



Halbzeit im Weißbuch-Prozess: Wo steht die Debatte über die deutsche Sicherheitspolitik zum Ende der „Partizipationsphase“?

Patrick Keller

Zum Mitnehmen

- Die „Partizipationsphase“ des für 2016 geplanten Weißbuchs wurde erfolgreich abgeschlossen. Der Prozess einer breiten Debatte über deutsche Sicherheitspolitik sollte allerdings verstetigt werden.
- Die neue strategische Lage Deutschlands erfordert eine Überarbeitung des gültigen Weißbuchs von 2006, welche die neue machtpolitische Rolle Deutschlands und die Konflikte in der Nachbarschaft der EU reflektiert.
- Die drei Pfeiler des Strategischen Konzeptes der NATO – Bündnisverteidigung, Krisenmanagement, Partnerschaften – sind auch für die deutsche Sicherheitspolitik zentral.
- Die Bedrohungsanalyse ergibt ein breites Aufgabenprofil für die Bundeswehr; ein entsprechend breites Fähigkeitsprofil steht aber im Widerspruch zur knappen Haushaltslage. Eine noch engere militärpolitische Kooperation mit Partnern, insbesondere in NATO und EU, bleibt daher geboten.

I. Einführung

INHALT

2 | I. Einführung

2 | II. Sieben Überlegungen

Das war etwas Neues: Zehn teilweise öffentliche Workshops hat das Bundesverteidigungsministerium (BMVg) mit verschiedenen Partnern zwischen Februar und Oktober 2015 durchgeführt, um Anregungen für das nächste „Weißbuch zur Sicherheitspolitik und der Zukunft der Bundeswehr“ zu sammeln. Diese „Partizipationsphase“ zählte ca. 1800 Teilnehmer, einschließlich 100 deutschen und 50 ausländischen Vortragenden, darunter Vertreter aller Bundestagsfraktionen und aus Ministerien, Stiftungen, Universitäten, Medien, Think Tanks, Kirchen, Industrieverbänden sowie der Bundeswehr. Stets war das BMVg hochrangig präsent, oft durch die Ministerin selbst, immer durch den Leiter der Abteilung Politik und die Mitarbeiter der Weißbuchgruppe. Erstmals sollte dieses maßgebliche Strategiedokument nicht allein in Regierungszimmern Gestalt annehmen, sondern auf eine breitere Basis gestellt werden. Dies geschah nicht nur durch die Workshops, sondern auch durch zahlreiche Hintergrundgespräche im In- und Ausland und flankierende Veranstaltungen wie das von Hunderten Teilnehmern besuchte öffentliche Fachgespräch der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag.

Die Partizipationsphase offenbart eine breite sicherheitspolitische Szene in Deutschland und öffentliches Interesse am Thema.

Als erstes Ergebnis lässt sich festhalten: Dieser Prozess hat sich bewährt. Anfangs als Umarmungsstrategie zur Zähmung potentieller Kritiker belächelt, hat er viele Positionen geschärft und Ideen hervorgebracht. Der Prozess hat auch gezeigt, dass die sicherheitspolitische Szene in Deutschland größer und vitaler ist als oft beklagt wird. Sicherheitspolitik, auch das ist deutlich geworden, ist kein reiner Elitendiskurs – es besteht Anteilnahme und Interesse der Bevölkerung; nicht erst, seit die Flüchtlingsströme das Bewusstsein für Konflikte in der Welt erhöht haben. Das Weißbuch und der Prozess seiner Erstellung erfüllen somit auch einen Zweck an sich, nämlich in der Förderung des Diskurses und als Instrument zur Orientierung der Öffentlichkeit. Das Experiment der „Partizipationsphase“ erhält somit Vorbildcharakter und sollte, in welcher Form auch immer, über die Veröffentlichung des Weißbuches hinaus fortgesetzt werden. Zudem erhält die alte Forderung Nachdruck, das Weißbuch zukünftig häufiger und regelmäßiger – einmal pro Legislaturperiode – zu erstellen und im Plenum des Bundestages zu diskutieren. Dazu bedarf es entsprechenden Engagements der zuständigen Ministerien und des Kanzleramts.

In Zukunft ein Weißbuch pro Legislaturperiode?

Und was hat die Partizipationsphase inhaltlich gebracht? Natürlich ist noch ungewiss, welche Einsichten das für Mitte 2016 erwartete Weißbuch prägen werden. Offiziell ist noch nichts verlautbart oder niedergeschrieben, auch steht die endgültige Abstimmung zwischen den Ressorts – vor allem zwischen BMVg und dem sicherheitspolitisch federführenden Auswärtigen Amt – noch aus. Aber mehr als Kaffeesatzleserei ist doch möglich, weil sich über die lange Phase der Beratungen einige Leitmotive und wiederkehrende Probleme ergeben haben. Deswegen benennt dieses Papier sieben Überlegungen, die im Rahmen der Workshops diskutiert worden sind und die „Schreibphase“ des Weißbuchs begleiten sollten – gewissermaßen als letzter Beitrag der Konrad-Adenauer-Stiftung zur Partizipationsphase.¹

II. Sieben Überlegungen

1. Das letzte Weißbuch von 2006 bleibt trotz des veränderten sicherheitspolitischen Umfelds im Grundsatz richtig. Das gilt insbesondere im Zusammenspiel mit den Verteidigungspolitischen Richtlinien von 2011² und für den Kerngedanken des Vernetzten Ansatzes. Das Prinzip der gemeinsamen Erfassung und Beurteilung der Lage sowie des abgestimmten Handelns ist nicht nur für zivile und militärische Akteure im Auslandseinsatz wesentlich, sondern sollte auch auf exekutiver Ebene in

Der Vernetzte Ansatz bleibt zentral.

Berlin verinnerlicht sein. Die institutionelle Ausgestaltung des Prinzips – jenseits ritualisierter Staatssekretärrunden – muss allerdings vertieft und verbreitert werden. Das ist nicht nur eine Aufgabe der Bundesakademie für Sicherheitspolitik.

2. Bei aller Kontinuität der deutschen Sicherheitspolitik hat sich in den vergangenen Jahren eine neue strategische Lage ergeben, die eine Aktualisierung des Weißbuches erzwingt. Seit 2014 besteht diese Lage vor allem in der gleichzeitigen Gewalt im Osten und im Süden Europas: der von Russland betriebene Krieg im Osten der Ukraine auf der einen Seite, der ausufernde Bürgerkrieg in Syrien/Irak auf der anderen. Beide Konflikte, so unterschiedlich sie auch sind, unterminieren die europäische Sicherheitsordnung und betreffen Deutschland somit direkt.

Hinzu kommt, dass Deutschland aufgrund eigener wirtschaftlicher und politischer Stärke, seiner Bevölkerungszahl und geographischen Lage sowie der relativen Schwäche Großbritanniens und Frankreichs derzeit die Führungsmacht in Europa ist. Auch innerhalb der NATO und in sicherheitspolitisch-strategischen Fragen kommt Berlin damit eine Führungsrolle zu wie sie 2006 so noch nicht bestand. Damit verantwortungsvoll und behutsam umzugehen, heißt, die europäische Friedensordnung und den Schutz der offenen Gesellschaft westlich-liberaler Prägung zur Priorität zu erheben.

Diese Ordnung ist außenpolitisch betrachtet mit drei Bedrohungsvarianten konfrontiert: Erstens die klassische Bedrohung zwischenstaatlicher Gewalt, die sich auf Eroberung von Territorium und politische Einflussnahme richtet, so wie Russland es in der Ukraine praktiziert. Zweitens die spätestens seit 9/11 etablierte Bedrohung aus der Verbindung von internationalem (insbesondere islamistischem) Terrorismus, Staatszerfall und Organisierter Kriminalität. Und drittens die neue Bedrohung der Aggression im Cyberspace, die auch in Kollusion mit den ersten beiden Bedrohungen zutage tritt und neue Anforderungen an Reaktionsgeschwindigkeit, Widerstandsfähigkeit und Kommunikationswege unserer Gesellschaft stellt.

3. Um diesem Bedrohungsspektrum gerecht zu werden, bietet das Strategische Konzept der NATO von 2011 einen plausiblen Anknüpfungspunkt.³ Die darin beschriebenen drei Kernaufgaben der Allianz zum Schutz der Sicherheit ihrer Mitglieder – Verteidigung des Bündnisgebietes, Krisenmanagement außerhalb des Bündnisgebietes, Ausbau internationaler Partnerschaften – umreißen auch die wichtigsten Aufgabenfelder der deutschen Sicherheitspolitik. Strittig ist, ob alle drei Elemente gleicher Bedeutung sind; insbesondere nach dem NATO-Gipfel in Wales 2014 und der „Rückversicherung“ osteuropäischer Verbündeter ist eine Akzentsetzung auf die Landesverteidigung nach Artikel 5 des NATO-Vertrages zu beobachten.

Deutschland hat in der Rückversicherungspolitik bereits eine Führungsrolle übernommen, zum Beispiel beim Aufbau der *Very High Readiness Joint Task Force* („Speerspitze“). Da wird noch mehr zu tun sein, wie der NATO-Gipfel in Warschau im Juni 2016 sicherlich zeigen wird.

Es spricht jedoch einiges dafür, die drei Elemente nicht als Nullsummenspiel zu betrachten. Der Aufwuchs an Fähigkeiten zur Landesverteidigung und Abschreckung sollte zumindest für die Zentralmacht Deutschland nicht auf Kosten des Krisenmanagements und der Partnerschaften gehen. Denn womöglich hat – ungeachtet der unbefriedigenden Erfahrungen z.B. in Afghanistan – das Zeitalter des Krisenmanagements und der Stabilisierungseinsätze außerhalb des Bündnisgebietes erst begonnen. Die Eskalation in Syrien zumindest hat Deutschland gezeigt, dass auch für militärische Zurückhaltung ein hoher Preis zu entrichten ist.

Neue strategische
Lage Deutschlands

Das Strategische
Konzept der NATO
als Anknüpfungspunkt

Schwierige Prioritätensetzung

Darüber hinaus ist die Priorisierung der Aufgaben deutscher Sicherheitspolitik nach geographischer Nähe nur scheinbar zwingend. Natürlich muss Deutschland sich und die Allianz an seinen Außengrenzen schützen. Aber die Bedrohungsanalyse zeigt, dass Entwicklungen in weiter entfernten Regionen – Subsahara-Afrika, Afghanistan, Asien-Pazifik – Deutschland sogar stärker betreffen können als Krisen in der unmittelbaren Nachbarschaft.

Der Schutz der europäischen Friedensordnung und der offenen Gesellschaft erfordert daher immer auch das Eintreten für das liberale internationale System im globalen Kontext: Völkerrecht, Menschenrechte, Freihandel etc. Das bedeutet, dass Deutschland auch seine Handlungsfähigkeit im Krisenmanagement (oder auch: der Stabilitätsprojektion) ebenso bewahren bzw. herstellen muss wie die Vitalität seiner internationalen Partnerschaften.

Bedeutung von Partnerschaften

4. Angesichts der vielfältigen Bedrohungen und der naturgemäß knappen Ressourcen steht fest: Ohne Partner kann die deutsche Sicherheitspolitik nicht erfolgreich sein. Eine noch engere politische und militärische Verzahnung mit den Partnern in der NATO und der EU ist daher wünschenswert. Die Priorität muss dabei zwangs-läufig auf der NATO liegen, die aufgrund der transatlantischen Dimension und der unvergleichlich glaubwürdigeren Abschreckungsleistung der eigentliche Anker deutscher und europäischer Sicherheit ist. Das lässt aber immer noch viel Raum für eine Verbesserung der Wirksamkeit und Effizienz der Sicherheitspolitik der Europäischen Union – und der Zusammenarbeit zwischen beiden Institutionen.

Darüber hinaus sollte Deutschland seine Zusammenarbeit mit den Partnern weltweit intensivieren, die im NATO-Jargon als „like-minded countries“ bezeichnet werden. Gemeint sind liberale marktwirtschaftliche Demokratien wie Australien, Südkorea und Japan. Diese Staaten haben in der Vergangenheit, vor allem im Afghanistan-Einsatz, schon enge und praxisorientierte sicherheitspolitische Beziehungen zu Deutschland und der Allianz aufgebaut. Nun gilt es, auch jenseits des Kampfeinsatzes in Afghanistan Ideen für die Verstärkung dieser Kooperation zu entwickeln, um in einem volatilen Umfeld Sicherheit und Stabilität erhalten zu können.

Ertüchtigungsinitiative

Um für weitere Entlastung beim Krisenmanagement zu sorgen, sollten schließlich auch die Partnerschaften zu Stabilitätsankern in kritischen Regionen intensiviert werden. Mit einem neuen Haushaltsposten für „Ertüchtigung“ hat die Bundesregierung 2015 dafür erste Voraussetzungen geschaffen. Dieses in die EU als *Enable and Enhance Initiative* eingebrachte Konzept ermöglicht die Ausrüstung und Ausbildung von Partnern, vor allem in Afrika, die sich dadurch beispielsweise gegen internationale Terrororganisationen besser zur Wehr setzen können. Wie auch bei den *like-minded countries* bleibt die Ausgestaltung und Konkretisierung dieser Zusammenarbeit allerdings noch zu vage.

Krisenfrüherkennung und die Vielzahl sicherheitspolitisch nötiger Instrumente

5. „Sicherheit“ umfasst mehr als nur „Verteidigung“. Daher sollte das Weißbuch deutlich machen, dass militärische Gewalt zwar nicht das letzte Mittel deutscher Sicherheitspolitik sein muss, aber doch ihr äußerstes. Das bedeutet, dass andere Mittel bevorzugt eingesetzt werden und angesichts der wachsenden Aufgaben entsprechend gestärkt werden müssen. So ist zum Beispiel bei der Krisenfrüherkennung viel zu tun – durch den Auswärtigen Dienst, die Nachrichtendienste, aber auch Nichtregierungsorganisationen wie die Politischen Stiftungen. Vor allem bedarf es einer effizienteren Koordination und Auswertung der auf vielfältigen Wegen gewonnenen Einsichten sowie der entsprechenden Bewusstseinsbildung. Das ist eine ähnlich gesamtgesellschaftliche Aufgabe wie die Stärkung der öffent-

lichen Widerstandsfähigkeit („Resilienz“) gegenüber Krisen oder Anschlägen auf kritische Infrastrukturen – egal, ob sie durch platzierte Bomben oder programmierten Code erfolgen.

Vor diesem Hintergrund gilt: Deutschland muss alle seine sicherheitspolitischen Instrumente verbessern und genauer auf einander abstimmen – von den Nachrichtendiensten bis zu den entwicklungspolitischen Durchführungsorganisationen.

6. Das Weißbuch dient nicht nur der Analyse der sicherheitspolitischen Lage, sondern soll vor allem Konsequenzen für die Aufgaben, Zusammensetzung und Ausrüstung der Bundeswehr ziehen. Es ist richtig, diese „Ableitung für die Streitkräfte“ nicht in die spezifischeren Verteidigungspolitischen Richtlinien auszulagern. Denn erst durch die Ableitung gewinnt die Analyse an konkreter Substanz; Prioritäten werden genauer fassbar, und die öffentliche Kommunikation der Zusammenhänge wird erleichtert: Weil es diese Bedrohungslage gibt, benötigen wir folgendermaßen ausgerichtete Streitkräfte.

Ableitung für
die Streitkräfte

Die Bedrohungsanalyse ergibt, dass Deutschland sich für vielfältige Szenarien wappnen muss. Konflikte verschiedener Art an verschiedenen Orten werden wahrscheinlich deutsches Handeln im Verbund mit Partnern erfordern. Daraus folgt, dass die Bundeswehr idealerweise zugleich breit und tief aufgestellt sein sollte, also über ein großes Spektrum von Fähigkeiten in exzellenter Qualität und nachhaltiger Quantität verfügen sollte. Damit wären deutsche Handlungsoptionen vielfältig und flexibel.

Diesem Idealbild wird die Politik allein schon haushalterisch Grenzen setzen. Die in Aussicht gestellte Verstärkung des Verteidigungshaushaltes in Höhe von 1,17% des BIP ist, sofern das deutsche Wirtschaftswachstum anhält, ein Schritt in die richtige Richtung. Selbst diese Verbesserung wird aber – ganz abgesehen davon, dass sie das in der NATO vereinbarte 2%-Ziel deutlich verfehlt – nicht ausreichen, um die andauernde Mangelverwaltung der Bundeswehr zu beheben, die zuletzt der scheidende Inspekteur des Heeres beklagt hat.⁴ Es bleibt die Aufgabe der militärischen Führung, der Politik offen und deutlich zu erklären, welche Konsequenzen der enge finanzielle Rahmen für die Kompetenz der Streitkräfte – und damit für die Handlungsfähigkeit der Politik und die Sicherheit aller Bürger, nicht nur der in Uniform – hat.

Wünschbares versus
Finanzierbares?

Das Weißbuch wird diesen Konflikt zwischen dem Wünschenswerten und dem finanziell Machbaren nicht auflösen können. Aber es wäre schon viel gewonnen, wenn er klar benannt werden und nicht hinter vagen und schönfärberischen Formulierungen verschwinden würde. Die politische Entscheidung darüber, welche Fähigkeiten Priorität genießen und welche weiter abgebaut werden sollen, ist jedenfalls noch nicht gefallen. Sie wird in jedem Fall heikel und schwierig zu begründen; sie wird überdies aufgrund der Komplexität der Beschaffungsprozesse langfristige Auswirkungen auf die Ausrüstung der Streitkräfte haben. Fest steht allerdings, dass es hinsichtlich der Struktur der Streitkräfte keine „Reform der Reform“ geben wird. Abgesehen von kleineren Neuerungen wie der angekündigten Einführung eines „Cyber-Kommandos“ wird das Weißbuch keine tief greifenden strukturellen Änderungen verkünden.

Auch hinsichtlich der Fähigkeiten der Streitkräfte ist vor allem aus Kostengründen eine engere internationale Verzahnung geboten, insbesondere mit den europäischen Partnern in NATO und EU. Zugleich hat die Partizipationsphase mehrfach unterstrichen, dass die „Europäische Armee“ aufgrund nationaler Vorbehalte vorerst bestenfalls eine Vision bleiben wird. Dennoch sollten politische Initiativen der gemein-

samen Beschaffung und des gemeinsamen Betriebs militärischer Fähigkeiten nach den etablierten Prinzipien von *pooling and sharing*, der *Smart Defense Initiative* und der *Framework Nation Initiative* vorangetrieben werden.

Deutschland kommt dabei als der Führungsmacht in Europa besondere Verantwortung zu. Berlin darf nicht davon ausgehen, dass beispielsweise Prag, Sofia oder Lissabon die Fähigkeitslücken schließen können, welche die deutsche Sparpolitik erzeugt. Angesichts des erwarteten nur geringen Anstiegs der deutschen Verteidigungsausgaben (und der fortdauernden relativen Schwäche Frankreichs und Großbritanniens) heißt das, dass die zentrale Anlehnungsmacht der europäischen Sicherheitsarchitektur unverändert die USA sind. Es muss also vom Weißbuch auch die Botschaft ausgehen, dass es im deutschen und europäischen Interesse ist, die strategischen Beziehungen zu den Vereinigten Staaten zu stärken – entgegen der populären Verstimmung über NSA, TTIP und Guantánamo.

Schlüsselpartner USA

7. Das Weißbuch ist nicht nur auf den strategisch-sicherheitspolitischen Diskurs beschränkt, sondern erfüllt auch eine übergeordnete gesellschaftliche Funktion. Im Zuge der Interventionen in Afghanistan, im Irak und in Libyen sowie in der Folge der Finanz-, Wirtschafts-, Währungs- und Schuldenkrisen seit 2008 sind die westlichen Gesellschaften in eine Phase des Selbstzweifels eingetreten wie seit den 1970er Jahren nicht mehr. Demokratie, Marktwirtschaft und Wertuniversalismus befinden sich in der Vertrauenskrise; der Glaube an die Vorzüge des westlich-liberalen Systems ist ebenso erschüttert wie der Glaube an seine dauerhafte Technologieführerschaft. Sicherheitspolitisch resultiert daraus eine defensive Bescheidenheit, die zu einem deutlich gesunkenen *level of ambition* führt – man könnte von einer „Selbst-Paralyse“ des Westens sprechen.

Gesamtgesellschaftliche Signalfunktion: Wider die Selbst-Paralyse!

Dieser „Selbst-Paralyse“ sollte das Weißbuch entgegentreten. Es sollte daher nicht in einen Duktus verfallen, der allein auf die gravierenden Bedrohungen und unsere unzureichenden Mittel abstellt. Ohne diese Wahrheiten zu verschweigen, sollte von ihm vielmehr ein Signal des Aufbruchs ausgehen. So sollte betont werden, dass Deutschland über alle nötigen Voraussetzungen und den politischen Willen verfügt, jetzt zu handeln und diese Herausforderungen zu meistern.

Auf diese Weise könnte das Weißbuch nicht nur der sicherheitspolitischen Szene Orientierung geben, sondern einen Beitrag zur gesamtgesellschaftlichen Agenda leisten. Auch aus diesem Grund ist der zentrale Begriff vom „Schutz der offenen Gesellschaft“ im Rahmen der europäischen und der internationalen Friedensordnung glücklich gewählt.

- 1| Als Beispiel eines anderen Beitrags: Patrick Keller, „Strategische Überlegungen zur Zukunft der deutschen Sicherheitspolitik“, *Analysen & Argumente*, Nr. 167, April 2015. [<http://www.kas.de/wf/de/33.41124/>]
- 2| Siehe dazu: Patrick Keller, „Die strategische Neuausrichtung der Bundeswehr – Zehn Thesen zu den Verteidigungspolitischen Richtlinien“, *Analysen & Argumente*, Nr. 92, Juni 2011. [<http://www.kas.de/wf/de/33.23119/>]
- 3| Siehe dazu: Patrick Keller: „Die Selbstvergewisserung der NATO: Das neue Strategische Konzept“, in *Analysen & Argumente*, Nr. 86, November 2010. [<http://www.kas.de/wf/de/33.21193/>]
- 4| Bruno Kasdorf im Interview mit der *Süddeutschen Zeitung*, 21. Mai 2015.

Der Autor

Dr. Patrick Keller

Koordinator Außen- und Sicherheitspolitik, Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Ansprechpartner:

Dr. Patrick Keller

Koordinator Außen- und Sicherheitspolitik

Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit

Telefon: +49(0)30/26996-3510

E-Mail: patrick.keller@kas.de

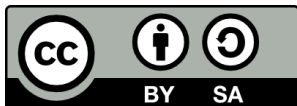
Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

Kontakt zum Thema Publikationen:

publikationen@kas.de

ISBN 978-3-95721-166-8

www.kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0 Deutschland“, CC BY-SA 3.0 DE (abrufbar unter: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/>)

*Bildvermerk Titelseite
© picture-alliance/dpa,
Foto: Maurizio Gambarini*