

Anforderungen an die deutsche Sicherheitspolitik

Alexander Siedschlag

Vortragskonzept für das Sicherheitspolitische Forum 2003
"Strategien für die deutsche Sicherheitspolitik"
9. Mai 2003

Haus Rissen
Internationales Institut für Politik und Wirtschaft
Hamburg

Multilateralismus als Voraussetzung und Leitzielbestimmung bundesdeutscher Sicherheitspolitik

Vor allem infolge der genetischen Multilateralisierung der Sicherheitspolitik der Bundesrepublik als Kind des Kalten Kriegs haben sich die Anforderungen an sie seit jeher nicht allein aus "objektiven" Faktoren der jeweiligen internationalen Lage ergeben, sondern maßgeblich auch aus den Interessen und Erwartungen der Bündnispartner sowie aus der Entwicklung der (west)europäischen und transatlantischen Integrationsstrukturen.

Die enge Verflochtenheit bundesdeutscher Sicherheitspolitik mit externen Interessen und Erwartungen hat zu einem prägenden Dilemma geführt: dem Spannungsverhältnis zwischen gezähmter Macht und gefordertem Engagement. Das beste Beispiel für die politikprägende Kraft dieses Dilemmas ist immer noch der zeitgeschichtliche Selbstvergleich deutscher Sicherheitspolitik 1990 (2+4-Vertrag) und 1999 (Kosovo-Krieg).

In Artikel 2 des "Vertrags über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland" (2+4-Vertrag) vom 12. September 1990 heißt es: "Die Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik erklären, daß das vereinte Deutschland keine seiner Waffen jemals einsetzen wird, es sei denn in Übereinstimmung mit seiner Verfassung und der Charta der Vereinten Nationen". Vor allem im Licht der deutsch-amerikanischen Verstimmungen im Zuge des ohne UN-Mandat durchgeführten Kriegs gegen den Irak darf man nicht vergessen, dass seinerzeit vor allem auch die USA dem vereinten Deutschland diesen friedenspolitischen und multilateralen Leitsatz ins Stammbuch geschrieben haben.

Andererseits hat Deutschland im Kosovo-Krieg seine Beteiligung an militärischen Aktionen von Anfang an nicht infrage gestellt, obwohl es nur ein nachgeschobenes UN-Mandat gab. Bundeskanzler Schröder verkündete damals eine Art Normalitätsdoktrin neuer deutscher Sicherheitspolitik: "Deutschland kann und will keinen Sonderweg gehen. Wir sind im Bündnis mit unseren europäischen und amerikanischen Freunden Schritt für Schritt [...] erwachsen geworden. Wir wollen das auch bleiben. Deshalb sind

wir heute ohne jedes Wenn und Aber bereit, als 'normale' Alliierte Verantwortung zu übernehmen". Dieser Selbstanforderung wiederum wurde Deutschland im Irak-Konflikt nun in keiner Weise gerecht.

Der Imperativ internationaler strategischer Einpassung

Neben internationalem Erwartungsdruck und bestimmten allgemeinen Selbstansprüchen ergeben sich die Anforderungen an die deutsche Sicherheitspolitik aber in besonderem Maße auch aus ihrem Bemühen, sich möglichst effektiv in die NATO-Strategie und die wachsende Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) einzubinden. Auch dies ist eine Pfadabhängigkeit der westdeutschen Sicherheitspolitik des Kalten Kriegs. Zum deren Lebenselixier gehörte es, Wandlungen in der amerikanischen Strategie, in den transatlantischen Beziehungen und in der NATO-Strategie so gut wie möglich zu antizipieren, um die eigene Sicherheitspolitik auf eine möglichst gute Passung auszurichten. Das war auch politisch von großer Bedeutung, zum Beispiel, um sich als Nicht-Nuklearwaffenstaat ein Mitspracherecht in der Verteidigungsplanung der NATO und den diversen bisherigen bündnisinternen Strategiekonflikten zu sichern.

Wie seinerzeit, so wird auch gegenwärtig das Problem solch einer antizipatorischen Einpassung deutlich: Sie kann nicht aufgehen, wenn sich ihr Bezugspunkt selbst wandelt oder unterdefiniert ist. Da die Strategie der NATO und die Ausgestaltung einer europäischen Krisenreaktionsfähigkeit oder sogar einer verteidigungspolitischen Eigenidentität Europas in den letzten Jahren dauerndem Anpassungsbedarf an veränderte politische Konstellationen und eine sich immer wieder wandelnde Sicherheitslage unterworfen ist, steht auch die deutsche Sicherheitspolitik ohne letztendliche Bezugsgröße da. Eine neues Weißbuch zum Beispiel ist bisher noch nicht zustande gekommen (das "aktuelle" Weißbuch stammt aus dem Jahr 1994), und die im April 2003 von Verteidigungsminister Struck erlassenen verteidigungspolitischen Richtlinien sind demonstrativ nicht einem Kabinettsbeschluss unterworfen worden, um deutlich zu machen, dass sie keine regierungsamtliche Vorgabe für die deutsche Sicherheitspolitik darstellen.

Trotzdem sollten sicherheitspolitische Richtmaße immer der Anforderung genügen, Bezüge zu zugrunde liegenden nationalen Interessen herzustellen und entsprechende Maßstäbe für die Strategie aufzustellen. Diesem Anspruch werden die vorliegenden verteidigungspolitischen Richtlinien nicht eigentlich gerecht. Mit ihrem Grundsatz, die deutsche Sicherheitspolitik müsse "territorialunabhängig" ausgelegt sein und Bedrohungen begegnen können, "wo immer sie sich stellen", riskieren die Richtlinien, die Bundeswehr und die deutsche Sicherheitspolitik in eine Selbstüberforderung zu treiben. Das wird unweigerlich zu weiteren enttäuschten Erwartungen bei den USA, aber auch bei anderen Bündnispartnern führen. Außerdem wird in den Richtlinien nicht deutlich, welche politischen und militärischen Mittel das neue Sicherheitskonzept nun genau impliziert.

*Wunsch und Wirklichkeit:
Rot-grüne "Friedenspolitik" im Zielkonflikt und Begründungsdruck*

Jedenfalls ihrem Wortlaut nach markieren die Verteidigungspolitischen Richtlinien in gewisser Weise sogar eine Abkehr vom Erfolgsfaktor Multilateralismus; denn sie sprechen in erster Linie vom *multinationalen* Kontext künftiger Bundeswehreinätze. Der Stellenwert internationaler Sicherheitsinstitutionen (UNO, NATO u.a.) für die künftige deutsche Sicherheitspolitik ist damit zumindest konzeptuell verwischt.

Zur Unklarheit trägt weiterhin bei, dass der schwachen Interessendefinition und der schwammigen Beschreibung der sicherheitspolitischen Instrumente eine nach wie vor starke symbolpolitische Komponente gegenübersteht, die die Gefahr der deutschen Selbstüberforderung in jeder Hinsicht verschärft und keine gute Grundlage für eine tatsachenbezogene Sicherheitspolitik abgibt. Ein einschlägiges Beispiel ist Außenminister Fischers legitimationsdiskursive Akrobatik im Zusammenhang mit der deutschen Beteiligung an den Angriffen auf Taliban-Stützpunkte im Rahmen der US-Operation "Enduring Freedom" nach dem 11. September 2001.

Dabei hat die rot-grüne Bundesregierung ihren Leitsatz "Deutsche Außenpolitik ist Friedenspolitik" denkbar weit gedehnt und die deutschen Truppen für "Enduring Freedom" in der Öffentlichkeit sozusagen als moralische Kampfeinheit dargestellt. So sagte Fischer: "Auch wenn es bisher in Deutschland nicht zu Anschlägen gekommen ist, bedroht diese neue Form des Terrorismus auch die Bevölkerung Deutschlands und deren Lebensweise. Sie bedroht zudem die Werte, auf die sich die politische Kultur unseres Landes gründet." Öffentlich wurde der Bundeswehreinatz von der Regierung nicht über faktische Auftragslage legitimiert, sondern dadurch, "eine humanitäre Katastrophe zu verhindern und dem Land eine Friedensperspektive zu eröffnen." Der Einsatz militärischer Mittel sei dafür angemessen und erforderlich, weil in vielen Regionen des Landes "Hunger als Waffe" eingesetzt werde.

Aktuelles Erscheinungsbild deutscher Sicherheitspolitik auf verschiedenen Ebenen

Vor diesen Einblicken in einige Hintergründe deutscher Sicherheitspolitik zwischen Selbst- und Fremdansprüchen stellt sich das momentane Bild folgendermaßen dar:

Auf der *"materiellen" bzw. militärpolitischen Ebene* besteht sogar recht wenig Zweifel und Interpretationsbedarf. Die Anforderungen sind hier sowohl durch die Politik als auch durch die internationalen Sicherheitsinstitutionen relativ klar definiert. Das gilt ebenso für die Bundeswehr-Planungsweisungen. Gemäß dem "Eckpfeiler-Papier" aus dem Jahr 2000 soll die Bundeswehr künftig in der Lage sein, einen großen Einsatz oder zwei Einsätze mittlerer Größe über einen längeren Zeitraum durchzuführen. Die "Bestandsaufnahme Bundeswehr 2002" stellt darauf aufbauend fest, dass sich die Bundeswehr der Zukunft auf sechs ineinander übergreifende Fähigkeitskategorien stützen können muss: "Führungsfähigkeit", "Nachrichtengewinnung und Aufklärung", "Mobilität", "Wirksamkeit im Einsatz", "Unterstützung und Durchhaltefähigkeit" sowie "Überlebensfähigkeit". Diese Kategorien entsprechen dem Nachholbedarf der Europäer im Rahmen der Defense Capabilities Initiative (DCI) und des Prague Capabilities Commitment (PCC) der NATO. Außerdem wird herausgestellt, dass es in diesem

Zusammenhang auch erforderlich ist, die Fähigkeiten zu effektiver zivil-militärischer Zusammenarbeit (Civil Military Co-operation, kurz CIMIC) zu verbessern - nicht nur im Einsatzgebiet, sondern auch schon im Rahmen der Einsatzplanung.

Dass hier also klare Ansprüche politisch definiert sind, sagt allerdings noch nichts über die realistischen Chancen ihrer Umsetzbarkeit aus. Die Herausforderung ist nämlich groß:

Allein um den geplanten Beitrag von bis zu 18 000 Mann zur Erfüllung des Headline Goal im Rahmen der ESVP zu leisten, benötigt die Bundeswehr einen Pool von rund 30 000 Soldaten. Die deutsche Beteiligung an ISAF - deren Lead Nation Deutschland gemeinsam mit den Niederlanden von Februar bis August 2003 ist - konnte überhaupt nur unter Rückgriff auf die Division Spezielle Operationen (DSO) erfolgen, und zunehmend muss Personal ohne Einhaltung der einsatzfreien Zeit von 24 Monaten zu Auslandseinsätzen herangezogen werden. Im Zuge dieser Erfahrungen sind die "Einsatzkräfte" der Bundeswehr inzwischen von 50 000 auf 65 000 Soldaten aufgestockt worden. In den kommenden Jahren soll ihre Zahl kontinuierlich auf 150 000 steigen. Dann werden sie deutlich mehr als die Hälfte des Personalumfangs der Bundeswehr ausmachen. Mit Verteidigungsausgaben von 1,4 Prozent Anteil am Bruttoinlandsprodukt (2002) wird die Bundeswehr die nötige fortgesetzte Struktur- und Personalreform jedoch nicht erfolgreich anpacken können. Damit steht sie auf einem Niveau wie Belgien oder Dänemark, während eher vergleichbare Länder wie Frankreich, Großbritannien und auch Norwegen sich in einer Größenordnung von 2-2,5 Prozent bewegen.

Bestehen im materiell-militärpolitischen Sektor jedenfalls relativ klare internationale Anforderungsprofile und Selbstansprüche, so sieht das Bild der deutschen Sicherheitspolitik und ihrer Begründungsdiskurse derzeit viel gebrochener aus. Es zeigen sich nicht nur schlecht definierte, sondern auch durchaus konkurrierende, ja konfligierende Selbstansprüche.

Auf der *Ebene der politischen Deklaration* gilt unverändert die Festlegung im rot-grünen Koalitionsvertrag: "Deutsche Außenpolitik ist Friedenspolitik". Ebenso gilt weiterhin der explizite Selbstanspruch, die UNO zu einem wirkungsvollen globalen Ordnungsfaktor zu machen.

Auf der *Ebene der pragmatischen Vision* europäischer Sicherheitspolitik hat Deutschland im Rahmen des deutsch-französisch-belgisch-luxemburgischen Projekts einer "Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion" (ESVU) die Verselbstständigung einer kontinentalen Sicherheitsidentität, Verteidigungsfähigkeit und Krisenreaktionskapazität, vor allem die Entwicklung einer von der transatlantischen Sicherheitsgemeinschaft abkoppelbaren strategischen Planungs- und Führungsfähigkeit in den Vordergrund gerückt. Das wird zu weiteren institutionellen Konflikten (v.a. in Bezug auf das Verhältnis NATO - EU) führen. Es beinhaltet jedoch zugleich das produktive Potenzial für die Entwicklung zeitgemäßer internationaler Solidaritätskriterien in einer Ära neuer, weniger griffigerer gemeinsamer Sicherheitsbedrohungen.

Auf der *strategisch-operativen Ebene* verschreibt sich die deutsche Sicherheitspolitik demgegenüber offensichtlich, gemäß den neuen Verteidigungspolitischen Richtlinien, eher einem nicht notwendigerweise institutionell rückgebundenen multinationalen Ansatz flexibler Ad-hoc-Koalitionen. Eine systematische Rückbindung an konkrete

Bedrohungsszenarien ist dabei nicht erkennbar, es geht wohl eher um das allgemeine Prinzip gesteigerter Handlungsfähigkeit im Sinn der Befähigung der Bundeswehr zum Krisenmanagement weltweit. Auf dieser Ebene folgt die deutsche Sicherheitspolitik schon lange nicht mehr der Idee des UN-Gewaltmonopols, sondern betrachtet diese nur noch als wertemäßigen Überbau.

Somit bleibt hier festzuhalten: Dem großen sicherheitspolitischen Engagement Deutschlands steht eine mangelnde Aufbereitung der Bedrohungsszenarien gegenüber. Deswegen fehlen ausreichende politische Kriterien für das Ausmaß der Beteiligung der Bundeswehr an der internationalen Friedenssicherung. Im Zuge dessen wird die Gefahr der Selbstüberforderung und des Verfangens in unterschiedlichen Kategorien von Selbst- und Fremdansprüchen für die deutsche Sicherheitspolitik eher zunehmen als sich entschärfen.

Interessen und Entscheidungskriterien definieren!

Dieser Zustand ist vor allem als eine Folge fehlender europäischer, aber durchaus auch nationaler Interessendefinitionen zu sehen. Immanuel Kant hat definiert: "Durch das Interesse wird die Vernunft erst praktisch, das heißt eine den Willen bestimmende Ursache." Fehlende oder zu allgemeine Interessenbestimmungen liefern aber keine Selektionskriterien für das deutsche Engagement in der zeitgemäßen internationalen Krisenbewältigung und somit auch keine Grundlage für eine vernunftgemäße Sicherheitspolitik.

Dieser Sachverhalt ist auch im Zusammenhang mit der innenpolitische Legitimität internationaler Sicherheitspolitik entscheidend. Probleme können sich hier vor allem im Zusammenhang mit dem Multilateralismus-Vorbehalt ergeben, unter den das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil von 1994 internationale Bundeswehreinsätze gestellt hat: Sie müssen demnach nämlich nicht nur multinational (wie es der Duktus in den neuen Verteidigungspolitischen Richtlinien ist) sein, sondern fest im Rahmen *multilateraler* Sicherheitsinstitutionen stehen, wie vor allem der UNO oder der NATO. Darüber hinaus hat das Bundesverfassungsgericht internationale Bundeswehreinsätze unter das Kriterium des Sicherheitsgewinns gestellt, d.h. sie müssen einen klaren sicherheitspolitischen Mehrwert versprechen. Damit aber ist es unerlässlich, die politischen Kriterien für die Einsatzentscheidung um so mehr zu schärfen, je diffuser die Bedrohungspotenziale werden. Das wird aber nur dann machbar sein, wenn man sicherheitspolitische Interessen definiert - und zwar zusätzlich zur nationalen Interessendefinition auch auf der europäischen und der transatlantischen Ebene. Der plakative Rekurs auf gemeinsame Grundwerte reicht nicht aus. Ebenso wenig genügt ein rein funktionaler Konsens, also etwa das Prague Capabilities Commitment.

Politische Kriterien auf der Basis einer Interessendefinition auf den angesprochenen unterschiedlichen Ebenen sind gerade im Fall Deutschlands um so dringlicher, als das Engagement deutscher Sicherheitspolitik allein schon rein zahlenmäßig beeindruckend ist: Rund 10 000 deutsche Soldaten sind im Ausland stationiert. Die Bundeswehr stellt mit bis zu 2 500 Soldaten momentan sogar mehr als die Hälfte der International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan. Auch politisch kommt Deutschland als

Inhaber eines nichtständigen Sitzes im UN-Sicherheitsrat derzeit eine besondere globale Verantwortung zu. Nun ist erstmals offensichtlich, dass die unmittelbare Landes- und Bündnisverteidigung nicht mehr die Grundaufgabe der Bundeswehr und der Fixpunkt deutscher Sicherheitspolitik ist. Somit sind die Planungsrichtlinien des "Eckpfeiler-Papiers" für die Entwicklung der Bundeswehr (Befähigung zu einem großen oder zwei mittleren Einsätzen) aus dem Jahr 2000 längst gesprengt, ohne dass die Konzeption der deutschen Sicherheitspolitik damit mitgewachsen wäre.

Trotz des grundlegenden Wandels wird es jedoch weiterhin unabdingbar sein, dass die Bundeswehr eine dem Multilateralismus verpflichtete "Bündnisarmee" bleibt. Ihre laufende Reform folgt nämlich notwendigerweise - wie alle ihre Reformen seit ihrem Bestehen - nicht nur besser oder schlechter definierten Bedrohungsszenarien, sondern ist selbst auch ein Mittel der Sicherheitspolitik: Sie hilft sicher zu stellen, dass Deutschland in den internationalen Integrationsstrukturen eine angemessene Rolle spielen kann.

Insofern besteht die gegenwärtige Grundanforderung an die deutsche Sicherheitspolitik darin, sich ein praktikables Mittelfeld zwischen den Extrempolen einer verantwortungsunlustigen Kultur der Zurückhaltung und eines ebenso unpassenden "The Germans to the Front"-Aktionismus zu erarbeiten.

Literaturhinweise

Alexander Siedschlag: Zwischen gezähmter Macht und gefordertem Engagement. Die Außen- und Sicherheitspolitik des vereinten Deutschland in ihrer ersten Dekade, in: *Gegenwartskunde* 49 (2000), S. 143-156.

Ders.: Deutsche Truppen für "Enduring Freedom". Neubeginn oder Kontinuität?, in: *Y. - Magazin der Bundeswehr*, Nr. 12/2001, S. 12-14.

Ders.: Deutschlands Rolle in der europäischen Sicherheitspolitik, in: Raimund Krämer/Hans Arnold (Hg.): *Sicherheit für das größere Europa. Politische Optionen im globalen Spannungsfeld*. Bonn: Dietz, 2002, S. 290-310.

Ders.: Bundeswehr global. Weltweite Einsätze der Bundeswehr, in: *IFDT - Information für die Truppe. Zeitschrift für Innere Führung* 47 (2003), Nr. 1, S. 10-14.

Die im Text erwähnten sicherheitspolitischen Dokumente sowie aktuelle Informationen zur deutschen Sicherheitspolitik sind abrufbar unter <http://bundeswehr.de/service/broschueren/broschueren.php>. Die Verteidigungspolitischen Richtlinien sind abrufbar unter <http://www.bmvg.de/sicherheit/vpr.php>.

(6. Juni 2003)