

Bedrohungswahrnehmung und Sicherheitskonzepte in der Bundesrepublik Deutschland*

Simon Koschut

English title: Threat Perception and Security Policy Concepts in the Federal Republic of Germany

Abstract: This article examines the evolution of the threat perception and security conceptions in German foreign policy since the end of the Cold War within the framework of the Euro-Atlantic security architecture. It is argued that German security policy continues to be characterized by a comprehensive and preventive approach, which includes a diffuse threat perception, a norm-based multilateralism and a restrictive attitude towards the use of military force.

Keywords: Security Policy, Germany, Threat Perception

Stichwörter: Sicherheitspolitik, Deutschland, Bedrohungswahrnehmung

1. Einleitung

Was bedeutet Sicherheit in der außenpolitischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland? Welche Bedrohungswahrnehmungen und Handlungskonzepte herrschen darin vor? Zur Beantwortung dieser Fragen untersucht der vorliegende Beitrag die Entwicklung der Bedrohungswahrnehmung, sowie der sicherheitspolitischen Einstellungen und Handlungsnormen zu multilateralem Handeln und dem Einsatz militärischer Gewalt in der deutschen Sicherheitspolitik als Teil der euroatlantischen Sicherheitsarchitektur seit dem Ende des Ost-West-Konflikts. Die Auswahl dieser Kategorien ist für die Darstellung und den Vergleich von Bedrohungswahrnehmungen und Sicherheitskonzepten in zweierlei Hinsicht relevant. Sie beantworten zum einen die Frage, was im sicherheitspolitischen Umfeld als Bedrohung wahrgenommen wird, und zeigen zum anderen wie (militärisch/nichtmilitärisch) und mit wem (unilateral/multilateral) darin agiert werden soll. Dabei lässt sich für den deutschen Fall eine ambivalente Entwicklung nachzeichnen, die einerseits transformative Elemente beinhaltet, die jedoch andererseits sehr auf Kontinuität beruht. Deutsche Sicherheitspolitik ist seit dem Ende des Ost-West-Konflikts gekennzeichnet durch ein umfassendes und präventives Sicherheitsverständnis, das eine diffuse Bedrohungswahrnehmung, einen normorientierten Multilateralismus und eine restriktive Haltung gegenüber dem Einsatz militärischer Gewalt beinhaltet.

2. Von der zentralen zur diffusen Bedrohungswahrnehmung

Eine Untersuchung der sicherheitspolitischen Bedrohungswahrnehmung im vereinten Deutschland ist von besonderer Bedeutung, da die zentrale Bedrohung in Form der Sowjetunion durch das Ende des Ost-West-Konflikts verschwunden ist. Es stellt sich daher die Frage, ob sich in der Öffentlichkeit und den politischen Eliten seither ein neues zentrales Bedrohungsbild herausgebildet hat, oder ob die zentrale und monolithische Bedrohung einem heterogenen bzw. diffusen Spektrum an Risiken und Problemen gewichen ist. Die Bedeutung von Eliten und der öffentlichen Meinung für den außen- und sicherheitspolitischen Handlungs-

rahmen in der Bundesrepublik Deutschland ist an anderer Stelle bereits ausführlich erforscht und begründet worden.¹

Bei der Auswertung der öffentlichen Bedrohungswahrnehmung in der Bundesrepublik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts ergeben sich zunächst zwei zentrale Aussagen. Zum einen ist das Bedrohungsbild in der Tat diffuser geworden. Während vor dem Zusammenbruch der Sowjetunion die territoriale Bedrohung durch Streitkräfte des Warschauer Pakts als Hauptgefahrenquelle identifiziert wurde, steht dem nun ein breites Spektrum an Risiken und Gefährdungen gegenüber. Zum anderen wird die äußere Sicherheitslage im vereinten Deutschland anhand eines erweiterten Sicherheitsbegriffs wahrgenommen. Zu den klassischen Sicherheitsrisiken wie zwischenstaatliche Kriege treten mit wechselnder Priorität Flüchtlingsbewegungen, die Auswirkungen von Klimaveränderung und Umweltverschmutzung, Sicherung wichtiger Transport- und Informationswege, Seuchen und Pandemien sowie Ressourcenknappheit hinzu.

In den vergangenen Jahren ist die Bedeutung asymmetrischer Konfliktformen, nichtstaatlicher Akteure sowie nichtmilitärischer Risiken deutlich gestiegen. Man könnte für den Bereich der Sicherheitspolitik auch den Begriff der „Sicherheitsglobalisierung“ verwenden, der die Anpassung der internationalen Beziehungen an eine Zunahme der Anzahl und Arten von Akteuren ausdrückt.² Insbesondere nichtstaatliche Akteure und asymmetrische Konfliktformen üben einen vermehrten Einfluss auf die globale Sicherheitsagenda aus und fordern das traditionelle Gewaltmonopol des Staats zunehmend heraus. Sicherheitsrisiken wie der internationale Terrorismus, die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, international organisierte Kriminalität, Pandemien und Seuchen, Umweltverschmutzung und Klimawandel, der Zusammenbruch wichtiger Transport- und Kommunikationswege, der Zerfall staatlicher Strukturen, soziale Ungleichheiten, Ressourcen-

* Dieser Beitrag wurde anonym begutachtet (double-blind peer reviewed). Für überaus hilfreiche und konstruktive Kommentare danke ich Walter Feichtinger, den Redakteur/innen der S+F sowie dem/der anonymen Gutachter/in.

1 Vgl. Christian Holst, Einstellungen der Bevölkerung und der Eliten: Vom alten zum neuen außenpolitischen Konsens?, in: Wolf-Dieter Eberwein, Karl Kaiser (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik. Bd. 4 Institutionen und Ressourcen, München 1998, S. 227-238; Christoph Weller, Die öffentliche Meinung in der Außenpolitik. Eine konstruktivistische Perspektive. Wiesbaden 2000.

2 Vgl. Sean Kay, Globalization, Power and Security, in: Security Dialogue 35 (2004): 1, S. 9-26, S. 11.

konflikte oder Migration heben die traditionellen Prämissen der Sicherheitspolitik auf. Mögliche Schäden und Kosten verlieren mitunter ihre räumliche und zeitliche Beschränkung. Sicherheitsrisiken sind durch Interdependenzen und ein Nebeneinander von Globalisierungsprozessen und ihren regionalen und lokalen Ursachen und Auswirkungen gekennzeichnet.³

Aus dieser diffusen und komplexen Bedrohungswahrnehmung ergibt sich ein ganzheitlicher Sicherheitsansatz, der die Grenzen zwischen innerer und äußerer Sicherheit aufhebt und stattdessen eine funktionale und prozessorientierte Herangehensweise erfordert.⁴ Dies beinhaltet neben ressortübergreifenden Netzwerkstrukturen auch die Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure. Institutionell verankert wurde dieser Ansatz von Sicherheitsgovernance im Konzept der „Vernetzten Sicherheit“, der ein zielgerichtetes Zusammenwirken des Auswärtigen Dienstes, der Entwicklungszusammenarbeit, der Polizei, der Streitkräfte, des Zivil- und Katastrophenschutzes, der Nachrichtendienste und Nichtregierungsorganisationen vorsieht.⁵

Die diffuse Bedrohungswahrnehmung in der deutschen Öffentlichkeit spiegelt sich auch in der Bedrohungswahrnehmung der politischen Eliten wider. So bezeichnet zwar das Weißbuch der Bundesregierung von 2016 den internationalen Terrorismus als „unmittelbarste Herausforderung“, benennt jedoch als strategische Rahmenbedingungen deutscher Sicherheitspolitik eine Vielzahl von Problemfeldern ohne erkennbare Hervorhebung einer bestimmten Gefahr.⁶ Dabei wird häufig sogar nur von „Risiken“ gesprochen, das Wort „Bedrohung“ findet sich im Weißbuch höchst selten. Zwar wird der internationale Terrorismus von einzelnen politischen Entscheidungsträgern durchaus zu zentralen Bedrohung für Deutschland erhoben, der sicherheitspolitische Konsens innerhalb der politischen Elite Deutschlands ist jedoch ein anderer. Aus der breiten Aufzählung der Problemfelder im Weißbuch von 2016 geht bereits hervor, was an anderer Stelle auch explizit erwähnt wird und wiederum die Einstellungen der deutschen Öffentlichkeit bestätigt: „Entsprechend umfassend ist unser Sicherheitsverständnis: Es geht um mehr als die Abwesenheit von Krieg und die Sicherheit unseres Landes und seiner Bürgerinnen und Bürger. Es geht auch darum, aus einem einigen Europa heraus die Bedingungen menschlichen Zusammenlebens nachhaltig zu verbessern, sowie internationale Menschenrechtsnormen zu wahren und zu stärken.“⁷

Damit führt das neue Weißbuch von 2016 die bereits zuvor im Weißbuch von 2006 formulierte diffuse Bedrohungswahrnehmung fort. Zwar hat sich die strategische Lage in den vergangenen Jahren zum Teil stark verändert. So sieht sich Deutschland sowohl in der Ukraine als auch in Syrien mit Konflikten konfrontiert, die deutsche Sicherheitspolitik direkt und unmittelbar betreffen. Nichtsdestotrotz kristallisiert sich nach wie vor eine Bedrohungswahrnehmung heraus, die neben zwischenstaatlichen Konfliktformen auch transnationale und virtuelle Gewaltausübung beinhaltet, wobei der Fokus auf Landes- und Bündnisverteidigung im Rahmen von Artikel 5 des NATO-Vertrags angesichts der Ukraine-Krise im Unterschied zur Vergangenheit nun wieder spürbar mehr Raum in der Debatte einnimmt.⁸ Wenn es eine Veränderung der Bedrohungswahrnehmung zu konstatieren gibt, dann die, dass „Deutschlands sicherheitspolitisches Umfeld (...) noch komplexer, volatiler, dynamischer und damit immer schwieriger vorhersehbar geworden“ ist.⁹ Konkret benennt das Weißbuch von 2016 folgende Sicherheitsrisiken: Die Bedrohung durch den transnationalen Terrorismus und eine Radikalisierung einheimischer Unterstützer des IS und al-Qaidas, aber auch das Erstarken von Nationalismus und gewalttätigem Extremismus in Europa; die Vulnerabilität digitaler Datennetze und Infrastruktur durch Cyberangriffe seitens staatlicher und nichtstaatlicher Akteure; eine zunehmende Rivalität mit Russland, das mithilfe hybrider Konfliktinstrumente wie gesteuerter Informationspolitik und gezielter Unterstützung lokaler Separatisten die Grenzen zwischen Krieg und Frieden verwischt; die Instabilität in Räumen begrenzter Staatlichkeit von Nordafrika, die Sahelzone, das Horn von Afrika, den Nahen und Mittleren Osten bis Zentralasien und das damit verbundene Entstehen von Rückzugsräumen für transnationale Terrornetzwerke, organisierte Kriminalität und Piraterie; die globale Zunahme von Migrationsbewegungen aufgrund von politischer Verfolgung, Bürgerkriegen, Armut und Hunger; die globale Proliferation von Massenvernichtungswaffen und regionale Rüstungswettläufe; die Unterbrechung von Rohstoff und Energiezufuhr, Informations- und Kommunikationsstrukturen sowie Handelsrouten; die Auswirkungen des Klimawandels auf existentielle Lebensgrundlagen; und schließlich die Verbreitung von Pandemien und Krankheiten im Zuge höherer globaler Mobilität und Bevölkerungswachstums.¹⁰ Alle diese Sicherheitsrisiken greifen ineinander und lassen sich daher nicht isoliert voneinander betrachten und begegnen. So lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt von weitgehender Kontinuität in der deutschen Bedrohungswahrnehmung seit dem Ende des Ost-West-Konflikts sprechen. Es herrscht weiterhin eine diffuse Bedrohungswahrnehmung vor.

3. Vom prinzipiellen zum wirksamen Multilateralismus

Aus dieser diffusen Bedrohungswahrnehmung geht eine deutliche Präferenz für multilaterales Handeln hervor: „Derzeit

3 Vgl. Ulrich Beck, Weltrisikogesellschaft. Zur politischen Dynamik globaler Gefahren, in: Internationale Politik 8 (1995), S. 13-20, S. 19; Christopher Daase, Internationale Risikopolitik. Ein Forschungsprogramm für den sicherheitspolitischen Paradigmenwechsel, in: Christopher Daase, Susanne Feske, Ingo Peters (Hrsg.). Internationale Risikopolitik. Der Umgang mit neuen Gefahren in den internationalen Beziehungen. Baden-Baden 2002, S. 9-35.

4 Friedrich-Ebert-Stiftung, Für eine Neuausrichtung deutscher Sicherheitspolitik, Mai 2011, <<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/08080.pdf>> (abgerufen am 08.06.2016).

5 Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien, 27.05.2011, S. 6.

6 So nennt das Weißbuch von 2016 unter der Überschrift „Herausforderungen für die deutsche Sicherheit“: transnationaler Terrorismus, Herausforderungen aus dem Cyber- und Informationsraum, zwischenstaatliche Konflikte, fragile Staatlichkeit und schlechte Regierungsführung, Weltweite Aufrüstung und Proliferation von Massenvernichtungswaffen, Gefährdung der Informations-, Kommunikations-, Versorgungs-, Transport- und Handelslinien und der Sicherheit der Rohstoff- und Energieversorgung, Klimawandel, unkontrollierte und irreguläre Migration sowie Pandemien und Seuchen, vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, Paderborn 2016, S. 34ff.

7 Vgl. ebenda, S. 22.

8 Patrick Keller, Halbzeit im Weißbuch-Prozess: Wo steht die Debatte über die deutsche Sicherheitspolitik zum Ende der „Partizipationsphase“?, Analysen und Argumente 192, Berlin: Konrad Adenauer Stiftung 2015.

9 Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, Paderborn 2016, S. 29.

10 „Das sind die größten Risiken für Deutschlands Sicherheit“, Die Welt, 04.06.2016, <<http://www.welt.de/politik/deutschland/article155952158/Das-sind-die-groessten-Risiken-fuer-Deutschlands-Sicherheit.html>> (abgerufen am 08.06.2016).

erleben wir Herausforderungen, die so vielschichtig sind, dass es sogar gleich mehrerer Bündnisse oder ganz neuer Partnerschaften bedarf, um sie in den Griff zu bekommen.“¹¹ Bereits aufgrund der eingeschränkten Souveränität der Bundesrepublik Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg und seiner geostrategischen Rolle als „Frontstaat“ während des Ost-West-Konflikts entstand nicht nur die Notwendigkeit, dass sich außenpolitischer Einfluss und Gestaltungsmacht ausschließlich in Zusammenarbeit mit den westlichen Verbündeten im Rahmen internationaler Institutionen verwirklichen ließ, sondern auch die Einsicht, dass machtpolitisches Streben und autonome Vorgehensweisen keine erstrebenswerten Ziele mehr darstellen konnten. Stattdessen wurde das Bedürfnis nach sicherheitspolitischer Handlungsfreiheit durch die Vorstellung verdrängt, dass sich durch Selbstbeschränkung zugunsten einer kooperativen Sicherheitspolitik und Selbsteinbindung in multilaterale Handlungszusammenhänge durch Souveränitätsverzicht nicht nur Deutschlands sicherheitspolitische Interessen kostengünstiger erreichen ließen, sondern dass multilaterales Handeln und die Stärkung der dafür notwendigen Institutionen einen Wert an sich und damit selbst deutsches Interesse widerspiegelte.¹² Der europäische Integrationsprozess spielt dabei eine zentrale Rolle, da dieser nicht nur ein friedliches Umfeld, in Europa garantiert, sondern deutscher Sicherheitspolitik weltpolitisches Gewicht verleiht.¹³

So ist es auch nicht verwunderlich, dass sich die Erwartungshaltung eines stärker unilateralen und weniger kooperativ agierenden Deutschlands nach dem Ende des Ost-West-Konflikts zum großen Teil nicht bewahrheitet hat.

Das sicherheitspolitische Festhalten der Bundesrepublik Deutschland an einem normorientierten Multilateralismus fußt auf zwei Grundannahmen. Zum einen lässt sich die Gewährleistung von Frieden und Stabilität im Sinne eines erweiterten Sicherheitsbegriffs nicht alleine bewältigen. Grenzübergreifende globale Risiken aufgrund von z.B. Migration oder Klimawandel lassen sich nicht im nationalen Rahmen lösen. Zum anderen hat die Bundesrepublik mit einem restriktiven sicherheitspolitischen Verhalten – etwa dem Verzicht auf Massenvernichtungswaffen und seiner Selbsteinbindung in die europäische Integration – das Vertrauen seiner Nachbarn und Partner in der Vergangenheit erworben, was eine Fülle von Konflikten entschärft bzw. gar nicht erst hat entstehen lassen. Diese multilaterale Grundeinstellung war in beiden deutschen Teilstaaten vor der Einheit aufgrund der Abhängigkeit vom jeweiligen Bündnisystem gleichermaßen stark ausgeprägt.

Die deutsche Einstellung zu multilateralem Handeln beruht dabei auf einem prinzipiellen Multilateralismus und einer kooperativen Sicherheitspolitik. So formulierte es auch bereits

das Weißbuch der Bundesregierung 1994: „Die Ausrichtung an den Werten des Grundgesetzes und an den daran gebundenen Sicherheitsinteressen bietet Gewähr für die Verlässlichkeit und Berechenbarkeit deutscher Sicherheitspolitik. Wichtige Voraussetzung dafür ist die *prinzipielle* Bereitschaft zum Interessenausgleich, zur Zusammenarbeit und zur internationalen Solidarität“.¹⁴

Die Präferenz eines normorientierten Multilateralismus spiegelt sich im konkreten sicherheitspolitischen Handeln der Bundesrepublik nach 1990 wider. So bekräftigte auch die vereinte Bundesrepublik ihre Mitgliedschaft im militärischen Verbund der NATO. Deutschland beteiligt sich personell und materiell wie kein anderes Land an multinationalen Verbänden und der integrierten Kommandostruktur der NATO.¹⁵ Zwar wurden nationale Kommandostrukturen wie etwa das Einsatzführungskommando der Bundeswehr geschaffen. Diese wurden jedoch im Einklang mit der veränderten strategische Ausrichtung der NATO auf Krisen- und Konfliktmanagement ausgerichtet und dienen der Beteiligung an multilateralen Militäreinsätzen.¹⁶

Die multilaterale Einbettung militärischer Operationen unter deutscher Beteiligung spiegelt sich darüber hinaus auch in der öffentlichen Meinung wider. Die Unterstützung für die multilaterale Einbindung deutscher Sicherheitspolitik bezieht sich auf humanitäre Einsätze im Rahmen der Vereinten Nationen, wobei jüngere Deutsche einen militärischen Einsatz zum Schutz von Menschenrechten auch ohne VN-Mandat befürworten.¹⁷ Die öffentliche Unterstützung für die NATO ist dagegen rückläufig und hat sich laut einer Umfrage Mitte 2015 zwischen 2009 und 2015 von 73 Prozent auf 55 Prozent verringert.¹⁸ Zudem sei die öffentliche Bereitschaft zur militärischen Verteidigung der Bündnispartner in kaum einem Mitgliedstaat der NATO so gering ausgeprägt wie in Deutschland.¹⁹

Trotz alledem plädierte insbesondere der ehemalige Bundeskanzler Gerhard Schröder 1999 für einen „normaleren“, interessengesteuerten Umgang der Deutschen mit ihrer größeren Machtposition nach dem Ende des Ost-West-Konflikts: „Jede Außenpolitik ist zunächst einmal Interessenpolitik. (...) So ist Deutschland gut beraten, sich selbst als eine große Macht in Europa zu sehen – wie es unsere Nachbarn längst tun – und seine Außenpolitik entsprechend auszurichten, um sie im Rahmen der europäisch-atlantischen Strukturen zu verfolgen“.²⁰ Die deutsche Beteiligung am Kosovoeinsatz ohne UN-Mandat

11 Ursula von der Leyen, Rede der Verteidigungsministerin anlässlich der 51. Münchner Sicherheitskonferenz am 06.02.2015.

12 Vgl. Gunther Hellmann, Machtbalance und Vormachtendenken sind überholt: Zum außenpolitischen Diskurs im vereinigten Deutschland, in: Monika Medick-Krakau (Hrsg.), Außenpolitischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive: Die USA und die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1999, S. 97-126, S. 102; Helga Haftendorn, Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung: 1945-2000, München 2001.

13 Markus Kaim und Volker Perthes, Herausforderungen der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik bis 2030: Gestaltung in einer turbulenten Welt, Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 5 (2012), S. 501-511, S. 506.

14 Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr, Bonn 1994, S. 306 (Hervorhebung durch den Autor).

15 Vgl. Rainer Baumann, German Security Policy within NATO, in: Volker Rittberger (Hrsg.), German Foreign Policy Since Unification. Theories and Case Studies, Manchester 2001, S. 141-184, S. 179.

16 Bundesministerium der Verteidigung, Das Einsatzführungskommando der Bundeswehr, http://www.einsatz.bundeswehr.de/portal/a/einsatzbw/!ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP315EyrpHK9pPKU1PjUzLzixJqIBfESitNzU7JB3ly89Ly44fTM0tS9QuyHRUBRoc8RQ!!/

17 Körber Stiftung, Einmischen oder zurückhalten? Umfrage Deutsche Außenpolitik, Oktober 2014, 7-8.

18 Vgl. Pew Research Center, NATO Public Opinion, 10.06.2015, <<http://www.pewglobal.org/2015/06/10/1-nato-public-opinion-wary-of-russia-leary-of-action-on-ukraine/#views-of-nato-generally-favorable>> (abgerufen am 8.6.2016).

19 Vgl. Many NATO Countries Reluctant to Use Force to Defend Allies, 08.06.2015, <<http://www.pewglobal.org/2015/06/10/nato-publics-blame-russia-for-ukrainian-crisis-but-reluctant-to-provide-military-aid/russia-ukraine-report-46/>> (abgerufen am 08.06.2016).

20 Gerhard Schröder, Eine Außenpolitik des „Dritten Weges“?, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 50 (1999): 7-8, S. 392-96, S. 394.

stellte bereits eine Neuinterpretation multilateralen Handelns dar, die sich mit dem Leitbild eines „prinzipiellen Multilateralismus“, der keinen Militäreinsatz ohne VN-Mandat als zulässig ansieht, immer weniger deckte.

Das gewachsene Selbstbewusstsein einer souveränen Nation einerseits und die Hilflosigkeit internationaler Institutionen im Umgang mit weltweiten Krisen und Konflikten wie in Somalia, Bosnien und Ruanda andererseits haben Spuren hinterlassen. Sprach sich das Weißbuch der Bundesregierung 1994 noch für eine „prinzipielle Bereitschaft ... zur Zusammenarbeit“ aus, so trat das Weißbuch 2006 für einen „wirksamen Multilateralismus“ ein.²¹ Diese Formulierung findet sich im aktuellen Weißbuch jedoch nicht mehr. Von einem grundsätzlichen Wandel der deutschen Einstellung zu multilateralem Handeln kann nicht die Rede sein. So bleibt „[d]eutsche Sicherheitspolitik (...) multilateral angelegt“ und schließt militärische Alleingänge grundsätzlich aus.²² Allerdings ist sicherheitspolitische Zusammenarbeit im Rahmen internationaler Institutionen aus deutscher Sicht nicht mehr prinzipieller Natur, sondern verfolgt zunehmend eine ergebnisorientierte Strategie. Dies beinhaltet gegenwärtig auch die Bereitschaft zu einer aktiveren Rolle deutscher Sicherheitspolitik im multilateralen Kontext oder wie es Ursula von der Leyen umschrieben hat, eine Bereitschaft zur „Führung aus der Mitte“.²³ Diese Art der Führung aus der Mitte stellt sowohl eine Antwort auf die zunehmenden sicherheitspolitischen Herausforderungen im näheren Umfeld, wie die Ukraine Krise und der Syrienkonflikt als auch eine Reaktion auf den steigenden Druck seitens der Bündnispartner nach mehr sicherheitspolitischem Engagement Deutschlands dar.²⁴

4. Vom undenkbaren zum restriktiven Einsatz militärischer Gewalt

In keinem Bereich der Sicherheitspolitik Deutschlands hat sich ein solch vermeintlich deutlicher und offensichtlicher Wandel vollzogen wie in den Einstellungen zum Einsatz militärischer Gewalt. War das Konzept der Bundeswehr während des Ost-West-Konflikts noch auf die Verhinderung eines Kampfeinsatzes ausgerichtet, ist die Bundeswehr heute, wie der frühere Verteidigungsminister Peter Struck 2003 betonte, eine „Armee im Einsatz“ und zwar längst über das Bündnisgebiet der NATO hinaus.²⁵ Zwei Faktoren spielten bei dieser Entwicklung eine herausragende Rolle.

Zum einen entstand nach dem Ende des Ost-West-Konflikts äußerer Druck seitens der Verbündeten nach einer stärkeren militärischen Beteiligung Deutschlands an gemeinsamen Friedensmissionen,

nachdem die NATO 1994 ihre Bereitschaft zur Durchführung von Einsätzen außerhalb des Bündnisgebiets auf der Basis von einem Mandat der UNO oder der OSZE erklärt hatte. Da die Bundesrepublik dieser Entscheidung selbst zugestimmt hatte, hätte sich die Bundesregierung dieser Forderung nur unter hohen Kosten und Ansehensverlusten entziehen können.

Zum anderen formierte sich von innen heraus, insbesondere innerhalb der CDU/CSU, zu Beginn der 1990er Jahre politischer Druck nach einer „Normalisierung“ deutscher Sicherheitspolitik, um endlich über die gleichen sicherheitspolitischen Handlungsspielräume zu verfügen wie Großbritannien oder Frankreich, wo der Einsatz militärischer Gewalt ein legitimes Instrument der Außenpolitik darstellt. So findet sich im sogenannten Jacobsen-Bericht über die künftigen Aufgaben der Bundeswehr vom September 1991 folgender Satz: „Weder in Europa noch in der Welt ist ein Zustand absehbar, in dem Deutschland seine Interessen ohne Verfügung über militärische Mittel hinreichend wahren kann.“²⁶ Diese Forderung nach mehr Einfluss und Autonomie schlug sich in einer verteidigungspolitischen Richtlinie des Bundesverteidigungsministeriums, dem sogenannten Stoltenberg-Papier, von 1992 und – etwas abgeschwächt – im Weißbuch der Bundesregierung von 1994 nieder.²⁷ Diesem Streben nach einer „Normalisierung“ deutscher Sicherheitspolitik standen insbesondere – aber keineswegs ausschließlich – die Grünen und der linke Flügel der SPD sowie später auch die Linkspartei entgegen. Die öffentliche Meinung befürwortete damals zwar mit großer Mehrheit eine Beteiligung von Bundeswehrsoldaten an UN-Friedensmissionen, lehnte jedoch bewaffnete Kampfeinsätze deutlich ab.²⁸

Infolgedessen wurde der Einsatz militärischer Gewalt im Weißbuch von 1994 an enge Bedingungen geknüpft. So sollte die Bundeswehr nur dann eingesetzt werden, wenn zugleich ein „politisches Konzept zur Lösung eines Konflikts vorhanden ist und (...) der Einsatz militärischer Gewalt geeignet ist, zur Konfliktbewältigung beizutragen“. Darüber hinaus legte das Weißbuch 1994 fest, dass ein militärischer Alleingang ausgeschlossen bleiben und dass der friedlichen Konfliktlösung Vorrang eingeräumt werden würde, also der Einsatz militärischer Gewalt stets die *Ultima Ratio* bleiben müsse.²⁹ Diese restriktive Einstellung zum Einsatz militärischer Gewalt spiegelt sich in der deutschen Außenpolitik in zahlreichen Krisen und Konflikten seit 1994 und im Weißbuch von 2016 wider. Laut einer Umfrage der Körber-Stiftung von 2014 war die öffentliche Skepsis in Deutschland gegenüber militärischen Interventionen sehr hoch: nur 13 Prozent sprachen sich für eine Ausweitung von

21 Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Köln 2006, S. 28.

22 Ebd.

23 Mit diesem Konzept umschrieb die Verteidigungsministerin die deutsche Bereitschaft zu mehr sicherheitspolitischem Engagement im Verbund mit seinen Partnern, Ursula von der Leyen, Rede der Verteidigungsministerin anlässlich der 51. Münchner Sicherheitskonferenz am 06.02.2015.

24 Rolf Clement, Deutschlands gewachsene Verantwortung, in: Der Mittler-Brief 3 (2014), S. 2.

25 „Wir formen eine Armee im Einsatz“ (Interview mit dem Bundesminister der Verteidigung, Peter Struck), in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 10.08.2003; vgl. auch: Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Köln 2006, S. 14.

26 Hans Adolf Jacobsen, H.-J. Rautenberg (Hrsg.), Bundeswehr und europäische Sicherheitsordnung. Abschlussbericht der Unabhängigen Kommission für die künftigen Aufgaben der Bundeswehr, Bonn 1991, S. 36.

27 Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Militärpolitische und militärstrategische Grundlagen und konzeptionelle Grundrichtung der Neugestaltung der Bundeswehr, Bonn 1992, S. 2f.

28 So befürworteten im Januar 1993 72% der Befragten eine deutsche Teilnahme an friedenssichernden Maßnahmen der Vereinten Nationen. Im März 1994 lehnte ein Drittel aller Befragten eine Beteiligung Deutschlands an friedens erzwingenden Maßnahmen der Vereinten Nationen ab, vgl. Hanns W. Maull, Germany's foreign policy, post-Kosovo: still a „Civilian Power“?, in: Sebastian Harnisch, Hanns W. Maull (Hrsg.), Germany as a Civilian Power? The Foreign Policy of the Berlin Republic, Manchester 2001, S. 106-127, S. 114.

29 Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr, Bonn 1994, S. 42.

Militäreinsätzen aus. 82 Prozent forderten weniger Engagement der Bundeswehr im Ausland.³⁰

Die völkerrechtliche Grundlage militärischer Einsätze spielt dabei eine herausragende Rolle. So sprachen sich 2014 66 Prozent der deutschen Bevölkerung grundsätzlich gegen einen militärischen Einsatz aus humanitären Gründen, z.B. bei Völkermord, ohne UN-Mandat aus.³¹ Angesichts dieser Einstellungen in der Bevölkerung sowie der Erfahrungen während des Irakkriegs stellte sich die Bundesregierung im Weißbuch 2006 infolgedessen auf den Standpunkt, dass „gerade wenn es zum Einsatz militärischer Gewalt kommt, (...) die völkerrechtliche Legitimation entscheidend [ist]“.³² Die Fortschreibung findet sich auch im Weißbuch 2016: „Das Völkerrecht sowie unser Grundgesetz bilden die Grundlage allen Handelns der Bundeswehr“.³³

Neben der völkerrechtlichen Legitimation für den Einsatz militärischer Gewalt ist aus deutscher Sicht vor allem das Konzept der Prävention entscheidend. Dies findet für die deutsche Sicherheitspolitik im „Aktionsplan ‚Zivile Krisenprävention‘“ vom Mai 2004 seine konkrete Ausprägung. Darin heißt es:

„[D]ie Bundesregierung [hat] ihre Entschlossenheit bekräftigt, deutsche Beiträge zu Frieden, Sicherheit und Entwicklung schrittweise stärker präventiv auszurichten und dadurch wirksamer und nachhaltiger zu gestalten. Durch (...) Prävention soll (...) die Notwendigkeit insbesondere militärischer Krisenreaktion vermindert werden. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass die Chancen für nachhaltige Friedenslösungen zunehmen, wenn Akteure aus verschiedenen Politikfeldern ihre Instrumente im Rahmen eines integrierten Ansatzes zum Einsatz bringen. Das Konzept (...) führt alle verfügbaren Instrumente der Krisenprävention in einem einheitlichen, von einer zivilen Zielsetzung bestimmten Politikansatz zusammen.“³⁴

Die Grundannahme einer solchen „vernetzten Sicherheit“ basiert zu einem erheblichen Teil auf den Lehren aus den vergangenen Krisensituationen und der bereits oben erwähnten Einschätzung, dass Sicherheit künftig nicht in erster Linie durch militärische Bedrohungen, sondern durch gesellschaftliche, ökonomische, ökologische und kulturelle Entwicklungen gefährdet wird. Daher – so die Logik – muss diesen Entwicklungen mit einem abgestimmten Instrumentarium begegnet werden, das den Einsatz militärischer Gewalt mit einschließt, jedoch nur als Bestandteil eines primär zivilen und politischen Ansatzes im multinationalen Rahmen ansieht.³⁵ Hierzu zählt insbesondere die 2014 im Rahmen der EU eingebrachte sogenannte „Enable and Enhance Initiative“, die es afrikanischen Partnerorganisationen und -staaten ermöglichen soll, möglichst eigenständig regionale Sicherheit zu gewährleisten. Ein

ähnlicher Ansatz lässt sich auch bei der im Rahmen der NATO entwickelten Zusammenarbeit mit sogenannten „like-minded countries“ wie Australien, Südkorea und Japan beobachten. Der Ansatz vernetzter Sicherheit und Krisenprävention wird auch im neuen Weißbuch fortgeschrieben.³⁶

Der Einsatz militärischer Gewalt beruht aus Sicht der Bundesregierung demnach auf folgenden Prinzipien. Neben einer Orientierung an einem erweiterten Sicherheitsbegriff, einem kohärenten und ressortübergreifenden Zusammenspiel verschiedener Instrumente und Akteure und dem Primat ziviler Konfliktlösung stellt internationale Kooperation das effektivste Mittel zur Umsetzung eines solchen Ansatzes dar. Der entscheidende Grundsatz ist demzufolge ein präventiv ausgerichtetes Krisen- und Konfliktmanagement, das einen militärischen Einsatz als letztmöglichen Schritt gerade vermeiden soll.³⁷ Vor diesem Hintergrund ist auch das verstärkte Engagement der Bundeswehr in Afrika im Rahmen der EU, etwa bei der Ausbildung malischer Truppen, als neuer Ansatz der Krisenprävention neben der klassischen Entwicklungspolitik zu sehen. So erklärte Bundeskanzlerin Angela Merkel gemeinsam mit dem französischen Staatspräsident François Hollande anlässlich des EU-Afrika-Gipfels 2014: „Wir wollen die Afrikaner also befähigen, ihre eigenen Sicherheitsstrukturen aufzubauen und sie dann auch mit den notwendigen Materialien ausstatten.“³⁸ Dieser neue Ansatz wurde in der Globalen Strategie der Europäischen Union vom Juni 2016 fortgeschrieben.³⁹

Dieser Politikansatz spiegelt wiederum eine gesellschaftspolitische Präferenz in der Bundesrepublik wider. So verdeutlicht die andauernde Skepsis gegenüber Militäreinsätzen, dass dem zivilen Krisenmanagement nach wie vor Vorrang eingeräumt wird.⁴⁰ Diese Präferenz drückte sich konkret im deutschen Beitrag im sogenannten „Krieg gegen den Terror“ aus. So stimmte der Deutsche Bundestag zwar der Entsendung von 3.900 Soldaten für die *Operation Enduring Freedom* (OEF) zu. Der Fokus lag jedoch nicht im Kampfeinsatz, sondern im Bereich des Transport- und Sanitätsdienstes sowie der Überwachung und Aufklärung.⁴¹ Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der noch laufenden Beteiligung in der Counter-Daesh-Koalition in Syrien, wo die Bundeswehr vorrangig see- und luftgestützte Aufklärung betreibt.

Abschließend lässt sich feststellen, dass im Bereich des Einsatzes militärischer Gewalt seit 1990 nicht etwa ein Wandel, sondern vielmehr eine Anpassung an die strukturellen und strategischen Veränderungen stattgefunden hat. Die „Kultur

36 Vgl. ebenda, S. 60.

37 Angela Merkel, Rede der Bundeskanzlerin auf der 43. Münchner Sicherheitskonferenz am 10.02.2007, <http://www.bundesregierung.de/nn_23272/Content/DE/Rede/2007/02/2007-02-10-rede-merkel-muenchner-sicherheitspolitik.html> (abgerufen am 23.06.2008).

38 Pressestatements von Bundeskanzlerin Angela Merkel und dem französischen Präsidenten François Hollande anlässlich des EU-Afrika-Gipfels, Brüssel, 02.04.2014, <<https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2015/08/2015-08-24-pressestatements-merkel-hollande.html>> (abgerufen am 08.06.2016).

39 Europäische Union, Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, Brüssel, 29.06.2016, S. 28-29.

40 Körber Stiftung, Einmischen oder zurückhalten? Umfrage Deutsche Außenpolitik, Oktober 2014, S. 6.

41 Deutscher Bundestag, Antrag der Bundesregierung zum Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte bei der Unterstützung der gemeinsamen Reaktion auf terroristische Angriffe gegen die USA, Drucksache 14/7296, 07.11.2001. S. 4.

30 Körber Stiftung, Einmischen oder zurückhalten? Umfrage Deutsche Außenpolitik, Mai 2014, S. 5.

31 Ebenda, S. 9.

32 Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Köln 2006, S. 58.

33 Ebenda, S. 108.

34 Auswärtiges Amt, Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung, Berlin 12.5.2004, <<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Krisenpraevention/Aktionsplan-Volltext.pdf>> (abgerufen am 23.06.2008); vgl. hierzu auch die kritische Analyse von Winfried Nachtwei, Lehren aus 10 Jahren Aktionsplan Zivile Krisenprävention – Wie weiter? In: Sicherheit + Frieden 32, 3 (2014), 201-205.

35 Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Köln 2006, S. 29.

der Zurückhaltung“ ist zumindest in diesem Bereich, auch angesichts der Ukraine Krise und des Syrienkonflikts, nach wie vor vorherrschend. Zwar hat Deutschland sein weltweites militärisches Engagement deutlich erhöht. Innerhalb der NATO ist Deutschland zudem als Rahmennation an der Aufstellung der Very High Readiness Joint Task Force (VJTF) maßgeblich beteiligt.⁴² Deutschland ist, wie die deutsche Verteidigungsministerin auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2015 betonte, „ready to lead“. Dies bekräftigte der deutsche Außenminister Steinmeier in seiner Rede auf der Münchener Sicherheitskonferenz 2016: „Nicht Abschottung, sondern mehr Engagement ist erforderlich, auch von deutscher Seite – und ich glaube, wir zeigen es“.⁴³ Doch die Bereitschaft eine führende Rolle einzunehmen, stellt eher eine Bestätigung als eine Abweichung von der bisherigen Kultur der Zurückhaltung dar. Ursula von der Leyen positioniert sich dazu in 2015 folgendermaßen: „Wenn ich anfangs gesagt habe, Germany is *ready to lead*, dann ist die Kernfrage doch: Um welche Art von Führung geht es heute? Verstehen wir alle dasselbe unter dem Wort Führung? Ein Wort, das im Deutschen einen so anderen Klang hat als seine englische Übersetzung *leadership*? Verstehen wir unter Führung das Führen mit der Pickelhaube? Nein! Führen in der Form, dass Deutschland das Lenkrad an sich reißt und die Richtung vorgibt? Nein! Führung, indem Deutschland voranstürmt, weil es glaubt, Nummer eins unter Europäern sein zu müssen? Nein! Das alles entspricht nicht der politischen Kultur Deutschlands im 21. Jahrhundert“.⁴⁴

5. Fazit

Zusammenfassend lässt sich erstens sagen, dass in der sicherheitspolitischen Wahrnehmung politischer Eliten seit dem Ende des Ost-West-Konflikts ein äußerst diffuses Bedrohungsbild vorherrscht. Dies verdeutlicht, dass in Deutschland die Wahrnehmung sicherheitspolitischer Bedrohungen nicht primär auf militärische Bedrohungen ausgerichtet ist, sondern eher einem erweiterten Verständnis von Sicherheit entspricht.⁴⁵

Zweitens überwiegt in der Bundesrepublik seit dem Ende des Ost-West-Konflikts nach wie vor der Primat multilateralen Handelns. Dessen ungeachtet haben das gewachsene außenpolitische Selbstbewusstsein der seit der Wiedervereinigung vollständig souveränen Bundesrepublik und die Hilflosigkeit der Vereinten Nationen während der Konflikte auf dem Balkan, im Irak oder gegenwärtig in der Ukraine oder in Syrien zu einer kritischen

Evaluierung des multilateralen Konzepts in der Bundesrepublik geführt. Im Ergebnis hat dies eine Anpassung des Konzepts von einem prinzipiellen zu einem wirksamen Multilateralismus bewirkt, der stärker als zuvor an seinen konkreten Ergebnissen gemessen wird. An der sicherheitspolitischen Grundeinstellung eines normorientierten Multilateralismus hat dies jedoch kaum etwas geändert.

Drittens sind auf deutscher Seite ein präventiv ausgerichtetes Krisen- und Konfliktmanagement sowie die völkerrechtliche Legitimation militärischer Gewalt von entscheidender Bedeutung. Militärische Alleingänge sind angesichts der multilateralen Selbsteinbindung Deutschlands kaum vorstellbar. Zudem widerspricht dies einem normorientierten Multilateralismus. Allerdings stellt sich angesichts der stetig wachsenden Anzahl von Auslandseinsätzen die Frage, ob in Deutschland eine schrittweise „Gewöhnung“ an das Instrument militärische Gewalt stattgefunden hat. Bei genauerem Hinsehen zeigt sich hier ein differenziertes Bild. Obwohl sich zweifelsohne deutliche Veränderungen in der Handlungspraxis ergeben haben (Auslandseinsätze mit „robustem Mandat“ wie in Afghanistan), so hat dies bislang nicht zu einer grundlegenden Veränderung sicherheitspolitischer Handlungseinstellungen (Skepsis gegenüber Auslandseinsätzen) geführt. Vielmehr weisen die Einstellungen eher in Richtung einer „Duldung“ (im Sinne eines „permissive consensus“), ohne dass die Deutschen ihre grundsätzlich restriktive Haltung zum Einsatz militärischer Gewalt aufgegeben haben.⁴⁶



Prof. Dr. Simon Koschut ist Gastprofessor am Otto-Suhr-Institut der FU Berlin. Seine Forschungsschwerpunkte sind Internationale Beziehungen, globale und regionale Sicherheitsgovernance und transatlantische Beziehungen.

42 Patrick Keller, Die NATO nach dem Gipfel von Wales: Anker transatlantischer Partnerschaft und europäischer Sicherheit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 50/51 (2014), S. 35-42, S. 40.

43 Frank-Walter Steinmeier, Rede von Außenminister Steinmeier bei der „Ministerial Debate on Current Crises“ bei der Münchner Sicherheitskonferenz, 13.02.2016, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2016/160213_BM%20Ministerial%20Debate%20MSC.html

44 Ursula von der Leyen, Rede der Verteidigungsministerin anlässlich der 51. Münchner Sicherheitskonferenz am 06.02.2015.

45 So erklärte Bundeskanzlerin Angela Merkel auf der 43. Münchner Sicherheitskonferenz: „Ich glaube, globale Krisen in globaler Verantwortung anzunehmen, das verlangt ein neues, umfassendes Verständnis von Sicherheit.“ Angela Merkel, Rede der Bundeskanzlerin auf der 43. Münchner Sicherheitskonferenz am 10.02.2007, <http://www.bundesregierung.de/nn_23272/Content/DE/Rede/2007/02/2007-02-10-rede-merkel-muenchner-sicherheitspolitik.html> (abgerufen am 23.06.2008).

46 Anna Geis, Die Zivilmacht Deutschland und die Enttabuisierung des Militärischen, HSK Standpunkt 2/2005, S. 1-12, S. 12.