

Strategische Kulturen und die sicherheitspolitischen Narrative im „gemeinsamen Haus Europa“

Heiko Biehl

Eine bekannte Karikatur von Horst Haitzinger aus den 1980er Jahren nimmt die Metapher des gemeinsamen Hauses Europa aufs Korn. Sie zeigt ein vielschichtiges und auswucherndes Gebilde verschiedener Bauelemente und Baustile, das alles Mögliche, nur kein gemeinsames Haus darstellt. Nicht mal als Gebäude taugt das Ensemble, muss es doch mit einer ganzen Reihe von Stützen, Gerüsten und Behelfen notdürftig zusammengehalten werden. Diese (Über-)Zeichnung erinnert daran, dass die gegenwärtige Wahrnehmung eines heterogenen, von nationalen und zentrifugalen Kräften zerrissenen Europas, das bemüht ist, zu viele unterschiedliche Staaten und Interessen zusammenzubringen, keineswegs neu ist. Und dennoch scheinen die gegenwärtigen Krisen, selbst im historischen Rückblick, angesichts des Anspruchs, eine Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu verfolgen, eine besondere Qualität zu besitzen. Selten schienen die Bemühungen um eine europäische Antwort auf die drängenden sicherheitspolitischen Fragen aussichtsloser als derzeit. Dieser Beitrag versucht aufzuzeigen, wie die kulturellen Prägungen zu den gegenwärtigen Gegensätzen und Diskrepanzen in der Europäischen Union beitragen. Unter Rückgriff auf das wissenschaftliche Konzept der strategischen Kulturen wird der Versuch unternommen, die sicherheitspolitischen Entwicklungen in Europa zu analysieren. Ziel ist es, einen Ordnungs- und Orientierungsrahmen vorzustellen, der zum einen Erklärungen für die krisenhafte Zuspitzung bereithält und zum anderen Perspektiven für die künftige Entwicklung aufzeigt. Dazu wird zunächst eine Lageanalyse der europäischen (Sicherheits-)Politik vorgenommen und herausgearbeitet, dass sich gegenwärtig mindestens vier Herausforderungen überlagern, vor die Europa gestellt ist (Abs. 1). Im zweiten Schritt werden Forschungsergebnisse zu strategischen Kulturen präsentiert, die langfristige Ursachen für die derzeitigen Re-Nationalisierungstendenzen in der Europäischen Union aufzeigen (Abs. 2). Zuletzt wird ein kurzer Ausblick auf die weitere Entwicklung gewagt (Abs. 3).

1. Die Muster europäischer Krisen

Dass sich Europa und insbesondere die Europäische Union in einer Krise befinde, ist keine originelle These, sondern Dauerdiagnose der letzten Jahren, wenn nicht Jahrzehnte. Und dennoch gibt es gute Gründe die gegenwärtige Situation als gravierend und fundamental zu begreifen. Löst man sich von der Logik und der Dynamik der einzelnen Herausforderungen, vor denen die europäischen Staaten stehen, dann sind vier Charakteristika zu erkennen, die europäische Entscheidungsfindungen derzeit erschweren:

Die Gleichzeitigkeit der Krisen

In den vergangenen fünf Jahren waren die europäischen Staaten und Institutionen vorrangig mit der Euro- bzw. Staatsschuldenkrise beschäftigt. Etliche Gipfel zu dieser Thematik dominierten die Agenda, spitzten sich teils dramatisch und fokussierten das politische wie öffentliche Interesse. Gegenwärtig halten Europa mehrere Krisen gleichzeitig in Atem. Diese seien nur kurz in Erinnerung gerufen, ohne dass auf ihre Substanz oder gar auf Lösungsmöglichkeiten an dieser Stelle eingegangen werden könnte. Gemeinsam ist ihnen jedenfalls, dass sie allesamt desintegrierende Wirkung entfalten.

Vorneweg ist die Flüchtlingskrise zu nennen. Es ist nicht nur die Anzahl der Flüchtlinge, sondern mehr noch der unterschiedliche Umgang der Nationalstaaten, der zu innereuropäischen Konfrontationen beiträgt. Spätestens seit den Anschlägen vom 13. November 2015 in Paris und dem anschließenden militärischen Engagement der Franzosen sind die Folgen des Syrienkriegs bis in die Mitte Europas zu spüren. Die Interventionen der USA, Russlands und der Türkei führen vor Augen, wie wenig kohärent und erfolgreich die bisherigen Bemühungen der europäischen Staaten in Syrien gewesen sind. Hier wie in der Flüchtlingsfrage erweist sich die Türkei als Schlüsselpartner, den es für die Suche nach gemeinsamen Lösungen zu gewinnen gilt. Zugleich wirft der türkische Umgang mit der kurdischen Bevölkerung Fragen nach der Glaubwürdigkeit europäischer Politik auf. Ebenfalls ambivalent gestaltet sich das Verhältnis zu Russland. Infolge der Besetzung der Krim und des Konflikts in der Ost-Ukraine hat die EU wirtschaftliche Sanktionen implementiert. Dennoch wird Russland zur Lösung des Syrienkonflikts gebraucht. Zugleich hat Europa kein Interesse an einer ökonomischen, sozialen und politischen Destabilisierung Russlands, das aufgrund der sinkenden Rohölpreise ohnehin enorme Einnahmeverluste zu verzeichnen hat. Daneben schwellt die Eurokrise – von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt – weiter, bis Ende 2017 entscheiden die Briten über ihren Verbleib in der Europäischen Union und die beiden umfangreichsten und gefährlichsten sicherheitspolitischen Engagements der Bundesrepublik in Mali und Afghanistan haben noch keine Erwähnung gefunden. Kurzum: Es spannt sich derzeit ein vielfältiger und interdependenter Krisen- und Konfliktbogen, der neben allen Herausforderungen im Einzelnen, eine eigene Qualität in seiner Gesamtheit entwickelt. Es besteht die Gefahr, dass sowohl die politischen Eliten als auch die politischen Abstimmungs- und Entscheidungsmechanismen angesichts der Gleichzeitigkeit der Krisen und Konflikte schlichtweg überfordert sind. Ein (scheinbarer) Ausweg aus dieser Überforderung ist die Suche nach einfachen, oft nationalen Lösungen, zumal wenn sich kein Konsens auf europäischer Ebene abzeichnet.

Geringe Problemlösungskompetenz der europäischen Institutionen

Mit Blick auf die gegenwärtigen Krisen und die Rolle der Europäischen Union gibt es eine bemerkenswerte Ambivalenz: Auf der einen Seite werden hohe Erwartungen an die EU oder allgemeiner an europäische Lösungen gerichtet. Auf der anderen Seite hat die Gemeinschaft nur begrenzte Entscheidungsbefugnisse und Ressourcen, um zur Bewältigung der Krisen beizutragen. Das Gros der Zuständigkeiten und Mittel liegt weiterhin bei den Nationalstaaten. Dies gilt erst recht im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Umso dramatischer ist es, dass jahrzehntelang erfolgreich praktizierte Standards nicht mehr eingehalten werden und europäisch, oder auch transatlantisch, harmonisierte Maßnahmen immer seltener sind. Die *Coalition of the Willing*, die noch im Irakkrieg 2003 im Zentrum der europäischen Kritik stand, stellt mittlerweile das auch für die Europäer übliche Handlungsmuster in der internationalen Sicherheitspolitik dar. Dies gilt für das französische Engagement in Syrien, aber es galt bereits für das Agieren im Libyenkrieg 2011. Zwar gibt es in den Konfliktgebieten zumeist Initiativen zur nachholenden Multilateralisierung von Aufgaben und Missionen. Die auszumachende Re-Nationalisierung der Sicherheitspolitik und der Ausbau hybrider Kooperationsstrukturen neben EU (und NATO) unterstreicht jedoch deren begrenzte Problemlösungskompetenz in diesem Bereich und ist Ausdruck des geringen Vertrauens, das ihr von den Mitgliedsstaaten geschenkt wird.

Unzureichende Legitimation

Die Defizite europäischer Politik beschränken sich nicht auf den Output-Bereich politischer Ergebnisse. Allzu oft wird vergessen und ignoriert (gerne von EU-Enthusiasten, weil der Vorwurf auf sie zurückfällt), dass europäische Lösungen auf der Input-Seite demokratischer Legitimation Defizite aufweisen. Der gegenwärtig in Europa grassierende, teils nationalistische Populismus wird gerne den wirtschaftlichen Schwierigkeiten in den meisten Mitgliedsstaaten und dem erheblichen Zuzug von Flüchtlingen zugeschrieben. Die EU fungiere als Sündenbock – teils befeuert von den nationalen Eliten, die damit von ihrem Versagen ablenken. Zwar ist diese Kritik mehr als berechtigt; dennoch gilt es zuzugestehen, dass Entscheidungen auf europäischer Ebene nicht die gleiche Legitimation aufweisen wie Entschlüsse im nationalen Rahmen. Mehrere Faktoren tragen dazu bei: So bleibt die nationale Identität bis auf weiteres der primäre Bezugs- und Solidaritätsrahmen der Bürgerinnen und Bürger. Der demokratische Input europäischer Institutionen ist demgegenüber bekanntermaßen gering. Und nicht zuletzt trägt der oftmals vermittelte Eindruck, pro-europäische Eliten setzen Integrationsschritte gegen europa-skeptische Öffentlichkeit durch, zur Infragestellung demokratischer Legitimation bei. Wird wiederholt ein solcher Eindruck vermittelt, dann ist es wenig verwunderlich, wenn Öffentlichkeiten auf der europäischen Ebene getroffene Entscheidungen anschließend ablehnen. Entsprechende Widerstände gibt es nicht nur in Großbritannien, Ungarn oder Polen. Es versteht sich von selbst, dass sich die Frage nach der demokratischen Legitimation europäischer Beschlüsse in einem sensiblen und national geprägten Bereich wie dem der Sicherheits- und Verteidigungspolitik und dem Einsatz militärischer Mittel nochmals dringlicher stellt.

Verschiedene Krisen aktivieren unterschiedliche Spannungslinien

Es sind nicht alleine die Vielschichtigkeit und Dramatik der gegenwärtigen Krisen, die europäische Lösungsansätze erschweren. Verschärfend kommt hinzu, dass sich in den derzeit zu verhandelnden Problemen die europäischen Staaten mit ihren Präferenzen in unterschiedlichen Konstellationen entgegenstehen. In der Flüchtlingskrise ist Deutschland weitgehend isoliert, was fast ein Novum in deutscher Nachkriegspolitik darstellt. Im Syrienkrieg werden Russland und die Türkei zur Konfliktbewältigung benötigt. Zugleich befürchten die osteuropäischen Partner eine Annäherung an Russland auf Kosten der Sicherheitsgarantien von NATO und EU. Im Ukraine Konflikt steht zur Debatte, ob dieser im Einvernehmen mit Russland zu bewältigen ist oder ob die Stärkung der Verteidigung der osteuropäischen NATO- und EU-Mitglieder Priorität hat. In der Euro-Krise ist hinsichtlich grundlegender Maßstäbe der Haushalts-, Finanz- und Wirtschaftspolitik nicht nur Griechenland, sondern sind auch Italien und Frankreich anderer Auffassung als Deutschland, die Niederlande und Finnland. Selbst in dem scheinbar so rationalen und anhand objektiver Kriterien zu bemessenden Feld der Wirtschafts- und Finanzpolitik gibt es unterschiedliche Wirtschafts-, Finanz- und Haushaltsverständnisse in Nord- und Südeuropa und kommen kulturelle Eigenheiten zum Tragen. Denn Staaten folgen nicht nur anhand rationaler Kalküle eigenen Interessen, sondern ihre Präferenzen wie ihre Entscheidungen sind von Werthaltungen, Normen und kollektiven Leitbildern bzw. von Narrativen, wie es im Titel des Vortrages heißt, geprägt. Wenn dies für das kalte Politikfeld der Wirtschaft und Finanzen zutrifft, dann sollte es erst recht für die heißen Kontroversen in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik gelten. Diesem Gedanken folgt das Konzept der strategischen Kulturen, mittels dessen sich grundlegende Gemeinsamkeiten und Differenzen in den sicherheits- und verteidigungspolitischen Vorstellungen der EU-Mitgliedsstaaten erfassen und einordnen sowie begründete Prognosen ableiten lassen. Angesichts der festzustellenden Re-Nationalisierungstendenzen in der EU sowie angesichts der zunehmenden Schwierigkeiten,

gemeinsame Lösungen zu finden, bietet der Strategische Kulturen-Ansatz plausible Erklärungen für das Ausbleiben europäischer Konsensfindungen.

2. Strategische Kulturen in Europa

Bevor mit Blick auf die gegenwärtige Lage die Wirkweise strategischer Kulturen verdeutlicht wird, sind einige grundlegende und einordnende Hinweise zu diesem wissenschaftlichen Konzept angezeigt: Strategische Kulturen schreiben jedem Land kulturelle Eigenheiten zu, die sicherheitspolitischen Präferenzen und Entscheidungen mit(!)bestimmen. Sie setzen den Rahmen, innerhalb dessen konkrete sicherheitspolitische Entscheidungen getroffen werden können. Dazu hebt – wie bei kulturalistischen Ansätzen üblich – der Strategische Kulturen-Ansatz die Stabilität kultureller Prägungen hervor. Kultureller Wandel ist keineswegs ausgeschlossen. So können politische Unternehmer durch aktives Werben für Programme und Inhalte zu neuen Positionen, Sichtweisen und Normen führen. Weitaus häufiger sind jedoch externe Schocks, wie Kriege, terroristische Anschläge, Konflikte, aber auch friedliche Entwicklungen, die eine Änderung strategischer Kulturen bedingen. Strategische Kulturen entstehen auf dem Hintergrund gemeinsamer Erfahrungen und deren Verarbeitung. Hieraus entwickeln sich gesellschaftlich und politisch akzeptierte Narrative darüber, was sicherheitspolitisch sinnvoll und machbar ist. Entsprechend sind (sicherheits-)politische Eliten wie die breitere Bevölkerung gleichermaßen Träger der strategischen Kultur, wobei die konkrete Ausgestaltung der Sicherheitspolitik stets als Interaktion zwischen Eliten und Bürgern zu verstehen ist. Aufbauend auf diesem Verständnis hat ein internationales Forschungsprojekt zwischen 2010 und 2013 die strategische Kulturen der EU-Mitgliedsstaaten erfasst und typologisiert. An dieser Stelle kann es nicht darum gehen, die Befunde im Detail vorzustellen und zu diskutieren. Leser mit einem solchen Interesse seien auf zwei Publikationen verwiesen, die einen ersten Überblick über die vielfältigen Ergebnisse des Forschungsprojekts bieten.¹ Entscheidend für die anstehende Diskussion sind die zentralen Befunde, die vorgestellt und auf ihre aktuelle Relevanz hin diskutiert werden. Das Forschungsprojekt hat drei Typen strategischer Kultur in Europa identifiziert. Der erste Typus von Ländern versteht Sicherheitspolitik als Manifestation seiner Staatlichkeit. Kleinere Staaten wie Malta, Luxemburg oder Portugal engagieren sich in internationalen Organisationen und Missionen, um ihre Selbständigkeit und Handlungsfähigkeit zu dokumentieren. Trotz ihrer begrenzten Fähigkeiten und Ressourcen sind sie oftmals sehr aktiv. Mit diesem Engagement wollen sie ihren Anspruch unterstreichen, sicherheitspolitisch wahrgenommen und an Entscheidungen beteiligt zu werden. Damit versuchen die Staaten dieses Typs, Entscheidungen der größeren Nationen über ihre Köpfe hinweg zu verhindern. Am anderen Ende des Spektrums strategischer Kulturen befinden sich die Länder, die einen ausgeprägten sicherheitspolitischen Gestaltungswillen an den Tag legen und sich als Leader in diesem Politikbereich verstehen. Staaten wie Großbritannien und Frankreich, aber auch Polen und Schweden, bestimmen mit eigenen Ansichten und Absichten die außenpolitische Agenda, dominieren internationale Organisationen und führen multinationale Missionen an. Diese Staaten nutzen Streitkräfte aktiv, um ihre Staatlichkeit zu schützen und ihre Interessen international zu projizieren.

¹ Biehl, Heiko/Rüdiger Fiebig/Bastian Giegerich/Jörg Jacobs/Alexandra Jonas (2011): Strategische Kulturen in Europa. Die Bürger Europas und ihre Streitkräfte. Forschungsbericht 96. Strausberg: Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr.

Biehl, Heiko/Giegerich, Bastian/Jonas, Alexandra (Hrsg.) (2013): Strategic Cultures in Europe. Security and Defence Policies Across the Continent. Wiesbaden: Springer VS.

Deutschland gehört – wie die meisten Mitgliedsstaaten der EU – zur dritten Kategorie strategischer Kulturen: Zu denjenigen, die Sicherheits- und Verteidigungspolitik in erster Linie als Teamplay begreifen. Länder dieses Typs engagieren sich sicherheitspolitisch vor allem in und für internationale Organisationen. Ihnen geht es darum, Zusammenschlüsse und Kooperationen zu stärken, um internationale Stabilität und Ordnung zu ermöglichen. Militärische Engagements erfolgen nicht im Alleingang, zumal die Staaten dieses Typs kaum die Initiative zu militärischen Missionen ergreifen. Sie sehen vielmehr in der europäischen und transatlantischen Kooperation und Zusammenarbeit einen Wert an sich. Zuweilen engagieren sie sich entsprechend, auch wenn kein unmittelbares nationales Interesse vorliegt. Wie selten zuvor verdeutlichte der Syrienkonflikt, dass die deutsche strategische Kultur geprägt ist von der Verpflichtung, Partnern beizustehen. So und nur so ist das Bundeswehrengagement dort begründet worden. War zuvor bei den Missionen im Kosovo und in Afghanistan noch versucht worden, den Einsatz militärischer Mittel aus der Sache heraus zu legitimieren – aufgrund einer humanitären Katastrophe oder als Verteidigung Deutschlands am Hindukusch – so galt es beim Syrieneinsatz, Frankreich beizustehen. Den bereits wirkmächtigen Spaltungen in Europa sollte nicht noch eine weitere hinzugefügt werden. Dabei spielten die Erfahrungen des Libyenkrieges 2011 hinein: Deutschland sollte nicht wieder gegen seine westlichen Partner stehen.

Blickt man auf die Entscheidungen zu den Bundeswehrengagements seit 1990, dann wird deutlich, dass diese durch die zwei zentralen Charakteristika der strategischen Kultur der Bundesrepublik geprägt sind, die bis 1990 oftmals zusammen gingen und seitdem zumeist im Widerspruch stehen: Einerseits „Nie wieder Krieg“ in Form der verbreiteten Vorbehalte gegen militärische Gewalt (außer zur Verteidigung) und andererseits „Nie wieder alleine“. Deutschland will zuverlässiger Partner der westlichen Verbündeten, insbesondere Frankreichs, sein. Die jeweiligen Einsatzentscheidungen können stets als Kompromiss zwischen beiden Ansprüchen verstanden werden, der sich nicht zuletzt in Mandatsausgestaltung niederschlägt.

Die Wirkweisen strategischer Kulturen entfalten sich in den gegenwärtigen Krisen nicht nur mit Blick auf Deutschland. Die europäischen Staaten insgesamt folgen in ihren (Sicherheits-)Politiken unterschiedlichen Prämissen, Grundsätzen und Logiken. Gerade unter hohem Entscheidungsdruck, angesichts innenpolitischer Widerstände und bei knappen Ressourcen kommen die kulturellen Prägungen zum Tragen. Wenn derzeit jedoch vor allem kulturelle und nationale Prägungen das sicherheitspolitische Handeln dominieren, kann es nicht verwundern, weshalb es trotz gemeinsamer Interessen so schwer fällt, gesamteuropäische Maßnahmen zu ergreifen.

3. Versuch eines Ausblicks für die deutsche und europäische Sicherheitspolitik

Noch vor wenigen Monaten sah es so aus, als würde nach dem Ende der Afghanistanmission und im Zuge des Ukraine Konflikts die Bündnis-Verteidigung, in den Fokus europäischer und vor allem deutscher Sicherheitspolitik rücken. Deutschland gerierte sich fast schon als Beistandsmacht osteuropäischer Partner und zugleich als Ansprechpartner Russlands. Am deutlichsten in den Verhandlungen in Minsk, wo Frankreich an die deutsche Seite treten musste, um Deutschland nicht allzu sehr als europäische Führungsmacht erscheinen zu lassen. Mit dem Bundeswehreinsatz in Syrien ist die Notwendigkeit verbunden, Frankreich beizustehen. Damit sind aber auch wieder Interventionsszenarien – und diesmal sogar entlang eines russischen Engagements – zurück auf der Agenda.

Die Vielschichtigkeit der gegenwärtigen Krisen fördert einen Rückfall in nationale Denkweisen und kulturelle Muster. Das Ergebnis sind sub-europäische Allianzen, die wenig dazu angetan sind, gesamteuropäische Lösungen zu finden. Themen- und politikfeldabhängig finden vielmehr unterschiedliche Allianzen zusammen. Die strategischen Kulturen der europäischen Staaten haben sich im Zuge der Krisen nicht grundlegend geändert. Vielmehr sind sie geeignet, das unterschiedliche Verhalten europäischer Staaten in den Krisen zu erklären. Am offensichtlichsten ist dies in Ost-Europa, wo eine Bedrohung durch Russland bereits vor der Besetzung der Krim und dem Konflikt in der Ukraine wahrgenommen wurde. Aber auch das Agieren der westeuropäischen Staaten, erinnert sei an Deutschland und Frankreich, entspricht den Mustern, die die strategischen Kulturen nahelegen.

Aufs Ganze gesehen ist mithin eine eher nüchterne bis skeptische Sicht angebracht: Der Titel der Veranstaltung verheißt noch ein „Europa als Friedensmacht“. Doch Europa ist derzeit nicht einmal ein einheitlicher Akteur. Angesichts der derzeitigen Gemengelage sind keine Integrationsschübe zu erwarten. Ziel muss daher ein scheinbar bescheideneres, aber eminent wichtiges Bestreben sein, nämlich den „Frieden in Europa“ zu erhalten.

Dr. Heiko Biehl, Leiter des Forschungsbereichs Militärsoziologie am Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr, Potsdam