

Transatlantische Streicheleinheiten, an der Macht klebende Tyrannen und nukleare Geisterfahrer – Ein Bericht von der 49. Münchner Sicherheitskonferenz

Adrian Oroz

1 Einleitung – Die „Oscars for security policy wonks“

Vor vier Jahren, wenige Tage nach der Amtseinführung von US-Präsident Barack Obama Ende Januar 2009, war US-Vizepräsident Joseph Biden zur Münchner Sicherheitskonferenz gereist, um die neuen Leitlinien der amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik vorzustellen. Seine seither viel zitierte Rede verkündete unter anderem einen „Reset“ in den Beziehungen zu Russland und eine diplomatische Neuausrichtung der US-Außenpolitik. Nach der Wiederwahl von Präsident Obama war man dementsprechend gespannt auf den erneuten Auftritt Bidens in München: Welche Botschaft würde der US-Vizepräsident für die Europäer zu Beginn der zweiten Amtszeit der Obama-Regierung bereithalten?

Die 49. Sicherheitskonferenz hätte also ganz im Zeichen der transatlantischen und euroatlantischen Beziehungen stehen können, die nach wie vor das Herzstück der Sicherheitskonferenz darstellen. Doch der Konferenzvorsitzende Wolfgang Ischinger kann sich inzwischen fast darauf verlassen, dass ihm die internationale sicherheitspolitische Lage pünktlich zur Konferenz eine Überraschung präsentiert. 2011 begann wenige Tage vor der Konferenz die ägyptische Revolution. 2012 fanden am Konferenzwochenende in München selbst die diplomatischen Bemühungen um eine Sicherheitsratsresolution zum Konflikt in Syrien ihren Höhepunkt. 2013 schließlich spitzte sich im Vorfeld der Konferenz nicht nur die Syrienkrise dramatisch zu. Auch die französische Intervention in Mali Mitte Januar warf zahlreiche akute Fragen auf, ebenso wie der weitere Fortschritt des iranischen Nuklearprogramms.

Krisen dominierten also die drei Tage im Tagungshotel Bayerischer Hof. Doch die Sicherheitskonferenz müsse auch immer ein Forum sein, das über das Tagesgeschäft hinaus auf die Herausforderungen der Zukunft blickt, betonten sowohl Ischinger als auch

Online publiziert: 30.04.2013

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2013

A. Oroz (✉)

Stiftung Münchner Sicherheitskonferenz,
Prinzregentenstraße 7, 80538 München, Deutschland
E-Mail: oroz@securityconference.de

Bundesverteidigungsminister Thomas de Maizière zur Eröffnung der Konferenz. In der Tat standen eine Vielzahl solcher Themen auf der Agenda, etwa die Zukunft der Schutzverantwortung (*responsibility to protect*), Cybersicherheit, die Europäisierung der Verteidigungspolitik, die Weiterentwicklung von Mechanismen und Institutionen der *global governance*, die Auswirkungen einer sich radikal verändernden globalen Energielandschaft auf die Geopolitik sowie die Bedeutung sozialer Medien für die Diplomatie.

Dass die 49. Sicherheitskonferenz mehr war als nur eine gemeinsame Vergegenwärtigung und Analyse der Herausforderungen, lag erneut an einer der großen Stärken der Konferenz: Die „Oscars for security policy wonks“, wie sie der amerikanische NATO-Botschafter Ivo Daalder unlängst nannte, bieten mit ihrer Dichte an EntscheidungsträgerInnen einzigartige Möglichkeiten des Austauschs – auf dem Podium wie hinter verschlossenen Türen. „Die Münchner Sicherheitskonferenz hat sich wiederum als Bühne für den internationalen Meinungs austausch bewährt“, urteilte der ehemalige deutsche Außenminister Hans-Dietrich Genscher nach Ende der Konferenz. „Die Signale, die zwischen Washington und Teheran ausgetauscht wurden, sind der Beachtung wert. Was sie in der Sache bedeuten, kann sich bei gutem Willen beider Seiten sehr bald zeigen“ (Genscher 2013).

2 Gesprächsangebot an die „Geisterfahrer“ – Der Disput um das iranische Nuklearprogramm

2013 sei nun tatsächlich *das* Jahr der Entscheidung hinsichtlich des iranischen Nuklearprogramms, argumentieren viele BeobachterInnen und beteiligte Akteure seit einigen Monaten. Dieser Refrain wiederholt sich zwar schon seit einigen Jahren für das jeweils folgende Jahr. Aber niemand wird bestreiten können, dass die Zeit, um mit einer Verhandlungslösung sowohl eine militärische Auseinandersetzung als auch einen nuklear bewaffneten Iran zu verhindern, immer knapper wird.

Wie unter einem Brennglas machten die Debatten in München und die darauffolgenden Tage deutlich, wie schwierig der Weg zu einer solchen Lösung sein wird: Kleine positive Zeichen werden unmittelbar konterkariert, ermutigende Entwicklungen erweisen sich als Illusion. US-Vizepräsident Joe Biden wiederholte die etablierte Haltung der Obama-Administration: „[O]ur policy is not containment – it is not containment. It is to prevent Iran from acquiring a nuclear weapon. [...] There is still time, there is still space for diplomacy. [...] The ball is in the government of Iran’s court.“ Und er betonte in einer öffentlich in dieser Form nicht gekannten Deutlichkeit, dass die USA zu bilateralen Verhandlungen mit dem Iran bereit sind – „when the Iranian leadership, Supreme Leader, is serious. We have made it clear at the outset that [...] we would be prepared to meet bilaterally with the Iranian leadership. [...] That offer stands, but it must be real and tangible [...]. We are not just prepared to do it for the exercise“.¹

Der iranische Außenminister Ali Akbar Salehi entgegnete, dass er die „recent overtures“ durch die US-Regierung positiv bewerte, und dass auch der Iran zu bilateralen

1 Soweit nicht anders vermerkt, basieren die Zitate der Konferenz auf den veröffentlichten Redetexten oder auf eigener Transkription.

Gesprächen bereit sei – aber nur unter bestimmten Bedingungen. Unter anderem müssten die USA ihre „threatening rhetoric“ einstellen. Solche Verhandlungen müssten „on equal footing“ und mit „authentic intentions“ stattfinden – „we have decided not to be the lackey of a superpower any more“. Die Kombination aus Drohungen und Verhandlungsangeboten werde zu nichts führen. Die Interpretation, wann diese Bedingungen gegeben sind, ist freilich hochsubjektiv. Salehis Formulierungen bieten damit einen idealen Rahmen, auf Zeit zu spielen und das Atomprogramm weiter voranzutreiben. Der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses im Bundestag, Ruprecht Polenz, fand in einer erregten Debatte mit Salehi eine prägnante Formulierung: Der Iran verhalte sich „wie ein nuklearpolitischer Geisterfahrer“ auf der Autobahn, der sich wundere, warum alle anderen Länder in die entgegengesetzte Richtung fahren.

Die Stimmung in München war entsprechend zwiespältig. Den TeilnehmerInnen war bewusst, dass sie durchaus Neues gehört hatten. Etliche Fachleute sind überzeugt, dass allein direkte US-iranische Verhandlungen einen Durchbruch bringen können – jede Bewegung in diese Richtung ist also willkommen. Dennoch hinterließen die Auftritte von Biden und Salehi eher den starken Eindruck, dass es sehr unwahrscheinlich ist, dass sich die beiden Regierungen mit einer substanziellen Agenda an einen Tisch setzen – geschweige denn, einen Kompromiss finden – werden. Nur wenige Tage nach der Sicherheitskonferenz schließlich schien Revolutionsführer Ajatollah Ali Khamenei, ohne dessen Zustimmung es keinen Kompromiss geben wird, die Entwicklungen von München völlig beiseite zu wischen: „The U.S. is pointing a gun at Iran and wants us to talk to them. The Iranian nation will not be intimidated by these actions [...]. Direct talks will not solve any problems“ (zit. n. Sanger 2013). Andererseits stellten Khameneis Äußerungen auch keine allzu große Überraschung dar – und sind bei genauer Betrachtung denen Salehis auf der Sicherheitskonferenz ähnlich. Die Frage aber bleibt: Wie soll eine Situation für Verhandlungen überhaupt aussehen, die aus Sicht der USA den Druck auf den Iran hoch genug hält, aus iranischer Sicht aber nicht mehr als Drohkulisse ausgelegt wird?

Graham Allison, dessen *Essence of Decision* als das Standardwerk zur Kubakrise gilt, nannte den Disput um das iranische Nuklearprogramm schon vor einigen Jahren „a slow motion Cuban Missile Crisis“ (Allison 2006). Die Position, dass sich diese Zeitlupe auch noch weiter verlangsamen lässt, vertrat Vali Nasr, Dean der School of Advanced International Studies an der Johns Hopkins University: 2013 sei ganz und gar nicht das entscheidende Jahr – „the next four years will look a lot like the last four.“ Eine Mehrheitsmeinung besaß Nasr damit nicht. Ruprecht Polenz schon eher: „Wir haben eine Möglichkeit“, mahnte er Salehi mit Blick auf Bidens Angebot, „und ich hoffe, Sie ergreifen sie.“

3 „Waiting from Behind“ – Der Syrienkonflikt und die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft

„A rare sign of diplomatic progress“ hinsichtlich des Konflikts in Syrien machte der britische *Guardian* auf der Sicherheitskonferenz aus (Borger 2013). Schließlich war der Anführer der syrischen Oppositionskoalition, Ahmad Moaz al-Khatib, am Rande der Konferenz erstmals mit den Außenministern Russlands und Irans sowie mit US-Vize-

präsident Biden zusammengetroffen. Doch insgesamt herrschte auch in München eher Fatalismus, was die Zukunft Syriens angeht. Mitte Februar übersteigt die Zahl der Opfer bereits 70.000 Menschen. Die Regierung fliegt Luftangriffe gegen die größten Städte ihres eigenen Landes. Die ethnischen und religiösen Konfliktlinien verhärteten sich immer weiter, die destabilisierende Wirkung des Konflikts auf die gesamte Region nimmt weiter zu, ebenso wie eine Radikalisierung der KämpferInnen und der Einfluss dschihadistischer Gruppen in der Opposition. Der UN-Sondergesandte Lakhdar Brahimi, der schon Ende Januar den Mitgliedern des UN-Sicherheitsrates einen hochpessimistischen Bericht gegeben hatte, sagte in München: „I am much more conscious of the difficulties, of the country being broken down day after day, than I am of a solution.“ US-Senator John McCain ergänzte: „The conflict is breeding a whole new generation of extremists.“

Der türkische Außenminister Ahmet Davutoğlu war nicht der Einzige, der in München die Parallele zu Bosnien Mitte der 1990er Jahre zog: „The international community is watching like it watched in Bosnia and Herzegovina.“ So, wie sich der UN-Generalsekretär in Srebrenica entschuldigt hat, werde sich einer seiner Nachfolger bei den Bewohnern von Homs und Aleppo für die internationale Untätigkeit entschuldigen müssen. Ohne Mandat des UN-Sicherheitsrats werde aber auch die Türkei nicht handeln, machte Davutoğlu deutlich. Was er nicht erwähnte: Anders als in Bosnien und Libyen gibt es in Syrien (noch) kein „Srebrenica“ und kein drohendes „Bengasi“ (vgl. Volker 2012), das den internationalen Handlungsdruck massiv erhöhen könnte.

Angesichts der russischen Blockade ist auf absehbare Zeit jedenfalls nicht mit einer Resolution des Sicherheitsrats zu rechnen. Russland unterstützt Assad weiterhin mit Waffenlieferungen und lehnt ein Embargo ab. Außenminister Sergei Lawrow wich in München keinen Millimeter von der etablierten russischen Position und sagte, für ihn seien die Rufe nach einem Abdanken Assads „the single biggest reason for the continuation of the tragedy in Syria.“ Der iranische Außenminister Salehi betonte im Hinblick auf die Unterstützung seines Regimes für Assad, es werde sich noch zeigen, wer in diesem Kampf tatsächlich auf der richtigen Seite der Geschichte stehe.

Auch von den USA ist keine baldige Kursänderung zu erwarten. Joe Biden wiederholte zwar das alte Mantra, dass Assad alle Legitimität verloren habe: „President Assad, a tyrant, hell-bent on clinging to power, is no longer fit to lead the Syrian people and he must go.“

Das Weiße Haus scheint sich aber damit abgefunden – und entsprechend eingerichtet – zu haben, dass die amerikanische Rolle eher beschränkt sein wird. Ende Januar gab Präsident Obama der *New Republic* ein bezeichnendes Interview, in dem er die Grenzen amerikanischen Handelns betonte: „And as I wrestle with those decisions, I am more mindful probably than most of not only our incredible strengths and capabilities, but also our limitations. In a situation like Syria, I have to ask, can we make a difference in that situation?“ (Obama in Foer und Hughes 2013). In seiner *State of the Union*-Rede im Februar waren die Formulierungen zu Syrien betont zurückhaltend gewählt. Und in seiner Inaugurationsrede lautete die Schlüsselzeile zur Sicherheitspolitik „A decade of war is now ending“ (Obama 2013, 21. Jan.). Mit anderen Worten: Obama beendet nicht die Kriege in Irak und Afghanistan, um in Syrien eine Intervention mit ungewissem Ausgang anzustoßen – so sehr sie moralisch und strategisch auch geboten sein mag. Erst einmal steht „nation building at home“ auf der Agenda.

Einen nahezu resignierten Eindruck ob dieser Zurückhaltung seiner Regierung machte Senator John McCain. Mit leiser Stimme, aber in der Sache knallhart, las er Obamas nationalem Sicherheitsteam die Leviten. Auf die Frage, wie man einen Weg aus der gegenwärtigen Sackgasse finden könne, antwortete er nur: „American leadership.“ Wenn die amerikanische Rolle beim Libyeneinsatz „leading from behind“ war, dann sei sie in Syrien „waiting from behind“. Assad habe offensichtlich Obamas rote Linie beim Einsatz von Chemiewaffen als grünes Licht für alle anderen Schandtaten verstanden. „We should be ashamed, we do next to nothing. [...] I have not met a single U.S. government official who thinks our current policy will succeed. [...] The fact is: There are options.“

Freilich ist bislang niemand bereit, die von McCain genannten Optionen – etwa die Errichtung und Durchsetzung einer de facto-Flugverbotszone über dem Norden Syriens – ernsthaft zu verfolgen. Und auch eine Unterstützung der Opposition mit Waffenlieferungen lehnt das Weiße Haus weiter ab – obwohl, wie kurz nach der Sicherheitskonferenz bekannt wurde, nicht nur das State Department, sondern auch die CIA, der Verteidigungsminister und die Spitze der Armee im vergangenen Jahr für eine solche Strategie plädierten (Rogin 2013).

Sollten sich die Kräfteverhältnisse zwischen Regime und Opposition nicht signifikant verändern, bleiben im Wesentlichen vorerst zwei Szenarien: ein Konflikt, der sich noch über viele Monate, oder gar Jahre, hinzieht, oder eine wie auch immer geartete Verhandlungslösung. Letztere wird es kaum geben, solange nicht einmal über das Schicksal von Assad Einigkeit besteht. Ahmad Moaz al-Khatib erneuerte in München zwar seine unter der Opposition hochumstrittene Bereitschaft, unter bestimmten Bedingungen zu verhandeln. Andererseits ist es, wie Davutoğlu zu bedenken gab, „easy to say now [that the] opposition should sit down with the regime, after 60,000 deaths. [...] Someone should be [held] responsible for all the killing.“

Ohne Zweifel gibt es sowohl gute Argumente für (vgl. Hamid 2013) als auch gegen eine militärische Intervention in Syrien (vgl. Lynch 2013). Genauso wenig aber kann Zweifel daran bestehen, dass Ahmad Moaz al-Khatib Recht hatte, als er dem Plenum in München zurief: „The international community is not dealing in an ethical way with these massacres.“

Die Frage nach der Verantwortung der internationalen Gemeinschaft in Syrien war auch einer der Schwerpunkte einer „Breakout Session“ zur Schutzverantwortung (*responsibility to protect*), die erstmals in München auf der Agenda stand. Der Tenor: Die Norm sei wichtig und werde bleiben, sie werde aber häufig zu sehr auf die Interventionsfrage beschränkt. Die Bedeutung der präventiven Komponente stellte etwa die ruandische Außenministerin, Louise Mushikiwabo, heraus. An diesem Punkt werde über Erfolg und Misserfolg der Schutzverantwortung entschieden. Der kanadische Außenminister Peter MacKay betonte, wohl auch mit Blick auf Syrien: „We must be careful of unintended consequences. We must not oversimplify intervention.“ Er denke besonders an die „responsibility to prevent“ und die „responsibility to rebuild [...] to follow through on our action.“ Den Leidtragenden in Syrien wird das allerdings nicht mehr helfen.

4 Star „TAFTA“ und transatlantische Treueschwüre

„Irgendwie hat man auf beiden Seiten des Atlantiks das Gefühl, man müsse sich gegenseitig seiner Liebe vergewissern. Woher kommt diese Unsicherheit?“, hatte Wolfgang Ischinger in einem Artikel zu Konferenzbeginn gefragt (Ischinger 2013). In der Tat kommt kaum eine Ansprache US-amerikanischer FachpolitikerInnen in den letzten gut zwölf Monaten ohne eine Erneuerung der Botschaft aus, wie wichtig Europa nach wie vor für Amerika sei.

Kurz nach Verkündung des US-„pivot“ in den pazifischen Raum Ende 2011 waren im Februar 2012 erstmals die Spitzen von Pentagon und State Department, damals Leon Panetta und Hillary Clinton, gemeinsam nach München gereist, um die europäische Seele zu streicheln. Clinton sagte damals: „I have heard all the talk about where Europe fits in to America’s global outlook. I have heard some of the doubts expressed. But the reality couldn’t be clearer. Europe is and remains America’s partner of first resort.“ Und in einer Grundsatzrede im vergangenen November betonte sie: „Our pivot to Asia is not a pivot away from Europe. On the contrary, we want Europe to engage more in Asia along with us [...], as a focus of common strategic engagement“ (Clinton 2012).

Auch Joe Biden hatte in diesem Jahr Streicheleinheiten für Europa im Gepäck:

[I]t’s hard to imagine a single threat or a single opportunity that cannot be addressed more effectively if we do so together. Simply put, President Obama and I continue to believe that Europe is the cornerstone of our engagement with the rest of the world and is the catalyst for our global cooperation. It’s that basic. Nothing has changed.

So gerne die in München versammelten europäischen Außen- und VerteidigungsministerInnen die Treueschwüre hörten – die Unsicherheit, ob Europa nicht doch langsam aus dem US-amerikanischen Blickfeld verschwindet, bleibt. Und Ersatz für zukünftige gemeinsame Projekte und für eine substanzielle Stärkung der transatlantischen Sicherheitsgemeinschaft sind die Reden auch nicht. Interessanterweise standen in München bei der Debatte solcher Projekte weniger der Entwurf einer gemeinsamen Asienpolitik oder die Weiterentwicklung der NATO im Mittelpunkt. Der transatlantische Star der Konferenz war eindeutig „TAFTA“, die transatlantische Freihandelszone.

In seiner *State of the Union*-Rede zehn Tage nach Ende der Sicherheitskonferenz gab schließlich Präsident Obama den Startschuss für die Verhandlungen: „I am announcing that we will launch talks on a comprehensive Transatlantic Trade and Investment Partnership with the European Union“ (Obama 2013, 12. Feb.).

Ob am Ende die Zeit tatsächlich „reif für einen gemeinsamen transatlantischen Binnenmarkt“ ist, wie Bundesaußenminister Guido Westerwelle in München sagte, wird sich zeigen. Auch mit einem weniger ambitionierten Abkommen aber bliebe die Logik des Projektes bestechend: Nicht nur sind wichtige Impulse für die wirtschaftliche Entwicklung in beiden Volkswirtschaften zu erhoffen (European Commission 2013). Zugleich könnten die USA und die EU zentrale globale Handelsregeln setzen (Brummer und Kempe 2013). In jedem Fall wäre das Projekt

ein wichtiger Baustein für die Zukunft der liberalen internationalen Ordnung, auf der unsere Sicherheit und unser Wohlstand beruhen. [...] Ein transatlantisches Abkommen, das nicht nur Handelsfragen, sondern Investitionen, Dienstleistungen, Normen und Standards umfasst, wäre ein überzeugender Beitrag für die Selbstbehauptung Europas und Amerikas in der Globalisierung,

betonte Westerwelle in München.

So ist die Einrichtung einer transatlantischen Freihandelszone womöglich das wichtigste transatlantische Thema der kommenden zwei oder drei Jahre. Viel länger werden die Verhandlungen auch nicht andauern dürfen – „we should try to do it on one tank of gas and avoid protracted rounds of negotiations“, wie US-Vizepräsident Biden sagte. Dass dieser Tank leer sein könnte, bevor es zu einer Einigung kommt, ist freilich allen bewusst (The Economist 2013).

5 „Leadership, long-term commitment, and courage“ – Europäische Verteidigung

So wichtig eine „wirtschaftliche NATO“ (Ignatius 2012) für die transatlantischen Beziehungen wäre, sie würde mangelnde Fortschritte in der Sicherheitszusammenarbeit keinesfalls kompensieren. NATO-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen, der 2011 in München mit der Vorstellung der *Smart Defense*-Initiative einen wichtigen Impuls für europäische und transatlantische Sicherheitskooperation geliefert hatte, formulierte ein ambitioniertes Ziel: „I would like to see us moving towards the day when no single ally provides more than 50 per cent of certain critical capabilities.“ Sein nachgeschobenes „This will require European allies to do more“ war, milde formuliert, eine Untertreibung.

Europäische Verteidigungsbudgets sind in den letzten Jahren massiv gekürzt worden, die Anforderungen steigen, zentrale militärische Fähigkeiten sind Mangelware. Hinzu kommt, dass sich Europa darauf einstellen muss, in Zukunft selbstständiger, ohne eine automatische amerikanische Führungsrolle, in der europäischen Nachbarschaft zu operieren. Schon die Libyen-Intervention 2011 machte deutlich, wie groß der Mangel an kritischen Fähigkeiten ist. Und auch die Diskussion um ungenügende Unterstützung Frankreichs in Mali illustrierte die europäische Schwäche. Das Thema Mali kam auf der Sicherheitskonferenz leider etwas zu kurz, da das französische Kabinett aufgrund einer Reise von Präsident Hollande nach Mali just am Konferenzwochenende gebunden war.

Die einzig sinnvolle Antwort auf die Herausforderungen im Verteidigungssektor kann aus Sicht vieler nur *Pooling & Sharing* lauten, die Zusammenlegung und gemeinsame Nutzung von militärischen Fähigkeiten in Europa. Wie weit und wie tief diese Zusammenlegung gehen kann und gehen soll, ist indes sehr umstritten. Bundesverteidigungsminister Thomas de Maizière, dessen Zurückhaltung bei diesem Thema kein Geheimnis ist, sprach sich in München für eine „Strategie des entschlossenen Pragmatismus“ aus und nannte explizit die Bereiche „Aufklärung aus der Luft, Lufttransport, Luftbetankung, wichtige Teile der Logistik und der Ausbildung.“ Zugleich erteilte er aber der Vision einer europäischen Armee eine Absage. Die niederländische Verteidigungsministerin Jeanine Hennis-Plasschaert hingegen plädierte für großes Denken – „what we do need is leadership, long-term commitment, and courage“ – bis zu einem neuen Souveränitäts-

verständnis: „[T]he question we have to ask ourselves is should we really fear the loss of sovereignty? Or should we define the concept of sovereignty in a less traditional way?“

Pooling & Sharing und *Smart Defense* dürften aber keinesfalls als Alibi für weitere Kürzungen dienen, mahnte General Jean-Paul Paloméros, der Supreme Allied Commander Transformation der NATO. Schließlich, fügte EU-Kommissar Michel Barnier hinzu, sei Voraussetzung für *Pooling & Sharing* „that there is indeed something to pool and share – and this is less and less the case.“ Im Dezember 2013 wird sich der Europäische Rat erstmals seit langem ausführlich mit Sicherheits- und Verteidigungsfragen beschäftigen. Es bleibt zu hoffen, dass dort nicht nur die strategische Debatte vorangebracht wird, sondern bis dahin auch weitere konkrete Projekte spruchreif geworden sind. Die Münchner Sicherheitskonferenz wird übrigens – im Rahmen der neuen Initiative The Future of European Defence Summit – der europäischen Verteidigungspolitik in den kommenden Monaten verstärkt Aufmerksamkeit schenken.

Dass auch die USA inzwischen keine Sorge mehr haben, dass ein auch in der Sicherheitspolitik stärker integriertes Europa die transatlantischen Bande schwächen könnte, stellte Joe Biden klar: „[A] strong and capable Europe is profoundly in America’s interest, and I might add, presumptuously, the world’s interest.“

Eine zentrale Voraussetzung für eine sicherheitspolitische Weiterentwicklung Europas wird sein, dass Europa die institutionellen Schwächen der Union, die sich in den letzten drei Jahren offenbart haben, weiter beseitigt. Nach Meinung vieler KonferenzteilnehmerInnen ist man dabei auf einem guten Weg: „Wir haben in den Jahren der Eurokrise eine Menge erreicht“, formulierte Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble die Position der Bundesregierung in einem Panel zum Konferenzaufakt. „[W]ir stehen sehr viel besser da als zu Beginn des vergangenen Jahres.“

6 „Nowhere near a truly collective Euro-Atlantic architecture“ – Der Westen und Russland

Wenig erfreuliche Nachrichten gab es zum russisch-amerikanischen Verhältnis. 2009 hatte Biden in München verkündet: „[I]t’s time to press the reset button and to revisit the many areas where we can and should be working together with Russia.“ Die folgende Verbesserung der Beziehungen führte u. a. zum wichtigsten Abrüstungsvertrag der vergangenen beiden Jahrzehnte, dem New START-Vertrag, der 2011 am Rande der Sicherheitskonferenz in Kraft trat. Seitdem aber haben sich die Beziehungen kontinuierlich verschlechtert – zu den Gründen gehören Unstimmigkeiten über die Raketenabwehr, Libyen, Syrien und innenpolitische Entwicklungen in Russland.

So war es keine Überraschung, dass der US-Vizepräsident keinen öffentlichkeitswirksamen „Reset“ des „Reset“ mit nach München brachte, sondern abgewogene Worte:

These differences [with Russia] are real. But we continue to see opportunities for the United States and Russia to partner in ways that advance our mutual security interest and the interest of the international community.

Diese Position wiederholte auch der russische Außenminister Lawrow:

Deep down, I agree with today's words of Joe Biden. [...] We really have a very vast and positive agenda, but in the relations between such major states the opposing views and discrepancies, sometimes serious ones, are inevitably retained.

Lawrow betonte aber auch insbesondere russische Kritik an den NATO-Staaten:

[W]e all have to admit that not in word but in deed we are still nowhere near the truly collective Euro-Atlantic architecture. [...] Still present is a tendency of building relations on military-political affairs in Europe not on the base of principles proclaimed in OSCE and NRC, but by advancing NATO-centric security structure as a single option.

Ob diese Analyse gerechtfertigt ist oder nicht – die Entwicklung einer veritablen Euro-Atlantischen Sicherheitsgemeinschaft, wie sie beispielsweise die EASI-Kommission entworfen hat (EASI 2012), wird noch einige Zeit auf sich warten lassen.

7 „No One's World?“ – *Global Governance* und Geopolitik nach der *Shale-Revolution*

„G Zero world“ (Bremmer 2012), „No One's World“ (Kupchan 2012), „The Rise of the Rest“ (Zakaria 2008) – in den vergangenen Monaten und Jahren hat es nicht an Versuchen gemangelt, eine sich wandelnde internationale Ordnung in eine prägnante Formel zu fassen. Implizit mitgefragt wird stets, ob sich die USA, oder der Westen insgesamt, denn nun im Niedergang befinden oder nicht. Analysen eines „American decline“ beruhen zwar häufig auf fragwürdigen Annahmen und Maßstäben. Und Thomas de Maizière hatte nicht unrecht, als er es in München „intellektuelle Hochstapelei“ nannte, das „21. Jahrhundert schon jetzt als das asiatische oder das pazifische auszurufen.“ Andererseits sind sich die meisten Studien nicht ohne Grund einig, dass die Welt multipolarer, die internationale Ordnung komplexer und *global governance* und internationale Regelung immer komplizierter werden wird.

Erstmals fand auf der Sicherheitskonferenz ein Panel statt, auf dem ausschließlich RegierungsvertreterInnen aus außereuropäischen Nicht-NATO-Ländern (Brasilien, China, Indien, Singapur) über diese Entwicklungen debattierten. Sie nutzen die Gelegenheit für klare Worte. Indiens nationaler Sicherheitsberater Shivshankar Menon störte sich schon am „despektierlichen“ Begriff „emerging powers“. Bestenfalls seien Indien und andere Länder „re-emerging powers“, die die „historische Norm“ wiederherstellten. Dabei hätten sein Land, und andere auch, durchaus von der gegenwärtigen internationalen Ordnung profitiert: „Emerging powers have been among the biggest beneficiaries of many aspects of the present order.“

Den gegenwärtigen Zustand von *global governance* kritisierte Menon dennoch scharf: „*Global governance* would be a good idea, but there is no imminent sign of it breaking out.“ In vielen Bereichen glänze *global governance* durch Abwesenheit. Brasiliens Außenminister Antonio de Aguiar Patriota fügte hinzu: „The fact that the G7/G8 continue

to meet is a curiosity in itself“ – von der mangelnden Legitimität des UN-Sicherheitsrats einmal ganz abgesehen. Die Diskutanten betonten Beispiele neuer Zusammenarbeit jenseits der traditionellen Foren und Institutionen – etwa in der Süd-Süd-Kooperation oder im Rahmen der BRICS-Staaten.

Neben einigen interessanten Beispielen und Formulierungen machte diese Diskussion erneut deutlich, dass es wenig Hoffnung auf große, konsensfähige Fortschritte bei der Entwicklung der internationalen Ordnung gibt. Der viel beachtete letzte Report des US-amerikanischen National Intelligence Council, *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, fasste die Herausforderung einer vielschichtigen und fragmentierten Ordnung (*governance gap*) schön zusammen: „The lack of consensus between and among established and emerging powers suggests that multilateral governance to 2030 will be limited at best. The chronic deficit probably will reinforce the trend toward fragmentation“ (National Intelligence Council 2012, S. vii).

Dieses Defizit wird vermutlich noch weiter verstärkt durch eine zunehmend introspektive USA und ein Europa im Selbstgespräch. Dennoch besteht die Hoffnung, dass die wichtigsten Akteure verstehen, dass die neue Ordnung aufgrund der großen Interdependenzen eben kein Nullsummenspiel darstellt. Oder, wie Sicherheitsberater Menon sagte: „Self-interest alone should ensure that friction is minimized.“

Eine wichtige tröstende Nachricht für all jene, die eine aktive und zentrale Rolle der USA in der internationalen Ordnung als essentiell ansehen, hielt die Konferenz auch bereit: Die derzeitigen Veränderungen in der globalen Energielandschaft, laut Autor und Energieexperte Daniel Yergin „the energy revolution of the 21st century“, geben den USA mit ihren massiven „unkonventionellen“ (*shale*) Gas- und Ölvorkommen ein unverhofftes Geschenk. Erst seit wenigen Jahren können mit neuen Technologien (*fracking*) bis dato unerreichbare Öl- und Gasvorkommen unter dem nordamerikanischen Kontinent gefördert werden. „It is a radical change in our position as a country from the perspective of energy security“, sagte Carlos Pascual, der US-Sondergesandte für internationale Energiefragen, in München. Schon heute wird die Erholung der US-Wirtschaft auch durch diesen neuen Energieboom in Nordamerika und die entstandenen Wettbewerbsvorteile der USA getragen. Dieser Effekt wird sich in den kommenden Jahren wohl weiter fortsetzen und verstärken. Und in wenigen Jahren werden die USA voraussichtlich sowohl größter Gas- als auch größter Ölproduzent der Welt sein. Schon aus blankem Eigeninteresse müssten die USA aufgrund der großen Anfälligkeit der Preise auf den Märkten aber weiterhin zu Sicherheit und Stabilität im Persischem Golf beitragen, betonte Pascual. „All of these changes on US energy production do not change in any way our commitment to global security.“ Sorgen vor einem geringeren amerikanischen Engagement seien völlig unbegründet.

„The shale revolution is poised to become global“, fasste Jorma Ollila, der Chairman von Shell, die zu erwartenden globalen Auswirkungen zusammen. In vielen Ländern und Regionen sind erste *Shale*-Vorkommen bekannt. In Europa ist aufgrund umweltpolitischer Bedenken mancherorts die Frage, ob sie auch gefördert werden dürfen, noch ungeklärt. Und das Ausmaß der Vorkommen beispielsweise in China sei erst in wenigen Jahren abzusehen, so Ollila. Das Verhältnis von Geopolitik und unkonventionellen Energievorkommen wird also auch die internationale Sicherheitspolitik noch etliche Jahre beschäftigen.

8 Fazit

Wie belastbar einige der Gespräche, Angebote oder Ideen sein werden, die auf der 49. Münchner Sicherheitskonferenz geführt, ausgesprochen oder getestet wurden, wird sich erst zeigen müssen. Solange aber die Konferenz einen einzigartigen Raum für hochrangige Gespräche bietet, und solange sie als „the most authoritative site for open conceptual discussion of European and international politics problems“ (Lawrow) wahrgenommen wird, wird sich ihr Wert mittel- und langfristig weiter beweisen.

Dass auch in München viel in Bewegung ist, zeigt indes nicht nur der größere Anteil an jungen und weiblichen TeilnehmerInnen (der sicher aber noch immer zu niedrig ist) und die Themenauswahl im Sinne eines erweiterten Sicherheitsbegriffs. Der Hashtag zur Konferenz – #MSC2013 – gehörte auf Twitter fast das gesamte Wochenende über zu den meistgenutzten Begriffen. Die MSC bietet also nicht nur eine Plattform zum Austausch der „Elite“, sondern leistet auch einen Beitrag zum sicherheitspolitischen Diskurs in der Öffentlichkeit. Erstmals wurde in München übrigens in einer nächtlichen Sitzung in lockerem Rahmen auch der Einfluss sozialer Medien und neuer Technologien auf Diplomatie und internationale Politik debattiert. Die Antwort, weshalb das auch gut so ist, lieferte die Princeton-Professorin Anne-Marie Slaughter, die als Planungsstabschefin von Hillary Clinton von 2009 bis 2011 digitale Themen besonders vorantrieb: „Social media belongs at the Munich Security Conference [...] because social media reaches people, and people are the major new force in international relations in the 21st century.“ Schwedens Außenminister Carl Bildt ergänzte: „If you’re not online, you’re offline. That’s it.“

Literatur

- Allison, G. (2006, 30. Apr.). Acquiescence, attack, and a nuclear Iran. Miami Herald. http://belfer-center.hks.harvard.edu/publication/1547/acquiescence_attack_and_a_nuclear_iran.html?breadcrumb=%2Fexperts%2F199%2Fgraham_allison. Zugegriffen: 18. März 2013.
- Borger, J. (2013, 3. Feb.). Russia and Iran meet Syrian opposition leaders. The Guardian Online. http://www.guardian.co.uk/world/2013/feb/03/syrian-opposition-talks-russia-iran?CMP=tw_tgu. Zugegriffen: 12. Feb. 2013.
- Bremmer, I. (2012). *Every Nation for Itself. Winners and Losers in a G-Zero World*. New York: Portfolio/Penguin.
- Brummer, C., & Kempe, F. (2013, 29. Jan.). Hands across the Atlantic. It’s high time for a free trade agreement between the United States and Europe. In fact, it’s exactly what our economies need. Foreign Policy Magazine Online. http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/01/29/transatlantic_free_trade_europe_united_states?page=full. Zugegriffen: 14. Feb. 2013.
- Clinton, H. (2012, 29. Nov.). U. S. and Europe: A revitalized global partnership. <http://www.state.gov/secretary/rm/2012/11/201223.htm>. Zugegriffen: 18. März 2013.
- EASI – Euro-Atlantic Security Initiative. (2012, 3. Feb.). Final report. Toward a Euro-Atlantic Security Community. http://www.nti.org/media/pdfs/EASI_FinalReport.pdf?_=1328290558. Zugegriffen: 18. März 2013.
- European Commission. (2013, 13. Feb.). European Union and United States to launch negotiations for a transatlantic trade and investment partnership. Memo/13/95. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-95_en.htm. Zugegriffen: 18. März 2013.

- Foer, F., & Hughes, C. (2013, 27. Jan.). Barack Obama is not pleased. The President on his enemies, the media, and the future of football. *The New Republic*. <http://www.newrepublic.com/article/112190/obama-interview-2013-sit-down-president#>. Zugegriffen: 17. Feb. 2013.
- Genscher, H.-D. (2013, 4. Feb.). Neue Strategie notwendig. *Mitteldeutsche Zeitung*. <http://www.mz-web.de/servlet/ContentServer?pagename=ksta/page&atype=ksArtikel&aid=1358491062001&openMenu=1013016724320&calledPageId=1013016724320&listid=1018881578370>. Zugegriffen: 13. Feb. 2013.
- Hamid, S. (2013, 3. Feb.). Syria is not Iraq. Why the legacy of the Iraq War keeps President Obama from doing the right thing in Syria. *The Atlantic Online*. <http://www.theatlantic.com/international/archive/2013/02/syria-is-not-iraq/272815/>. Zugegriffen: 14. Feb. 2013.
- Ignatius, D. (2012, 5. Dez.). A free-trade agreement with Europe? *The Washington Post*. http://www.washingtonpost.com/opinions/david-ignatius-a-free-trade-agreement-with-europe/2012/12/05/7880b6b2-3f02-11e2-bca3-aadc9b7e29c5_story.html. Zugegriffen: 7. März 2013.
- Ischinger, W. (2013, 1. Feb.). Fremdeln unter Freunden. *Handelsblatt*, 64.
- Kupchan, C. (2012). *No One's World: The West, the Rising Rest, and the Coming Global Turn*. New York: Oxford University Press.
- Lynch, M. (2013, 17. Jan.). Should Obama have intervened in Syria? *Foreign Policy Magazine Online*. http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/01/17/should_obama_have_intervened_in_syria. Zugegriffen: 16. Feb. 2013.
- National Intelligence Council. (2012). Global trends 2030: Alternative worlds. <http://www.dni.gov/index.php/about/organization/global-trends-2030>. Zugegriffen: 18. März 2013.
- Obama, B. (2013, 21. Jan.). Inaugural address. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/01/21/inaugural-address-president-barack-obama>. Zugegriffen: 17. Feb. 2013.
- Obama, B. (2013, 12. Feb.). State of the union address. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/02/12/remarks-president-state-union-address>. Zugegriffen: 16. Feb. 2013.
- Rogin, J. (2013, 7. Feb.). Pentagon wanted to arm the Syrian opposition. *The Cable*. *Foreign Policy Magazine Online*. http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2013/02/07/pentagon_wanted_to_arms_the_syrian_opposition. Zugegriffen: 14. Feb. 2013.
- Sanger, D. (2013, 8. Feb.). Supreme leader of Iran rejects direct talks with U. S. *The New York Times*, A10.
- The Economist. (2013, 2. Feb.). Transatlantic trading. Why America and Europe need a free-trade deal – and why they might fail to get one. <http://www.economist.com/news/europe/21571195-why-america-and-europe-need-free-trade-deal-and-why-they-might-fail-get-one-transatlantic>. Zugegriffen: 20. Feb. 2013.
- Volker, K. (2012, 24. Apr.). The case for military intervention in Syria. *Christian Science Monitor*. <http://www.csmonitor.com/Commentary/Opinion/2012/0424/The-case-for-military-intervention-in-Syria>. Zugegriffen: 7. März 2013.
- Zakaria, F. (2008, 3. Mai). The rise of the rest. *Newsweek*, 151(19), 24–31.