



Die geopolitische Rolle Deutschlands in Zeiten globaler Großmachtrivalitäten

III. Sicherheits- und Verteidigungspolitik

von *Benedikt Meng und Stefan Scheller*

Die Autoren sind Mitglieder im Arbeitskreis Junge Außenpolitiker. Sie führen ihre persönlichen Ansichten aus und spiegeln nicht die Meinung der verbundenen Organisationen der Autoren wider.

- › Der Bundestag sollte sich im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik in seiner Struktur weiterentwickeln. Dabei wäre es sinnvoll, die versäulte, seit den 1980er Jahren existente Ausschussstruktur durch vernetzte Ausschüsse aufzuweichen und die Strategiefähigkeit des Bundestages zu stärken, z. B. durch die Einrichtung eines parlamentarischen „Sachverständigenrats für strategische Vorausschau“.
- › Die Bundesregierung sollte den Vorschlag, den Bundesratsrat zu einem Nationalen Sicherheitsrat zur Verbesserung der Steuerung und Synchronisation der deutschen Sicherheitspolitik, umsetzen. Gleichzeitig sollte die Etablierung eines Pendantes auf EU-Ebene in Form eines Europäischen Sicherheitsrates zur Festigung einer gemeinsamen strategischen Kultur angestrebt werden.
- › Die Erlangung strategischer Autonomie der EU im Feld der Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist, neben der Entwicklung von Fähigkeiten, in erster Linie ein Ausbildungsauftrag. Dabei kann schon auf vereinzelte harmonisierte oder gemeinsame Ausbildungsmechanismen zurückgegriffen werden.

Inhaltsverzeichnis

1. Geostrategischer Status quo	2
2. Politische Entscheidungs- und Handlungsstärke beweisen	3
3. Eine gemeinsame strategische Kultur entwickeln	3
4. Industrielle Kooperationen stärken	4
5. Deutschlands Rolle muss sich weiterentwickeln	5
Impressum	6

Deutschland und die EU finden sich zunehmend in einer Welt der globalen Großmacht-rivalitäten und Systemkonkurrenz wieder. Diese wirken sich auf fast alle Bereiche der internationalen Beziehungen aus – blockieren verstärkt multilaterale Zusammenarbeit, beeinflussen den Welthandel sowie Technologiepolitik und wirken sich auf sicherheits- und verteidigungspolitische Konfliktlagen aus. Wie durch einen Zeitraffer werden die seit einigen Jahren zu beobachtenden globalen Machtverschiebungen und Spannungen, die Deutschland bereits vor der Gesundheitskrise herausgefordert haben, durch die COVID-19-Pandemie beschleunigt und verstärkt. Das gilt insbesondere auch für die sino-amerikanische Rivalität. Dabei können Deutschland und Europa nicht neutral bleiben. Das transatlantische Bündnis muss hier fester Grundsatz der deutschen Außenpolitik bleiben. Dennoch wird Berlin seinen eigenen Weg finden müssen, um gemeinsam mit seinen europäischen Partnern Antworten auf die immensen Herausforderungen in Zeiten globaler Großmachtrivalitäten zu finden.

In drei zusammenhängenden Papieren widmen sich die Autoren/Autorinnen aus dem Arbeitskreis Junge Außenpolitiker der Konrad-Adenauer-Stiftung der Frage, wie sich Deutschland in einer Welt der zunehmenden Großmacht Konkurrenz behaupten kann. Die Papiere sind in die Bereiche strategische Außenpolitik (I), Wirtschafts- und Technologiepolitik (II) und Sicherheits- und Verteidigungspolitik (III) unterteilt und formulieren Handlungsempfehlungen für deutsche Entscheidungsträger.

1. Geostrategischer Status quo

Die geopolitische Realität im Jahr 2020 stellt Deutschland und seine Bündnispartner in der EU und NATO vor große strategische Herausforderungen. Krisen in der südlichen europäischen Nachbarschaft konfrontieren Deutschland und Europa mit einer Vielzahl von außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen, wie transnationalem Terrorismus, fragiler Staatlichkeit und humanitären Katastrophen. Gleichzeitig wachsen die strategischen Absichten Russlands über seine bisherige Involvement in Syrien und in der Ukraine auch an der nordafrikanischen Gegenküste der EU. In Libyen droht das aktuell verlegte Kräftedispositiv einen Brückenkopf im europäischen Interessenbereich zu errichten. Derweil etabliert sich China – unter anderem auch militärisch – in Gegnerschaft zur westlichen Welt und der bestehenden regelbasierten internationalen Ordnung als größte systemische Herausforderung des 21. Jahrhunderts. Gemeinsame Herausforderungen wie der Klimawandel und globale gesundheitliche Krisen, wie die COVID-19-Pandemie drohen dabei, die Gräben noch weiter zu vertiefen.

Aus der Komplexität dieser sicherheitspolitischen Herausforderungen ergibt sich ein kooperativer Imperativ. Europa muss geschlossen und entschlossen agieren, um für gemeinsame Werte einzutreten und seine Interessen zu verteidigen. Deutschland sollte hierbei stärkeren Führungsanspruch beweisen. Im Zentrum stehen dabei die Kernelemente der (gemeinsamen) sicherheitspolitischen Beurteilungs-, Entscheidungs- sowie Handlungsfähigkeit, die im Folgenden in der politischen, militärischen und wirtschaftlichen Dimension behandelt werden.

Aus der Komplexität der sicherheitspolitischen Herausforderungen ergibt sich ein kooperativer Imperativ

2. Politische Entscheidungs- und Handlungsstärke beweisen

In der Sicherheits- und Verteidigungspolitik gilt das Prinzip der exekutiven Prärogative. Nichtsdestotrotz ist der Bundestag nicht zufriedenstellend in der Lage, ein übergreifendes Engagement der Bundesregierung zu bewerten. Deshalb sollte das Parlament sich im Sicherheits- und Verteidigungsbereich mit seiner Struktur weiterentwickeln, um auch weiterhin zentraler Ort nachvollziehbarer, demokratischer Debatten zu sein. Dabei wäre es sinnvoll, die versäulte, seit den 1980er Jahren existente Ausschussstruktur durch vernetzte Ausschüsse aufzuweichen, die in ihren Befugnissen über die kompetenzschwachen Unterausschüsse hinausgehen. Zusätzlich sollte die Strategiefähigkeit des Bundestags gestärkt werden, z. B. durch die Einrichtung eines parlamentarischen „Sachverständigenrats für strategische Vorausschau“. Die durch dieses Gremium geleistete Orientierung an Trends und Gefahren würde die parlamentarische Debatte nach vorn und auf die Frage richten, wie unsere Werte und Interessen mit den tatsächlichen Fähigkeiten abzustimmen sind. Ferner sollten die Mitbestimmungsrechte des Parlaments bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr reformiert werden. Die Bundesregierung wäre gut beraten, die Ergebnisse der Rühle-Kommission von 2014 aufzunehmen, zu prüfen, gegebenenfalls zu aktualisieren und umzusetzen, um den Entscheidungsprozess zu verbessern.

Die Ausschussstruktur
des Bundestags muss
sich weiterentwickeln

Eng verknüpft mit der Debatte um die deutsche Entscheidungsfähigkeit ist die Koordination der federführenden Ressorts, die oftmals einer stärkeren Steuerung und Synchronisierung bedürfen. Die Bundesregierung hat mit dem Bundessicherheitsrat (BSR) bereits formell einen Ausschuss, der als Koordinations- und Kontrollgremium für sicherheitspolitische Kabinettt Themen dient. De facto befasst sich der BSR jedoch nur mit Rüstungsexportentscheidungen. Deutschland muss seine Interessen und Fragen der Außen-, Verteidigungs- und Wirtschaftspolitik, der inneren Sicherheit und Entwicklungspolitik besser abstimmen und koordinieren. Dafür ist eine umfassende, integrative nationale Sicherheitsstrategie zu entwickeln, die nicht mehr nur den Schutz von Bevölkerung und Territorium, sondern ein vernetztes Management heutiger und künftiger Chancen wie Risiken in einer strategischen Vorausschau für die Gesellschaft im Blick hat.

Eine umfassende,
integrative nationale
Sicherheitsstrategie
um seine Interessen
klarer abzustimmen
und zu koordinieren

Die politische Verantwortung für eine nationale Sicherheitsstrategie sollte beim BSR liegen und er sollte zu einem Nationalen Sicherheitsrat (NSR) weiterentwickelt werden. Hier liegen bereits einige Vorschläge aus Wissenschaft und Politik vor. Essentiell ist es, den NSR durch einen entsprechenden Unterbau und Expertenwissen aus den Bundesressorts optimal zu einem Vorbereitungsgremium strategischer Entscheidungen auszubauen. Gleichzeitig sollte die Etablierung eines Pendantes auf EU-Ebene in Form eines Europäischen Sicherheitsrates (ESR) zur Festigung einer gemeinsamen strategischen Kultur angestrebt werden.

Den BSR zu einem
Nationalen Sicherheitsrat
entwickeln

3. Eine gemeinsame strategische Kultur entwickeln

Deutschland hat in den vergangenen Jahren sein Verteidigungsbudget und seine militärischen Bündnisfähigkeiten in der EU und NATO erhöht. Ob nun strategische Autonomie, strategische Eigenständigkeit oder ein weiterer Begriff: Das Fundament einer gewissen Emanzipation Europas in Verteidigungsfragen bildet eine gemeinsame strategische Kultur. Diese beginnt in den Köpfen der Generäle und Generalstabsoffiziere, die an der Spitze der jeweiligen Streitkräfte in den Mitgliedstaaten stehen. Die Erlangung strategischer Autonomie der EU im Feld der Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist, neben der Entwicklung von Fähigkeiten, in erster Linie ein Ausbildungsauftrag. Dabei kann schon auf vereinzelte harmonisierte oder gemeinsame Ausbildungsmechanismen zurückgegriffen werden. Doch zu oft stehen einer Harmonisierung noch unterschiedliche Verfahren oder Sprachbarrieren entgegen. Um eine übergreifende Führungsfähigkeit zu gewährleisten, muss ein gemeinsames Verständnis in den Punkten Führungsorganisation, Führungsverfahren und Führungsunter-

Erlangung strategischer
Autonomie
der EU ist auch ein
Ausbildungsauftrag

stützung herrschen. Deshalb ist es notwendig, angehende Führungskräfte der europäischen Streitkräfte frühzeitig an eine gemeinsame strategische Kultur heranzuführen.

Eine gemeinsame Grundlage in der Beurteilungs-, Entscheidungs-, und Handlungsfähigkeit muss also mit einer gemeinsamen europäischen Offiziersausbildung geschaffen werden. Daher sollte die EU-weite gemeinsame Ausbildung des militärischen Führungskorps ausgeweitet und vertieft werden. Mit dem European Security and Defense College (ESDC) besteht bereits eine (virtuelle) Einrichtung für die gemeinsame europäische Offiziersausbildung. In Kombination mit bestehenden Ausbildungseinrichtungen für Stabsoffiziere in den EU-Mitgliedstaaten, wie z. B. dem Baltic Defence College (BALTDEFCOL), sollten das ESDC weiterentwickelt und Inhalte verstetigt werden. Die Unterrichtssprache am BALTDEFCOL ist Englisch und die Inhalte sind bereits auf den streitkräfteübergreifenden Gebrauch optimiert. Die Errichtung einer gemeinsamen Ausbildungseinrichtung würde nicht nur ein starkes Signal für die europäische Integration, sondern – aufgrund der Dislozierung – auch ein starkes Signal für die sicherheitspolitische Bedeutung der baltischen EU-Mitgliedstaaten darstellen. Das so aus der gemeinsamen Ausbildung herausgebildete einheitliche Führungsverständnis ist ein Teil des Fundaments, auf dem sich eine gemeinsame europäische strategische Kultur in Zukunft stützen könnte.

Eine gemeinsame europäische Offiziersausbildung schaffen

Ein weiterer Bestandteil des Fundaments einer gemeinsamen strategischen Kultur ist die gemeinsame Perception der sicherheitspolitischen Herausforderungen. Die im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft angekündigte Bedrohungsanalyse des strategischen Kompasses bildet den Auftakt dazu. Im Zuge dessen muss sichergestellt werden, dass die strategischen Herausforderungen für die sicherheits- und verteidigungspolitischen Interessen der EU klar benannt werden. Das EU Intelligence Center (EUINTCEN) kann dabei in der nachrichtendienstlichen Koordination und fachlichen Bewertung der Bedrohungsanalyse zugrundeliegenden Lageinformationen eine zentrale Rolle einnehmen. Das abschließende Analyseprodukt sollte die Ergebnisse in Form einer Matrix sowohl geografisch als auch thematisch erfassen. Auf Grundlage einer Priorisierung geografischer sowie thematischer Herausforderungen lässt sich unter anderem das Level of Ambition (LoA) als Nukleus einer gemeinsamen militärischen Doktrin formulieren.

Gemeinsame Analyse der sicherheitspolitischen Herausforderungen erarbeiten

Des Weiteren gilt es, die strategische Ausrichtung der Europäischen Verteidigungsunion (EVU) durch die verstärkte und konsolidierte Fähigkeitsplanung zu untermauern. Dazu sollten die bestehenden elf Fähigkeiten-Cluster des Capability Development Plan 2018 im nächsten Review-Prozess ebenfalls priorisiert werden, um die Schwerpunkte des gemeinsamen LoA besser bedienen zu können. Die enge Verzahnung und Implementierungskontrolle von PESCO-Projekten (Permanent Structured Cooperation) muss dabei stets gegeben sein. Folglich sollten auch solche strategisch bedeutenden PESCO-Projekte priorisiert werden, die Mitgliedstaaten zur bevorzugten Beteiligung bei diesen angehalten und die Projekte turnusgemäß einem strategischen Review unterzogen werden. Gleichzeitig sollten alle Prozesse im Sinne des „europäischen Pfeilers in der NATO“ anschlussfähig und synchronisierbar mit dem NATO Defence Planning Process (NDPP), dem Framework Nations Concept (FNC) und Smart Defense sein. Dabei gilt weiterhin der Grundsatz: „No unnecessary duplication“.

Europäischer Pfeiler in der NATO

4. Industrielle Kooperationen stärken

Die Europäische Integration wurde seither durch wirtschaftliche Zusammenarbeit getrieben. Das Gewicht der EU in den internationalen Beziehungen beruht auf der wirtschaftlichen Stärke der Mitgliedstaaten und der geeinten Stimme in Fragen der Handelspolitik. Deshalb wurde die Etablierung der EVU bisher vor allem durch industrielle Kooperation

und wirtschaftliche Anreize vorangetrieben. Mit der Etablierung einer DG Defence Industry & Space (DEFIS) in der EU Kommission wurde diese Tatsache erneut unterstrichen. Die politische Führung unter Präsidentin Ursula von der Leyen ist sich bewusst, dass der größte europäische Konsens derzeit im Bereich der industriellen Kooperation besteht. Mit dem geplanten Europäischen Verteidigungsfonds (EVF), der ab 2021 in einem Forschungs- und einem Fähigkeitsfenster mit 13 Milliarden Euro der EVU einen entscheidenden Schub geben soll, steht dafür ein essenzielles Instrument in den Startlöchern. In den interinstitutionellen Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021–2027 sorgte die geplante Summe für den EVF vor allem für Gegenwehr auf Seiten des Europäischen Rates. Auch die im Rahmen der COVID-19-Pandemie geplante Justierung des MFR 2021–2027 könnte potenziell zu einer weiteren Verminderung des geplanten EVF Budgets führen. Die EVU kann nicht allein auf industrieller Kooperation und wirtschaftlichen Anreizen aufgebaut werden, jedoch sollte man sich dieses potenten Vehikels bedienen, um die langfristigen politischen Ziele zu ermöglichen. Dabei sind industriell zukünftige Schlüsseltechnologien und -kompetenzen zu identifizieren und die, gemäß dem gemeinsamen Standpunkt der EU, einheitlich definierten Rüstungsexportkriterien umzusetzen. Weiterhin hat eine europäische Bedarfs- und Fähigkeitsplanung sowie -harmonisierung zu erfolgen, damit die Mitgliedstaaten ultimativ in der Lage sind, militärische Fähigkeiten zu entwickeln, Industriegüter vollständig zu produzieren und langfristig durchhaltefähig zu nutzen.

Einheitliche
Rüstungsexport-
kriterien umsetzen

Entscheidend ist, dass es zur Stärkung des europäischen Pfeilers in der NATO der stetigen Weiterentwicklung und Harmonisierung von Fähigkeiten der EU-Mitgliedstaaten bedarf. Im Fokus stehen dabei Staaten, deren Streitkräfte über mangelhafte Einsatzbereitschaft, fehlende Ausrüstung bzw. veraltete Waffensysteme verfügen. Zum Kapazitätsaufbau im Innern der EVU käme dabei ein European Strategic Investment Program (ESIP) zum Tragen, das neben dem EVF und der geplanten European Peace Facility (EPF) eine dritte finanzielle Säule der EVU darstellen würde. Im Fokus stehen dabei Ertüchtigung nach Innen, im Sinne von Training und Ausrüstung, institutioneller Kapazitätsaufbau sowie multinationaler und streitkräftegemeinsamer Übungsvorhaben. Im Einklang mit den PESCO-Vereinbarungen könnte dieses außerbudgetäre Programm der EU nach Priorisierung von Handlungsfeldern und gestellten Förderanträgen durch die Mitgliedstaaten bei der Europäischen Kommission, ertüchtigende Leistungen in den Zielländern umsetzen und den Rüstungsexportdruck senken. So würde die Vereinheitlichung der europäischen Waffensystemlandschaft vorangetrieben werden. Neben der internen Ertüchtigung würde das ESIP in einem zweiten Programmstrang das initiale „Enablement“ von GSVP-Missionen (Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik) durch Bereitstellen von Anschubfinanzierungen ermöglichen. In Abgrenzung zum Athena-Mechanismus könnte dies im Schwerpunkt die Vorbereitung von Einsatzkontingenten für die GSVP-Missionen sowie Finanzierung von Operational und Force Headquarters (OHQ/FHQ) und Maßnahmen des Host Nation Support (HNS) sein.

Weiterentwicklung
und Harmonisierung
von Fähigkeiten der
EU-Mitgliedstaaten

5. Deutschlands Rolle muss sich weiterentwickeln

Fakt ist: Die Erwartungen von Seiten der europäischen und transatlantischen Partner an Deutschland steigen seit Jahren. Zudem steht Deutschland vor zahlreichen sicherheits- und verteidigungspolitischen Herausforderungen. Nur mit tiefgreifenden und nachhaltigen Entwicklungen in der politischen, militärischen und wirtschaftlichen Dimension wird Deutschland entscheidend dazu beitragen können, dass die EU in einer Welt der globalen Großmachtrivalitäten und Systemkonkurrenz bestehen wird und für gemeinsame Werte wirksam eintreten kann. Der deutsche Beitrag sollte deshalb nicht nur an der politischen Ambition und den militärischen Fähigkeiten, sondern auch an der allgemeinen Entscheidungsstärke gemessen werden.

Erwartungen an
Deutschland steigen

Impressum

Die Autorinnen und Autoren

Arbeitskreis Junge Außenpolitiker der Konrad-Adenauer-Stiftung
Informationen unter www.kas.de/jungeaussenpolitiker

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

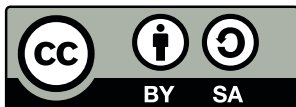
Daniela Braun

Referentin Außen- und Sicherheitspolitik
Hauptabteilung Analyse und Beratung
T +49 30 / 26 996-3399
daniela.braun@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. 2020, Berlin
Gestaltung & Satz: yellow too, Pasiek Horntrich GbR
Die Printausgabe wurde bei copy print Kopie & Druck GmbH, Berlin gedruckt.
Printed in Germany.
Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

ISBN 978-3-95721-732-5



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)

Bildvermerk Titelseite
© shutterstock/vector_brothers, MuchMania