konnte. Gleichzeitig überholte jedoch die faktische Realität die Konzeptionen. Es kam zu einer eklatanten Diskrepanz zwischen Konzepten, Politikgestaltung und Realitäten mit dem bekannten Ausgang. Noch dazu wurde das Präemptionsprinzip nach „9/11“ mit einem neuen Inhalt versehen, der nur mehr sehr wenig mit jenem während des Kalten Krieges zu tun hatte. Vielmehr wurde eine Idee, aus dem Kontext gerissen, in eine andere Lage implantiert und als Kernargument für die *Defense Posture* der USA und von Großbritannien verwendet (mit tatkräftiger Unterstützung gewisser pseudointellektueller Kreise). Krieg wurde zu einem Abschreckungsinstrument - damit kam es zu einer völligen Pervertierung der Abschreckungsidee, die darauf fußte, einen Krieg zu vermeiden.³⁸⁾ Diese Entwicklung darf wohl als einer der negativen Beiträge zu einer Wiederbelebung der Debatte um strategische Theorien gelesen werden.

- Ähnlich verhält es sich mit dem Begriff des *Long War*, der in Anlehnung an das *Short Century* von Eric Hobsbawm³⁹⁾ verwendet und letztlich pervertiert wurde. Für Großmächte wie die USA gibt es keinen kleinen und kurzen Krieg, denn als Großmacht muss man mit globalen Implikationen rechnen. *Long War* ist zutiefst subjektiv in der Interpretation und letztlich nur im Nachhinein als solcher beurteilbar. So wurde Strategie als solche völlig verdreht und letztlich missbraucht. Admiral Fallon, der ehemalige Kommandant des CENTCOM, ließ den Begriff des *Long War* fallen und meinte, man solle sich auf den „wirklichen Krieg“ konzentrieren.⁴⁰⁾

- Die Rhetorik des „Kriegs gegen den Terrorismus“ wurde durch das Defizit der strategischen Theorien ermöglicht, ja, geradezu eingeladen. Die Metapher bzw. Metanarrative ermöglichten die Vereinigung von Krieg und Politikgestaltung. Die bipolare Welt schuf eine globale Sicherheitsarchitektur - etwas, was der Terrorismus bislang

nicht schaffte. Ähnliches gilt für die Kriege im Irak und in Afghanistan - beides sind regionale Kriege. Sie auf eine globale Ebene heben zu wollen, verkennt alle Ebenen des strategischen Denkens. Nichtsdestotrotz hat gerade dieser Widerspruch zu globalen Problemen für die Krieg führenden Staaten geführt. D.h., der Widerspruch ermöglichte eine Globalisierung und ein Nach-Außen-Tragen der Grundproblematik. Zudem kam es zu einer bewussten Vermischung von Globalisierung und Partikularismus. Dieser Widerspruch erklärt auch die bislang fehlende NATO-Strategie in Afghanistan. Eine allumfassende Lösung ist nicht sinnvoll, wenngleich jedoch intendiert, da auf den ersten Blick bequem.

- Ein weiteres Phänomen ist z.B. in den USA die militärstrategische Aufgliederung in Teil-Teil-Strategien für die Bereiche Land, Luft, See, Weltraum und Cyberspace und entsprechende Subkategorien. Für die beiden letztgenannten gibt es bis dato keine strategische Theorie, die anleitend wirken könnte.⁴¹⁾ Dies eröffnet den Raum für viel Fiktion und wenig Substanz.

Bemerkenswert ist auch die Diskussion um die Begriffe „begrenzter/unbegrenzter Krieg“ - so als ob es eine klar festlegbare, absolute und objektive Grenze gäbe. Hier liegen massive Definitionsdefizite vor, wobei festgehalten wird, dass die Situation hinsichtlich der Begrenzung oft erst im Nachhinein zu beurteilen ist. „Limited“ wurde zu einem Etikett, um „Generäle im Auge zu behalten“, jedoch nicht für strategische Konzepte mit Substanz.

„*Strategic theory has failed to provide the tools with which to examine the conflicts now being waged.*“⁴²⁾ So ist schlusszufolgern, dass strategische Theorien kaum Ideen zur Lösung aktueller Konflikte lieferten. Daraus ergab sich eine intellektuelle und pragmatische Beliebigkeit in der Debatte, in politischen Konzepten und im Vorgehen. Ein substanzieller und vor allem zeitgemäßer Lösungsansatz ist vorläufig nicht in Sicht.

Krieg als eine Kategorie mit einer eigenen Dynamik stand über Jahrhunderte im Zentrum von Strategien - wenn die Politik gegen diesen dynamischen Kern arbeitet, dann steht Strategie der Politik gegenüber und kann nichts mehr ausrichten. Damit stellt sich die strategische Theorie in diesem Kreislauf bis zu einem gewissen Grad selbst in Frage.

Notwendigkeiten und Anforderungen an strategische Theorien im 21. Jahrhundert

Wollte man einen ersten Katalog an Notwendigkeiten und Anforderungen an strategische Theorien erstellen, so sind sowohl formale als auch konzeptive Notwendigkeiten arbeitsleitend zu berücksichtigen. Diese Überlegungen unterstützen den dringend erforderlichen ersten Schritt, heraus aus Allgemeinplätzen und Oberflächlichkeiten zu gehen. In Anlehnung an Paul Ricoeur lässt sich festhalten, dass, wenn alles Strategie ist (d.h. als Allbegriff verwendet wird), gleichzeitig nichts mehr Strategie ist.⁴³⁾ Gerade weil die internationale Ordnung einen sehr dynamischen Zustand aufweist, sind Strategien wesentlich - Strategien, die den Anforderungen dieser Ordnung entsprechen -, und diese müssen

zwangsläufig „anders“ im Inhalt sein als jene während des Kalten Krieges oder davor. Strategische Theorien haben demnach einen adäquaten situationselastischen Rahmen zu bilden. Diese Notwendigkeit zeigte sich beispielsweise im Herbst 2009 sehr deutlich in Afghanistan.⁴⁴⁾

Formale Überlegungen

Eine Theorie ist die symbolische Dimension der Erfahrung; sie ist Vermittler zwischen Erfahrung und Gedanken. Aufgrund der Natur der Sache handelt es sich um eine Verallgemeinerung der Realität. Dies ist die Schnittfläche mit der Strategie. Trotz aller kritischer Anmerkungen zu einer Theorie der Strategie hält Brodie fest: „... it seems historically confirmed that when theory has declined so has practise ... I think it is fair to say that while good theory will not guarantee good generalship, bad theory will certainly guarantee the reverse.“⁴⁵⁾ Eine strategische Theorie ist ein Rahmen aus normativen Elementen. Jedenfalls ist „die strategische Theorie ... keine einfache Lektion und keine Zaubерlösung, wie die nach dem Absoluten trachtenden Geister es wünschten.“⁴⁶⁾

Selbst wenn man einen theoretischen Rahmen hat, der einer Reihe von Prinzipien genügt, so bedeutet dies nicht, dass eine Strategie in einer bestimmten Situation erfolgreich ist. Teilweise sind die Prinzipien widersprüchlich, teilweise sind sie optimal gleichzeitig nicht erreichbar. Strategische Unbestimmtheit und taktische Regelmäßigkeit halten sich nicht immer die Waage und sind teilweise sehr von Personen, Persönlichkeiten und moralisch-ethischen Standards abhängig. Genau dies ist das Wesen von Strategie. Die Kunst liegt im Ausbalancieren der faktischen und scheinbaren Widersprüche.

Strategie ist vor allem in der Instrumentierung zeitgebunden. Methoden ändern sich, die Prinzipien bleiben gleich. Vermittlungs- und Erklärungsanspruch der zeitgemäßen strategischen Theorie bleiben demnach ebenso aufrecht wie eine minimale normative Komponente.

Konzeptive Notwendigkeiten

Es ist offenbar, dass sich der Sicherheitsbegriff als eine wesentliche Grundlage für Strategie in den vergangenen 20 Jahren deutlich verbreitert hat und damit Strategie in der Gesamtheit ebenfalls breiter anzulegen ist.⁴⁷⁾ Offenbar ist auch, dass der Begriff wie viele andere Grundbegriffe nicht ausreichend inhaltlich festgelegt ist, womit der Beliebigkeit und Manipulation Tür und Tor geöffnet sind. Dieses Faktum wird in der Strategiedebatte oft negiert.

In modernen Definitionen stellt die Strategie die Brücke zwischen politischen Zielen und den erforderlichen Mitteln dar. Strategie ist heute nicht mehr ausschließlich auf den Kriegsfall beschränkt, sondern auch auf Friedenszeiten anwendbar. Wesentlich ist die Erkenntnis, dass der Gesamtstrategie ein hoher Integrativcharakter zukommt.⁴⁸⁾ Manche benennen diesen Zusammenhang mit dem Terminus „comprehensive approach“, wobei der Begriff ebenfalls eine Fülle an Schattierungen und Unbestimmtheiten aufweist und als gedankliche Anregung verstanden sein soll.⁴⁹⁾

Strategie ist Theorie in Aktion, also eine pragmatische Aktivität. Theoretische Überlegungen müssen daher

praktischen Anforderungen genügen. Dabei ist ein über die mechanistisch-streng-hierarchische Sichtweise hinausgehender Ansatz zu präferieren. Dies bedeutet nicht, Konzepte grundsätzlich auszuschließen. Vielmehr geht es darum, einen den aktuellen Gegebenheiten und möglichen künftigen Bedingungen in der internationalen Ordnung gemäßen Rahmen zu schaffen. Gerade in komplexen Ordnungen ist ein interdisziplinärer Ansatz unumgänglich,⁵⁰⁾ will man die Strategie prägenden Parameter adäquat erfassen, die Methoden entsprechend einsetzen und zu einer gestalterischen Instrumentierung kommen.⁵¹⁾ „Strategy seeks a synergy and symmetry of objectives, concepts, and resources to increase the probability of policy success and the favorable consequences that follow from that success.“⁵²⁾ Der integrative und universelle Anspruch gilt als fordernd, da man regelmäßig sowohl mit Ziel-Mittel-Konflikten als auch mit Konflikten zwischen den einzelnen Teilstrategien konfrontiert ist, d.h.: Was für den einen Bereich optimal ist, ist für andere Bereiche oft bestenfalls suboptimal. Die Kunst besteht darin, einen gemeinsamen Nenner für die Teilstrategien zu finden, ohne dabei das Gesamtziel und die Gesamtstrategie aus den Augen zu lassen. Dies ist die Verbindung zur o.a. formalen Komponente. Ferner benötigt Strategie zum Wirksamwerden Zeit, Raum und ein gewisses Maß an Flexibilität – vor allem wenn es um das Zusammenspiel der Teilstrategien geht. Der medial geforderte Strategiewechsel seitens der USA in Afghanistan ist streng genommen kein solcher, sondern bestenfalls ein Wechsel im operativen Verhalten.

Wesentlich erscheint, dass jede Gesamtstrategie aus einer Rahmen- und einer Umsetzungs-komponente besteht. Dabei gilt, was bereits André Beaufre festhielt, auch heute noch: „Die Strategie darf, wie wir sehen werden, kein starres Lehrgebäude sein. Sie muss zu einer Denkmethode werden, mit deren Hilfe man die Ereignisse erfassen, ihrer Bedeutung nach einordnen und entsprechend das wirksamste Verfahren festlegen kann. Jeder besonderen Situation entspricht eine besondere Strategie. Eine bestimmte Strategie kann in einer der möglichen Konstellationen die beste sein, muss aber in anderen verworfen werden. Das ist der Kern der Sache.“⁵³⁾ Somit ist auch jede Strategie inhärent von einer gewissen Zeitgeistigkeit geprägt.

Strategie ist somit Kunst, Pragmatik und Wissenschaft zugleich. Sie umfasst die Entwicklung und Anwendung von politischen, wirtschaftlichen, sozio-psychologischen und militärischen Ressourcen des Staates in Übereinstimmung mit Politikgestaltungsrichtlinien. Ziele sind der Schutz bzw. der Ausbau von nationalen Interessen relativ zu anderen Akteuren oder Umständen. Strategien versuchen Rationalität und Linearität auch dort anzuwenden, wo die Komplexität diese Ambitionen durchaus übersteigt. Ziel ist auch die Reduktion von Komplexität durch die Applikation von rationalen, linearen Begriffen wie „ways, ends and means“.

Versucht man eine allgemeine Definition zu Strategie in komplexen, sozialen Ordnungen, so bietet sich folgender Ansatz an.⁵⁴⁾

Strategien sind Denksysteme für dynamische Zustände, die einen relativen Ausgangs- und einen Endpunkt haben; der Übergang ist durch Energieeinsatz zu überwinden.

Damit wird strategisches Agieren zu einem Management von dynamischen Zustandsübergängen mittels Energieeinsatz unter Berücksichtigung eines Ausgangszustandes und eines zu erreichenden Endzustandes.

Dieser abstrakte Zugang erlaubt die Berücksichtigung all jener Phänomene, die aus den verstärkten Wirkungsintensitäten, erhöhten Wirkungsgeschwindigkeiten und komplexen Wirkungseffekten in unterschiedlichsten Netzwerken und Subnetzwerken resultieren.

Konsequenzen für Strategien, strategische Theorien und für Policy Making?

Aus den bisherigen Überlegungen lässt sich eine Fülle an Konsequenzen für Strategien, strategische Theorien und für Policy Making ableiten.

Für Strategien gelten 15 Prämissen als Handlungsrahmen (siehe Kasten auf der folgenden Seite)⁵⁵⁾

Für die strategischen Theorien sind folgende Parameter heranzuziehen:

- Theorien können über verschiedene Wege entstehen (induktiv, deduktiv) und ermöglichen daher unterschiedliche Wahrnehmungen der so genannten Realität.⁵⁶⁾ Es gibt im Regelfall ähnliche, jedoch nicht vollkommen gleiche Wahrnehmungen.

- Strategische Theorien sind normative und präskriptive Anweisungen, die immer eine Werthaltung implizieren (dies ist unvermeidbar und in manchen Fällen sogar wünschenswert).

- Strategische Theorien sind allgemeine Referenzrahmen, welche die Kommunikation zwischen Akteuren erleichtern.

- Eine Strategie und eine strategische Theorie sind weder wahr noch falsch; vielmehr sind sie in einem bestimmten Raum-Zeit-Macht-Kalkül besser geeignet als andere.

- Die Struktur und das Ziel („Architektur und Komponenten“) von Auseinandersetzungen und Strategien blieben über längere Zeiträume im Wesentlichen unverändert. Die Dimensionen der Strategie blieben ebenfalls relativ stabil.⁵⁷⁾ Ähnliches gilt für strategische Theorien. Daher sind konstante Elemente nach wie vor in bemerkenswerter Zahl vorhanden.

- Der Charakter von Auseinandersetzungen, strategischen Theorien und Strategien ist einer laufenden Veränderung unterworfen, da sich die einzelnen strategischen Dimensionen „innerlich“ und somit auch in der jeweiligen Interaktion verändern (kontinuierlich und diskontinuierlich).

- Systemische Änderungen wie die Re-Orientierung der Aufgaben des Nationalstaates, das Aufkommen neuer Akteure und die parallel laufende Re-Positionierung der Streitkräfte stellen die permanente Natur von strategischen Theorien und auch von Strategien in der aktuellen internationalen Ordnung in Frage.

- Da die Qualität der Auseinandersetzungen weniger auf interstaatliche Konflikte und Kriege ausgerichtet ist, verliert die Politik-Militär-Schiene zeitweilig an Legitimation. Damit geht man aber an die Kerninhalte der strategischen Theorien, die somit nahezu zwangsläufig erodieren müssen.

- Neue Formen des Krieges (z.B. Cyberwar, Massenvernichtungswaffen, neuer Terrorismus) führen zu einer Neudefinition der Kerninhalte von Strategie. Die strategischen Theorien müssen naturgemäß nachziehen. Dies benötigt jedoch Zeit. Daraus resultiert eine „theorielose Phase“, die beinahe natürlich ist.

- Wenn die Essenz von Strategie Instrumentalität ist, dann ist die Essenz von Instrumentalität die Vorhersagbarkeit (beides sehr umfassend verstanden, von der Planung bis zur konkreten Umsetzung). Wenn aber das Chaos regiert, dann geht die Strategie verloren. Daher war

15 Prämissen für Strategien

1. Strategie besteht aus einer Reihe von interdependenten Komponenten, die sich folgendermaßen umschreiben lassen: Wie (=Konzepte, Vorgehensweisen) setzt die Führung ihre Macht (=Ressourcen/Mittel) ein, um bestimmte Ziele zu erreichen (Triade aus „ways, means, ends“)?
2. Strategie wird vom politischen Zweck dominiert, d.h. von einer übergeordneten Policy.
3. Strategie hat sich der Natur des Umfelds anzugleichen.
4. Es ist ein ganzheitlicher Blick (Blick vom Turm) gefragt.
5. Jede Strategie schafft ein Sicherheitsdilemma.
6. Strategie hat zielgerichtet zu sein („was ist messbar zu erreichen?“).
7. Strategie ist ein inhärent menschliches Unterfangen.
8. Friktionen und Überraschungen sind Teil der Strategie.
9. Strategie konzentriert sich auf die Grundlagen und nicht auf Details.
10. Strategie ist hierarchisch in Kaskaden gegliedert.
11. Strategie ist symbiotisch entlang der Zeitleiste, d.h. sie nützt Kontinuitäten und Diskontinuitäten.
12. Strategie ist kumulativ, d.h., die Strategie wird Teil des strategischen Umfeldes und umgekehrt.
13. Effizienz wird der Effektivität untergeordnet (es geht um den strategischen Effekt).
14. Strategie ist ausgeglichen zwischen Zielen, Methoden und Ressourcen.
15. Risiko ist ein strategieinhärenter Aspekt, der auch mit so genannten „besten“ Konzeptionen nicht auslöschar ist.

es immer wesentlich, den „Nebel“ und den „Zufall“ im Krieg so gering wie möglich zu halten. Dies sollte durch eine adäquate strategische Theorie unterstützt werden, was jedoch gegenwärtig nicht der Fall ist.

Für die Politikgestaltung im strategischen Kontext gilt:⁵⁸⁾

- Die Realität ist sozial konstruiert, d.h. es gibt keine objektive, sondern nur relativ subjektive Realitäten (Parallelwelten sind die Regel und nicht die Ausnahme!). Diese Annahme wirkt sich nicht nur auf die Umsetzung von Strategie aus, sondern auch darauf, wie man empirische Beweise erfasst und interpretiert. Damit ist der Konnex zur Policy nahezu automatisch gegeben.

- Die Ambivalenz von Herausforderungen, d.h. Themen sind sowohl Chance als auch Bedrohung, führt zu einer Relativierung von Themen und zur hohen Perspektivenabhängigkeit. Überlagert wird das mögliche Interpretationsspektrum vom individuellen Erfahrungs-/Erwartungshorizont. Dies führt zu einem starken Oszillieren in der Wahrnehmung und macht die Erfassung und Gestaltung einer Herausforderung zur Herausforderung per se.

- Damit spielt - will man nicht in den Hobbes'schen Status des „*bellum omnium contra omnes*“ verfallen, in dem jeder durch seine Mitmenschen bedroht ist und das Prinzip „*homo homini lupus*“ (Der Mensch ist des Menschen Wolf) gilt - die individuelle und kollektive Ethik eine besondere Rolle. Politikgestaltung, die ein Auseinanderdriften fördert, ist ethisch besonders problematisch. Oft ist dieses Auseinanderdriften anfänglich weder intendiert noch absehbar.

- Es gibt keine unveränderlichen sozialen Gesetze. Beobachter und Beobachteter haben nie die gleichen, sondern bestenfalls ähnliche Informationen, Erwartungen und Erfahrungen. Zudem beeinflussen sie einander, und sie beeinflussen das Umfeld, in dem sie sich befinden.

- Selbst wenn die Analyse von Ursachen und Wirkungen sehr detailliert und präzise sein soll, kann man Politikgestaltung bewusst einfach gestalten. Einfachheit garantiert zwar keinen Erfolg, aber Kompliziertheit verlangt geradezu nach einem Fehlschlag, weil bereits das schwächste Glied in einer langen und komplex vernetzten Kette zum Auslöser für den Fehlschlag werden kann.

- Die jeweiligen Entscheidungsträger müssen mehr über die anderen Bereiche Bescheid wissen. Nur dann wird von allen der jeweils geforderte Beitrag zu leisten sein und eine Grundlage für den Strategie- und Policy-Erfolg bilden können.

Zusammenfassende Gedanken

„*The time for bickering is over. The time for games has passed. Now is the season of action.*“⁵⁹⁾

Die aktuelle internationale Ordnung, die netzwerkartige Strukturen und komplexe Beziehungsgeflechte umfasst, lässt auf polyzentrische Organisationsformen schließen, in denen mehrere Aktions- und Führungszentren existieren. Dabei ist kaum ein einzelnes Element (Akteur) in der Lage, die Gesamtstruktur inhaltlich und strukturell ausschließlich (hermetisch) über einen längeren Zeitabschnitt zu prägen und zu steuern.

Dass Strategie und strategische Theorien sich für diesen Aktionsraum entsprechend inhaltlich und formal anzupassen haben, liegt auf der Hand. Auf der Hand liegt auch, dass es sowohl intellektuell als auch pragmatisch einen ungeheuren Nachholbedarf gibt.

Es ist höchste Zeit, dass sich sowohl die akademische Gemeinschaft als auch die politischen Entscheidungsträger auf einen gemeinsamen Nenner einigen, dessen Umfang sich nicht nach dem kleinsten gemeinsamen Nenner zu richten hat, sondern nach dem Ausmaß des Beitrags für das Wohl des Ganzen. Was idealistisch klingen mag, ist unabdingbare Notwendigkeit in einer Ordnung, die von unbeabsichtigten Effekten ebenso lebt wie von Hybridität und von Akteuren, die sehr genau wissen, welche Herausforderungen sie zu produzieren haben, um das Ganze gehörig ins Wanken zu bringen. Alleine dieses Bewusstsein fehlt nach wie vor bedauerlicherweise bei politischen Entscheidungsträgern und in der akademischen Gemeinschaft größtenteils. Genau an diesem Bewusstsein werden beide jedoch gemessen werden.

ANMERKUNGEN:

1) Harry R. Yarger: *Strategic Theory for the 21st Century: A little Book on Big Strategy*, Washington 2006, S.5.

2) Im vorliegenden Beitrag wurde ein deutscher Begriff für Policy Making gewählt und mit Politikgestaltung übersetzt, um das schöpferische Element zu betonen und das mechanistische Element stärker auszublenden. Letzteres wird seitens der Autorin als nicht zeitgemäß gesehen. Dass damit eine normativ-präskriptive Vorgehensweise gewählt wurde, ist intendiert.

3) James N. Rosenau: *Many Damn Things Simultaneously: Complexity Theory and World Affairs*, in: David Albert/Thomas J. Czerwinski: *Complexity, Global Politics, and National Security*, NDU, Washington 1997, Chapter 4, <http://www.ndu.edu/inss/books/books%20-%201998/Complexity.%20Global%20Politics%20and%20Nat%20Sec%20-%20Sept%2008/ch04.html> (<http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/ndu/complexity/comch04.html>, Abfrage 18.3.2004). Vgl. weiters Arjun Appadurai: *Disjuncture and Difference in the Global Cultural Economy*, *Public Culture*, Vol. 2 (1990), S.1-23.

4) Ordnung ist im vorliegenden Beitrag ein Metabegriff für Systeme und Gesellschaften mit unterschiedlichen Akteuren, die sich mit Herausforderungen unterschiedlichster Natur auseinanderzusetzen haben.

5) Umfeld und Ordnung werden durch virtuelle Grenzen und faktische Grenzen getrennt. Sie bilden eine Unterscheidungsmöglichkeit, um das eine vom anderen überhaupt erkennbar zu machen, sind fließend und über den Zeitablauf durchaus veränderlich. Zudem können sich verschiedene Arten von Grenzen überlagern.

6) Vgl. dazu in ähnlicher Weise zu Begriffen wie Sicherheit, Macht, Souveränität: “The task is to rehabilitate the concept of security - it cannot be rehabilitated because it has never been properly developed. ... The term itself is in general use in International Relations and other disciplines, and appears to be accepted as a central organizing concept by both practitioners and academics. But the literature on it is very unbalanced.” Barry Buzan: *People, States & Fears. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, 2nd ed., New York, 1991, S.3.

7) Alan Saperstein: *Complexity, Chaos, and National Security Policy: Metaphors or Tools?*, in: David Albert/Thomas J. Czerwinski: *Complexity, Global Politics, and National Security*, NDU, Washington 1997, Chapter 5, ohne Seitenangabe, (<http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/ndu/complexity/comch04.html>, Abfrage 18.3.2004).

8) “One should not forget that the appreciation of complexity was already shown in the late 1940s. Warren Weaver discussed the issue of complexity in an article in the *American Scientist* in 1948. Weaver distinguishes between three fields of science, thereby focusing on the number of variables. Firstly, he refers to simple problems, which show only few variables and can rather easily be tackled by applying

methods from classical physics. Secondly, he approaches disorganized complexities, which are situations with a higher number of variables. They still can be analyzed with statistical methods. Finally, he refers to a 'middle region', which he calls 'organized complexity'. Solutions depend on the system as something organic. This category dominates the late 20th century and the third millennium". Vgl. Weaver, Warren: Science and Complexity, American Scientist, vol. XXXVI, no. 4, S.536-544.

9) Vgl. John Ruggie: Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization, New York 1998, S.174-175. James N. Rosenau: Turbulences in World Politics. A Theory of Change and Continuity, Princeton NJ 1990, S.21-44.

10) Vgl. Alan Saperstein: Complexity, Chaos, and National Security Policy: Metaphors or Tools?, in: David Albert/Thomas J. Czerwinski: Complexity, Global Politics, and National Security, NDU, Washington 1997, Chapter 5, ohne Seitenangabe, (<http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/ndu/complexity/comch04.html>, Abfrage 18.3.2004).

11) System - hier nur im Sinne eines komplexen Systems gemeint, bezieht sich auf „einen ganzheitlichen Zusammenhang von Teilen, deren Beziehungen untereinander quantitativ intensiver und qualitativ produktiver sind als ihre Beziehungen zu anderen Elementen. Diese Unterschiedlichkeit der Beziehungen zeigt sich in deutlichen Systemgrenzen, die das System und Umwelt von einander abtrennbar erscheinen lassen. Ein soziales System ist ein System im komplexen, d.h. vielschichtigen und multikombinatorischen Sinn. Die Komplexität resultiert aus den Interaktionen zwischen den Systemteilnehmern. Diese Interaktionen sind qualitativ intensiver und quantitativ deutlicher vorhanden als Beziehungen zu anderen Elementen. Andrea K. Riemer: Early Warning im Internationalen Gesellschafts-System nach 1989/90: Theoretische Neuüberlegungen unter besonderer Berücksichtigung methodischer und empirischer Aspekte für Semiperiphery-Staaten, Frankfurt/M. 2001, S.63.

12) Der Gesellschaftsbegriff ist kein monolithischer Begriff. Thematisch setzt sich die Gesellschaft aus einer Reihe von Subsystemen zusammen. Eine Lösung von politisch-staatlichen Fragestellungen ist ebenso unmöglich wie eine Abstraktion von ökonomischen Facetten oder sozialen Phänomenen. Die Gesellschaft ist also nicht nur Teil eines größeren Systems.. Gesellschaft ist demnach nicht etwas von seiner so genannten „Umwelt“ Abgrenzbares, sondern etwas in sie Integriertes. Gesellschaft ist ein Sammel- bzw. Metabegriff, der das Gesamtsystem menschlicher Vergesellschaftung und der diese bedingenden Faktoren beschreibt. Vgl. Andrea K. Riemer: Early Warning, a.a.O., S.64.

13) Vgl. dazu Tim J. Dunne: Is there an international society tradition in international theory?, Paper presented at the international political theory seminar at the LSE on 30 Oct 1992. See e. g. Hedley Bull: The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics, 2nd ed., London 1995. Barry Buzan and Richard Little: The Idea of 'International System': Theory meets History, International Political Science Review, 1994, vol 15, No. 3, S.231-255. Barry Buzan: From international system to international society: structural realism and regime theory meet the English school, International Organization, 1993, vol. 47, S.327-352. Barry Buzan: The English School: an underexploited resource in IR, Review of International Studies (2001), 27, S.471-488. James Alan: International Society, British Journal of International Studies, 1978, 4, S.91-106. Adam Watson: Hedley Bull, states systems and international societies, Review of International Studies, (1987) 13, S.147-155. Kenneth Waltz: Man, the State, and War, New York 1959. Hedley Bull: Die Anarchical Society: A Study of Order in World Politics, London 1977. Fred Halliday: International Society as Homogeneity: Marx, Burke, and Fukuyama, in: Millennium: Journal of International Studies, vol 21, 1992, S.435-461. Richard Little: Neorealism and the English School: A Methodological, Ontological and Theoretical Reassessment, in: European Journal of International Relations, vol 1, 1995, S.1-21. Barry Buzan: The English School: an underexploited resource in IR, in: Review of International Studies (2001), 27, S.471-488.

14) Mittlerweile hat der Begriff "Akteur"/"actor" in der internationalen Diskussion einen festen Platz. Er gilt als generischer Begriff, um Objekte zu umschreiben, die miteinander interagieren. Sie können z.B. zu Gruppen und/oder Cluster zusammengefasst werden und/oder auch durchaus alleine für sich stehen. Um Akteur zu sein, bedarf es zumindest eines zweiten, der als Referenzgröße heranziehbar ist. Ein weiterer Begriff, der einen ähnlichen Inhalt hat, ist jener der Entität. Eine Entität ist ein größeres Ganzes, eine Seinseinheit, die Akteure

umfasst und in der Aktion eine gewisse Verbindlichkeit aufweist. Im Regelfall spricht man von einer rechtlichen und/oder wirtschaftlichen und/oder politischen Entität.

15) Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf einer Reihe von Forschungsarbeiten der Autorin seit 1992. Vgl. beispielhaft: Andrea K. Riemer: The International Order at the Beginning of the 21st Century. Theoretical Considerations, Frankfurt/Main 2007. Andrea K. Riemer: Early Warning, a.a.O. sowie Andrea K. Riemer: Semiperiphery States during the post-cold war Era: Theory meets Practise, Frankfurt/M. 2002. Andrea K. Riemer: The International Society-System after 1989/90 - Complexity and Beyond: Consequences for International Security Issues in the new Millennium, paper presented at the CISS/ISA-Conference in Heidelberg, 25.-26. June 2001.

16) Hybridität meint die Kombination von zwei oder mehreren unterschiedlichen Dingen zur Erreichung eines bestimmten Ziels. Es kommt somit zu Ordnungen in einer unterschiedlichen Ausprägung, wobei diese physisch, biologisch oder menschlich-sozial in ihrer Natur sein können. Der Begriff Hybridität leitet sich von den lateinischen Begriffen hybrida, hibrida oder ibrida her. Vgl. dazu Andrea K. Riemer: Designing Hybrid Orders by applying a Comprehensive Approach, Forthcoming AARMS 1/2010. In dem Paper finden sich ausführliche Erläuterungen zum Phänomen der Hybridität und den Folgen für das Verständnis der Internationalen Ordnung und ihre Gestaltungsnotwendigkeiten und Möglichkeiten.

17) Während man unter hard power gewöhnlich die Fähigkeit mittels militärischer und wirtschaftlicher Kapazitäten eigene Interessen durchzusetzen versteht, umfasst soft power die Fähigkeit, durch Überzeugung und durch attraktive Ideale und Ideen die eigenen Interessen durchzusetzen. Die Unterscheidung geht auf Joseph Nye und Robert Keohane zurück. Vgl. Joseph Nye und Robert Keohane: Power and Interdependence, 2nd ed., Glenview, Ill., Scott Foresman and Little Brown 1989. Joseph Nye und Robert Keohane: Power and Interdependence in the Information Age, in: Foreign Affairs, September/October 1998, S.81-94. Joseph Nye and William A. Owens: America's Information Edge, in: Foreign Affairs, May/June 1996, S.20-36.

18) Der Begriff wurde erstmals von Sen John Edwards und Zalmay Mamozy Khalilzad, dem ehemaligen US-UNO-Botschafter, genannt. Vgl. Edwards, John: Reengaging With the World: A Return to Moral Leadership, Foreign Affairs, September/October 2007, <http://www.foreignaffairs.com/articles/62826/john-edwards/reengaging-with-the-world> (Abfrage 2.7.09). Zalmay Mamozy Khalilzad: Hard Power vs. Soft Power, Vortrag im Rahmen des Europäischen Forums Alpbach 2007, August 2007.

19) Vgl. Joseph Nye: America's Power - By Invitation, The Economist, Mar. 21, 2002.

20) Vgl. dazu äußerst kritisch Matthias Horx: Anleitung zum Zukunftsoptimismus. Warum die Welt nicht schlechter wird, Frankfurt, New York 2007.

21) Militärgeschichte ist als Oberbegriff (Geschichte des Militärs im Frieden wie im Krieg) zu verstehen, während Kriegsgeschichte (modern: Operationsgeschichte) sich mit tatsächlichen Einsätzen beschäftigt. Vgl. dazu die umfangreichen begrifflichen Ausführungen in: Felix Schneider: Zur Bedeutung der militärhistorischen Forschung für das Österreichische Bundesheer, unveröffentlichte Arbeit, Wien 2009.

22) Vgl. Jay Luvaas: Napoleon and the Art of War, New York, London et al 1999, bes. S.79-98.

23) Vgl. Julian Corbett: Some Principles of Maritime Strategy, London 1918.

24) Vgl. z.B. Jon Sumida: Alfred Thayer Mahan, Geopolitician, Journal of Strategic Studies, 2-3/1999, S.39-62. Jon Sumida: Inventing Grand Strategy and Teaching Command. The classic Works of Alfred Thayer Mahan, Washington, D.C. 1997. Mahan's klassische Arbeit erschien unter: Alfred Thayer Mahan: The Influence of Sea Power upon History, 1660-1784, Boston 1890.

25) Vgl. Halford J. Mackinder: The Geopolitical Pivot of History, Geographical Journal Vol.23 (1904), S.421-444, London. Halford J. Mackinder: Democratic Ideals and Reality: A Study in the Politics of Reconstruction, London, 1919. Colin S. Gray: The Geopolitics of Super Power, Lexington 1988, S.4-12. Christopher Fettweis: Sir Halford Mackinder, Geopolitics, and Policymaking in the 21 Century, Parameters, Summer 2000, S.58-71; ergänzend: Francis S. Sempa: Mackinder's World, http://www.unc.edu/depts/diplomat/AD_Issues/amdipl_14/sempa_mac1.html; mac2; mac3 (Abfrage 20.10.2003).

26) Vgl. Giulio Douhet: Command of the Air (USAF Warrior Stud-

ies), Office of Air Force History, United States Government Printing Office, 1983. Louis A. Sigaud: Air Power and Unification: Douhet's Principles of Warfare and Their Application to the United States, The Military Service Publishing Co., 1949.

27) Vgl. Basil H. Liddell Hart: Strategy: The Indirect Approach, London, 1967.

28) Vgl. André Beaufre: Introduction to Strategy, New York: 1965 [Introduction à la stratégie, Paris, 1963]; André Beaufre: Deterrence and Strategy, London: Faber, 1965 [Dissuasion et stratégie, Paris, Armand Colin, 1964].

Ferner vgl. die Übersicht in: John Baylis and James Wirtz: Introduction, in: John Baylis and James Wirtz and Eliot Cohen and Colin S. Gray: Strategy in the Contemporary World, Oxford, New York, 2003, S.4. André Beaufre: Totale Kriegskunst im Frieden. Einführung in die Strategie, Berlin 1963.

29) Bernard Brodie plädierte in seinen Arbeiten immer wieder für eine wissenschaftliche Auseinandersetzung in strategischen Konzepten. Er tat dies vor dem Hintergrund, als er Strategen empfahl, die „richtigen Fragen zu stellen“ - wissenschaftliche Ansätze böten dazu eine sehr gute Anleitung. Vgl. Bernard Brodie: Strategy in the Missile Age, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1959.

30) Vgl. dazu Andrea K. Riemer: Theorien Internationaler Beziehungen und neue methodische Ansätze, Frankfurt/Main 2006.

31) Vgl. die kritischen Beiträge von Hew Strachan. Hew Strachan: The Lost Meaning of Strategy, Survival, Vol 47, No 3 - Autumn 2005, S.33-54. Hew Strachan: Strategy and the Limitation of War, Survival, Vol 50, No 1 - February-March 2008, S.31-54.

32) Colin S. Gray: Maintaining Effective Deterrence, Publication of the Strategic Studies Institute, Carlisle, PA, 2003, S.1.

33) Colin Gray in Anlehnung an den Begriff des mission creep, vgl. Colin S. Gray: The 21st Century Security Environment and the Future of War, Parameters, Winter 2008-09, S.19.

34) „The grand strategy ... was to avoid grand strategies. Thomas S. M. Barnett: The Pentagon's New Map: War and Peace in the Twenty-First Century, New York, London 2004, S.1.

35) „... the strategic theory of the Cold War was being used to justify war, not, as in the Cold War itself, to prevent it.“ Hew Strachan: Strategy and the Limitation of War, Survival, vol. 50, no. 1, February-March 2008, S.33. Ähnlich S.37: „The primary task of strategic theory was to work with a vision of war so cataclysmic that war would be deterred.“ Dies meint, dass strategische Theorien einen wesentlichen intellektuellen Grund bildeten, um eine Atmosphäre zu erzeugen, die Krieg abschreckend wirken ließ.

36) Die Aussage wird Donald Rumsfeld zugeschrieben.

37) Vgl. dazu sehr kritisch Hew Strachan: Strategy and the Limitation of War, Survival, vol. 50, no. 1, February-March 2008, S.51.

38) Vgl. z.B. Colin S. Gray: Maintaining Effective Deterrence, Publication of the Strategic Studies Institute, Carlisle, PA, 2003. Im Zentrum der Strategie der Abschreckung standen Nuklearwaffen, die produziert wurden, um letztlich nicht eingesetzt zu werden. Im Fall des Irakkrieges ab 2003 setzte man zwar keine Nuklearwaffen ein, verwendete jedoch das Instrument des Krieges als Abschreckungsinstrument.

39) Vgl. Eric Hobsbawm: The Age of Extremes: The Short Twentieth Century, 1914-1991, London 1994. Eine kritische Besprechung findet sich bei Professor Lawrence Freedman, King's College, London unter <http://www.history.ac.uk/reviews/paper/eric.html> (Abfrage 29.7.2009).

40) Vgl. National Defense Strategy 2008, wo das Thema Long War einen hohen Präsenzgrad aufweist. Der Begriff wurde von General John P. Abizaid in die Debatte eingebracht, bevor er von seiner Funktion als CENTCOM Commander zurücktrat. Vgl. <http://www.nytimes.com/2007/04/24/washington/24policy.html>. (Abfrage 6.7.09).

41) Vgl. beispielhaft Frank G. Hoffman: Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars, Arlington, Va., Potomac Institute for Policy Studies, 2007.

42) Hew Strachan: Strategy and the Limitation of War, Survival, vol 50, no 1 - February-March 2008, S.51.

43) Vgl. dazu Paul Ricoeur: Ist »die Krise« ein spezifisch modernes Phänomen?, in: K. Michalski (Hrsg.), Über die Krise. Castelgandolfo-Gespräche 1985, Stuttgart 1985, S.38-63.

44) Vgl. dazu Bob Woodward: McChrystal: More Forces or 'Mission Failure'. Top U.S. Commander For Afghan War Calls Next 12 Months Decisive, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/09/20/AR2009092002920.html?hpid=topnews> (Abfrage

21.9.2009). Initial Assessment von General McChrystal vom August 2009: http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/Assessment_Redacted_092109.pdf?sid=ST2009092003140 (Abfrage 21.9.2009).

45) Bernard Brodie: Strategy as an Art and a Science, abrufbar über: www.nwc.navy.mil/press/review/1998/winter/art3-w98.htm. (Abfrage 18.3.2004). Ergänzend vgl. Aron, Raymond: Einführung in die Atomstrategie. Eine atlantische Kontroverse, Köln, Berlin 1964, S.44-75. Er rekurriert auf den Beitrag von Albert J. Wohlstetter: The delicate Balance of Terror, vom Januar 1959, erschienen in Foreign Affairs. Zur Theorie der Strategie vgl. auch Gregory D. Foster: A Conceptual Foundation for a Theory of Strategy, The Washington Quarterly, Winter 1990, S.43-59.

46) Raymond Aron: Einführung in die Atomstrategie. Eine atlantische Kontroverse, Köln, Berlin 1964, S.220.

47) Vgl. dazu äußerst kritisch: „The task is to rehabilitate the concept of security - it cannot be rehabilitated because it has never been properly developed. ... The term itself is in general use in International Relations and other disciplines, and appears to be accepted as a central organizing concept by both practitioners and academics. But the literature on it is very unbalanced.“ Barry Buzan: People, States & Fears. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era, 2nd ed., New York, 1991, S.3.

48) Im Zusammenhang mit der Präsentation der neuen National Military Strategy der USA im Mai 2004 meinte General Myers in einem Hearing vor dem Kongress (House Armed Services Committee), dass ein dringender Bedarf vorliegt, „to integrate the military and political mission.“ Andrew Shanker: A New Strategy Document Calls Attention to the Transition Between War and Peace, The New York Times, 28. Mai 2004. Weiters meinte er, dass nur das akkordierte Zusammenspiel zwischen Militär, Politik und Wirtschaft letztlich die Durchsetzung strategischer Interessen der USA ermöglichen werden. Mai 2004. vgl. auch <http://www.defenselink.mil/news/Mar2005/d20050318nms.pdf> (Abfrage 13.4.2005).

49) Vgl. dazu Andrea K. Riemer: Designing Hybrid Orders by applying a Comprehensive Approach: A Road to Success in Current Stabilization and Reconstruction Operations? Forthcoming AARMS 1/2010.

50) Vgl. Erich Eder: Definition und Gebrauch des Begriffes „Strategie“, Österreichische Militärische Zeitschrift 2/98, S. 123, der sich in der Aussage auf Heinz Brill beruft.

51) „Strategy is best studied from an interdisciplinary perspective. To understand the dimensions of strategy, it is necessary to know something about politics, economics, psychology, sociology, and geography, as well as technology, force structure, and tactics.“ John Baylis and James Wirtz: Introduction, in: John Baylis and James Wirtz and Eliot Cohen and Colin S. Gray: Strategy in the Contemporary World, Oxford, New York, 2003, S.4.

52) Harry R. Yarger: Strategic Theory for the 21st Century: The Little Book on Big Strategy, <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB641.pdf>, S.11.

53) André Beaufre: Totale Kriegskunst im Frieden. Einführung in die Strategie, Berlin 1963, S.15.

54) Diese Definition wurde von Alfred Vogel (Österreichische Akademie der Wissenschaften) im Rahmen des 2. Strategie Forums an der Landesverteidigungsakademie am 20.10.2005 erstmals in die Diskussion eingebracht und von der Autorin der vorliegenden Arbeit für komplexe, soziale Ordnungen entsprechend adaptiert.

55) Vgl. dazu ausführlich Harry R. Yarger: Strategic Theory for the 21st Century, a.a.O.

56) „Few current or former practitioners of statecraft ... ever would concede that theorizing is a meaningful activity for policymakers. There simply is too much to be done to waste time on such 'academic' pursuits, they say, all the while implicitly denying that the repeated policy failures that have haunted ... with such alarming frequency in recent years could possibly be attributed to intellectual flaccidity. Such views betray a pervasive ignorance in our society of the role that theory and theorizing actually play in our everyday lives. ... Theory is the symbolic dimension of experience. It mediates between experience and thought.“ Gregory D. Foster: The Conceptual Foundation for a Theory of Strategy, The Washington Quarterly, Winter 1990, S.43-59, S.43.

57) „Strategy is a permanent nature, but an ever-changing character.“ Colin S. Gray: Strategy for Chaos. Revolutions in Military Affairs and The Evidence of History, London, Portland, OR 2002, S.94.

58) Vgl. dazu in Anlehnung an: Colin S. Gray: Why Strategy is Difficult, Joint Force Quarterly 22/1999, S.6-12. Gregory D. Foster: A Conceptual Foundation, a.a.O., S.47.

59) Barack Obama: Remarks by the President to a Joint Session of Congress on Health Care, Washington D.C., 09092009. http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-to-a-Joint-Session-of-Congress-on-Health-Care/ (Abfrage 10.9.2009). Was für das amerikanische Gesundheitssystem gilt, kann sinngemäß auch für das Spannungsfeld zwischen Theorie und Praxis herangezogen werden.



**Hon. Assoc. Prof. Dr.
Andrea K. Riemer, Ph.D.**

Doktorat in Sozial- und Wirtschaftswissenschaften; Ph.D. in Militärwissenschaft an der Zrínyi Miklós Verteidigungsuniversität; Laufendes Habilitationsverfahren an der Zrínyi Miklós Verteidigungsuniversität; Hon. A. o. Professor an der Zrínyi Miklós Verteidigungsuniversität; Leiter des Instituts für Strategie und Sicherheitspolitik an der Landesverteidigungsakademie. Programmdirektor Wien des gemeinsamen Ph.D.-Programms zwischen der Landesverteidigungsakademie Wien und der Zrínyi Miklós Verteidigungsuniversität Budapest. Diverse Lehraufträge an österreichischen und internationalen Universitäten; umfangreiche Publikationen zur Grundfragen der Strategie und zu strategischen Theorien in den vergangenen 20 Jahren.

Der Vertrag von Lissabon und seine Auswirkungen auf GASP und GSVP

Arnold Kammel/Dietmar Pfarr

Die Geburt des Vertrages von Lissabon ist eine lange und schwierige. Ursprünglich wurde im Dezember 2001 beim Europäischen Rat in Laeken¹⁾ von den Staats- und Regierungschefs ein Konvent eingerichtet, der eine grundlegende Reform zur Steigerung der Handlungsfähigkeit ausarbeiten sollte.²⁾ Das Ergebnis wurde am 18. Juni 2003 vom Präsidenten des Konvents, Valéry Giscard d'Estaing, als Verfassungsentwurf dem Europäischen Rat vorgelegt. Im Anschluss wurde am 4. Oktober 2003 eine Regierungskonferenz einberufen, die zum Ziel hatte, eine europäische Verfassung bis zu den Europawahlen im Juni 2004 auszuarbeiten. Einigung darüber konnte am 17. und 18. Juni 2004 beim Treffen der Staats- und Regierungschefs erzielt werden. Dieses Regelwerk wurde am 29. Oktober 2004 in Rom als „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ unterzeichnet. Am 29. Mai 2005 und am 1. Juni 2005 wurde dieser im Wege von nationalstaatlichen Referenden in Frankreich und den Niederlanden abgelehnt. Nach einer einjährigen Reflexionsphase verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs der Union ein Mandat für eine weitere Regierungskonferenz zur Vertragsreform des Verfassungsvertrages. Am 23. Juli 2007 wurde ein erster Entwurf vorgelegt, am 18. Oktober 2007 im Rahmen des Treffens der Staats- und Regierungschefs der Vertragsentwurf angenommen und am 12. Dezember 2007 in Lissabon als Vertrag von Lissabon unterzeichnet. Dieser sollte am 1. Jänner 2009 in Kraft treten. Im Gegensatz zum Vertrag über eine Verfassung für Europa wurde der Vertrag von Lissabon in sämtlichen Mitgliedstaaten nach den jeweiligen nationalen Vorgaben ratifiziert. Dies bedeutete, dass mit Ausnahme von Irland die nationalen Parlamente den Vertrag unterzeichneten. In Irland fand das notwendige Referendum am 12. Juni 2008 statt, und der Vertrag wurde von knapp mehr als 53% der Iren bei einer Wahlbeteiligung von 51% abgelehnt. Nach Zusage von rechtlichen Garantien im Rahmen des Treffens der Staats- und Regierungschefs am 18. und 19. Juni 2009³⁾ zu den Punkten „Recht auf Leben, Familie und Bildung“, „Steuerwesen“ und „Sicherheit und Verteidigung“ stimmte am 2. Oktober 2009 das irische Volk zum zweiten Mal über den Vertrag von Lissabon ab. Dabei stimmten 67,1% für und 32,9% gegen den Vertrag bei einer Wahlbeteiligung, die mit 58% höher lag als beim Referendum 2008. Wie angekündigt unterzeichnete der polnische Präsident Kaczynski nach dem positiven Ausgang den Lissabon-Vertrag, am 29. September 2009 brachten jedoch tschechische Abgeordnete neuerlich eine Verfassungsklage beim tschechischen Verfassungsgerichtshof gegen den

Vertrag von Lissabon ein. Nach dem Urteil des Verfassungsgerichts wurde der Vertrag vom tschechischen Präsidenten Vaclav Klaus am 3. November 2009 unterzeichnet. Damit war der Weg für das Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags mit 1. Dezember 2009 geebnet.

Der Vertrag von Lissabon⁴⁾ ersetzt im Gegensatz zum gescheiterten Verfassungsvertrag nicht die bisherigen Verträge, sondern ergänzt den Vertrag über die Europäische Union (EUV)⁵⁾ und den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften, wobei Letzterer in „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (AEUV) umbenannt wird. Der neue Vertrag über die EU ersetzt den bisherigen Titel VII durch Titel IV „Bestimmungen über eine verstärkte Zusammenarbeit“ und unterteilt Titel V des Vertrages über die EU in zwei Kapitel: Kapitel I „Allgemeine Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union“ und Kapitel II „Besondere Bestimmungen über die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“. Letzteres ist wiederum in zwei Abschnitte - Abschnitt 1 „Gemeinsame Bestimmungen“ und Abschnitt 2 „Bestimmungen über die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ - gegliedert. Darüber hinaus enthält Titel III „Bestimmungen über die Organe“ einige sicherheitspolitisch relevante Artikel, und im Anhang des Vertrages sind Protokolle und Erklärungen von entsprechender Relevanz.

Der vorliegende Aufsatz hat zum Ziel, einen Überblick über die oben genannten Bestimmungen zu geben und allfällige Änderungen und Weiterentwicklungen im Bereich der Außenbeziehungen der Union sowie der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu analysieren.

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)

Der Bereich der GASP war wie auch schon bei den Diskussionen über den Verfassungsentwurf eines der am wenigsten umstrittenen Politikfelder. Daher ist es auch nicht verwunderlich, dass sich die Bestimmungen des Reformvertrags im Bereich der GASP/ESVP nur geringfügig von denen des Verfassungsentwurfes unterscheiden. Die Zuständigkeit der Union in der GASP erstreckt sich wie bisher auf alle Bereiche der Außenpolitik sowie auf sämtliche Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit der Union, einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen kann.⁶⁾ Artikel 21 EUV formuliert dazu die Ziele der EU im Bereich des auswärtigen Handelns. Sie umfassen

- die Wahrung ihrer Werte, ihrer grundlegenden Interessen, ihrer Sicherheit, ihrer Unabhängigkeit und ihrer Unversehrtheit,

- die Festigung und Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, den Menschenrechten und den Grundsätzen des Völkerrechts,

- die Erhaltung des Friedens, die Verhütung von Konflikten und die Stärkung der internationalen Sicherheit nach Maßgabe der Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen sowie der Prinzipien der Schlussakte von Helsinki und der Ziele der Charta von Paris, einschließlich derjenigen, die die Außengrenzen betreffen,

- die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung in Bezug auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt in den Entwicklungsländern mit dem vorrangigen Ziel, die Armut zu beseitigen,

- die Förderung der Integration aller Länder in die Weltwirtschaft, u.a. auch durch den schrittweisen Abbau internationaler Handelshemmnisse,

- einen Beitrag zur Entwicklung von internationalen Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Qualität der Umwelt und der nachhaltigen Bewirtschaftung der weltweiten natürlichen Ressourcen, um eine nachhaltige Entwicklung sicherzustellen,

- Hilfe gegenüber jenen Völkern, Ländern und Regionen, die von Naturkatastrophen oder von vom Menschen verursachten Katastrophen betroffen sind und

- die Förderung einer Weltordnung, die auf einer verstärkten multilateralen Zusammenarbeit und einer verantwortungsvollen Weltordnungspolitik beruht.

In Erweiterung der Ziele nach Artikel 11 (1) EUV idF Nizza wird nun explizit wie in der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003 und deren Implementierungsbericht vom Dezember 2008 auf den multilateralen Ansatz im Bereich des auswärtigen Handelns der Union verwiesen.⁷⁾

Die GASP wird gemäß den Artikeln 24 (1) und 31 (1) EUV vom Europäischen Rat und vom Rat einstimmig festgelegt und durchgeführt, sofern in den Verträgen nichts anderes vorgesehen ist. Dabei wird im Bereich der GASP der Erlass von Gesetzgebungsakten ausgeschlossen. Eine Aufweichung des Einstimmigkeitsprinzips erfährt die GASP durch die Passerelle-Klausel des Artikels 31 (3) EUV, durch die Bereiche, die an sich dem Einstimmigkeitsprinzip unterliegen, mit einstimmigem Beschluss des Europäischen Rates in Mehrheitsentscheidungen überführt werden können. Gleichzeitig bleibt in Artikel 31 (2) UAbs 2 EUV die Möglichkeit für Mitgliedstaaten bestehen, aus „wesentlichen Gründen der nationalen Politik“ gleichsam ein Veto einzulegen und eine Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit zu verhindern. Nach wie vor gibt es die Möglichkeit der konstruktiven Stimmenthaltung, nach der jedes Ratsmitglied zu seiner Enthaltung eine förmliche Erklärung abgeben kann. Dieses Ratsmitglied ist nicht verpflichtet, den Beschluss durchzuführen, akzeptiert jedoch, dass der Beschluss für die Union bindend ist. Vertreten dabei die Mitglieder des Rates, die bei ihrer Stimmenthaltung eine solche Erklärung abgeben, mindestens ein Drittel der Mitgliedstaaten, deren Bevölkerungszahl mindestens

ein Drittel der Unionsbevölkerung ausmacht, so wird der Beschluss nicht erlassen.⁸⁾

In den Erklärungen Nummer 13 und Nummer 14 zur GASP wird darauf verwiesen, dass die Bestimmungen über die GASP einschließlich der Schaffung des Amtes des Hohen Vertreters der Union und des Europäischen Auswärtigen Dienstes weder die derzeit bestehenden Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Formulierung und Umsetzung ihrer Außenpolitik noch ihre nationale Vertretung in Drittländern und internationalen Organisationen berühren. Dieser „Souveränitätsreflex“⁹⁾ bedeutet einerseits eine Stärkung der nationalstaatlichen Komponente der einzelnen Mitgliedstaaten und andererseits eine Einschränkung der Handlungsfähigkeit des Hohen Vertreters. Es ist dies aber auch ein Zugeständnis an jene Mitgliedstaaten, die eine weitere Integration der GASP ablehnen und Bedenken gegen einen europäischen „Suprastaat“¹⁰⁾ haben. Die genannten Erklärungen stehen jedoch in einem gewissen Spannungsverhältnis zum Loyalitätsgebot des Artikels 24 (3) EUV, nach dem die Mitgliedstaaten angehalten sind, die GASP aktiv und vorbehaltlos zu unterstützen.

Wie erwähnt werden die Beschlüsse des ER und des Rates einstimmig gefasst.¹¹⁾ Ausgenommen davon sind Beschlüsse des Rates

- auf der Grundlage eines Beschlusses des Europäischen Rates über die strategischen Interessen und Ziele der Union, mit dem eine Aktion oder ein Standpunkt der Union festgelegt wird,

- auf einen Vorschlag hin, den ihm der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik auf spezielles Ersuchen des Europäischen Rates unterbreitet hat, das auf dessen eigene Initiative oder auf eine Initiative des Hohen Vertreters zurückgeht, mit dem eine Aktion oder ein Standpunkt der Union festgelegt wird,

- zur Erlassung eines Beschlusses zur Durchführung eines Beschlusses, mit dem eine Aktion oder ein Standpunkt der Union festgelegt wird,

- zur Ernennung von Sonderbeauftragten.¹²⁾

Damit wird dem Hohen Vertreter im Lissabonner Vertrag ein Initiativrecht im Bereich der Beschlusseinbringung zuerkannt. Gleichzeitig ist ein Beschluss auf Initiative des Hohen Vertreters von der Einstimmigkeit ausgenommen, er muss jedoch seinen Vorschlag bzw. seine Initiative dem Europäischen Rat unterbreiten, bevor er den Rat damit befassen kann.

Verlangt eine internationale Situation ein operatives Vorgehen der Union, so erlässt der Rat die erforderlichen Beschlüsse. Darin sind ihre Ziele, ihr Umfang, die der Union zur Verfügung zu stellenden Mittel sowie die Bedingungen und erforderlichenfalls der Zeitraum für ihre Durchführung festgelegt.¹³⁾ Diese Beschlüsse ersetzen die bisherigen gemeinsamen Aktionen der Union nach Artikel 14 (1) EUV idF Nizza. Die Möglichkeit, dass der Rat die Kommission ersuchen kann, ihm geeignete Vorschläge betreffend die GASP zur Gewährleistung der Durchführung einer gemeinsamen Aktion zu unterbreiten,¹⁴⁾ ist im Lissabon-Vertrag nicht mehr vorgesehen, da der dafür zuständige Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ vom Hohen Vertreter geleitet wird, der auch Kommissionsmitglied ist.

Des Weiteren erlässt der Rat Beschlüsse, in denen der Standpunkt der Union zu einer bestimmten Frage geographischer oder thematischer Art bestimmt wird. Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass ihre einzelstaatliche Politik mit den Standpunkten der Union in Einklang steht. Diese Beschlüsse ersetzen die bisherigen gemeinsamen Standpunkte nach Artikel 15 EUV idF Nizza.

Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Die Entwicklungen im Bereich der ESVP seit 1999 finden im Lissabonner Vertrag ihre primärrechtliche Verankerung, wobei der Begriff der ESVP in Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) umbenannt wird. Die GSVP ist integraler Bestandteil der GASP und sichert der Union eine auf zivile und militärische Mittel gestützte Operationsfähigkeit. Auf diese kann die Union bei Missionen außerhalb der Union zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen zurückgreifen. Sie erfüllt diese Aufgaben mit Hilfe der Fähigkeiten, die von den Mitgliedstaaten bereitgestellt werden.¹⁵⁾ Nach diesem Wortlaut ist eine eigenständige EU-Kampftruppe, auf die die Union unmittelbar zurückgreifen kann, nicht vorgesehen.

Die Absichtserklärung einer zukünftigen gemeinsamen Verteidigungspolitik, die sich bereits in den Verträgen von Amsterdam und Nizza findet, ist im Lissabonner Vertrag ambitionierter formuliert. Artikel 42 (2) EUV legt fest, dass die GSVP die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der Union umfasst. Diese führt zu einer gemeinsamen Verteidigung, sobald der Europäische Rat dies einstimmig beschließt. Aufgeweicht wird dieses ambitionierte Ziel jedoch im selben Absatz durch den Hinweis, dass die Politik der Union nicht den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten berührt bzw. durch die Erklärungen 13 und 14 zur GASP enthaltenen Bestimmungen. Die Union achtet auch die Verpflichtungen einiger Mitgliedstaaten, die ihre gemeinsame Verteidigung in der NATO verwirklicht sehen, aus dem Nordatlantikvertrag, und die Politik ist vereinbar mit der in jenem Rahmen festgelegten gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. In Erklärung Nr. 14 wird darüber hinaus, insbesondere auf britischen Druck, auch festgehalten, dass keine neuen Kompetenzen in diesem Bereich der Kommission oder dem Europäischen Parlament übertragen werden. Damit bleibt eine gemeinsame Verteidigungspolitik weiterhin eine Ambition.¹⁶⁾ Die Unantastbarkeit der nationalstaatlichen Kompetenz im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik durch die EU spiegelt sich ebenfalls in den sicherheitspolitischen Garantien wider, die die Staats- und Regierungschefs anlässlich des Europäischen Rates vom 18. und 19. Juli 2009 Irland gegeben haben.¹⁷⁾ Auch hier wird festgehalten, dass die GASP weder die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der einzelnen Mitgliedstaaten, einschließlich Irlands, noch die Verpflichtungen irgendeines Mitgliedstaates präjudiziert. Darüber hinaus wurde explizit darauf hingewiesen, dass ein Beschluss über den Übergang zu einer gemeinsamen

Verteidigung einen einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates erfordert und es somit Sache der Mitgliedstaaten wäre, nach Maßgabe des Vertrages von Lissabon und ihrer jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften zu entscheiden, ob der Beschluss zu einer gemeinsamen Verteidigung gefasst wird.

Neu aufgenommen wurde im Lissabonner Vertrag die Aufforderung an die Mitgliedstaaten der Union, für die Umsetzung der GSVP zivile und militärische Fähigkeiten als Beitrag zur Verwirklichung der vom Rat festgelegten Ziele zur Verfügung zu stellen.¹⁸⁾ Damit wird der Schaffung einer europäischen Armee, wie sie noch im März 2007 von der deutschen Bundeskanzlerin Angelika Merkel angedacht wurde, eine Abfuhr erteilt. Die Mitgliedstaaten haben sich des Weiteren zu verpflichten, ihre militärischen Fähigkeiten schrittweise zu verbessern.¹⁹⁾ Dabei ermittelt die im Jahr 2004 durch eine Gemeinsame Aktion geschaffene Europäische Verteidigungsagentur für die Bereiche Entwicklung der Verteidigungsfähigkeiten, Forschung, Beschaffung und Rüstung den operativen Bedarf und fördert die Maßnahmen zur Bedarfsdeckung. Trotzdem hängt die Fähigkeit der Union, als sicherheitspolitischer Akteur auftreten zu können, von den durch die Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten Mitteln ab. Eine vertiefte Zusammenarbeit oder gar eine Vergemeinschaftung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Sinne einer supranationalen Entscheidungskompetenz auf EU-Ebene ist damit noch in weiter Ferne. Eine Verlagerung der Entscheidungen in Belangen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik auf die europäische Ebene wird jedoch von einer Mehrheit der Europäer und Europäerinnen verlangt. Sie stehen damit im Widerspruch zum Beharren der (nationalen) politischen Entscheidungsträger auf eine nationalstaatliche Entscheidungskompetenz.²⁰⁾ Die Formulierung „schrittweise“ Verbesserung der militärischen Fähigkeiten ermöglicht den Mitgliedstaaten zudem ein flexibles Vorgehen im Rahmen dieser grundsätzlichen Verpflichtung.²¹⁾

Auch im Bereich der GSVP werden die Beschlüsse vom Rat einstimmig erlassen.²²⁾ Diese Beschlüsse erfolgen auf Vorschlag des Hohen Vertreters oder auf Initiative eines Mitgliedstaates. Der Rat kann zur Wahrung der Werte der Union und im Dienste ihrer Interessen eine Gruppe von Mitgliedstaaten mit der Durchführung einer Mission im Rahmen der Union beauftragen. Dabei muss es sich jedoch nicht zwangsweise um den Rückgriff auf von den Mitgliedstaaten bereitgestellte Battlegroups handeln.

Akteure

Hauptakteur der GASP ist der Europäische Rat (ER), zusammengesetzt aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem Präsidenten der Kommission. Darüber hinaus sind der Rat,²³⁾ die Kommission und das Europäische Parlament in die GASP bzw. GSVP der EU involviert. Der Europäische Gerichtshof ist aufgrund des intergouvernementalen Charakters der GASP/GSVP nach wie vor gemäß Artikel 24 (1) EUV nicht zuständig. Ausgenommen davon ist die Kontrolle der Einhaltung des Artikels 40 EUV und die Überwachung der Recht-

mäßigkeit bestimmter Beschlüsse nach Artikel 275 (2) AEUV. Neu im Gefüge der Akteure sind der nunmehr für zweieinhalb Jahre gewählte Präsident des Europäischen Rates und der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik.²⁴⁾

Europäischer Rat

Nach Artikel 15 EUV gibt der Europäische Rat der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten hierfür fest. Explizit wird dabei darauf hingewiesen, dass der ER nicht gesetzgeberisch tätig wird. Für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, aber auch für alle anderen Bereiche des auswärtigen Handelns, bestimmt der Europäische Rat die strategischen Interessen der Union und legt die Ziele und die allgemeinen Leitlinien fest, und zwar auch bei Fragen mit verteidigungspolitischen Bezügen.²⁵⁾ Mit der Bestimmung der strategischen Interessen und der Zielfestlegung erhält der ER im Gegensatz zum Artikel 13 (1) EUV idF Nizza einen weitergehenden politischen und inhaltlichen Spielraum.²⁶⁾ Die vom ER gefassten Beschlüsse können die Beziehungen der Union zu einem Land oder einer Region betreffen oder aber ein bestimmtes Thema zum Gegenstand haben. Sie enthalten Bestimmungen zu ihrer Geltungsdauer und zu den von der Union und den Mitgliedstaaten bereitzustellenden Mitteln. Die Beschlüsse ersetzen somit die bisherigen Gemeinsamen Strategien der EU nach Artikel 13 (2) EUV idF Nizza. Die Beschlüsse werden dabei, wenn nicht anders festgelegt, einstimmig gefasst.²⁷⁾ Wesentliche Änderung dabei ist, dass nicht mehr die gemeinsamen Interessen der Mitgliedstaaten im Vordergrund stehen, sondern die Beziehungen der Union zu einem Land oder einer Region.

Eine weitere Aufgabe des ER ist die Ernennung des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik. Dies erfolgt gemäß Artikel 18 (1) EUV mit qualifizierter Mehrheit, ebenso die Beendigung der Amtszeit des Hohen Vertreters.

Durch die Schaffung eines eigenen Präsidenten des ER, der eine zweieinhalbjährige Amtszeit hat, erhält die Union nun im Bereich der GASP ein eigenes Gesicht.²⁸⁾ Gemäß Artikel 15 (5) EUV wird der Präsident vom ER mit qualifizierter Mehrheit gewählt. Da diese Wahl nicht auf Vorschlag der Kommission oder des Hohen Vertreters erfolgt, gilt dabei ab November 2014 als qualifizierte Mehrheit eine Mehrheit von 72% der Mitglieder des Rates, sofern die von ihnen vertretenen Mitgliedstaaten zusammen zumindest 65% der Bevölkerung der Union ausmachen.²⁹⁾ Aufgabe des ER-Präsidenten ist es - unbeschadet der Befugnisse des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik -, die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der GASP wahrzunehmen.³⁰⁾ Bisher vertrat der Vorsitz die Union in diesen Angelegenheiten, und der Hohe Vertreter unterstützte diesen. Diese schwammige Formulierung könnte in Zukunft dazu führen, dass der Präsident des ER mit dem Hohen Vertreter in einen Kompetenzkonflikt gerät. Es wird daher von den jeweiligen gewählten Repräsentanten abhängen, inwieweit eine reibungslose Zusammenarbeit möglich ist. Insgesamt

könnten bis zu fünf verschiedene und nicht miteinander verbundene Ebenen bei der Außenvertretung der Union konkurrieren:

1. der Präsident des Europäischen Rates,
2. die drei Mitgliedstaaten, die die 18-monatige Troika³¹⁾ des Ratsvorsitzes bilden,
3. die 6-monatige Ratspräsidentschaft,
4. der Hohe Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik sowie
5. der Präsident der Eurogruppe.³²⁾

Im Gegensatz zum Hohen Vertreter ist vertraglich nicht festgelegt, wer bzw. welcher Dienst den Präsidenten des ER bei seinen umfangreichen Aufgaben unterstützt.³³⁾ Wenn es die Lage erfordert, beruft der Präsident des ER eine außerordentliche Tagung des ER ein,³⁴⁾ wobei die Beschlussfassung des ER durch Konsens erfolgt, sofern die Verträge nichts anderes festlegen.³⁵⁾ Im Rahmen dieser außerordentlichen Tagung des ER werden die strategischen Vorgaben für die Politik der Union angesichts dieser Entwicklung festgelegt.³⁶⁾ Durch diese Bestimmung wird hinkünftig auch in Krisensituationen eine gewisse Kontinuität ermöglicht.³⁷⁾ Dadurch, dass keine vertraglichen Vorgaben existieren, wann eine Situation eine außerordentliche Einberufung des ER verlangt, obliegt diese Entscheidung dem Präsidenten des ER. Damit kommt diesem die politische Entscheidung zu, festzulegen, dass eine internationale Entwicklung derart entscheidend ist.³⁸⁾ Der Präsident des ER legt weiters dem Europäischen Parlament (EP) im Anschluss an jede Tagung - nach dem Lissabon-Vertrag treten die Staats- und Regierungschefs hinkünftig zweimal pro Halbjahr zusammen - einen Bericht vor.³⁹⁾

Rat

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde die bisherige Ratsformation „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“ in zwei separate Ratsformationen aufgeteilt. Der Rat „Auswärtige Angelegenheiten“, zusammengesetzt durch die Außenminister der Mitgliedstaaten, gestaltet das auswärtige Handeln der Union entsprechend den strategischen Vorgaben des ER.⁴⁰⁾ Aufgabe dieser Ratsformation ist es, für die Kohärenz des Handelns der Union zu sorgen.⁴¹⁾ Vorsitzführender dieses Rates ist nicht wie in den anderen Ratsformationen der Fachminister der jeweiligen Ratspräsidentschaft, sondern der Hohe Vertreter der GASP.⁴²⁾ Damit wird die bisherige rotierende Ratspräsidentschaft aufgegeben und eine gewisse Kontinuität in der Politikvorbereitung und -durchführung erreicht. Hinderlich für eine größere Kohärenz im außenpolitischen Handeln ist dabei der Umstand, dass in den anderen außenpolitisch relevanten Politikfeldern (Erweiterung, Handel etc.) nach wie vor die Vorsitzführung aufgrund der Präsidentschaft alle sechs Monate wechselt. Ebenso ist die Vorsitzführung beim Ausschuss der Ständigen Vertreter derart geregelt, dass sie von einem Vertreter des Mitgliedstaats wahrgenommen wird, der den Vorsitz im Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ innehat. Dies führt ebenfalls zu einer halbjährlichen Rotation der Vorsitzführung. Die Kontinuität in diesen Ratszusammensetzungen bzw. im Ausschuss der Ständigen Vertreter wird versucht

zu bewahren durch die Konstruktion, dass künftig zuvor für einen Zeitraum von 18 Monaten festgelegte Gruppen von drei Mitgliedstaaten vertraglich bestimmt werden.⁴³⁾ Diese Teampräsidentschaft wird bereits seit Jänner 2007 mit der ersten Zusammensetzung Deutschland, Portugal und Slowenien praktiziert. Im Bereich der GASP fasst der Rat die für die Festlegung und Durchführung dieser Politik erforderlichen Beschlüsse auf der Grundlage der vom ER festgelegten allgemeinen Leitlinien und strategischen Vorgaben.⁴⁴⁾

Der Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ unter Vorsitz der Präsidentschaft sorgt nach Artikel 16 (6) EUV für die Kohärenz der Arbeiten des Rates in seinen verschiedenen Zusammensetzungen. Diese Bestimmung bezieht sich nach dieser Formulierung auch auf den Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ unter der Vorsitzführung des Hohen Vertreters.⁴⁵⁾

Kommission

Die Kommission wird entgegen Artikel 17 (5) EUV nach einem politischen Entschluss der Staats- und Regierungschefs vom ER in Brüssel am 11./12. Dezember 2008 weiterhin aus je einem Vertreter pro Mitgliedstaat bestehen.⁴⁶⁾ Sie ist als Kollegium wie bisher dem EP verantwortlich. Im Falle eines Misstrauensantrages des EPs nach Artikel 234 AEUV müssen die Mitglieder der Kommission geschlossen ihr Amt niederlegen, und der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik muss sein im Rahmen der Kommission ausgeübtes Amt niederlegen (Außenbeziehungen).⁴⁷⁾

Im Bereich des auswärtigen Handelns der Union können die Kommission und der Hohe Vertreter nach Artikel 22 (2) EUV dem Rat gemeinsame Vorschläge vorlegen, wobei der Hohe Vertreter für die GASP und die Kommission für die anderen Bereiche des auswärtigen Handelns zuständig ist. Die Kommission ist aber neben der Funktion des Hohen Vertreters auch durch den neu geschaffenen Europäischen Auswärtigen Dienst in GASP- und GSVP-Angelegenheiten involviert.

Der Vertrag von Lissabon hält in seiner 14. Erklärung zur GASP fest, dass die Konferenz feststellt, dass der Kommission durch die Bestimmungen zur GASP keine neuen Befugnisse zur Einleitung von Beschlüssen übertragen werden. Hier dürfte insbesondere das Amt des Hohen Vertreters und Vizepräsidenten der Kommission angesprochen sein. Dieser hat gemäß Artikel 30 EUV ein Initiativrecht bei der Einbringung von Vorschlägen. Dabei muss er aber, wie bereits erwähnt, seine Initiative dem ER unterbreiten, bevor er den Rat damit befassen kann.⁴⁸⁾ Trotzdem erfährt durch den Lissabonner Vertrag die Kommission eine Kompetenzstärkung. Nach Artikel 17 (6) EUV hat nämlich der Kommissionspräsident das Recht, den Hohen Vertreter aufzufordern, nach Artikel 18 (1) EUV sein Amt niederzulegen. Dabei ist er im Gegensatz zum früheren Artikel 217 (4) EUV idF Nizza nicht auf eine Zustimmung des Kollegiums angewiesen.

Europäisches Parlament

Das Europäische Parlament ist v.a. durch den Umstand, dass der Hohe Vertreter der Union nach dem Lissabon-Vertrag auch Kommissionsmitglied ist, stärker in der GASP und GSVP verankert. Bereits bei der Zusammensetzung

der Kommission ist das EP durch die vorgeschriebenen Anhörungen der einzelnen Kommissionsmitglieder vor den entsprechend ihrer in Aussicht genommenen Zuständigkeitsbereiche zuständigen Ausschüssen und der anschließenden Zustimmung zur gesamten Kommission und damit bei der Auswahl der Person des Hohen Vertreters mit eingebunden.⁴⁹⁾ Die derzeitige Geschäftsordnung des EP für die 7. Wahlperiode nimmt auf den Lissabonner Vertrag noch nicht Bezug, es ist jedoch davon auszugehen, dass sich dieses Prozedere nicht wesentlich ändern wird. Darüber hinaus ist in der 12. Erklärung zu Artikel 18 des Vertrages über die EU explizit festgelegt, dass bei den Vorbereitungsarbeiten zur Ernennung des Hohen Vertreters „geeignete“ Kontakte zum EP zu erfolgen haben. Hierbei werden insbesondere die durch die Wahlen zum EP 2009 veränderten Machtverhältnisse eine nicht unwesentliche Rolle spielen. Des Weiteren kann das EP gemäß Artikel 234 AEUV in Verbindung mit Artikel 107 seiner Geschäftsordnung mit einem Zehntel der Mitglieder des EPs beim Parlamentspräsidenten einen Misstrauensantrag einreichen. Die Annahme des Misstrauensantrags bedarf der Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen und der Mehrheit der Mitglieder des Parlaments. Im Falle einer Annahme des Antrages muss der Hohe Vertreter sein Amt als Vizepräsident der Kommission und als Kommissar für die Außenbeziehungen niederlegen. Als Hoher Vertreter bleibt er weiterhin im Amt, da dieses nach Artikel 18 (1) EUV nur der ER beenden kann.

Der Hohe Vertreter der Union ist nach Artikel 36 EUV aufgefordert, das EP regelmäßig zu den wichtigsten Aspekten und den grundlegenden Weichenstellungen der GASP und der GSVP zu hören und es über die Entwicklung in diesem Bereich zu unterrichten. Nach dem Lissabonner Vertrag führt das EP hinkünftig zweimal jährlich eine Aussprache über die Fortschritte bei der Durchführung der GASP einschließlich der GSVP.⁵⁰⁾ Die derzeitige Geschäftsordnung des EP für die 7. Wahlperiode legt fest, dass der Hohe Vertreter mindestens viermal jährlich aufgefordert wird, eine Erklärung im Parlament abzugeben und ebenfalls mindestens viermal jährlich zur Teilnahme an Sitzungen des zuständigen Ausschusses zur Abgabe einer Erklärung und zur Beantwortung von Fragen aufgefordert wird.⁵¹⁾ Dennoch bleibt fraglich, ob dadurch auch real eine stärkere Einbeziehung und damit parlamentarische Kontrolle durch das EP für den Bereich der GASP erzielt wird. Dies zeigt sich auch deutlich in der bereits erwähnten 14. Erklärung zur Außen- und Sicherheitspolitik, wo explizit darauf verwiesen wird, dass die Bestimmungen zur GASP die Rolle des EP nicht erweitern. Trotzdem ist der Hohe Vertreter in seiner Doppelfunktion als Kommissar für Außenbeziehungen dem EP politisch verantwortlich. Dies betrifft sowohl die Zustimmung zur Einsetzung durch zuvor durchgeführte Hearings als auch die Absetzung durch ein Misstrauensvotum. Insbesondere der Macht der ersten Variante ist sich das EP bewusst, wie die Hearings und die anschließende Ablehnung einzelner Kommissare bei der Kommission 2004-2009 gezeigt haben.

Hinsichtlich der parlamentarischen Kontrolle der GASP und GSVP legt Artikel 10 des Protokolls Nr. 1

über die Rolle der nationalen Parlamente in der EU fest: „Eine Konferenz der Europa-Ausschüsse der Parlamente kann jeden ihr zweckmäßigen Beitrag dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission zur Kenntnis bringen. Diese Konferenz fördert ferner den Austausch von Informationen und bewährten Praktiken zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament, einschließlich ihrer Fachausschüsse. Sie kann auch interparlamentarische Konferenzen zu Einzelthemen organisieren, insbesondere zur Erörterung von Fragen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik einschließlich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.“

Hoher Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik

Die Person, die das Amt des Hohen Vertreters für die Außen- und Sicherheitspolitik übernimmt, wird - wie bereits erwähnt - vom ER ernannt. Bisher hatten die Staats- und Regierungschefs nur ein Benennungsrecht. Der Hohe Vertreter ist nicht mehr Generalsekretär des Rates (mit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon wird gemäß Artikel 6 des Protokolls Nr. 36 über die Übergangsbestimmungen ein neuer Generalsekretär ernannt), sondern einer der Vizepräsidenten der Kommission.⁵²⁾ Dies sollte zu einer Kohärenzsteigerung des auswärtigen Handelns der EU führen. Nach Artikel 18 (3) EUV leitet er die GASP der Union und trägt durch Vorschläge zur Festlegung dieser Politik bei und führt sie im Auftrag des Rates durch. Er handelt ebenso im Bereich der GSVP. Innerhalb der Kommission ist er mit deren Zuständigkeit im Bereich der Außenbeziehungen und mit der Koordination der übrigen Aspekte des auswärtigen Handelns der Union betraut.⁵³⁾ Somit vereint hinkünftig der Hohe Vertreter die bisherigen Funktionen des Hohen Vertreters für die GASP, des Kommissars für Außenbeziehungen und des Ratsvorsitzenden des Rates „Auswärtige Angelegenheiten“. Aufgrund der Ämterzusammenführung ist die Referenz im Artikel 18 (4) EUV idF Nizza, wonach die Kommission an den Arbeiten des Vorsitzes in vollem Umfang beteiligt ist, im Vertrag von Lissabon konsequenterweise gestrichen worden.

Artikel 27 (2) EUV regelt die Funktionen des Hohen Vertreters. Demnach vertritt er die Union in den Bereichen der GASP, führt im Namen der Union den politischen Dialog mit Dritten und vertritt den Standpunkt der Union in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen. Weiters nimmt er gemäß Artikel 15 (2) EUV an den Arbeiten des ER teil. Durch den Lissabonner Vertrag wird dem Hohen Vertreter nunmehr ein Initiativrecht im Bereich der GASP zugestanden. Gemäß Artikel 30 (1) EUV kann er den Rat mit einer Frage der GASP befassen und ihm Initiativen und Vorschläge unterbreiten. Darüber hinaus hat er nach Absatz 2 die Möglichkeit, den Rat von sich aus innerhalb von 48 Stunden, bei absoluter Notwendigkeit in kürzerer Zeit, zu einer außerordentlichen Tagung einzuberufen, wenn eine rasche Entscheidung notwendig ist.

Aufgrund des umfangreichen Aufgabenbereichs des künftigen Hohen Vertreters schlägt der Studiendirektor des

European Policy Centre, Antonio Missiroli, in einer Analyse vor, Stellvertreter zu ernennen.⁵⁴⁾ Grundsätzlich ist im Lissabon-Vertrag bereits eine Stellvertretungsmöglichkeit verankert. In Artikel 2 der 9. Erklärung wird bestimmt, dass der Vorsitz im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) von einem Vertreter des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik wahrgenommen wird.⁵⁵⁾ Ob dieser durch den Hohen Vertreter selbst bestimmt wird, aus den Reihen des PSK kommt oder durch einen Ratsbeschluss ernannt wird, ist nicht näher definiert. Diese Stellvertretungsregelung reduziert auch mögliche Kompetenzkonflikte, die aufgrund des Artikels 38 EUV zwischen dem PSK und dem Hohen Vertreter auftreten könnten. Nach diesem Artikel trägt das PSK, unbeschadet der Zuständigkeiten des Hohen Vertreters, auf Ersuchen des Rates, des Hohen Vertreters oder von sich aus durch an den Rat gerichtete Stellungnahmen zur Festlegung der GASP bei. Ein weiterer Stellvertreter des Hohen Vertreters könnte ein besonderer Beauftragter für die GASP sein, dessen Aufgabe es ist, den Hohen Vertreter bei der Vorsitzführung des Rates „Auswärtige Angelegenheiten“ zu unterstützen und mit dem Präsidenten des ER, dem Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ und dem Ausschuss der Ständigen Vertreter Verbindung zu halten. Als weitere Kohärenzmaßnahme schlägt Missiroli vor, dass der Vorsitzende des Militärausschusses der Union künftig genauso wie der Präsident des ER eine zweieinhalbjährige Amtszeit hat, die einmal verlängert werden kann.⁵⁶⁾

Eine wesentliche Änderung der Rechtslage in Bezug auf den Hohen Vertreter bringt Artikel 34 (2) EUV. Dessen drittem Satz gemäß werden die Mitgliedstaaten der EU, die auch Mitglieder des UNO-Sicherheitsrates sind, verpflichtet zu beantragen, dass der Hohe Vertreter im UNO-Sicherheitsrat den Standpunkt der Union vorträgt. Dies stellt eine wesentliche Einschränkung insbesondere der beiden ständigen UNO-Sicherheitsratsmitglieder Frankreich und Großbritannien dar.⁵⁷⁾ Dennoch bleibt kritisch abzuwarten, inwiefern diese Bestimmung in der Realität angewendet wird. Dies dürfte davon abhängen, welche Persönlichkeit zum Hohen Vertreter ernannt wird und ob diese das Vertrauen der beiden ständigen Sicherheitsratsmitglieder genießt. Darüber hinaus muss darauf hingewiesen werden, dass bereits im Artikel 19 EUV idF Nizza eine Koordinierungspflicht der Mitglieder des UNO-Sicherheitsrates festgeschrieben war.

Wie bereits erwähnt, ist im sicherheitspolitischen Bereich der Hohe Vertreter gemäß Artikel 36 EUV verpflichtet, das EP zu den wichtigsten Aspekten und den grundlegenden Weichenstellungen der GASP und der GSVP zu hören und dieses über die Entwicklung der Politik in diesen Bereichen zu unterrichten. Dabei hat er darauf zu achten, dass die Auffassungen des Parlaments gebührend berücksichtigt werden.

Der Hohe Vertreter ist somit in seiner Funktionsausübung verschiedenen „Herren“ verantwortlich: erstens den Staats- und Regierungschefs, die ihn wählen aber auch abberufen, zweitens der Kommission bzw. dem Kommissionspräsidenten, der ihn ebenfalls auffordern kann, sein Amt niederzulegen, und drittens dem EP, das sowohl ein Zustimmungsrecht gegenüber der Kommission als

Kollegium als auch ein Abberufungsrecht im Zuge eines Misstrauensantrages gegenüber der Kommission hat.

Verstärkte Zusammenarbeit

Im Bereich der Verstärkten Zusammenarbeit wird - wie bereits erwähnt - der bisherige Titel VII durch Titel IV „Bestimmungen über eine Verstärkte Zusammenarbeit“ ersetzt. Wesentlichste Änderung ist, dass die Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit vom Rat als letztes Mittel erlassen wird.⁵⁸⁾ Darüber hinaus müssen sich künftig mindestens neun Mitgliedstaaten an der Verstärkten Zusammenarbeit beteiligen. Dies bedeutet gegenüber dem Vertrag von Nizza eine faktische Reduktion von der Hälfte der Mitgliedstaaten auf ein Drittel.⁵⁹⁾ Neu ist im Bereich der verstärkten Zusammenarbeit, dass die bisher festgehaltene Einschränkung, dass sich die verstärkte Zusammenarbeit auf die Durchführung einer gemeinsamen Aktion oder die Umsetzung eines gemeinsamen Standpunktes beziehen muss, wegfällt. Nunmehr ist sie darauf ausgerichtet, die Verwirklichung der Ziele der Union zu fördern, ihre Interessen zu schützen und ihren Integrationsprozess zu stärken.⁶⁰⁾ Auch der Ausschluss von Fragen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen wurde gestrichen, die Verstärkte Zusammenarbeit kann nach dem Vertrag von Lissabon in allen Politikbereichen angewendet werden. Lediglich der Empfänger des Antrages für eine Verstärkte Zusammenarbeit ist unterschiedlich. Im Rahmen der GASP ist der Antrag gemäß Artikel 329 AEUV an den Rat zu richten, in allen übrigen Fällen an die Kommission. Außer in militärischen und verteidigungspolitischen Bezügen können, wenn der Rat dies einstimmig beschließt, Beschlüsse auch mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden. Die Aufgabe des Hohen Vertreters ist es dabei, zur Kohärenz der Verstärkten Zusammenarbeit mit der GASP Stellung zu nehmen. Die Kommission ist aufgefordert, zur Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereich Stellung zu nehmen.⁶¹⁾

Ständige Strukturierte Zusammenarbeit

Die Einführung der „Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit“ stellt eine bedeutende Neuerung im Vertrag von Lissabon dar. Artikel 42 (6) EUV ermöglicht den Mitgliedstaaten, die anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf die militärischen Fähigkeiten erfüllen und die im Hinblick auf Missionen mit höchsten Anforderungen untereinander weitergehende Verpflichtungen eingegangen sind, die Gründung einer Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit im Rahmen der Union. Artikel 46 legt dabei fest, dass die Mitgliedstaaten, die eine solche Ständige Strukturierte Zusammenarbeit eingehen wollen, ihre Absicht dem Rat und dem Hohen Vertreter mitteilen. Der Rat erlässt binnen drei Monaten einen Beschluss über die Begründung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit und über die Liste der daran teilnehmenden Mitgliedstaaten. Die Beschlussfassung erfolgt nach Anhörung des Hohen Vertreters mit qualifizierter Mehrheit. Mitgliedstaaten, die zu einem späteren Zeitpunkt an der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit teilnehmen, teilen dies ebenfalls dem Rat und dem Hohen Vertreter mit. Der diesbezügliche

Ratsbeschluss wird mit qualifizierter Mehrheit der an der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit vertretenden Mitgliedstaaten gefasst.

In einem eigenen Protokoll des Lissabon-Vertrages wird auf die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit Bezug genommen.⁶²⁾ Darin wird festgelegt, dass sich die an der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit teilnehmenden Mitgliedstaaten verpflichten,

- ihre Verteidigungsfähigkeiten durch Ausbau der nationalen Beiträge und gegebenenfalls durch Beteiligung an multinationalen Streitkräften, an den wichtigsten europäischen Ausrüstungsprogrammen und an der Tätigkeit der Europäischen Verteidigungsagentur intensiver zu entwickeln, und

- spätestens 2010 über die Fähigkeit zu verfügen, entweder als nationales Kontingent oder als Teil von multinationalen Truppenverbänden bewaffnete Einheiten bereitzustellen, die auf die in Aussicht genommenen Missionen ausgerichtet sind, taktisch als Gefechtsverband konzipiert sind, über Unterstützung u.a. für Transport und Logistik verfügen und fähig sind, innerhalb von fünf bis 30 Tagen Missionen nach Artikel 43 EUV aufzunehmen, um insbesondere Ersuchen der UNO nachzukommen, um diese Missionen für eine Dauer von zunächst 30 Tagen, die bis auf 120 Tage ausgedehnt werden kann, aufrechtzuerhalten.

Hier gilt es festzuhalten, dass mit diesem zweiten Unterabsatz das im November 2004 von den Verteidigungsministern der Union beschlossene „Battlegroup-Konzept“ trotz ähnlichem Wortlaut nicht in den Lissabon-Vertrag aufgenommen wurde. Das derzeitige „Battlegroup-Konzept“ ist weder ständig noch strukturiert. Einen Ansatz der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit könnte vielmehr das Euro-Korps darstellen.

Die Beschlussfassung für eine militärische Operation unter Abstützung der von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten Mittel und Fähigkeiten steht außerhalb der Ständig Strukturierten Zusammenarbeit. Mit anderen Worten: Mitgliedstaaten, die an der Ständig Strukturierten Zusammenarbeit mitwirken, können nicht selbstständig eine militärische Mission einleiten.

Mit der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit wurde ein bisheriges Tabu im sicherheitspolitischen Bereich der EU aufgegeben⁶³⁾ - das Prinzip der Einstimmigkeit, denn die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit wird mit qualifizierter Mehrheit beschlossen. Die „anspruchsvolleren“ Kriterien für die Zusammenarbeit sind im Lissabon-Vertrag nicht näher spezifiziert, die Verpflichtungen aus dem Protokoll Nr. 10 sind nur vage, da sowohl die Europäische Verteidigungsagentur als auch das Battlegroup-Konzept bereits seit Jahren in der Union etabliert sind. Interessanterweise gibt es im Gegensatz zur Verstärkten Zusammenarbeit auch keine Mindestanzahl von Mitgliedstaaten, die notwendig ist, um eine Mitteilung an den Rat zu senden.

In Art. 1 des Protokolls über die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit wird diese als inklusives Konzept begründet, das allen Mitgliedstaaten offen stehen soll. Dies wurde v.a. von den kleineren und mittleren Mitgliedstaaten so gewünscht. Ziel sollte es dennoch sein, die richtige Balance an Mitgliedstaaten zu finden, die bereit sind an

der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit teilzunehmen und somit zu einer substanzielleren Entwicklung im Bereich der europäischen Verteidigung beizutragen.⁶⁴⁾ Hier liegt auch das Risiko bzw. die Chance für die kleineren und mittleren Mitgliedstaaten, mit entsprechenden Anstrengungen Teil dieser Form einer differenzierten Integration im verteidigungspolitischen Bereich der EU zu werden. Einschränkend ist zusätzlich festzuhalten, dass den bereits an der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit mitwirkenden Mitgliedstaaten die Entscheidung obliegt, weitere Mitgliedstaaten aufzunehmen.

Petersberg-Aufgaben

Mit dem Vertrag von Lissabon wurden die Petersberg-Aufgaben weiter ausgeweitet. Bisher umfassten sie gemäß Artikel 17 (2) EUV idF Nizza humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen. Durch die Aufnahme der Themenbereiche Konfliktverhütung und Terrorismusbekämpfung inklusive -abwehr wurde der Wille des präventiven Handelns manifestiert.⁶⁵⁾ Dieses erweiterte Spektrum der Petersberg-Aufgaben wurde durch das Headline Goal 2010 des Europäischen Rates vom Juni 2004 bestätigt. Mit Artikel 43 EUV erfuhren diese Aufgaben nochmals eine Ergänzung um die Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung, Aufgaben der Konfliktverhütung und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten. Aufgrund des nicht mehr direkt vorhandenen Bezuges zu Petersberg wird nun von Analytikern vorgeschlagen, den Begriff der „Petersberg-Aufgaben“ durch den Begriff „GSVP-Aufgaben“ zu ersetzen.⁶⁶⁾

Der Hohe Vertreter sorgt unter Aufsicht des Rates und in engem und ständigem Einvernehmen mit dem PSK für die Koordinierung der zivilen und militärischen Aspekte der Missionen.⁶⁷⁾ Die Durchführung von Missionen im Rahmen der GSVP-Aufgaben kann vom Rat im Rahmen der Beschlussfassung an eine Gruppe von Mitgliedstaaten, die dies wünschen und die über die für eine derartige Mission erforderlichen Fähigkeiten verfügen, übertragen werden.⁶⁸⁾ Dabei ist es Aufgabe der Europäischen Verteidigungsagentur festzulegen, dass ein Mitgliedstaat die genannten erforderlichen Fähigkeiten aufweist.⁶⁹⁾

Gegenseitige Beistandsverpflichtung

Mit Artikel 42 (7) EUV wurde eine gegenseitige Beistandsverpflichtung der Mitgliedstaaten eingeführt. Nach dieser schulden, im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats, die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung, im Einklang mit Artikel 51 der UNO-Charta. Explizit wird darauf hingewiesen, dass dies den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt lässt. Mit dem Wortlaut wird eine ausdrückliche Nennung einer militärischen Beistandsverpflichtung wie im Artikel 5 des Vertrages über die Westeuropäische Union vermieden, um es allen Mitgliedstaaten der Union, also auch den neutralen bzw. bündnisfreien, zu ermöglichen, diesem Artikel gerecht zu werden. Auch die sicherheitspoli-

tischen Garantien des ER vom Sommer 2009 gegenüber Irland halten diesbezüglich fest, dass es den Mitgliedstaaten unbenommen bleibt, zu bestimmen, welche Art von Hilfe oder Unterstützung sie einem Mitgliedstaat leisten. Grundsätzlich wurden aber mit der Einführung des Artikels die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Hilfeleistung geschaffen.

Die gegenseitige Beistandsverpflichtung des Lissabonner Vertrages ist im Vergleich zu den Beistandsklauseln der WEU und der NATO umfassender angesetzt.⁷⁰⁾ Durch die Formulierung „im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats“ sind alle Übersee-Gebiete der Mitgliedstaaten der Union inkludiert. Demgegenüber schränkt der WEU-Vertrag die Beistandsverpflichtung auf Europa ein, und der NATO-Vertrag spricht von einem Anwendungsgebiet, das Nordamerika und Europa bis zum Wendekreis des Krebses umfasst.

Der Vertrag von Lissabon weist im deutschen Wortlaut eine wesentliche Unschärfe gegenüber der englischen und französischen Fassung auf. Das englische Wort „armed aggression“ bzw. das französische Wort „aggression armée“ wurde unpräzise mit „bewaffneter Angriff“ übersetzt. Gemäß einer Definition der UNO-Generalversammlung umfasst eine Aggression aber auch Handlungen wie beispielsweise die Blockade eines Hafens durch ein Kriegsschiff,⁷¹⁾ die jedoch keinen bewaffneten Angriff darstellen würde. Diese begriffliche Unschärfe überlässt den Mitgliedstaaten einen Interpretationsspielraum, der jedoch dem „gemeinsamen Willen der Normsetzer“⁷²⁾ widerspricht.

Solidaritätsklausel

Im Gegensatz zur gegenseitigen Beistandsverpflichtung des Artikels 42 (7) EUV spricht die so genannte Solidaritätsklausel⁷³⁾ sehr wohl von der Mobilisierung militärischer Mittel, obwohl sie kein Bestandteil der GSVP ist, sondern im Vertrag über die Arbeitsweise der EU verankert ist. Nach dieser Klausel handeln die Union und ihre Mitgliedstaaten gemeinsam im Geiste der Solidarität, wenn ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe betroffen ist.

Es ist darauf hinzuweisen, dass im Unterschied zur gegenseitigen Beistandsverpflichtung nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Union als solche zur Solidarität verpflichtet ist, denn die Union ist aufgefordert, alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel, einschließlich der ihr von den Mitgliedstaaten bereitgestellten militärischen Mittel zu mobilisieren, um

- terroristische Bedrohungen im Hoheitsgebiet von Mitgliedstaaten abzuwenden;
- die demokratischen Institutionen und die Zivilbevölkerung vor etwaigen Terroranschlägen zu schützen;
- im Falle eines Terroranschlages einen Mitgliedstaat auf Ersuchen seiner politischen Organe innerhalb seines Hoheitsgebietes zu unterstützen;
- im Falle einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe einen Mitgliedstaat auf Ersuchen seiner politischen Organe innerhalb seines Hoheitsgebietes zu unterstützen.

Die Solidaritätsklausel wurde als politische Verpflichtung von den Mitgliedstaaten bereits im Frühjahr 2004 als Reaktion auf die terroristischen Anschläge in Madrid implementiert.⁷⁴⁾ Das PSK unterstützt dabei nach Artikel 222 (3) AEUV den Rat.

Europäischer Auswärtiger Dienst

Der Hohe Vertreter wird in Zukunft bei der Erfüllung seiner Aufgaben auf einen Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) zurückgreifen. Dieser Dienst arbeitet mit den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten zusammen und umfasst Beamte aus den einschlägigen Abteilungen des Generalsekretariats des Rates und der Kommission sowie abgeordnetes Personal der nationalen diplomatischen Dienste.⁷⁵⁾ Die Organisation und Arbeitsweise des EAD wird durch den Reformvertrag nicht näher erläutert. Sobald der Vertrag von Lissabon unterzeichnet worden ist, sollen der Generalsekretär des Rates und der Hohe Vertreter, die Kommission und die Mitgliedstaaten Vorarbeiten zur Errichtung des EAD einleiten.⁷⁶⁾ Offen bleibt jedoch, inwieweit die Delegationen der Europäischen Kommission und die diplomatischen Vertretungen der Mitgliedstaaten in das System des EAD eingebunden werden.⁷⁷⁾ Die Zusammensetzung könnte in der Praxis zu Reibungsverlusten führen, denn, wie Bendiek ausführt, wird „der Europäische Auswärtige Dienst auf administrativer Ebene je nach außenpolitischem Kompetenzbereich entlang der institutionellen Trennung zwischen Rat der EU und Europäischer Kommission gespalten sein“.⁷⁸⁾

Dem EAD könnte aber, wenn die Arbeitsweise geklärt ist, im neuen Gefüge die Rolle einer Schnittstelle zwischen den einzelnen Akteuren der GASP zukommen.⁷⁹⁾ Seiner Natur nach könnte er eine europäische Agentur werden. Dabei sollte es sich um keine EG-Agentur oder Agentur des Rates, wie die EDA, handeln, sondern um einen neuen Hybrid, eine Agentur *sui generis*. Eine entsprechende Einbeziehung der nationalen diplomatischen Vertretungen sowie der Delegationen der Kommission wäre für die Koordinierungsfunktion bezüglich des auswärtigen Handelns der Mitgliedstaaten, bezüglich des Zusammenspiels von nationaler und supranationaler Ebene und hinsichtlich der Interaktion von nationalen diplomatischen Vertretungen und Vertretungen der Kommission in Drittstaaten sinnvoll.⁸⁰⁾ Darüber hinaus ist eine Einbeziehung des militärischen Know-how in militärischen und verteidigungspolitischen Bezügen unabdingbar.⁸¹⁾ Die Rolle des Militärs innerhalb des Auswärtigen Dienstes ist jedoch noch offen.

Europäische Verteidigungsagentur

Mit Artikel 42 (3) EUV wurde die bereits am 17. Juli 2004 mit der Gemeinsamen Aktion 2004/55/GASP geschaffene Europäische Verteidigungsagentur in den Vertragstext aufgenommen, deren Aufgabenbereich in Artikel 45 präzisiert wird. Er umfasst nunmehr

- Mitwirkung bei der Ermittlung der Ziele im Bereich der militärischen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten und der Beurteilung, ob die von den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Fähigkeiten eingegangenen Verpflichtungen erfüllt wurden;

- Hinwirkung auf eine Harmonisierung des operativen Bedarfs sowie die Festlegung effizienter und kompatibler Beschaffungsverfahren;

- Vorschläge für multilaterale Projekte zur Erfüllung der Ziele im Bereich der militärischen Fähigkeiten und die Sorge für die Koordinierung der von den Mitgliedstaaten durchgeführten Programme sowie die Verwaltung spezifischer Kooperationsprogramme;

- die Unterstützung der Forschung auf dem Gebiet der Verteidigungstechnologie und Koordination und Planung gemeinsamer Forschungsaktivitäten sowie Studien zu technischen Lösungen, die dem künftigen operativen Bedarf gerecht werden;

- einen Beitrag zur Ermittlung von zweckdienlichen Maßnahmen zur Stärkung der industriellen und technologischen Basis des Verteidigungssektors und für einen wirkungsvolleren Einsatz der Verteidigungsausgaben und gegebenenfalls die Durchführung dieser Maßnahmen.

Die Mitgliedschaft an der EDA steht grundsätzlich allen Mitgliedstaaten offen. Derzeit nehmen alle Mitgliedstaaten der EU mit Ausnahme von Dänemark bereits an der Europäischen Verteidigungsagentur teil. Der Leiter der Agentur ist der Hohe Vertreter. Aufgrund der Tatsache, dass die Vorschläge und Maßnahmen für die Mitgliedstaaten nicht bindend sind, ist ihr Einflussbereich allerdings beschränkt.

Finanzierung

Neu in den Lissabon-Vertrag aufgenommen wurde, dass der Rat einen Beschluss zur Festlegung besonderer Verfahren erlässt, um den schnellen Zugriff auf die Haushaltsmittel der Union zu gewährleisten, die für die Sofortfinanzierung von Initiativen im Bereich der GASP, insbesondere von Tätigkeiten zur Vorbereitung einer Mission, bestimmt sind.⁸²⁾ Die Tätigkeiten zur Vorbereitung der in Artikel 42 (1) und in Artikel 43 EUV genannten Missionen, die nicht zu Lasten des Haushaltes gehen, werden aus einem aus Beiträgen der Mitgliedstaaten gebildeten Anschubfonds finanziert. Die Beschlüsse über die Einzelheiten für die Bildung und die Finanzierung des Anschubfonds, insbesondere die Höhe der Mittelzuweisung für den Fonds und die Einzelheiten für die Verwaltung des Anschubfonds, werden vom Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag des Hohen Vertreters erlassen.

Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich für den sicherheitspolitischen Bereich des Vertrages von Lissabon festhalten, dass dieser im Vergleich zum Verfassungsentwurf die nationalstaatlichen Zuständigkeiten und Vorbehalte weitaus stärker betont. Die Rolle des Parlaments und der Europäischen Kommission bleiben trotz kosmetischer Änderungen weitestgehend beschränkt, die GASP sowie die GSVP sind auch künftig intergouvernemental strukturiert. Durch den Lissabon-Vertrag wird die Drei-Säulen-Struktur der EU nach außen hin aufgegeben. Dennoch bleibt die GASP mit ihren besonderen Bestimmungen eigenständig erhalten, weshalb weiterhin von einer Beibehaltung der Säulenstruktur gesprochen werden kann.⁸³⁾

Hauptakteur der GASP und GSVP bleibt der ER,

wobei die Zukunft erst zeigen wird, inwieweit das neu geschaffene Amt des Präsidenten des ER mit der rotierenden Ratspräsidentschaft einerseits und dem Hohen Vertreter andererseits in Einklang zu bringen sein wird. Dabei stellt sich die Frage, wer sich bei der Themenfestlegung durchsetzt, wenn unterschiedliche Interessensauffassungen vorherrschen. Die Schaffung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes ist zu begrüßen, wenngleich dessen Ausgestaltung und Einbettung in das institutionelle Gefüge noch offen sind. Die Verknüpfung der Funktion des Hohen Vertreters mit dem Amt des Kommissars für Außenbeziehungen ermöglicht der Union grundsätzlich ein kohärenteres auswärtiges Handeln, wobei entscheidend sein wird, welche Persönlichkeit für dieses Amt ausgewählt wird. Die Aufteilung der Ratsformation „Allgemeine Angelegenheiten und auswärtige Beziehungen“ in zwei eigenständige Formationen ist unter Kohärenzgesichtspunkten zu befürworten, wobei die permanente Vorsitzführung des Hohen Vertreters im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ positiv zu beurteilen ist. Die EDA wird durch den Lissabonner Vertrag primärrechtlich verankert, ihr Wirkungsbereich hängt jedoch weiterhin vom politischen Willen der Mitgliedstaaten ab.

Die Beistandsverpflichtung und die Solidaritätsklausel sind als Fortschritt zu bewerten, wobei deren Ausprägung aufgrund des Verweises auf den Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik einzelner Mitgliedstaaten beschränkt ist. Das Konzept einer Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit könnte neue Formen der verteidigungspolitischen Integration innerhalb der Union ermöglichen. Aufgrund der bisher nicht definierten Kriterien für eine Teilnahme besteht die Gefahr, dass die Ambitionen, die in dieses Konzept gesetzt wurden, jedoch nicht erfüllt werden.

Mit dem Vertrag von Lissabon ist die Union nicht automatisch zu einem globalen sicherheitspolitischen Akteur transformiert worden, er schafft aber sowohl die rechtlichen als auch institutionellen Voraussetzungen, um dieses Ziel erreichen zu können.

ANMERKUNGEN:

- 1) Schlussfolgerungen des Vorsitzes Europäischer Rat Laeken 14./15. Dezember 2001. Verfügbar unter Internet URL http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/68829.pdf, letzter Zugriff 29. Oktober 2009.
- 2) Pkt. III der Anlage I zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes Europäischer Rat Laeken 14./15. Dezember 2001.
- 3) Siehe Anlage I zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes Europäischer Rat Brüssel 18./19. Juni 2009. Verfügbar unter Internet URL http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/108654.pdf, letzter Zugriff 29. Oktober 2009.
- 4) Konsolidierte Fassungen des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union Amtsblatt der Europäischen C 115 vom 9. Mai 2008. Verfügbar unter Internet URL http://bookshop.europa.eu/eubookshop/download.action?fileName=FXAC08115DEC_002.pdf&eubphfId=575507&catalogNbr=FX-AC-08-115-DE-C, letzter Zugriff 29. Oktober 2009.
- 5) In weiterer Folge wird bei dem Verweisen auf die Artikel auf die konsolidierten Fassungen des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union Amtsblatt der Europäischen C 115 vom 9. Mai 2008 verwiesen. Bezieht sich eine Feststellung auf eine ältere Vertragsfassung, wird dies ausdrücklich gekennzeichnet.
- 6) Vgl. Artikel 24 (1) EUV.
- 7) Europäische Sicherheitsstrategie: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt; S.12. Verfügbar unter Internet URL <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>, letzter Zugriff 29. Oktober 2009

bzw. Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie: Sicherheit schaffen in einer Welt des Wandels S.11. Verfügbar unter Internet URL http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/DE/reports/104634.pdf, letzter Zugriff 29. Oktober 2009.

8) Nach Artikel 23 (1) EUV Nizza waren es mehr als ein Drittel der nach der Bevölkerungszahl gewogenen Ratsstimmen.

9) Vgl. Andreas Hofmann und Wolfgang Wessels: Der Vertrag von Lissabon - eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Fragen? Integration 1/2008 S.3-20, hier S.7. Verfügbar unter Internet URL http://www.iep-berlin.de/fileadmin/website/09_Publikationen/integration_2008/Wessels_Hofmann.pdf letzter Zugriff 29. Oktober 2009.

10) Vgl. APA Meldung APA0465 5 AA 20090929 1440 über die neuerliche Anfechtung des Lissabonner Vertrages seitens tschechischer Senatoren mittels einer Verfassungsklage beim tschechischen Verfassungsgerichtshof.

11) Vgl. Artikel 31 (1) EUV.

12) Vgl. Artikel 31 (2) EUV.

13) Vgl. Artikel 28 (1) EUV.

14) Vgl. Artikel 14 (4) EUV idF Nizza.

15) Vgl. Artikel 42 (1) EUV.

16) Vgl. Patrick Keatine und Ben Tonra: European Security and Defence Policy and the Lisbon Treaty, S.15. Verfügbar unter Internet URL <http://www.iiea.com/publications/european-security-and-defence-policy-and-the-lisbon-treaty>, letzter Zugriff 29. Oktober 2009.

17) Vgl. Anlage I der Schlussfolgerungen des Vorsitzes Europäischer Rat Brüssel 18./19. Juni 2009.

18) Vgl. Artikel 42 (3) EUV.

19) Ibid.

20) Vgl. Eurobarometer 70 vom Herbst 2008 S.53. Verfügbar unter Internet URL http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb70/eb70_first_de.pdf, letzter Zugriff 29. Oktober 2009 und Dietmar Pfarr: Europäische Sicherheitspolitik und Streitkräfte in der öffentlichen Wahrnehmung. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie Wien 13/2007, Wien 2007, S.32f.

21) Vgl. Jörg Reschke: Der Vertrag von Lissabon - Reflexion der Sicherheitspolitik im Reformvertrag der Europäischen Union S.5. Verfügbar unter Internet URL http://www.eurodefense.de/pdf/0802-Reschke-Vertrag_Lissabon.pdf, letzter Zugriff 29. Oktober 2009.

22) Vgl. Artikel 42 (4) EUV.

23) Nach Artikel 16 (2) EUV besteht der Rat aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaates auf Ministerebene, der befugt ist, für die Regierung des von ihm vertretenen Mitgliedstaates verbindlich zu handeln und das Stimmrecht auszuüben.

24) Die Funktion eines Hohen Vertreters wurde bereits mit Artikel 18 (3) EUV idF Amsterdam eingeführt. Neu im Vertrag von Lissabon sind seine politische Einbettung und seine erweiterten sicherheitspolitischen Kompetenzen.

25) Vgl. Artikel 26 (1) EUV.

26) Vgl. Klemens Fischer: Der Vertrag von Lissabon - Text und Kommentar zum Europäischen Reformvertrag. Gemeinschaftsaufgabe der Verlage Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, Verlag Österreich GmbH, Wien und Stämpfli Verlag AG, Bern 2008, S.147.

27) Vgl. Artikel 31 (1) EUV.

28) Wessels/Bopp sprechen aufgrund der unklaren Kompetenzaufteilung zwischen dem Präsidenten des Europäischen Rates und des Hohen Vertreters davon, dass die EU zumindest „zwei Telefonnummern“ hat. Vgl. Wolfgang Wessels und Franziska Bopp: The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty - Constitutional breakthrough or challenges ahead? Challenge Research Paper No. 10 June 2008. Verfügbar unter Internet URL http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1677, letzter Zugriff 29. Oktober 2009.

29) Vgl. Artikel 238 (2) AEUV.

30) Vgl. Artikel 15 (6) EUV.

31) Seit dem Amsterdamer Vertrag vereint die Troika den Außenminister des die Präsidentschaft des Rates der Europäischen Union führenden Mitgliedstaates, den Generalsekretär/Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und den für Außenbeziehungen und Nachbarschaftspolitik befugten europäischen Kommissar. Der Vorsitz wird dabei gegebenenfalls von dem Mitgliedstaat, der den nachfolgenden Vorsitz wahrnimmt, unterstützt.

32) Vgl. CEPS/EPC/Egmont: The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations November 2007, S.46. Verfügbar unter Internet URL http://www.egmontinstitute.be/SD/Joint_Study_complet.pdf, letzter Zugriff 29. Oktober 2009.

33) Vgl. Simon Duke: The Lisbon Treaty and External Relations. EIPA-SCOPE 2008/1 S.13-18, hier S.14. Verfügbar unter Internet URL <http://>

www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20080509183907_SCOPE2008-1-3_SimonDuke.pdf, letzter Zugriff 29. Oktober 2009.

34) Vgl. Artikel 15 (3) EUV.

35) Vgl. Artikel 15 (4) EUV.

36) Vgl. Artikel 22 (1) EUV.

37) Vgl. Antonio Missiroli: The Impact of the Lisbon Treaty on ESDP, S.6. Verfügbar unter Internet URL http://www.europarl.europa.eu/meet-docs/2004_2009/documents/dv/pe389028_PE389028_en.pdf, letzter Zugriff 29. Oktober 2009.

38) Vgl. Fischer, S.148.

39) Vgl. Artikel 15 (6) EUV.

40) Vgl. Artikel 16 (6) EUV.

41) Ibid.

42) Vgl. Artikel 18 (3) EUV.

43) Vgl. Artikel 1 der 9. Erklärung zu Artikel 16 Absatz 9 des Vertrages über die Europäische Union betreffend den Beschluss des Europäischen Rates über die Ausübung des Vorsitzes im Rat.

44) Vgl. Artikel 26 (2) EUV.

45) Vgl. Fischer, S.133.

46) Vgl. Punkt 2 der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates Brüssel vom 11./12. Dezember 2008. Verfügbar unter Internet URL http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/104697.pdf, letzter Zugriff 29. Oktober 2009.

47) Vgl. Artikel 17 (8) EUV.

48) Vgl. Artikel 31 (2) EUV.

49) Vgl. Artikel 106 (1) der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments (GO-EP) für die 7. Wahlperiode vom Juli 2009. Verfügbar unter Internet URL <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20090714+0+DOC+PDF+V0//DE&language=DE>, letzter Zugriff vom 29. Oktober 2009.

50) Artikel 21 EUV idF Nizza sah nur einmal jährlich eine Aussprache vor.

51) Vgl. Artikel 94 GO-EP.

52) Vgl. Artikel 18 (4) EUV.

53) Vgl. Artikel 18 (4) EUV.

54) Vgl. Missiroli, S.9f.

55) Die Aufgabe des PSK ist es u.a., die internationale Lage im Bereich der GASP zu verfolgen.

56) Ibid.

57) Vgl. Fischer, S.156.

58) Vgl. Artikel 20 (2) EUV.

59) Bei einer künftigen Erweiterung reduziert sich diese Schwelle weiter, da weiterhin die Mindestanzahl von neun Mitgliedstaaten für die Verstärkte Zusammenarbeit notwendig ist.

60) Vgl. Artikel 20 (1) EUV.

61) Vgl. Artikel 329 (2) AEUV.

62) Protokoll Nr. 10.

63) Vgl. Missiroli, S.15.

64) Vgl. Pierre Hougardy: Permanent Structured Cooperation. In: Sven Biscop/Franco Algieri: The Lisbon Treaty and ESDP: Transformation and Integration Egmont Paper 24, S.13. Verfügbar unter Internet URL <http://www.aies.at/download/2008/lisbon-treaty-edsp.pdf>, letzter Zugriff 29. Oktober 2009.

65) Vgl. Jochen Rehl: Der Vertrag von Lissabon - EU-Reformvertrag. In: Der Soldat 23. Juli 2008, S.11.

66) Ibid.

67) Vgl. Artikel 43 (2) EUV.

68) Vgl. Artikel 44 EUV.

69) Vgl. Artikel 45 (1) lit. a EUV.

70) Zu einer vertiefenden juristischen Auseinandersetzung dazu vgl. Jochen Rehl: Beistandsverpflichtung und Solidaritätsklausel. Völker- und Verfassungsrechtliche Herausforderungen für Österreich durch den neuen EU-Verfassungsvertrag. Zeitschrift für öffentliches Recht ZÖR 60, Springer Verlag Wien 2005, S.31-53.

71) Ibid, S.33f. General Assembly XXIX Session. Resolution 33314. 2319th plenary meeting, 14 December 1974. Zitiert nach Rehl 2005, FN 6.

72) Ibid, S.35.

73) Artikel 222 AEUV.

74) Vgl. Draft declaration on combating terrorism; Ratsdokument 7486/2/04 vom 19 März 2003. Verfügbar unter Internet URL <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st07/st07486-re02.en04.pdf>, letzter Zugriff 29. Oktober 2009.

75) Vgl. Artikel 27 (3) EUV.

76) Vgl. 15. Erklärung zu Artikel 27 EUV.

77) S. David Rijks und Richard Whitman: European diplomatic representa-

tion in third countries. Trend and option. In: European Policy Centre (EPC): The EU Foreign Service: how to build a more effective common Policy EPC Working Paper No.28, November 2007. Verfügbar unter Internet URL http://www.epc.eu/TEWN/pdf/555858396_EPC%20Working%20Paper%2028%20The%20EU%20Foreign%20Service.pdf, letzter Zugriff 29. Oktober 2009.

78) Annegret Bendiek: Die GASP nach dem Fußnotengipfel, SWP Aktuell Nummer 42, S.2. Verfügbar unter Internet URL http://swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4198, letzter Zugriff 29. Oktober 2009.

79) Vgl. CEPS/EPC/Egmont, S.133.

80) Vgl. Franco Algieri/Thomas Bauer: Die Festschreibung mitgliedstaatlicher Macht: GASP und GSVP im Vertragswerk von Lissabon. In: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Lissabon in der Analyse. Der Reformvertrag der Europäischen Union Nomos Verlag Baden-Baden 2008, S.134.

81) Vgl. Christian Mölling: Die ESVP nach dem EU-Reformvertrag: kohärenter und effizienter? CSS Analysen zur Sicherheitspolitik Nr. 28, Februar 2008 deutsche Version. Verfügbar unter Internet URL http://www.ssn.ethz.ch/forschung/css_analysen/details.cfm?lng=de&id=46835, letzter Zugriff 29. Oktober 2009.

82) Vgl. Artikel 41 (3) EUV.

83) Vgl. Wessels/Bopp, S.10.



**Mag. Arnold H. Kammel,
M.A.**

Geb. 1981; Studium der Rechtswissenschaften und Politikwissenschaft an den Universitäten Graz, Wien und Alcalá de Henares (Madrid), Masterstudium „European Studies“ an der Fachhochschule Burgenland; 2003-2004 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Öffentliches Recht der Karl-Franzens-Universität Graz; seit Juli 2004 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik (AIES); seit 2007 Generalsekretär.



**Mag. Dietmar Pfarr,
M.A.**

Geb. 1962; Oberst des höheren militärfachlichen Dienstes; 1981-1984 Theresianische Militärakademie; 1984-1997 Fernmeldeoffizier in verschiedenen Verwendungen im 1/HFMR, AFMB und StbFMFü; 1992-1996 Studium der Politikwissenschaft und Kommunikationswissenschaften in Wien; 1998-2001 Forscher an der Forschungsabteilung der Landesverteidigungsakademie; 2002-2003 Master-Studium an der Naval Postgraduate School Monterey Kalifornien; seit 2003 Referatsleiter am Institut für Human- und Sozialwissenschaften der Landesverteidigungsakademie.