

## Eine Bundeswehr für alle Fälle? Von der Schwierigkeit, sicherheitspolitische Prioritäten zu setzen

von Wilfried von Bredow

*Vor dem Hintergrund einer weiter unübersichtlichen sicherheitspolitischen Weltlage ist das im Sommer 2016 veröffentlichte Weißbuch der Bundesregierung zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr der Versuch, eine programmatische Modifizierung der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik zu erklären und zu begründen – ausgedrückt in dem Anspruch auf mehr gestalterischen Einfluss in der internationalen Politik. Ein solcher Gestaltungsanspruch, angekündigt etwa auf der 50. Münchner Sicherheitskonferenz Anfang 2014, stellt allerdings hohe Anforderungen an die eigene gesamtstaatliche Strategiefähigkeit, an die effektive Vernetzung der sicherheitspolitisch relevanten Institutionen und nicht zuletzt an die Bundeswehr als zentrales sicherheitspolitisches Instrument. Der Prozess der Neuaufstellung der Bundeswehr verlief bislang mühevoll und nicht ohne Rückschläge. Insofern stellt das Weißbuch 2016 auch nur eine Zwischenbilanz dar.*

*The recent White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr was published in 2016, framed by a rather turbulent international situation. Regarding such turbulences, Germany wants to modify its long-held policy of restraint in international politics and play a bigger role in international conflict and crisis management. Necessary prerequisites for achieving a higher capacity to act on the international scene are a more efficient co-ordination of the various governmental institutions which contribute to national security, a more realist concept of Germany's strategic priorities and, last but not least, a better equipment and financial endowment of the Bundeswehr. The White Paper 2016 is a kind of interim assessment of this difficult process that has not been free of setbacks.*

Das Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr bietet regierungsamtliche Ausblicke auf ein eher unübersichtliches Panorama

weltpolitischer Veränderungen, sodann Überlegungen zum Status und zur Rolle Deutschlands im internationalen System, mit starken Akzenten auf der Europäisierung der deutschen Sicherheitspolitik, sowie schließlich Einblicke in Planungsvorstellungen und Verlauf der Neuausrichtung der Bundeswehr. Da zudem das zugrunde liegende Konzept von Sicherheit und Sicherheitspolitik weit gefasst ist und neben der Außen- und Verteidigungspolitik auch die Entwicklungs(zusammenarbeits)politik und Teile der Innen- wie der Wirtschaftspolitik einbezieht, kann der Eindruck entstehen, das Bundesministerium der Verteidigung als Herausgeber des Weißbuchs und seine Autoren seien mit überhöhten Ambitionen an ihre Aufgabe herangegangen. Sehr hoch sind sie auf jeden Fall. Und dafür wurde es auch Zeit. Denn seit dem Erscheinen des letzten Weißbuchs sind zehn ereignisreiche Jahre vergangen, in denen sich das internationale System, der Zustand der europäischen Integration, die Herausforderungen an die Sicherheitspolitik nach innen und außen sowie die Gestalt der Bundeswehr deutlich verändert haben.

Irgendwie scheint alles nicht mehr recht zusammenzupassen. Stimmt das mittel- und längerfristig, wäre es fatal; und es gibt ja auch eine steigende Zahl von Niedergangspropheten mit Abgesängen an den Westen und speziell die Europäische Union.<sup>1</sup> Davon muss man sich zwar nicht überzeugen lassen. Aber auf kurze Sicht haben die Kritiker nicht Unrecht – auf vielen entscheidenden Feldern der Weltpolitik, und ganz besonders dem der Sicherheitspolitik, laufen die westlichen Regierungen den Ereignissen hinterher und reagieren ohne klare Linie und ohne durchschlagenden Erfolg. Der transnationale Terrorismus, die teils internen, teils exportierten Konflikte islamischer Staaten, die internationale Flüchtlingskrise, die russische Annektierung der Krim und Russlands hybride Kriegsführung zur Destabilisierung der Ukraine – all das hat sich im letzten Jahrzehnt verschärft. Diese Liste ist dabei noch längst nicht vollständig. Und die Schwächung der westlichen Staaten durch die internationale Finanz- und Bankenkrise, von deren bereits jetzt erfolgreicher Überwindung nur ahnungslose Optimisten reden können, hat das Ihre dazu getan, das sicherheitspolitische Auftreten der Regierungen kraftloser zu machen. Dies gilt für den Westen allgemein, verschärft aber für die Europäische Union und ihre Mitglieder.

Wie seine Vorgänger ist auch das *Weißbuch 2016* gleichzeitig ein Dokument der Selbstverständigung und angestrengte Öffentlichkeitsarbeit. Beides unter einen

1 Beispielsweise der ehemalige Vizepräsident der Vereinigten Staaten und Friedensnobelpreisträger Al Gore: <http://www.wiwo.de/politik/ausland/al-gore-im-interview-europa-steht-vor-einem-historischen-niedergang/9870638.html>, Wirtschaftswoche Online, 12.05.2014.

Hut zu bringen, ist nicht einfach. Es ist auch nicht übertrieben sarkastisch zu behaupten, sein Text diene der regierungsamtlichen Selbstdarstellung, und das Layout, einschließlich der vielen Bilder, auf 142 Seiten immerhin mehr als 75, sei hauptsächlich unter dem Gesichtspunkt der Öffentlichkeitswirksamkeit gestaltet worden.<sup>2</sup> Schließlich soll zumindest die politisch interessierte Öffentlichkeit jeden Alters an dem politisch-strategischen Selbstverständigungsprozess teilhaben können. Die breite Öffentlichkeit ist hierzulande eher weniger an Fragen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik interessiert, was man auch kaum mit Freundlichkeit ausstrahlendem Bildmaterial ändern kann. Eine heiße und zugleich sachverständige öffentliche Debatte über dieses Dokument durfte man also nicht unbedingt erwarten. Immerhin ist die Resonanz bei der relativ überschaubaren Zahl von publizistischen Experten eher positiv - mit mal mehr, mal weniger kritischen Anmerkungen.<sup>3</sup> Von den verteidigungspolitischen Sprechern oder Sprecherinnen der Bundestagsfraktionen liegen im Übrigen weitgehend überraschungsfreie Stellungnahmen vor.<sup>4</sup>

Auf jeden Fall bietet das *Weißbuch 2016* einen geeigneten Ausgangspunkt für analytische Betrachtungen über die gegenwärtigen und ein Stück weit auch über die künftigen Probleme deutscher Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Die Unterscheidung zwischen diesen beiden sich vielfach überschneidenden Politikfeldern ist dabei nach den obigen Ausführungen hoffentlich evident: Während die Sicherheitspolitik ressortübergreifend angelegt ist und einen gesamtstaatlichen Horizont hat, betrifft die Verteidigungspolitik primär die Streitkräfte und ihre Rolle als wichtiges Element und Instrument der Sicherheitspolitik. Die Einordnung der Verteidigungspolitik in die Sicherheitspolitik ist ihrerseits politisch umstritten, in Deutschland vergleichsweise heftiger als in anderen Staaten des westlichen Bündnisses.

Die folgenden Überlegungen sind vom *Weißbuch 2016* angeregt worden, holen indes etwas weiter aus, ohne den Bezug auf das Dokument aus dem Verteidigungsministerium zu verlieren. In ihrem Mittelpunkt stehen dabei vier Aspekte der gegenwärtigen deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (einige davon miteinander verwoben):

- 2 Bis 1994 gab es keine Bilder, allenfalls Grafiken in den Weißbüchern des Verteidigungsministeriums. Sie hatten auch ein handlicheres Format. Das jüngste Weißbuch hingegen ist wie sein Vorgänger von 2006 großformatig und bilderreich – für meinen Geschmack etwas *over the top*.
- 3 Vgl. etwa *Clement, R.*: Das Weißbuch 2016, in: *Europäische Sicherheit & Technik*, 65/8 2016, 27-28; *Naumann, K.*: Wenig schwarz auf weiß. Das neue Weißbuch nimmt sich viel vor und lässt noch mehr offen, in: *loyal*, 9 (2016), 20-25.
- 4 Dokumentiert in: *Europäische Sicherheit & Technik*, 10 (2016), 22-25.

- die Veränderungen im Panorama sicherheitsrelevanter Konflikte im internationalen System und ihre Bedeutung für die Politik Deutschlands;
- die Entwicklung der sicherheitspolitischen Zielvorstellungen der Bundesregierung;
- der strategische Zusammenhang zwischen zivilen und militärischen Instrumenten und Methoden der deutschen Sicherheitspolitik;
- schließlich die Fortschritte und Perspektiven der sogenannten<sup>5</sup> Neuausrichtung der Bundeswehr.

## I. Veränderungen und Kontinuitäten

Für das nächste Jahrzehnt lassen sich folgende Aspekte sicherheitspolitisch relevanter Veränderungen hervorheben:

Das internationale System befindet sich in einem krisenanfälligen Umbruchprozess mit zentripetalen und gleichzeitig zentrifugalen Kräfteverschiebungen. Machtpolitische Rivalitäten um wirtschaftliche Vorteile und territoriale Einflussräume sowie kulturelle (ideologische) Rivalitäten um regionale und weltweite Dominanz bilden eine instabile multipolare Beziehungsstruktur zwischen den handlungskräftigen Staaten und sub- oder antistaatlichen Akteuren mit einer militanten politischen Agenda. Dabei geht insbesondere von der Rivalität zwischen den USA und der VR China eine potentielle Gefahr aus.<sup>6</sup>

Die asymmetrisch wirkende Globalisierung nähert die Erwartungen und Hoffnungen der Menschen in den Zentren und Peripherien einander an und akzentuiert zugleich die Diskrepanzen in ihrer Lebensqualität und ihren Aufstiegsmöglichkeiten.

Gewalttätige Auseinandersetzungen und (zunächst) lokale Kriege entstehen aus „klassischen“ Macht- und Einflusskonflikten, als Konsequenz der Implosion staatlicher Autorität (Bürgerkriege, Fragmentierung staatsfreier Zonen) und als politisch-theologisch aufgestachelter Kampf um exklusive Wahrheits- und Machtansprüche. Die kämpfenden Parteien können sich dabei aus einem unvergleichlich breiten Arsenal von Waffen bedienen, von der Machete über Handfeuerwaffen und Minen bis hin zu den modernsten und technologisch auf dem neuesten Stand befindlichen Waffensystemen. Manche davon sind umstandslos zu

5 In der politischen Sprache impliziert die Verwendung des Wörtchens *sogenannt* häufig eine deutliche Distanzierung („sogenannte DDR“). Das ist hier nicht gemeint, vielmehr nur der – in der Tat etwas eigenartige – Sachverhalt, dass zur Bezeichnung des Reformprozesses der Bundeswehr alle paar Jahre ein Austausch des Etiketts stattfindet – Erneuerung von Grund auf, Transformation, Neuausrichtung.

6 Vgl. *Terhalle, M.*: The Transition of Global Order. Legitimacy and Contestation, Basingstoke, 2015.

erhalten und einzusetzen, bei anderen braucht es interessierte Lieferanten, die aber unschwer zu finden sind. Mit einem Bedeutungsverlust militärischer Konfliktinstrumente ist auf keinen Fall zu rechnen.

Zugleich nehmen wegen der hohen infrastrukturellen Verletzbarkeit moderner komplexer Gesellschaften der *impact factor* nicht-militärischer Konfliktinstrumente und auch ihr Destruktions-Potential weiter zu.

Erwartungen, die oder irgendeine *internationale Gemeinschaft* sei zu einem wirkungsvollen und de-escalierenden Krisen- und Konfliktmanagement imstande, haben sich in den letzten zweieinhalb Jahrzehnten nicht erfüllt. Einigen wenigen halbwegs erfolgreichen Interventionen zum Schutz der Zivilbevölkerung und der Menschenrechte seitens der Vereinten Nationen, rechtlich-politisch kodifiziert in der Internationalen Schutzverpflichtung (*responsibility to protect*, abgekürzt *R2P*), stehen überwiegend Fehlschläge gegenüber.<sup>7</sup>

All diese Veränderungen finden auf der Ebene der internationalen Politik statt, aber sie wirken sich regional und lokal aus und bestimmen als makro-regionale oder globale Vorgänge auf jeweils spezifische Weise die Zukunft der Staaten und Gesellschaften mit. Außerdem sind ihre Auswirkungen oft eng miteinander verknüpft. In fast allen westlichen Gesellschaften stellt etwa die demographische Entwicklung ein mittel- und langfristiges Problem dar, nicht zuletzt verschärft durch vergleichsweise hohe Geburtenraten in vielen Ländern anderer Kontinente. Ein großer Teil dieser Länder dort hat in der einen oder anderen Form mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu kämpfen, und in vielen von ihnen fehlen verlässliche Staatsstrukturen, gar nicht zu reden von Demokratiedefiziten aller Art.

Die Globalisierung wirkt auf alle gleichermaßen ein, aber sie wirkt sich, weil sie auf ganz verschiedene gesellschaftliche Bedingungen stößt, sehr unterschiedlich aus. Aus diesem Grund hat sich unser Problem mit der Überalterung der Gesellschaft inzwischen fest mit dem Problem der sprunghaft angestiegenen Zahlen von Asylsuchenden und Migranten verknüpft.

Das ist nur ein Beispiel für den Sachverhalt, dass die Identifikation von sozialen und politischen Problemen in der Sicherheitspolitik keineswegs nach einem einfachen Ursache-Wirkungs-Schema möglich ist – und alle Problem-milderungs- oder Lösungsansätze viel zu kurz greifen, wenn sie auf einem solchen Schema beruhen.

7 Einen Überblick gibt *Feichtinger, W.* et al. (Hg.): *Wege und Irrwege des Krisenmanagements. Von Afghanistan bis Südsudan*, Wien, 2014.

Aus all dem folgt, dass die Einstellung *zu* oder gar die Steuerung *von* Veränderungen in unserer Gesellschaft eben keine Angelegenheit ist, auf die andere als wir selbst nicht oder nur marginal einwirken können. Damit ist auch einer der Gründe benannt, warum die Berufung auf die staatliche Souveränität oder die Forderung nach ihrem wehrhaften Ausbau allenfalls halbe Lösungen erbringen kann.<sup>8</sup>

## 1. Probleme „der Politik“

Diese sehr allgemein gehaltene und alle Kontinente (wenn auch unterschiedlich stark) betreffende Beschreibung gegenwärtiger und künftiger sicherheitspolitischer Veränderungen bildet nicht mehr als den Rahmen für eine Lagebeurteilung aus der Sicht einzelner Akteure, seien es nun Staaten, internationale Bündnisse oder auch nicht-staatliche Akteure.

Was die meisten westlichen Gesellschaften betrifft, so lässt hier die Kombination von Geburtenrückgang, Erhöhung des Durchschnittsalters der einheimischen Bevölkerung mit dem Zustrom von Einwanderern aus unterschiedlichen Herkunftsländern und -kulturen, mit der anhaltend dynamischen Globalisierung von Kommunikation, Mobilität und ökonomischen Beziehungen sowie mit der fortschreitenden Digitalisierung auch des Alltagslebens insgesamt das Bedürfnis nach Sicherheit in der breitestmöglichen Bedeutung dieses Wortes anwachsen.

Dieses Bedürfnis zu befriedigen, wird primär auch als Aufgabe „der Politik“ angesehen. Das politisch-administrative System unserer Gesellschaft wird dadurch in Zukunft noch mehr als heute strapaziert und teilweise überfordert. Öffentliche Sicherheits-Debatten ganz neuen Typs werden auf uns zukommen.<sup>9</sup> In solchen Situationen können populistische Sempel-Rezepte Resonanz gewinnen, allerdings meist nur für kurze Zeit. Aber wenn auch die Resonanzphase der einzelnen Gruppen relativ kurzlebig sein mag, so bilden sich doch immer wieder neue.

Eine mögliche Konsequenz dieser Konstellation ist der Rückgang an öffentlicher Zustimmung für politische Programmatiken, die über den Horizont nationaler Politik hinausgehen, also etwa die Integration Europas (Quote für die Verteilung von Migranten) oder die Weiterentwicklung der transatlantischen Beziehungen

8 Interessant dazu die Aufsätze in *Depenheuer, O./Grabenwarter Ch.* (Hg.): *Der Staat in der Flüchtlingskrise. Zwischen gutem Willen und geltendem Recht*, Paderborn, 2016.

9 Einen Vorgeschmack liefern die Auseinandersetzungen über die NSA oder über die Früherkennung von Konvertiten zum militanten Salafismus. Generell kann man prognostizieren, dass die internen Überschneidungsfelder im *security sector* (Polizeien, Bundeswehr, Geheimdienste) größer werden.

(CETA und TTIP). Damit geht eine die politische Urteilskraft lähmende Reduktion politischer Komplexität einher, eingeschlossen auch eine gewisse Verachtung der „normalen“ Politik. Das ist nicht kulturkritisch gemeint, sondern nur beschreibend. Dem Eigeninteresse der Gesellschaft und auch dem Sicherheitsbedürfnis ihrer Bürger steht diese Einstellung im Weg.

Was sich nämlich *nicht* verändert hat und verändern wird, ist der Sachverhalt, dass die Struktur des internationalen Systems auf den Handlungsfeldern Wirtschaft, Politik und Kultur mehr von Konflikten als von Kooperation geprägt ist. Die binnengesellschaftlichen Probleme des Wandels und insbesondere das gestiegene Sicherheitsbedürfnis müssen in einem internationalen Umfeld bearbeitet werden, das schwierige Herausforderungen für unsere Gesellschaft bereithält, auf die gar nicht zu reagieren unmöglich ist und auf die inkompetent zu reagieren Schaden anrichtet.

## 2. Probleme der Sicherheitspolitik

Es scheint so, als hätte sich die Schere zwischen dem gestiegenen Sicherheitsbedürfnis der Gesellschaft und den Möglichkeiten des politischen Systems, angemessen darauf einzugehen, auch deshalb weiter geöffnet, weil weit verbreitete Werthaltungen in der zivilen Gesellschaft diese Möglichkeiten eher zu begrenzen und einzuschränken suchen. Dem liegt die ein Stück weit nachvollziehbare Furcht von einem hypertrophen Sicherheitsstaat zugrunde.

Der in den Sozialwissenschaften inzwischen geläufig gewordene Begriff der *post-heroischen Gesellschaft*<sup>10</sup> zur Kennzeichnung von westlichen Demokratien, aber besonders auch für Deutschland, bündelt eine Reihe der oben angesprochenen Entwicklungen unter den Gesichtspunkten der Aufwertung der Individuen und der gestiegenen (in Deutschland seit 1945 schon tiefer eingprägten) und mehrheitlichen Abneigung, für das oberste politische Kollektiv (die Nation) sich lebensopfer-bereit einzusetzen. Dem widerspricht nicht, dass man Streitkräften an sich positiv oder zumindest freundlich-distanziert gegenübersteht. Ihre Funktion als Gewalt einsetzendes Mittel der Politik wird aber eher verdrängt oder gar abgelehnt. Diese Langzeitentwicklung moderner Demokratien macht sie anfällig für Attacken anderer staatlicher Regime und nichtstaatlicher Gruppen, deren Angehörige oder Mitglieder ihr eigenes Leben ohne Bedenken irgendeiner „höheren Sache“ zu opfern bereit sind.

10 Vgl. als einführenden Überblick: *Leonhard, N.*: Militär und Krieg in der postheroischen Gesellschaft. Implikationen einer Krisendiagnose zivil-militärischer Beziehungen, in: Leonhard, N./Franke, J. (Hg.): *Militär und Gewalt. Sozialwissenschaftliche und ethische Perspektiven*, Berlin, 2015, 137-161.

Vergleicht man diese Vorstellung von den post-heroischen westlichen Gesellschaften mit den militant-aggressiven Gruppen wie etwa den islamistischen Terror-Netzwerken, lässt sich in der Tat schwerlich übersehen, dass dort eine Art suizidaler Heroismus herangezüchtet wurde, der in den westlichen Gesellschaften kaum nachvollziehbar ist, geschweige denn nachahmbar wäre.

Bei genauerem Hinsehen ergeben sich jedoch auch Zweifel an der Präzision des griffigen Begriffs von der post-heroischen Gesellschaft. Zum einen fragt es sich, ob der von ihm beschriebene Sachverhalt in allen westlichen Gesellschaft tendenziell wirklich gleich oder auch nur ähnlich stark ausgebildet ist. Zweitens verallgemeinert er für ganze Gesellschaften eine Einstellung, die sich in vielen von ihnen auf ungleiche Weise zeigt<sup>11</sup>. Er ebnet sozusagen die Unterschiede der Heroismus-Fähigkeit zwischen Individuen und Gruppen ein. Und drittens darf man wegen der besonders hierzulande über die Jahrzehnte hinweg verfestigten Militär-Distanz nicht unbedingt darauf schließen, dass sie sich angesichts veränderter Bedrohungskonstellationen nicht auch wieder ein Stück weit zurückentwickelt. Gewiss ist die mehrheitliche politische Selbstdefinition der deutschen Gesellschaft als *Zivilgesellschaft* und ihres Verständnisses von der Staatsmacht als einer *Zivilmacht* fest verankert. Das ist fast eine Art Alleinstellungsmerkmal Deutschlands innerhalb des Westens. Weil das so ist, finden sich in den Urteilen ausländischer Beobachter deutscher Sicherheitspolitik Feststellungen wie die folgende gar nicht so selten: „*On the level of grand strategy and policy, German contemporary domestic politics as a force in security policy stands sharply at odds with political and strategic culture in other European and North American countries*”.<sup>12</sup>

Im kommenden Jahrzehnt wird militär-gestütztes Engagement zur Durchsetzung internationaler Krisenstabilisierungs- und Ordnungspolitik und zu Verteidigungszwecken aller Wahrscheinlichkeit nach nicht weniger nachgefragt werden. Das wird automatisch zu einer Überprüfung des Verhältnisses von nicht-militärischen und militärischen Instrumenten der Sicherheitspolitik führen.

11 Boëne, B.: The Military as a Tribe among Tribes, in: Caforio, G. (Hg.), *Handbook of the Sociology of the Military*, New York, 2003, 167-185.

12 Abenheim, D./Halladay, C.: Stability in Flux. Policy, Strategy, and Institutions in Germany, in: Brunneau, T. C./Matei, F. C. (Hg.): *The Routledge Handbook of Civil-Military Relations*, London, 2013, 304-317, hier 306.

## II. Nationale Zielvorstellungen für die erweiterte Außen- und Sicherheitspolitik

Im Grunde läuft die Debatte über eine „neue deutsche Außenpolitik“<sup>13</sup> schon seit den frühen 1990er Jahren, aber sie blieb bis 2014 ohne große Resonanz. Die verschiedenen Bundesregierungen haben aus nachvollziehbaren Gründen nach der Vereinigung Deutschlands zwar immer wieder und mit großem rhetorischen Aufwand die Kontinuität einer Außenpolitik der Zurückhaltung betont, zugleich jedoch eine Reihe von Akzenten gesetzt, die auf ein gewachsenes außenpolitisches Selbstbewusstsein schließen ließen. Das hat nicht unbedingt etwas eingebracht, wie man schon früh etwa an der deutschen Entscheidung zur Anerkennung der Unabhängigkeit Sloweniens und Kroatiens am 19. Dezember 1992 oder dem deutschen Streben nach einem Ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen erkennen kann.

### 1. Abnehmende Zurückhaltung in der Außenpolitik

Dennoch wandelte sich die deutsche Außenpolitik schrittweise hinter dem Schleier der Kontinuitäts-Rhetorik<sup>14</sup>. Und auch die Sicherheitspolitik: Die Entscheidung der Bundesregierung unter Kanzler *Schröder*, an der von einer „Koalition der Willigen“ unter Führung der Vereinigten Staaten unternommenen militärischen Intervention des Irak (ab März 2003) *nicht* teilzunehmen, wurde etwa von dem Erlanger Zeithistoriker *Gregor Schöllgen* emphatisch als „Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne“<sup>15</sup> stilisiert, wobei er freilich weit über das Ziel hinausschoss und Deutschland schon als „Gegenmacht Amerikas“ sah. Immerhin waren *Schröders* Gründe viel belastungsfähiger als etwa die des britischen Premierministers *Tony Blair*, sich an der Intervention zu beteiligen. Damals öffnete sich wegen der Frage der Teilnahme/Nichtteilnahme europäischer Staaten innerhalb der Europäischen Union ein tiefer sicherheitspolitischer Spalt. Der amerikanische Verteidigungsminister *Rumsfeld* meinte etwas schnodderig, zwischen einem abgehängten „alten“ Europa (Deutschland, Frankreich) und einem zukunfts-offenen „neuen“ Europa (neben Großbritannien, Italien und Spanien auch Staaten wie Polen, Rumänien, Bulgarien) unterscheiden zu können.<sup>16</sup> Vielleicht wurde das verdrehte prophetische Potential dieser Äußerung seinerzeit doch ein wenig unterschätzt.

13 von Bredow, W./Jäger, T.: Neue deutsche Außenpolitik. Nationale Interessen in internationalen Beziehungen, Opladen, 1993.

14 von Bredow, W.: Neue Erfahrungen, neue Maßstäbe. Gestaltung und Gestaltungskraft deutscher Außenpolitik, in: Internationale Politik, 58/9 (2003), 1-11.

15 Schöllgen, G.: Der Auftritt. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne. München, 2003.

16 <http://www.faz.net/aktuell/politik/europas-teilung-rumsfeld-bleibt-dabei-1101809.html>, 11.06.2003.

Auf jeden Fall machte sich das politische Gewicht Deutschlands in der internationalen Politik spätestens seit der Kanzlerschaft *Schröders* immer deutlicher bemerkbar und setzte sich etwa in der Beteiligung an internationalen ad-hoc-Verhandlungsgruppen wie den *P 5 + 1* um (Verhandlungen mit dem Iran über die Beendigung seines Programms zur militärischen Nutzung der Kernenergie). In der Regel versucht die deutsche Diplomatie dabei, die eigene Politik europäisch abzustimmen. Und sie war auch bereit, in eine Weiterführung des Integrationsprozesses der EU einiges mehr als andere europäische Staaten zu investieren, wovon etwa das Engagement von Bundeskanzlerin *Merkel* zur Durchsetzung des Vertrages von Lissabon 2007 zeugt.

Dieser starke europäische Akzent der Bundesregierung hat auch etwas damit zu tun, dass eine in der Außen- und Sicherheitspolitik mit größerem Nachdruck und höheren Ansprüchen auftretende Bundesregierung sogleich immer mit Misstrauen betrachtet wird. Aus dieser Perspektive des Misstrauens und der Verdächtigung rutscht Deutschland zielbewusst oder einfach nur als Konsequenz seines relativen Machtanstieges in die Position einer groß-regionalen Hegemonialmacht. Um die damit verbundenen Befürchtungen innerhalb Europas abzumildern, haben die Bundesregierungen immer besonderes Gewicht auf eine EU-weite Konsensabsicherung gelegt und außerdem die militärischen Elemente ihrer Außen- und Sicherheitspolitik eher kleingehalten. Bei letzterem konnte die Bundesregierung ohnehin auf große innenpolitische Zustimmung rechnen.

Beides hat sich seit dem Ausbruch der internationalen Banken- und der europäischen Schuldenkrise sowie den Erfahrungen der Bundeswehr im Rahmen der ISAF-Mission in Afghanistan aber nicht in alter Weise fortschreiben lassen.

In den letzten zehn Jahren ist jedenfalls „die Diskrepanz zwischen europäischen Gestaltungswünschen und tatsächlichem europäischem Handeln“ nirgends eklatanter zutage getreten als in den Außenbeziehungen der Union<sup>17</sup>. Sie ist freilich auch in deren Binnenbereich deutlicher geworden, denn die vielen institutionellen Ansätze zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) haben keinerlei nennenswerte innereuropäische Integrationsdynamik auslösen können.

17 *Bertram, C.*: Die europäische Union und der iranische Nuklearkonflikt, in: Harnisch, S./Schild, J. (Hg.): Deutsche Außenpolitik und internationale Führung. Ressourcen, Praktiken und Politiken in einer veränderten Europäischen Union, Baden-Baden, 2014, 276-285, hier 284.

## 2. Münchner Konsens

Nach den am 22. September 2013 stattfindenden Bundestagswahlen wurde die zweite Große Koalition unter Kanzlerin *Merkel* gebildet. Nachdem es im Jahrfünft zuvor sowohl in der Außen- und Europapolitik als auch in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik trotz vielfältiger deutscher Bemühungen scheinbar nicht so recht vorwärts gegangen war, wollten nun sowohl das Auswärtige Amt als auch das Verteidigungsministerium die Debatte um die nationalen Zielvorstellungen für eine erweiterte Sicherheitspolitik neu anstoßen. Und während in den Denkfabriken und Expertenkreisen sowie der Fachpublizistik schon seit längerem Denkanstöße für eine Neueinstellung der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik formuliert worden waren, ließ sich jetzt auch die Bundesregierung gewissermaßen pro-aktiv darauf ein. Als Stichwortgeber erwies sich dabei die vom Planungsstab des Auswärtigen Amtes geförderte Studie einer größeren Expertenrunde aus der *Stiftung Wissenschaft und Politik* und dem *German Marshall Fund*, die 2013 veröffentlicht wurde.<sup>18</sup> In ihren vier Block-Kapiteln<sup>19</sup> wurde die neue internationale Konstellation umrissen und konstatiert, die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik sei nur unzureichend auf diese veränderten Rahmenbedingungen ausgerichtet. „Gefragt sind mehr Gestaltungswillen, Ideen und Initiativen. Deutschland wird künftig öfter und entschiedener führen müssen.“<sup>20</sup>

Aufgegriffen wurden diese Stichworte in dem gerade auch im Ausland viel beachteten Dreier-Auftritt von Bundespräsident *Gauck*, Außenminister *Steinmeier* und Verteidigungsministerin *von der Leyen* auf der 50. Münchner Sicherheitskonferenz Ende Januar/Anfang Februar 2014.<sup>21</sup> Die Reden der drei waren aufeinander abgestimmt, sozusagen ein Beispiel für den *vernetzten Ansatz*, auf den noch eingegangen wird, und sie stellten unter dem in der Politik etwas farblos gewordenen Banner der *Verantwortung* die Forderung auf, Deutschland müsse sich entschlossener zu einem „Garanten internationaler Ordnung und Sicherheit“ weiterentwickeln, sich bei internationalen Krisen und Konflikten „früher, entschiedener und substantieller einbringen“ und auch „bereit sein, mehr zu tun für

18 *Kaim, M./Stelzenmüller, C.* (Hg.): *Neue Macht Neue Verantwortung. Elemente einer deutschen Außen- und Sicherheitspolitik für eine Welt im Umbruch*, Berlin, 2013.

19 *Deutschland und die internationale Ordnung – Deutschland und Europa – Deutschland und seine strategischen Beziehungen – Deutschland und die internationale Sicherheit.*

20 Ebd., hier 3.

21 *Giegerich, B./Terhalle, M.*: *The Munich Consensus and the Purpose of German Power*, in: *Survival*, 58 (2016), 155-166.

jene Sicherheit, die ihr von anderen seit Jahrzehnten gewährt wurde.“<sup>22</sup> Die Rede von Außenminister *Steinmeier* wiederholte diese Worte *Gaucks* und postulierte: „Deutschland will und wird Impulsgeber sein für eine gemeinsame europäische Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Nur wenn wir unser Gewicht gemeinsam in die Waagschale werfen, im Süden wie im Osten, wird Europas Außenpolitik mehr sein als die Summe vieler kleiner Teile (...) Der Einsatz von Militär ist ein äußerstes Mittel. Bei seinem Einsatz bleibt Zurückhaltung geboten. Allerdings darf eine Kultur der Zurückhaltung für Deutschland nicht zu einer Kultur des Heraushaltens werden. Deutschland ist zu groß, um Weltpolitik nur von der Außenlinie zu kommentieren.“<sup>23</sup> Vorher hatte bereits Verteidigungsministerin *von der Leyen* betont, dass für Deutschland angesichts der vielen Krisen in der Welt ein passives Abwarten nicht in Frage komme. „Wenn wir über die Mittel und Fähigkeiten verfügen, dann haben wir auch eine Verantwortung, uns zu engagieren. Verstehen Sie mich nicht falsch: Dies bedeutet nicht, dass wir dazu tendieren sollten, unser ganzes militärisches Spektrum einzusetzen – auf keinen Fall (...) Aber es bedeutet, dass wir die Verpflichtung und die Verantwortung haben, unseren Beitrag zu einer schrittweisen Lösung der aktuellen Krisen und Konflikte zu erbringen. Gleichgültigkeit ist für ein Land wie Deutschland keine Option, weder aus sicherheitspolitischer noch aus humanitärer Sicht.“<sup>24</sup>

In allen drei Reden wird wie in der *SWP/GMF*-Studie die Neueinstellung der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik mit der nicht länger aufschiebbaren Übernahme internationaler Verantwortung begründet. Auffällig ist dabei die gleichzeitige Betonung der Zurückhaltung, wenn es um militärische Aspekte der Weltpolitik geht. Und jedes Mal wird die europäische Einbindung stark betont. Außen- und Sicherheitspolitik wird als erweiterte Sicherheitspolitik aufgefasst, in deren Rahmen der militärische Beitrag eine wichtige, wenn auch nur eine Rolle neben anderen (zivilen) Beiträgen spielt.

Den Impuls zur Überwindung von eingeschliffenen konzeptionellen Denkmustern in der Außenpolitik und zur Verbesserung der strategischen Handlungsfähigkeit wollte auch ein aufwendiger Beratungsprozess des Auswärtigen Amtes aufnehmen, das *Projekt Review 2014 – Außenpolitik weiterdenken*<sup>25</sup>. Dabei kamen zahlreiche ausländische Experten der internationalen Politik zu Wort, die

22 *Gauck, J.*: Deutschlands Rolle in der Welt. Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen. Diese Rede ist abgedruckt in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, 7 (2014), 115-122, hier 118.

23 *Steinmeier, F.-W.*: Rede anlässlich der 50. Münchner Sicherheitskonferenz am 1. 2. 2014.

24 *von der Leyen, U.*: Rede anlässlich der 50. Münchner Sicherheitskonferenz am 31.01.2014.

25 *Auswärtiges Amt* (Hg.): *Review 2014 – Außenpolitik weiter denken*, Berlin, 2015.

in ihrer Mehrheit in dasselbe Horn bliesen: Deutschland solle auf der internationalen Bühne eine Führungsrolle übernehmen und es solle sich stärker europapolitisch engagieren. Denn nicht einzelne europäische Nationalstaaten, sondern nur ihr Verbund, sofern dieser handlungsfähig auftritt, könne auf der obersten Plattform der Weltpolitik mitmischen.<sup>26</sup> Bislang lassen sich nur wenig nachprüfbare Auswirkungen des Review-Projektes ausmachen. Allerdings wurde es zum Anlass genommen, eine neue Abteilung für Krisenprävention, Stabilisierung und Konfliktnachsorge im Auswärtigen Amt einzurichten. Hier sollen die vorhandenen Instrumentarien zur Konfliktbearbeitung zusammengefasst werden, um so Krisen besser zu verstehen und zielgerichteter eingreifen zu können. Dabei geht es in der Hauptsache um Möglichkeiten und Methoden der zivilen Konfliktbearbeitung.

Eine Reihe politikwissenschaftlicher Publikationen, teils eher zurückhaltend-kritisch, meist jedoch den Gedanken von der Neueinstellung der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik argumentativ unterstützend, haben 2014/15 den öffentlichen Diskurs über dieses Themenfeld weiter angefacht – mit insgesamt doch wohl eher bescheidener Resonanz.<sup>27</sup>

Das *Weißbuch 2006* hatte zu diesem Zeitpunkt schon eine dicke Patina angesetzt. Insofern galt die Vorlage eines Nachfolge-Dokuments schon seit einiger Zeit als nicht allzu lange mehr aufschiebbarer Aufgabe des Verteidigungsministeriums. Ministerin *von der Leyen* ließ sich vom *Review*-Projekt des Auswärtigen Amtes methodisch ein wenig inspirieren und legte die Erstellung des neuen Weißbuchs als „inklusive Prozess“ an, in dem es nicht nur um die nötige Abstimmung mit anderen Ressorts gehen sollte, sondern auch um die Einbindung hausfremder und regierungsunabhängiger Experten. Dazu wurden zehn interdisziplinäre Workshops eingerichtet.

### III. Gesamtstrategischer Zusammenhang (*grand strategy*) und zivil-militärischer Mix

Dem neuen Weißbuch sollte ein erweiterter Begriff von Sicherheitspolitik zugrunde gelegt werden, weil „Sicherheit heute viel umfassender ist als eine militä-

26 Vgl. dazu den zusammenfassenden kritischen Bericht von *Bendiek, A.*: ‚Review 2014‘ – Grundpfeiler deutscher Außenpolitik und weltweite Erwartungen, in: SWP (Hg.): Arbeitspapier FG EU/Europa, 3 (2015).

27 Die wichtigste darunter ist der umfangreiche Sammelband von *Hellmann, G./Jacobi, D./Stark Urrestarazu, U.* (Hg.): ‚Früher, entschiedener und substantieller? Die neue Debatte über Deutschlands Außenpolitik. Sonderheft 6 der Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, Wiesbaden, 2015. Ferner u. a. *Münkler, H.*: Macht in der Mitte. Die neuen Aufgaben Deutschlands in Europa, Hamburg, 2015.

rische Frage“.<sup>28</sup> Aber genau wegen dieser Einsicht bedarf es mehr als nur oberflächlicher Veränderungen bei der Definition sicherheitspolitischer Zielvorstellungen und der Methoden, sie erreichen zu können. Der entsprechende Lernprozess auf Regierungs- und Verwaltungsebene, in dessen Verlauf solche Ziele anvisiert und ihre Implikationen durchdekliniert werden, dauert schon länger. Dabei geht es auch um die Einübung neuer zielbezogener Erkundungs- und Handlungswege. Das ist, um es vorweg zu sagen, in allen Ministerien ein sehr mühseliger Prozess. Im Verteidigungsministerium ist das nur besonders deutlich sichtbar geworden. Schlimmstenfalls bleibt derlei in der Veränderungs-Rhetorik stecken. Das wäre nicht gut, ist aber eine durchaus verbreitete Camouflage-Technik veränderungsunwilliger Bürokratien. Und leider muss man ja auch zugeben, dass die gegenwärtig in der Staatsbürokratie so beliebte betriebswirtschaftliche Management-Sprache sich genau dafür hervorragend eignet. Dafür nämlich, mit neuen schnittigen Begrifflichkeiten zu verdecken, dass die alten Routinen beibehalten werden.

## 1. Strategiefähigkeit

Strategiefähigkeit heißt zweierlei: eine (angemessene) Strategie zu haben und mit ihr sicherheitspolitisch (erfolgreich) handeln zu können. Das *Weißbuch 2016* hebt die Bedeutung von Förderung und Ausbau der Strategiefähigkeit besonders hervor. Wenn man das tut, will man damit ein Defizit überwinden. Das könnte im Mangel einer problemangemessenen *grand strategy* bestehen und/oder in der nicht genügend entwickelten Fähigkeit der Staatsführung, sich auf eine solche Strategie zu einigen, sie wirklich zur Grundlage ihres sicherheitspolitischen Handelns zu machen, sie neuen Gegebenheiten anzupassen und überhaupt den notwendiger Weise weiten Horizont einer solchen Strategie im alltäglichen sicherheitspolitischen Geschäft nicht aus den Augen zu verlieren. Außerdem soll Strategiefähigkeit, jedenfalls in einer Demokratie, auf dem weitgehenden Einvernehmen zwischen Regierung und Öffentlichkeit beruhen. Bei der Erstellung des Weißbuch-Textes sollte dieses Einvernehmen mittels eines „inkluisiven und partizipativen“ Ansatzes ausgeweitet werden und damit einen „Strategiefindungsprozess“<sup>29</sup> befördern. Ob das wirklich viel mehr ist, als ein Pfeifen im Gestrüpp strategischer Optionen, sei dahingestellt. Jedenfalls hat der Sozialwissenschaftler *Klaus Naumann* schon 2008 der von ihm so genannten politischen

28 Bundesministerium der Verteidigung (Hg.): Wege zum Weißbuch, Berlin, 2016, hier 19.

29 Ebd., 17.

Klasse<sup>30</sup> der Berliner Republik vorgeworden, sie lasse Strategiefähigkeit in diesem umfassenden Sinn vermissen.<sup>31</sup>

Nun wird der Strategiebegriff heutzutage inflationär gebraucht<sup>32</sup>, so dass es sinnvoll ist, das, was damit in diesem Zusammenhang gemeint ist, etwas deutlicher zu umreißen. Ein staatlicher Akteur benötigt für seine Politik im internationalen System eine sowohl in der eigenen Gesellschaft als auch von anderen, insbesondere den verbündeten und gleichgesinnten Staaten, erkennbare Handlungslinie. Ihr liegen die nach Prioritäten geordneten nationalen Interessen zugrunde, ebenso das Arsenal der weichen und harten Machtmittel<sup>33</sup>, auf die zu deren Durchsetzung zurückgegriffen werden kann. Also nicht nur militärische, sondern auch diplomatische, finanzielle, wirtschaftliche und kulturelle Mittel sowie eine in früheren Analysen der internationalen Politik als *operational code*<sup>34</sup> bezeichnete typische Disposition für die Kombination von Interessen (Zielen), Mitteln und Vorgehensweisen. Interessen, um das noch zur Klärung hinzuzufügen, umfassen nicht nur materielle (etwa Zugang zu Ressourcen) sondern ebenso ideelle Ziele (etwa Verwirklichung der Menschenrechte). Insofern ist die weit verbreitete begriffliche Trennung von „Interessen“ und „Werten“ irreführend und beeinträchtigt vielfach die Klarheit politischer Debatten.

Dieser vielschichtige Strategiebegriff umfasst somit gleichzeitig die Bedingungen und Möglichkeiten einer vertieften weltpolitischen Analyse, die Erweiterung oder zumindest das Offenhalten der eigenen Handlungsmöglichkeiten in weltpolitischen Krisen und Konflikten und schließlich auch die Fähigkeit, das eigene Handeln zu überprüfen und damit zu optimieren, nicht nur am Ende einer bestimmten Handlungssequenz (etwa einer Mission zur Krisenstabilisierung), sondern jederzeit, auch mittendrin.

Die Beispiele, die das *Weißbuch 2016* für eine „ressortübergreifende Strategie-

- 30 Dieser Begriff hat sich in der Politikwissenschaft zur Kennzeichnung der sozusagen hauptberuflich im politisch-administrativen System des Staates integrierten Akteure einschließlich ihres publizistisch-wissenschaftlichen Umfelds eingebürgert. Ich halte ihn für ziemlich missverständlich und verwende ihn nur als direktes oder indirektes Zitat aus Texten anderer Autoren.
- 31 Naumann, K.: Einsatz ohne Ziel? Die Politikbedürftigkeit des Militärischen, Hamburg, 2008, 30. Es wäre vielleicht aufschlussreich, dieses Manko mit der von W. R. Smyser den Deutschen leicht bewundernd unterstellten Vorliebe für ein „Gesamtkonzept“ bei Verhandlungen aller Art, auch in der Politik zu konfrontieren: Smyser, W. R.: How Germans Negotiate. Logical Goals, Practical Solutions, Washington, 2003
- 32 So stößt man selbst im *Weißbuch 2016* auf einen Strategie-Begriff in kleiner Münze, wenn davon die Rede ist, die Bundeswehr brauche eine „vorausschauende Personalstrategie“, a.a.O., 120.
- 33 Zur Differenz zwischen harten und weichen Machtmitteln, „hard power“ und „soft power“ und deren Kombination als „smart power“ vgl. Nye, Jr., J. S.: The Future of Power, New York, 2011.
- 34 George, A. L.: The ‘Operational Code’: A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-Making, in: International Studies Quarterly, 13/2 (1969), 190-222.

entwicklung der Bundesregierung“ nennt<sup>35</sup>, sind vor allem auf der ersten dieser drei Ebenen angesiedelt: Stärkung des Bundessicherheitsrates als strategischen Impulsgebers; ressortgemeinsame Abstimmung beim Krisenmanagement; Verbesserung der Instrumente und Institutionen zur strategischen Vorausschau, Steuerung und Evaluierung; regelmäßiges Weiterschreiben und Aktualisierung strategischer Dokumente.

Strategiefähigkeit bedeutet aber über die Verbesserung der Datengrundlage und der Kommunikation zwischen den Ressorts hinaus vor allem auch die Ausweitung der Möglichkeiten strategischen Handelns durch Pflege und Ausbau der eigenen Machtmittel – nicht nur, aber eben auch der militärischen. Um das zu erreichen, führt das *Weißbuch 2016* unter anderem als Maßnahme an: „Trendumkehr in der perspektivischen Ressourcenausstattung“<sup>36</sup> – allerdings nicht unter der Rubrik Strategiefähigkeit und in behutsamen Formulierungen, um keine finanzpolitischen Hunde unsanft wecken zu müssen. In den sicherheitspolitisch relevanten Ressorts, indirekt erwähnt werden das Auswärtige Amt, das Verteidigungsministerium und das Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, sollen der Personalumfang, die fachliche Qualität des Personals sowie der Aufbau, Erhalt und die Förderung nationaler Schlüsseltechnologien unter diesem Gesichtspunkt „bedarfsgerecht nachhaltig“<sup>37</sup> finanziert werden.

## 2. Vernetzter Ansatz

Der von allen Beteiligten mit viel Verve für ihr außen- und sicherheitspolitisches Denken und Handeln reklamierte „vernetzte Ansatz“ ist kein deutsches Alleinstellungsmerkmal, sondern taucht in zahlreichen europäischen und transatlantischen Resolutionen und Dokumenten zur Sicherheitspolitik auf, im Englischen als *comprehensive approach* bezeichnet, als *l'approche globale* im Französischen. Im *Weißbuch 2006* wurde bereits die Notwendigkeit eines solchen Ansatzes damit begründet, dass es nicht in erster Linie militärische Bedingungen seien, vielmehr solche gesellschaftlicher, wirtschaftlicher, ökologischer und kultureller Art, welche die sicherheitspolitischen Entwicklungen bestimmen würden. Auch könnten sie nur in multinationalem Zusammenwirken beeinflusst werden, weder rein national noch allein von den Streitkräften. Vielmehr seien vernetzte Sicherheitsstrukturen und ein gesamtstaatliches und globales Sicherheitsverständnis unumgänglich.<sup>38</sup>

35 *Weißbuch 2016*, a.a.O., 57.

36 Ebd.

37 Ebd., 58.

38 *Bundesministerium der Verteidigung* (Hg.): *Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin, 2006, 29.

Das Bewusstsein der wechselseitigen Durchdringung von immer mehr Teilbereichen der Gesellschaft und damit auch von Problemen der Sicherheit ist zehn Jahre später ein Allgemeinplatz geworden. Die Frage ist nur, wie man aus der Konstatierung vernetzter Probleme zu einer vernetzten Problemlösung kommt. Vielleicht ist der uneingeschränkte Zuspruch, den dieser Ansatz erfährt, doch etwas voreilig. Jedenfalls sollten kritische Einwände nicht unbeachtet bleiben, die etwa, wie in den Überlegungen von *Olivier Zajec*, der feststellt, unter Umständen könne ein allzu weit vernetzter Ansatz die eigene Strategiefähigkeit wieder schwächen<sup>39</sup>. Das *Weißbuch 2016* formuliert präskriptiv (sich dabei etwas schräg ausdrückend), der vernetzte Ansatz sei „zentrale Richtschnur unseres Regierungshandelns“<sup>40</sup>. Zu seiner Weiterentwicklung und Umsetzung werden vier Beispiele angeführt. So will die Bundesregierung „ihre politischen Arbeits- und Entscheidungsstrukturen zu den zentralen Fragen der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik“ stärken, alle verfügbaren Informationen „auf strategischer und operativer Ebene“ vernetzen, den Personalaustausch zwischen den Ressorts intensivieren und schließlich die gemeinsame Ausbildung und gemeinsame Übungen „von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren für das Handeln im gesamten Krisenzyklus“ fördern und verbessern<sup>41</sup>.

Ohne einen vernetzten Ansatz keine Strategiefähigkeit. Allerdings geht man hier, wie an diesen vier Beispielen ersichtlich, in ziemlich kleinen Schritten vor, was die große Zahl von sozialwissenschaftlicher und beratungsrelevanter Literatur zum vernetzten Ansatz merklich kontrastiert.<sup>42</sup>

### 3. Krisenprävention

„Je früher Krisen und Konflikten durch präventive Maßnahmen begegnet wird, desto größer ist die Chance, eine Eskalation zu verhindern und Stabilität zu erreichen“<sup>43</sup>. Diese Aussage aus dem *Weißbuch 2016* fügt sich ein in eine Handlungsperspektive, die insbesondere auch vom Auswärtigen Amt seit längerem (und nicht gerade erfolgreich) verfolgt wird sowie 2004 von der damaligen sozialdemokratisch-grünen Koalitionsregierung in dem ressortübergreifenden Akti-

39 *Zajec, O.*: Security Studies et pensée stratégique française. De l'approche globale à l'aveuglement contextuel, in: *Res Militaris – European Journal of Military Studies*, 2016. [www.resmilitaris.net](http://www.resmilitaris.net).

40 *Weißbuch 2016*, a.a.O., 58.

41 *Ebd.*, 58f.

42 Zur Übersicht: *Ruhnke, S.*: Die Rezeption der Revolution in Military Affairs und die Ursprünge der Vernetzten Sicherheit im deutschsprachigen Diskurs, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 9 (2016), 399-416; *Jäger T.*: Europäische Sicherheitskooperation. Bestandsaufnahme und Handlungsfelder, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 66/43-45 (2016), 21-28.

43 *Weißbuch 2016*, a.a.O., 50.

onsplan *Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung*<sup>44</sup> breit dargelegt wurde. Seither wurde an diesem Ansatz weitergebastelt. Eine Menge Papier wurde bedruckt, und zivile Krisenprävention ist auch das Banner, unter dem die Aktivitäten eines sogenannten *PeaceLab2016* des Auswärtigen Amtes stattfinden<sup>45</sup>.

Da die Krisenprävention überhaupt nur dann eine Chance auf Erfolg hat, wenn sie von mehreren Politikfeldern aus betrieben wird, insbesondere der Außen- und Sicherheitspolitik, aber etwa ebenso von der Wirtschafts- und Entwicklungspolitik, liegt es auf der Hand, sie nicht nur als eine rein *zivile* Angelegenheit anzusehen. Das tun aber viele ihrer Adepten in Regierung und Öffentlichkeit. Stattdessen wäre es wichtig, sie als eine gemeinsame Aufgabe ziviler und militärischer Sicherheitsvorsorge zu definieren. Im *Weißbuch 2016* findet sich ein nachdrückliches Plädoyer für die Übernahme der Präventions-Perspektive. „Prävention hat grundsätzlich Vorrang“<sup>46</sup>. Klingt gut, ist aber eigentlich nur eine griffige Umformulierung des Sprichworts „Vorbeugen ist besser als Heilen“.

Dagegen lässt sich nichts einwenden. Indes sollte man die politischen Erwartungen an die Präventions-Perspektive keinesfalls überdehnen. Ein Blick auf die weltpolitischen Ereignisse der letzten Jahrzehnte wirkt da doch sehr ernüchternd. Im *Weißbuch 2016* wird ganz richtig angemerkt, Voraussetzung für ein wirksames präventives Engagement sei die Krisenfrüherkennung<sup>47</sup>, aber genau daran hapert es ja. Entweder wird überhaupt nicht erkannt, was sich als Krise zusammenbraut, weil die ablaufenden Ereignisse nicht in das eigene Wahrnehmungsschema passen<sup>48</sup>. Oder wenn etwas erkannt wird, bleibt ungewiss, welche Relevanz die Krise annehmen und wie sie sich entwickeln wird. Und drittens ist es enorm schwierig, für Krisen im Frühstadium (also ohne die dramatischen Zahlen und Bilder ihrer Auswirkungen) Eingreiferegeln zu entwickeln, Ressourcen zu mobilisieren und, falls das doch gelungen sein sollte, späterhin den Erfolg der Krisenprävention zu verdeutlichen.

Der Enthusiasmus der Krisenpräventions-Anhänger ist also grundlos, so dass

44 Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung, Deutsche Bundesregierung, 12.05.2004.

45 <http://www.peacelab2016.de>.

46 Weißbuch 2016, a.a.O., 50.

47 Ebd., 50, 92, 103, 138.

48 Polemisch zugespitzt, aber nicht unangemessen hat das kürzlich *Thomas Jäger* in einem Magazin-Beitrag auf den Punkt gebracht: Wenn die Welt nicht mehr zum Weltbild passt, <http://cicero.de/weltbuehne/auswaertiges-amt-wenn-die-welt-nicht-mehr-zum-weltbild-passt>, 25.11.2016.

man sich fragt, warum dieser Ansatz, der einen an das *Andersen*-Märchen von *Des Kaisers neuen Kleidern* denken lässt, so populär geworden ist. Es sind jedenfalls andere Gründe als die angegebenen.

#### 4. Sicherheitsvorsorge und Resilienz

Wenn man so will, gehören auch Sicherheitsvorsorge und Verbesserung der Resilienz zur Krisenprävention, aber dann zu ihrem vergleichsweise überschaubaren Teil. Dies vor allem auch deshalb, weil sie, jedenfalls im *Weißbuch 2016*, zunächst als „nationale Sicherheitsvorsorge“ aufgefasst und nicht weltgemeinschaftlich begründet wird. „Sie umfasst Gefahrenabwehr und Verteidigung, organisiert diese gegenüber Gefährdungen der inneren und äußeren Sicherheit gleichermaßen und gewichtet die Ressourcen mit Weitblick und Augenmaß.“<sup>49</sup> Nun, Weitblick und Augenmaß sind in der Politik immer gefragt. Beides ist wegen der Unübersichtlichkeit der internationalen Politik heute schwieriger, aber auch nötiger denn je. Weil, wie es im *Weißbuch 2016* heißt, „Gefährdungen für Staat und Gesellschaft“ gegenwärtig und künftig „nur eingeschränkt vorhersehbar“<sup>50</sup> sind<sup>51</sup>, und weil die Sicherheitsgefährder die Verletzbarkeit einer offenen Gesellschaft kennen und für ihre Zwecke ausnützen wollen, braucht es den „Ausbau der Widerstands- und Adaptionsfähigkeit von Staat und Gesellschaft gegenüber Störungen“ mit dem Ziel „Schadensereignisse absorbieren zu können, ohne dass die Funktionsfähigkeit von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft nachhaltig beeinträchtigt wird.“<sup>52</sup> In Ergänzung der herkömmlichen militärischen Aggressionen muss sich die Landes- und Bündnisverteidigung auf neue Aggressionsmethoden (u. a. Cyberangriffe, Kommunikationsbeeinflussung) einstellen. All dies zusammengenommen wird neuerdings unter den Begriff der *Resilienz* eingeordnet, der eigentlich aus der Psychologie kommt.

Sicherheitsvorsorge und Resilienzverbesserung werden künftig an Gewicht gewinnen.<sup>53</sup> Die Störanfälligkeit hochkomplexer Gesellschaften wenigstens ein Stück weit zurückzufahren, sie sozusagen robuster zu machen, ist eine zivil-

49 Weißbuch 2016, a.a.O., 59.

50 Ebd., 49.

51 Soviel zu den Möglichkeiten von Krisenfrüherkennung und Krisenprävention.

52 Ebd.

53 Ein allerdings etwas überdehntes Resilienz-Konzept steht auch im Vordergrund der Ende Juni 2016 von der Hohen Vertreterin für die GASP Federica Mogherini vorgelegten neuen Sicherheitsstrategie der Europäischen Union: Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy" - <http://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union>; vgl. als trefflichere Kritik daran: *Bendiek, A.*: Die Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU, SWP-Aktuell, 44, Berlin, 2016.

militärische Aufgabe, der man sich hierzulande in den letzten Jahrzehnten nicht gerade mit Verve gewidmet hat. Man denke nur an den Zivil- und Katastrophenschutz<sup>54</sup>, an ein funktionierendes Reservistenkonzept<sup>55</sup>, an eine fehlende Gendarmerie. Nicht alle diese Themen werden im *Weißbuch 2016* ausführlich, einige immerhin im Absichts-Modus mehr oder weniger zaghaft angesprochen.

#### IV. Neuausrichtung der Bundeswehr und Neuorientierung deutscher Sicherheitspolitik

In einem Gespräch zwischen dem Herausgeber von *Foreign Affairs* und *Martin Dempsey*, bis September 2015 Vorsitzender der Vereinigten Stabschefs in Washington, wurde der General a. D. gefragt, ob es angesichts der Lücke zwischen den unterschiedlichen Engagements der US-Streitkräfte und dem Verteidigungsetat nicht besser sei, die Zahl der Einsätze zu reduzieren. Nun erwartet auf eine solche Frage an hohe Militärs niemand ernsthaft eine zustimmende Antwort. Auch *Dempsey* vermeidet derlei. Aber seine Erläuterung dazu zeigt doch mehr Überlegung als die quasi-automatische Forderung nach mehr Geld. Auf der Ebene akademischer Debatten (nicht unbedingt sein Ding), so meinte er nämlich, ließe sich zwar durchaus über eine solche Reduktion von Optionen diskutieren. Aber es bliebe die Herausforderung festzustellen, welches Interesse dafür vernachlässigt werden könnte. Und wenn man sich für eine bestimmte Prioritätenliste entschieden habe, könne es immer noch passieren, dass die realen Entwicklungen die Nummer zehn auf der Liste überragend dringlich machen und sofortiges und unmittelbares Engagement erfordern.<sup>56</sup>

Damit hat er zutreffend ein Dilemma (nicht nur der Krisenprävention) bezeichnet, mit dem nicht allein die US-Streitkräfte fertig werden müssen, sondern die Streitkräfte aller westlichen Staaten. Bei den meisten von ihnen, den europäischen zumal und nicht zuletzt auch bei der Bundeswehr, klafft eine viel breitere Lücke zwischen den vorgestellten Zielaufgaben und den zu deren Vorbereitung und Durchführung nötigen Finanzmitteln als in den USA. Und mit einem Ruf nach Erweiterung des Finanzrahmens für die Streitkräfte allein ist es nicht getan. Der kommt sowieso regelmäßig wie der Aufruf des Muezzins zum Gebet. Aber auch kleinere Schritte, um den Verteidigungshaushalt zu erhöhen, stoßen auf wenig öffentliche Gegenliebe. Gerade auch in Deutschland.

54 Weißbuch 2016, a.a.O., 59

55 Ebd., 112, 125.

56 A Conversation With Martin Dempsey, in: *Foreign Affairs*, 95/5 (2016), 2-9, hier 7.

## 1. Das Berufsbild des Soldaten und der neue zivil-militärische Mix

Das Berufsbild des Soldaten ist bereits seit längerem mitten in einem Wandlungsprozess. Anstöße aus dem internationalen System, der Entwicklung der Kriegsformen, der militärischen Technologie, aber eben auch aus der zivilen Gesellschaft heraus sind dafür verantwortlich. Für die deutschen Streitkräfte bedeutet das:

Die Neigung zu militärischen Interventionen à la Irak und Afghanistan ist erst einmal erschöpft. Aber jene in der Gesellschaft präferierten Auslandseinsatzarten der Bundeswehr wie Katastrophenhilfe, Überwachung von Wahlen, allenfalls noch Ausbildungshilfe o. ä., das wird nicht die Regel werden<sup>57</sup>. Außerdem haben auch „kleinere“ und eher kampferne Auslandseinsätze manchmal die Tendenz zur Ausweitung (*mission creep*). Die indirekte oder direkte Bedrohung durch Terrororganisationen in schwachen Staaten und durch geopolitisch motivierte Aggressionen à la Russland stellen unterschiedliche, immer komplexe Anforderungen an die politische und militärische Führung sowie an die Soldaten.

Cyberwar und unbemannte Kampfinstrumente (Drohnen usw.) werden bewirken, dass der Anteil von militärischer „Bildschirmarbeit“ ansteigen wird – ausgeübt von Spezialisten in Uniform oder in Zivil. Gegebenenfalls setzt das die Einführung drastische Veränderungen der Organisationsstrukturen voraus, bestimmt keine leichte Aufgabe.

Der eigenartige Vorgang der in kleinen Schritten erfolgenden Verrechtlichung militärischer Handlungen in Einsätzen hat *à la longue* weitreichende Folgen für den Soldatenberuf. Die Rechtsnormen des internationalen öffentlichen Rechts und die Bedrohung durch Schadensersatzklagen beanspruchen über die Beachtung der Regeln des humanitären Völkerrechts hinaus erhöhte Aufmerksamkeit. Auch und gerade deshalb, weil ihre Gültigkeit in manchen gewaltsamen Konflikten bei den Gegnern der regulären Streitkräfte nicht verbindlich verankert ist.

Da man eine konsequente Re-Nationalisierung militärischer Aufgabenbewältigung so gut wie sicher ausschließen kann, kommt auf die Soldaten der Bundeswehr weiterhin und vermutlich verstärkt die Aufgabe zu, sich in wechselnde multinationale Rahmungen einfügen zu können.

Der Aufstieg privater Sicherheitsdienstleister wird ungebrochen weitergehen,

57 Ob sich das militärische Einsatzspektrum, legitimiert über das Parlamentsbeteiligungsgesetz, auf zeitlich begrenzte Luftschläge, *offshore firepower*, Beratung lokaler Streitkräfte und verdeckte Aktionen einschränken lässt, ist auch mehr als fraglich.

wobei es einmal um relativ einfache Dienste geht (Kasernenbewachung, einfache Logistik usw.), dann aber auch um komplexe Sonderaufgaben, bei deren Bewältigung ein neuartiger zivil-militärischer Mix entsteht, sowohl personell als auch bei der Aufgabenverteilung.

Die Bundeswehr wird künftig stärker von sozio-kulturellen Unterschieden zwischen den Soldaten geprägt sein. Der interne Umgang damit wird viel Energie benötigen. Die Rekrutierung von Freiwilligenarmeen ist darauf angewiesen, das Potential unterer Schichten abzuschöpfen – und es dann organisationsintern weiterzuentwickeln.

Das alles verlangt ein hohes Bildungs- und Ausbildungsniveau der Soldaten. Ob man das allein mit den bildungspolitischen Bordmitteln der Bundeswehr, so hoch man sie auch einschätzen muss, erreichen kann, steht dahin.

Infolge all dieser Entwicklungen wird die professionelle und organisationsinterne Integration der Soldaten schwieriger.<sup>58</sup> Das Berufsbild des Soldaten franst sozusagen aus.

## 2. Ziele der Neuausrichtung

*Joachim Jens Hesse* beschreibt die Neuausrichtung der Bundeswehr als die Überprüfung eines zentralen Aufgaben- und Politikfeldes, „die dem Anspruch nach deutlich über eine organisationspolitische Modernisierung hinausgeht und für einen Reformansatz steht, der unter Nutzung privatwirtschaftlich gewonnener Erkenntnisse und betriebswirtschaftlicher Management-Methoden zwar moderne Führungs- und Steuerungsprozesse in der Bundeswehr zu implantieren (...) sucht, darüber hinaus aber auch auf umfassend veränderte Kontextbedingungen für die Bundeswehr reagiert.“<sup>59</sup> Wofür sich im internen Sprachgebrauch der Bundeswehr und bald auch der Öffentlichkeit der Terminus *Neuausrichtung* eingebürgert hat, das ist in der Tat das Vorhaben, frühere und zögernd eingeleitete Reformen der Streitkräfte nachdrücklich zu beschleunigen und in einen breiten gesamtstaatlichen Sicherheitskontext einzufügen. Seit dem Herbst 2009 läuft dieser Reformprozess, angestoßen von Verteidigungsminister *zu Guttenberg* und mit einigen Akzentverlagerungen fortgeführt unter Verteidigungsminister *de Maizière* und dann seiner Amtsnachfolgerin *von der Leyen*. Im *Weißbuch 2016*

58 Das *Weißbuch 2016* ist in diesem Zusammenhang, vorsichtig formuliert, nicht ganz frei von Wunschenken. Oder wie soll man folgenden Satz sonst bewerten: „Alle Angehörigen der Bundeswehr, ob in Uniform oder in Zivil, bilden heute mehr denn je eine Einheit“ (S. 114)?

59 *Hesse, J. J.* : Die Neuausrichtung der Bundeswehr. Ansatz, Umsetzung und Ergebnisse im nationalen und internationalen Vergleich, Baden-Baden, 2015, 5.

wird, vielleicht etwas zu frohgemut, in Aussicht gestellt, die Umstellungen der Neuausrichtung bis 2017 umsetzen zu können<sup>60</sup>.

Bei der Begründung ihrer Notwendigkeit stößt man, für Dokumente wie das Weißbuch etwas ungewöhnlich, auf nur leicht verschlüsselte Kritik an früheren Ausrichtungen der Streitkräftepolitik. Aufgabenspektrum und Ressourcenausstattung der Bundeswehr müssten „wieder“ in Einklang gebracht werden<sup>61</sup>; die Bundeswehr sei gegenwärtig zur Erfüllung der ihr gesetzten Ziele „nicht in dem angestrebten Umfang aufgestellt“<sup>62</sup>; sie habe in vielen Bereichen „vermehrt aus der Substanz“ gelebt<sup>63</sup>. Solche Formulierungen sind zunächst einmal an die Adresse von Regierung und Parlament gerichtet und dienen zur Legitimierung der „Trendwende bei der Finanzausstattung der Bundeswehr“ seit 2016<sup>64</sup>. Sie enthalten jedoch auch organisationsinterne Selbstkritik, die nun allerdings wegen der nicht wenigen Ausstattungsdefizite und Bürokratien beim ISAF-Einsatz in Afghanistan schwerlich zu umgehen war, zumal beides durch Erlebnisberichte von dort eingesetzten Bundeswehrsoldaten oder die Jahresberichte des Wehrbeauftragten auch öffentlich angeprangert wurde.

In der Bundeswehr selbst ist die Neuausrichtung nicht besonders populär, was auch nicht verwundern kann, wenn man in Rechnung stellt, dass viele der von ihr angestrebten Umstellungen das Personal neuen Belastungen aussetzen.

Trotz der „Trendwende bei der Finanzausstattung“ hat die Neuausrichtung freilich das Problem zu bewältigen, dass die Anforderungen an die Bundeswehr insgesamt gestiegen sind. Das betrifft nicht nur die Zahl der Einsätze im Ausland, die vielleicht „nicht mehr zwingend in großen Kontingenten durchgeführt“ werden<sup>65</sup>. Das „nicht mehr“ in diesem Satz bezieht sich auf die Einsätze im ehemaligen Jugoslawien und in Afghanistan, ohnehin eher Ausnahmefälle. Aber die Vielfalt der Einsätze von humanitärer Hilfe bis zur Anwendung militärischer Gewalt wird dennoch eher zunehmen. Im *Weißbuch 2016* wird daraus, *dempsey*-mäßig sozusagen, gefolgert, die Bundeswehr müsse im *gesamten* Einsatzspektrum gleichermaßen wirksam einsatzbereit und -fähig sein. Dazu heißt es, mit leichter Betäubung der Logik, die Bundeswehr habe in einem gesamtstaatlichen Ansatz Deutschlands strategische Prioritäten simultan zu verfolgen. Als solche

60 Weißbuch 2016, a.a.O., 133.

61 Ebd., 108.

62 Ebd., 117.

63 Ebd., 137.

64 Ebd., 117.

65 Ebd., 89.

werden aufgeführt: Landes- und Bündnisverteidigung im Rahmen von NATO und Europäischer Union; internationales Krisenmanagement: Heimatschutz; Militärische Kooperation auch über EU und NATO hinaus; humanitäre Not- und Katastrophenhilfe; Beiträge zur Cybersicherheit; Beiträge zum Erhalt und zur Weiterentwicklung „nationaler Schlüsseltechnologiefelder“ sowie „alle Maßnahmen zur Aufrechterhaltung des Betriebes im Inland“<sup>66</sup> Letzteres klingt etwas kryptisch, gemeint ist wohl das alltägliche Funktionieren der Organisation der Streitkräfte.

### 3. Mitgestaltung mit militärischen Mitteln

Wie schon der Münchner Konsens von Anfang 2014 zum Ausdruck brachte, basiert die Bundesregierung ihre Außen- und Sicherheitspolitik auf dem Anspruch, als „zentraler Akteur in Europa“ die „globale Ordnung aktiv mitzugestalten“<sup>67</sup>. Dabei fallen die Selbst- und die Fremdwahrnehmung Deutschlands zusammen. Der deutsche „Gestaltungsanspruch“<sup>68</sup> geht also nicht nur auf eigene Entschlüsse zurück, vielmehr fordern andere staatliche Akteure die Bundesregierung auf, sich ihm nicht länger entziehen zu wollen. Diese Feststellung ist zwar richtig. Aber wie schon in den letzten Jahren bei konkreten Konfliktfällen deutlich wurde, macht sich die Bundesregierung mit ihrem durchsetzungsstärkeren Auftreten nicht nur Freunde. Die am Schluss des *Weißbuchs 2016* noch einmal ausdrücklich hervorgehobene „Bereitschaft, auch in Führung zu gehen sowie in der internationalen Sicherheitspolitik mehr Verantwortung zu übernehmen“<sup>69</sup>, hat ihre Kosten, politisch, finanziell, auch militärisch. Diese Kosten, so zeigen alle Umfragen, scheut indes die deutsche Gesellschaft nach wie vor.<sup>70</sup> Sie scheut vor allem auch Mitgestaltung durch militärische Mittel, was ein Grund dafür sein mag, dass die Autoren und Herausgeber des *Weißbuchs 2016* im Einklang mit dem Auswärtigen Amt so viel Nachdruck auf die Vorstellung von ziviler Krisenprävention legen.

## V. Aufgaben bis zum nächsten Weißbuch

Auf das nächste Weißbuch werden wir hoffentlich nicht so lange warten müssen. Mindestens in jeder Legislaturperiode sollte es eine Fortschreibung geben, vielleicht nicht so sehr von Überlegungen zur Öffentlichkeitsarbeit bestimmt, mehr als

66 Ebd., 93.

67 Ebd., 22.

68 Ebd., 138.

69 Ebd.

70 Vgl. die Umfrage der Körber-Stiftung vom April/Mai 2014 unter dem Titel „Einmischen oder Zurückhalten?“ [www.koerber-stiftung.de](http://www.koerber-stiftung.de), 22.12.2016.

Bestandsaufnahme der Sicherheitspolitik konzipiert, als gesamtstaatliche Sicherheitsstrategie und als Darlegung der Entwicklungsvorstellungen für die Bundeswehr. Wenn es gut geht, wird das *Weißbuch 2016* den Anfang einer nicht sogleich wieder im Sande verlaufenden sicherheitspolitischen Debatte<sup>71</sup> bilden können, zusammen mit mehreren anderen Texten, regierungsamtlichen und anderen, die in den letzten zwei, drei Jahren aus der sicherheitspolitischen *community* vorgelegt wurden. Es ist aber zu befürchten, dass es dazu allenfalls sporadisch und in Ansätzen kommt, weil sich eine ganze Reihe von Problemen in anderen Politikfeldern in den Vordergrund geschoben hat. Viele von ihnen – wie etwa das Verhältnis zwischen den Binnengrenzen von Schengen-Europa und der gemeinsamen Außengrenze, das in Großbritannien beschlossene Ausscheiden aus der Europäischen Union, die zunehmenden Schwierigkeiten der Union, die nationalen Interessen und Perzeptionen ihrer Mitglieder auf einen gemeinsamen Handlungsnenner zu bringen, die zu erwartenden Flüchtlings- und Migrationsströme nach Europa oder die Zukunft der transatlantischen Beziehungen, um nur einige von ihnen zu nennen – besitzen zwar eine sicherheitspolitische Dimension. Aber manchmal hat man den Eindruck, dass der sicherheitspolitische Diskurs in Deutschlands Öffentlichkeit sich so gut wie ausschließlich auf die Bekämpfung des Terrorismus und die Vorbeugung terroristischer Anschläge im Inland konzentriert. Das ist gewiss enorm wichtig. Aber für ein Land mit einem weltpolitischen Mitgestaltungsanspruch reicht das nicht aus.

Überblickt man die beträchtlichen Anstrengungen der Bundesregierungen seit 2009, die Sicherheitspolitik auf das Fundament eines erheblich erweiterten Konzepts von Sicherheit zu stellen, die deshalb notwendigen organisatorischen, verwaltungsmäßigen und vor allem verständigungspolitischen Veränderungen zu planen und einzuleiten, muss man ihnen gerechterweise durchaus Respekt zollen. Das waren und sind dicke Bretter, die da angebohrt wurden. Aber durchgebohrt, um bei dieser Metapher zu bleiben, sind sie noch lange nicht. Was *Hesse* in seiner Analyse der Neueinstellung der Bundeswehr kritisiert hat<sup>72</sup>: zu großes Zutrauen zu betriebswirtschaftlichen Steuerungsmethoden, ein zu geringes Interesse an der europäischen Komponente der Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die ungenügende Berücksichtigung der finanziellen und personellen Bedingungen für das Funktionieren einer „Armee im Einsatz“ (was sich nicht zuletzt in ziemlich atemberaubenden Pannen bei Ausrüstung und Rüstungsplanung offen-

71 So etwa auch *Kaim, M./Linnenkamp, H.*: Das neue Weißbuch – Impulsgeber sicherheitspolitischer Verständigung?, in: SWP-Aktuell 65 (2016), 1.

72 *Hesse, J. J.*: a.a.O., 212f.

barte), all das gilt *cum grano salis* noch immer.

Es gibt also Hausaufgaben bis zum nächsten Weißbuch. Hier sind die wichtigsten:

Die Verbesserung der Resilienz von Gesellschaft und Staat erfordert eine pragmatische und von vergangenheits-ideologischen Befürchtungen freie Kooperationsroutine aller Institutionen des Sicherheitssektors. Das muss geübt werden, auch und gerade damit deutlich erkennbar wird, dass solche Befürchtungen überwiegend obsolet geworden sind und dass der Rahmen des Grundgesetzes auch unter den Bedingungen gegenwärtiger Sicherheitsbedrohungen hält.

Die nicht verstummen wollenden Träume von einer „europäischen Armee“ sind, heute mehr denn je, Zukunftsmusik. Dennoch kann eine in der ersten Liga der Weltpolitik spielende EU ihre Sicherheitspolitik nicht allein mit der und über die NATO zur Geltung bringen. Es braucht also eine präzise und (möglichst nicht nur zwischen Frankreich und Deutschland) konsensfähige Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Die Schwierigkeiten, dieses Ziel zu erreichen, sind durch den Brexit nicht geringer worden<sup>73</sup>, weshalb es in nächster Zeit vor allem darauf ankommen wird, die Verzahnung von Streitkräften aus der Union mit Augenmaß voranzutreiben. Freilich ohne negative Nebeneffekte auf das in anderem Kontext gerade sehr gebrauchte nordatlantische Bündnis.

Das Monitum von *Martin Dempsey*, die nationalen Streitkräfte müssten gleichzeitig für alle Fälle von Sicherheits-Herausforderungen gerüstet sein, mag für das Militär der Vereinigten Staaten zutreffen. Für nationale Streitkräfte in Europa kann das nicht gelten, so dass hier wirksame Synergieeffekte anzustreben sind – nicht um zu sparen, sondern um über gemeinschaftlich mehr und bessere Sicherheitsoptionen zu verfügen. Dasselbe gilt im Übrigen auch für die Rüstungsindustrien. Nationale Schlüsseltechnologien allein verschaffen zu wenig Handlungsspielraum in der Sicherheitspolitik. Den bekommt man nur, wenn sie europäisch aufeinander abgestimmt werden, entweder mittels Europäisierung von Forschung, Entwicklung und Produktion oder aber durch Arbeitsteilung.

*Last, but not least* braucht es weitere Schritte auf dem Weg zu einer nationalen, europäisch und transatlantisch abgestützten Sicherheitsstrategie.

73 *Friedrichs, H.*: Der Stärkste steigt aus, in: Die Zeit Online, 01.08.2016.; *Heisbourg, F.*: Brexit and European Security, in: Survival, 58/3 (2016), 13-22.