



# Für eine Neuausrichtung deutscher Sicherheitspolitik

**ARBEITSKREIS INTERNATIONALE SICHERHEITSPOLITIK**

Mai 2011

- Das sicherheitspolitische Umfeld Deutschlands hat sich in den vergangenen Jahren rasant gewandelt. Die Herausforderungen und Bedrohungen sind diffuser geworden und erfordern eine ganzheitliche Herangehensweise.
- Die einzige Möglichkeit, den neuen Herausforderungen ansatzweise zu begegnen, ist die konsequente Implementierung eines ressortgemeinsamen Denkens in der Sicherheitspolitik auf allen Ebenen regierungsstaatlichen Handelns sowie die größtmögliche Einbindung nichtstaatlicher Akteure in ein Sicherheitsnetzwerk.
- Aus den Herausforderungen ergeben sich drei zentrale Handlungspfade: ein sicherheitspolitisches Gesamtkonzept für Deutschland, Europäisierung der klassischen Streitkräfte und Flexibilisierung des sicherheitspolitischen Instrumentariums.
- Die Bundeswehr muss sich innerhalb des sicherheitspolitischen Gesamtkonzepts auf zwei Kernaufgaben konzentrieren. Erstens die Bündnisverteidigung, die weiterhin die Kernaufgabe der deutschen Streitkräfte bleiben wird. Dazu muss die Amtshilfe im Inland im Rahmen der heute bestehenden Möglichkeiten gerechnet werden. Zweitens der völkerrechtlich mandatierte Einsatz außerhalb des Bündnisgebiets im Rahmen multilateraler Bündnisse.





## Inhalt

<b>1. Einleitung</b> .....	<b>3</b>
<b>2. Das sicherheitspolitische Umfeld</b> .....	<b>3</b>
<b>3. Deutsche Sicherheitsinteressen</b> .....	<b>5</b>
<b>4. Aufgaben deutscher Sicherheitspolitik</b> .....	<b>5</b>
<b>5. Deutschland als internationaler Sicherheitsakteur</b> .....	<b>6</b>
<b>6. Neue Herausforderungen brauchen eine neue Sicherheitspolitik</b> .....	<b>7</b>
6.1 Sicherheitspolitisches Gesamtkonzept .....	7
6.2 Europäisierung der Streitkräfte .....	7
6.3 Flexibilisierung des sicherheitspolitischen Instrumentariums .....	9
<b>7. Die Bundeswehr im Wandel</b> .....	<b>10</b>
<b>8. Fazit</b> .....	<b>11</b>



## 1. Einleitung

Deutsche Sicherheitspolitik erfordert eine umfassende, vorausschauende und gemeinsame Denkweise, in der Militär ein Instrument unter vielen ist. Sie sollte sich am Leitbild der »Friedensmacht Europa« orientieren. Grundsätze für eine friedensorientierte Sicherheitspolitik sind:

- Normative Ausrichtung auf kooperative Sicherheit und friedlichen Wandel;
- Einbindung in und Anbindung an internationale und regionale Sicherheitsorganisationen, insbesondere die Vereinten Nationen sowie die Europäische Union und das transatlantische Bündnis;
- Vorrang präventiver Strategien, ohne völkerrechtskonforme Interventionen mit Zwangsmitteln auszuschließen;
- Schaffung der notwendigen zivilen und militärischen Instrumente zur konstruktiven Konfliktbearbeitung;
- Enge Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Akteuren, insbesondere mit Nichtregierungsorganisationen.

## 2. Das sicherheitspolitische Umfeld

Die Globalisierung hat zur zunehmenden Annäherung und wechselseitigen Abhängigkeiten von Staaten und Gesellschaften geführt. Aufgrund der Mobilität von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital werden geographische Distanzen schneller überbrückbar. Interdependenzen zwischen Staaten und Gesellschaften basieren auf intensiver ökonomischer Verflechtung und der Vernetzung durch global offene Informations- und Kommunikationssysteme. Die Risiken sind dadurch nicht mehr nur national oder regional wirksam, sondern können in vielen Fällen grenzüberschreitende, oft globale Wirkungen entfalten, seien es wirtschaftliche Krisen, Naturkatastrophen und deren Folgen oder gewaltfördernde Ideologien.

Ein zentrales Merkmal der Globalisierung ist die Diffusion von Macht weg vom Nationalstaat hin zu gesellschaftlichen, transnationalen und nicht-gouvernementalen Akteuren. Die Erosion staatlicher Steuerungsfähigkeiten ermöglicht die sogenannte »Schattenglobalisierung«, d.h. transnationale Korruption, Menschenhandel, Dro-

genmärkte, Kleinwaffenhandel – organisierte Kriminalität. Damit verwischen klassische Grenzen, die für den traditionellen sicherheitspolitischen Diskurs bisher maßgeblich prägend waren: staatlich-nichtstaatlich und damit öffentlich-privat sowie innen-außen bzw. national-international. Dieser neuen Komplexität hinken sowohl nationale als auch trans- und internationale Steuerungskapazitäten hinterher.

Neben und teils durch die Globalisierung sind zwei gesellschaftliche Trends zu beobachten, die ebenfalls mittelbare sicherheitspolitische Auswirkungen haben:

In nahezu allen westlichen Gesellschaften zeichnet sich ein Trend der negativen Bevölkerungsentwicklung ab, wodurch Sicherheitskräfte künftig vor enorme personelle Herausforderungen gestellt werden. Massive quantitative und (in Folge eines enorm wachsenden Nachwuchswettbewerbs mit der Privatwirtschaft sowie der wachsenden Anforderungen an junge Rekruten) qualitative Rekrutierungsprobleme drohen schon gegenwärtig klassische Wehrkonzepte wie Wehrpflicht und Freiwilligenarmee in Frage zu stellen.

Dies findet seine entgegengesetzte Entsprechung in vielen Staaten des globalen Südens, in denen sehr viel mehr junge als alte Menschen leben. Deren politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten sind jedoch stark eingeschränkt. Dies führt zu höherer Bereitschaft zu Migration, Affinität zu Gewaltideologien und mithin zu einem erhöhten Risiko innerstaatlicher Auseinandersetzungen und deren *spill-over* auf benachbarte Staaten.

Daneben schwindet die soziale Bündelungs- und Kontrollfähigkeit vieler Staaten, die aufgrund demographischer und finanzieller Erwägungen viele ihrer Aufgaben an private Träger, im Sicherheitsbereich teils global operierende Firmen und Dienstleister verlagern. So wird Sicherheit zunehmend privatisiert, was die demokratische Kontrolle und die Garantie des staatlichen Gewaltmonopols untergräbt.

### Sicherheitspolitisch relevante Folgen

Der insgesamt zu verzeichnende Machtverlust des Staates führt zu einer Erosion des staatlichen Gewaltmonopols. Dabei spielen drei Faktoren eine maßgebliche Rolle. Ers-

tens: Privatisierungen im Sicherheitsbereich und daraus resultierend fehlende demokratische Kontrolle. Zweitens: eine wachsende Bedeutung nichtstaatlicher Akteure im Sicherheitsbereich wie terroristische Gruppierungen und kriminelle Organisationen. Drittens: die Proliferation von Gewalttechnologien. Denn Wissens- und Entwicklungssprünge in sicherheitspolitisch relevanter Forschung und Technologie sind in Kombination mit deren globaler, kostengünstiger und unkontrollierbarer Verbreitung eine zentrale Herausforderung zukünftiger Sicherheitspolitik und führen zu einer tendenziellen Entwertung traditioneller Streitkräftefähigkeiten.

- Die enge Vernetzung des internationalen Finanzsystems und seine mangelnde Transparenz bedroht Staaten und Gesellschaften durch die weitreichenden ökonomischen und sozialen Verwerfungen, die sich beispielsweise durch Spekulationen, Finanzmanipulationen oder den gezielten Einsatz von Währungsreserven bewirken lassen. Die Fähigkeit von Staaten, Sicherheitskräfte wie Militär und Polizei zu erhalten, kann damit auf Dauer verringert werden, was langfristige Auswirkungen auf die Fähigkeit zur Verteidigung oder auch Gestaltung einer internationalen Friedensordnung haben wird.
- Offene Gesellschaften sind durch ihre globalen Kommunikations- und Informationssysteme verwundbar. Der Schutz der Informationsstrukturen wird damit zu einer der wichtigsten Aufgaben der Sicherheitspolitik in der Zukunft, da Cyber-Angriffe als »Waffe« sowohl von staatlichen als auch nichtstaatlichen Akteuren zunehmend genutzt werden. Hierbei verschwimmen die Grenzen zwischen Wirtschaftskriminalität, Spionage, Sabotage und terroristischen Attacken. Die Aufgaben von Sicherheitskräften in diesem Zusammenhang sind jedoch unklar.
- Die sich verschärfende Ressourcenknappheit hat zwei mittelbare Folgen für die Sicherheit Deutschlands und Europas. Erstens erhöht die Verknappung ökonomischer Schlüsselressourcen wie bspw. Öl, Edelmetalle oder seltene Erden die Anfälligkeit der westlichen Ökonomien und das politische Erpressungspotential durch Produzenten, die über diese Ressourcen verfügen. Zweitens wird sich die Frequenz und Intensität von regionalen Ressourcenkonflikten auch durch den Einfluss des Klimawandels verschärfen. Konflikte um existenzsichernde Ressourcen wie Wasser und Ackerland lösen Flucht und Vertreibung aus. In Verbindung mit der Proliferation v. a. von Klein-

waffen destabilisieren Ressourcenkonflikte damit nicht nur nationale, sondern auch regionale Strukturen.

- Die organisierte Kriminalität ist bislang ein Gewinner der oben genannten Schattenglobalisierung. Sie dient als Treibriemen für die Beschaffung von Waffen ebenso wie für die Bereitstellung von Kapital.

Aus der Übersicht ergeben sich die konkreten Risiken und Bedrohungen für Deutschland und Europa, denen sich eine effektive Sicherheitspolitik stellen muss.

- Die Proliferation von Nuklearwaffen stellt weiterhin eine große Bedrohung für die Sicherheit Europas und Deutschlands dar. Trotz des weltweiten Auflebens der Abrüstungspolitik mit dem Stichwort »Global Zero« bleibt die Gefahr eines Wettrüstens mit Kernwaffen bestehen. Besonders auf regionaler Ebene im Nahen/Mittleren Osten ist dies aufgrund des Atomprogramms des Iran nicht auszuschließen. In Verbindung mit der Verbreitung von Trägertechnologien stellt dies eine direkte Bedrohung dar. Die Möglichkeit, dass terroristische Gruppierungen in den Besitz von nuklearem Material gelangen, ist durch den nuklearen »Schwarzmarkt« und die schlechte Bewachung von staatlichen Beständen ebenfalls gegeben. Sollte dies eintreten, wäre eine kleine Gruppe in der Lage, mit einer so genannten »schmutzigen Bombe« verheerenden Schaden anzurichten.
- Trotz des Umstandes, dass Deutschland inzwischen von Freunden umgeben ist und eine eindeutige Bedrohung durch staatliche Akteure momentan sehr unwahrscheinlich scheint, können Risiken, die von Staaten ausgehen, nicht vollständig ausgeschlossen werden. Machtansprüche regionaler Großmächte, die mit aggressiver Politik Regionen und Verbindungswege gefährden, die für Deutschlands Sicherheit wichtig sind, müssen gleichfalls im Auge behalten werden. Dies gilt besonders mit Blick auf den Nahen/Mittleren Osten, wo sich ein Rüstungskreislauf anbahnen könnte, der zu mehreren, mit Atomwaffen gerüsteten Staaten führen könnte.
- Räume begrenzter Staatlichkeit stellen ein Risiko dar, weil sie ein wichtiger Ausgangspunkt für zahlreiche konkrete sicherheitspolitische Bedrohungen sind. Diese Räume sind zudem »ansteckend«, d. h. die sich direkt daraus ergebenden Folgen wie Flucht und Vertreibung führen zu regionaler Destabilisierung und einer Verschärfung der davon ausgehenden Sicherheitsrisiken.

- Terrorismus gefährdet Menschenleben, sucht die Offenheit und Toleranz von Gesellschaften zu untergraben und stellt eine zunehmende Bedrohung für Europa dar. Terroristische Bewegungen sind in wachsendem Maße gut ausgestattet, untereinander vernetzt und bereit, in großem Maßstab Menschen zu töten. Europa ist sowohl Ziel als auch Rückzugsraum dieses Terrorismus, der sich jedoch besonders auf Räume begrenzter Staatlichkeit konzentriert.

- Von diesen Räumen profitiert auch die organisierte Kriminalität. Neben dem schon beinahe »klassischen« Rauschgifthandel sind vor allem Geldwäsche, Schleusung illegaler Migranten und Menschenhandel, Waffenhandel sowie die Verschiebung von hochwertigen Waren lukrative Betätigungsfelder. Die moderne Kommunikationstechnologie eröffnet dem organisierten Verbrechen neue Möglichkeiten der Begehung von Wirtschafts- und anderen Straftaten, sog. Cyber-Verbrechen. Die Verbindung zwischen terroristischen und kriminellen Motiven gewinnt an destabilisierender Wirkung besonders in instabilen Staaten. Denn eine Besonderheit der organisierten Kriminalität ist die aktive Einflussnahme auf Politik, Medien, Verwaltung, Justiz und Wirtschaft, was die Machtfülle dieser Gruppierungen weiter erhöht. Eine spezifische Ausformung der organisierten Kriminalität ist die Piraterie, die zunehmend die wichtigsten globalen Seehandelswege unsicherer macht und somit die Verwundbarkeit global vernetzter Wirtschaftssysteme nutzt.

### 3. Deutsche Sicherheitsinteressen

Die Sicherheitsinteressen Deutschlands bestehen in:

- der Wahrung der Souveränität Deutschlands und der Gewährleistung seiner territorialen Unversehrtheit sowie der Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger im Rahmen der Europäischen Union;
- dem Schutz der Menschenrechte und der Stärkung des Völkerrechts und damit der Unterstützung der Verregelung und Verrechtlichung der internationalen Beziehungen. Dazu gehört wie oben erwähnt die Einbindung Deutschlands in internationale Organisationen, insbesondere die VN;
- der Aufrechterhaltung der Einbindung in die transatlantische Allianz und damit die Erfüllung der Bündnisver-

pflichtungen. Dazu muss Deutschland seiner Größe und Bedeutung entsprechend Verantwortung übernehmen und Entscheidungen mitgestalten;

- der möglichst präventiven Behandlung von Krisen und Konflikten, die deutsche und europäische Sicherheit beeinträchtigen können, aber auch der Beteiligung am Krisenmanagement und, wenn nötig, der Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung von Frieden und Stabilität auf Grundlage des Völkerrechts;
- der Verhinderung der Verbreitung von Kernwaffen und der Eindämmung des internationalen Terrorismus;
- dem Schutz der wirtschaftlichen Grundlagen Deutschlands zur Aufrechterhaltung des Wohlstandsniveaus;
- der weltweiten Armutsbekämpfung im Rahmen der *Millenium Development Goals* der Vereinten Nationen zur Ausschaltung einer zentralen Ursache von Sicherheitsproblematiken.

### 4. Aufgaben deutscher Sicherheitspolitik

Die Sicherheitsinteressen erfordern einen ganzheitlichen Ansatz von Sicherheitspolitik, da die Risiken und Bedrohungen sich teils außerhalb der bestehenden Ressortgrenzen befinden. Die historisch erklärbare, angesichts globalisierter Informations-, Personen- und Warenströme sowie transnational agierender Akteursnetzwerke jedoch mittlerweile problematische Trennung in »innere« und »äußere« Sicherheit muss überwunden werden. Statt der bisherigen Abgrenzung zwischen innerer und äußerer Sicherheit, die sich an den territorialen Grenzen orientierte, muss eine funktionale, fähigkeits- und prozessorientierte Abgrenzung in der Sicherheitspolitik entwickelt werden. Dabei ist allerdings auf die Unterschiedlichkeit der Rollen der Streitkräfte, der Polizei und der Informationsdienste zu achten.

Die einzige Möglichkeit, den neuen Herausforderungen ansatzweise zu begegnen, ist die konsequente Implementierung eines ressortgemeinsamen Denkens in der Sicherheitspolitik auf allen Ebenen regierungsstaatlichen Handelns sowie die größtmögliche Einbindung nicht-staatlicher Akteure in ein Sicherheitsnetzwerk. Auf operativer Ebene gibt es mit dem »Ansatz der Vernetzten Sicherheit« bereits eine Entsprechung dazu. Dennoch

erfordert dies eine neue sicherheitspolitische Kultur, die nicht nur national, sondern auch im Rahmen internationaler Organisationen, hier vor allem EU, NATO und Vereinte Nationen, stärker herauszubilden ist. Die durch die Globalisierung vorangetriebene Auflösung der Grenzen zwischen innen und außen, staatlich und nicht-staatlich muss sich in den Handlungsebenen von Sicherheitspolitik widerspiegeln:

- Deutsche Sicherheitspolitik muss **vorausschauend** Bedrohungen bewältigen, d.h. tätig werden, bevor die Bedrohungen massive Auswirkungen auf die deutsche und europäische Sicherheit haben werden. Dieses präventive Vorgehen erfordert eine gemeinsame Analyse, gemeinsame Planung und eine stete enge Abstimmung zwischen zivilen und militärischen Instrumenten sowie insbesondere eine klare politische Linie, die alle zur Verfügung stehenden Mittel umfasst: Diplomatie, wirtschaftliche Instrumente, Entwicklungszusammenarbeit, Polizeiarbeit und schlussendlich Militär. Deutsche Sicherheitspolitik muss daher neu gestaltet werden, um sich innerhalb des veränderten zeitlichen und organisatorischen Rahmens zurechtfinden zu können.
- Der **umfassende** Ansatz der Sicherheitspolitik erfordert eine Veränderung der inneren Organisation der betroffenen Ministerien. Ressortübergreifende Abstimmung und Entscheidungsstrukturen sind notwendig, um die enge Verzahnung der Instrumente zu gewährleisten und den internationalen Anforderungen zeitnah gerecht zu werden. Der Aktionsplan »Zivile Krisenprävention« ist ein erster Ansatz dafür gewesen, er ist aber in der Implementation gescheitert. Das bedeutet, dass im Sinne einer ressortübergreifenden Logik über die Rolle des Kanzleramts als Koordinationseinheit und die Verantwortung des Bundestags bei der breiten parlamentarischen und gesellschaftlichen Verankerung von Sicherheitspolitik neu nachgedacht werden muss.
- Die Umsetzung der Sicherheitspolitik muss **gemeinsam** mit Partnern im internationalen Rahmen und auf völkerrechtlicher Grundlage erfolgen. Dies bringt nicht nur die notwendige Legitimität, sondern ist meist die einzig erfolgversprechende Handlungsweise. Sie könnte zudem die Spezialisierung einzelner Partner auf bestimmte Kernfähigkeiten und damit eine internationale Arbeitsteilung ermöglichen, die allerdings ein hohes Maß an politischer Übereinstimmung und demokratische Entscheidungsstrukturen voraussetzt, die ansatzweise nur

im Rahmen der EU gegeben sind. Das gemeinsame Vorgehen erfordert außerdem eine enge Abstimmung mit den Partnern bei der zivilen und militärischen Fähigkeitsplanung.

## 5. Deutschland als internationaler Sicherheitsakteur

Vor dem Hintergrund der diffusen Bedrohungslage und der Notwendigkeit internationaler Kooperation ist Deutschlands Sicherheit heute durch seine Integration in die EU und die NATO sowie die Einbindung in die Vereinten Nationen gewährleistet. Zugleich steigt die Zahl der internationalen Hilfsersuchen an die EU und die NATO und damit auch die Anforderung an die Fähigkeit Deutschlands, sich an der Gewährleistung internationaler Sicherheit mit zivilen, aber auch militärischen Mitteln zu beteiligen.

Deutschland schwankt aber zwischen einer Kultur der Zurückhaltung und der Übernahme internationaler Verantwortung. Die gewachsene Bedeutung des Landes im internationalen Kontext findet noch keine Entsprechung in der sicherheitspolitischen Kultur. Die sich abzeichnenden neuen Herausforderungen müssen daher gleichzeitig im deutschen Diskurs verankert und praktisch angegangen werden. Die aktuelle Fokussierung der deutschen Sicherheitspolitik auf den Einsatz in Afghanistan droht diese Debatte zu verzerren und Sicherheitspolitik auf einen eng gefassten Einsatztyp mit vorrangig militärischen Komponenten zu verengen. Die sich daran orientierenden Strukturplanungen der Bundeswehr drohen, auf Jahre eine Verzerrung des Fähigkeitsprofils auf diesen Einsatztyp zu zementieren.

Vielmehr muss deutsche Sicherheitspolitik stärker strategisch ausgerichtet und zu flexiblen Reaktionen fähig sein. Als internationaler Sicherheitsakteur kann Deutschland nur wahr- und ernst genommen werden, wenn es seine Interessen klar definiert und ein einsatzfähiges und einsatzbereites Spektrum von Instrumenten zu ihrer Wahrnehmung unterhält, darunter auch Streitkräfte. Da diese Interessen rein nationale sicherheitspolitische Ambitionen ausschließen, kommt Deutschlands Rolle in der EU, im konkreten Fall der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie in der NATO eine entscheidende Rolle zu. Hier muss Deutschland zur Triebfeder des effektiven Multilateralismus werden. Das bewährte Vorgehen



über multilaterale Plattformen allein reicht dabei nicht mehr aus. Zusätzlich zum finanziellen und personellen Engagement müssen deutsche Initiativen zur Vertiefung multilateraler Kooperation wieder verstärkt eingebracht werden. Unter diesen Voraussetzungen ist eine deutsche Verantwortungsübernahme für globale Sicherheit möglich und realistisch.

## 6. Neue Herausforderungen brauchen eine neue Sicherheitspolitik

Aus den Herausforderungen ergeben sich drei zentrale Handlungspfade: ein sicherheitspolitisches Gesamtkonzept für Deutschland, die Europäisierung der klassischen Streitkräfte und Flexibilisierung des sicherheitspolitischen Instrumentariums.

### 6.1 Sicherheitspolitisches Gesamtkonzept

Sicherheitspolitik ist ein Querschnittsbereich, der in beinahe allen Politikbereichen relevant ist. Es bedarf daher einer engen Abstimmung zwischen den einzelnen Ressorts, um einheitlich auf Herausforderungen reagieren zu können. Ein gemeinsames zukunftsfähiges Verständnis von Sicherheitspolitik sollte die Basis für eine ressortübergreifende Analyse und Planung sein, die nicht mehr vom Verteidigungsministerium, sondern vom Bundeskanzleramt aus koordiniert wird. Dazu gehören:

#### Nationale Sicherheitskonzeption

Die »Nationale Sicherheitskonzeption« sollte die Analyse der Herausforderungen, die Interessen und die zu fokussierenden Politikbereiche der kommenden Jahre für Deutschland beinhalten. Sie sollte in enger Abstimmung mit multilateralen Strategien, wie der Europäischen Sicherheitsstrategie und der NATO-Strategie, als Richtschnur deutscher Sicherheitspolitik dienen. Daran anknüpfend und daraus abgeleitet wäre für die Streitkräfte lediglich noch ein »Weißbuch zur Entwicklung der Bundeswehr« notwendig.

#### Erweiterter Bundessicherheitsrat

Die fortschreitende Analyse und Interpretation der sicherheitspolitischen Entwicklungen sollte in einem ressortübergreifenden Gremium erfolgen, das auch für die nationale Sicherheitskonzeption verantwortlich zeichnet. Dieses Gremium soll den Bundessicherheitsrat um Analyse- und Planungsfähigkeiten erweitern. Dazu sollte es aus Angehörigen der einzelnen Ressorts, Vertretern zivilgesellschaftlicher Institute sowie Entsandten von Partnerstaaten, Vereinten Nationen, NATO und EU besetzt sein, um stets ein möglichst umfassendes und kohärentes Bild der Sicherheitslage zu haben.

#### Eckpunkte für den Streitkräfteeinsatz

Der Einsatz von Streitkräften ist hochumstritten und bedarf einer ständigen politischen Untermauerung. Dies erfordert auch die parlamentarische Mandatierung. Dazu bedarf es größerer Klarheit bei der Einsatzentscheidung. Abgeleitet aus den Werten und Interessen deutscher Sicherheitspolitik sowie den Bündnisverpflichtungen müssen daher Kriterien für den Einsatz von Streitkräften formuliert werden, die transparent und bindend sind. Sie sollten sich an folgenden Fragen orientieren:

- Gibt es ein völkerrechtliches Mandat des Einsatzes?
- In welchem multilateralen Rahmen kann der Einsatz durchgeführt werden?
- Können durch den Einsatz deutsche Werte und Prinzipien oder Interessen geschützt werden?
- Wie fügt sich der Einsatz in ein politisches Gesamtkonzept ein, das die verschiedenen Instrumentarien bündelt?
- Welche Chancen bestehen, mittels eines Einsatzes den Konflikt zu beenden und nachhaltig in einen gewaltfreien Konfliktaustrag überzuführen?

### 6.2 Europäisierung der Streitkräfte

Die Mitglieder der EU können das volle Spektrum der Verteidigungsfähigkeit nur mehr unter Mühen darstellen. Die Lösung der Probleme der Rekrutierung, der Finanzierung und der technologischen Weiterentwicklung liegt

daher in der konsequenten Europäisierung der Streitkräfte in Europa, mithin der Verwirklichung des Fernziels einer Europäischen Armee. Dies kann im gegenwärtigen intergouvernementalen Rahmen nicht *top-down* erfolgen, sondern muss über Zwischenschritte geschehen.

Zentral ist dabei der politische Impuls der Regierungen. Von dem generellen Vorhaben einer stärkeren Integration der Streitkräfte kann nicht nur die EU, sondern auch die NATO profitieren, die ebenfalls auf leistungsfähigere Kontingente der europäischen Mitgliedstaaten angewiesen ist. Die aktuelle Situation muss daher genutzt werden, um dieses Ziel voranzutreiben. In Europa fehlt es an Geld. Militärhaushalte müssen zusammengestrichen, Geld gespart, Programme gestrichen, Personal reduziert werden. Kooperation und Koordination dieser Aktionen drängen sich auf. In diesem Kontext erscheinen *Pooling*, *Sharing* und die Spezialisierung militärischer Fähigkeiten unter Partnern folgerichtig und Erfolg versprechend. Kleinere Partner wie die Beneluxstaaten oder die skandinavischen Länder sind bereits Vorreiter, Deutschland und Frankreich sowie Großbritannien bemühen sich derzeit verstärkt, Bereiche und Bedingungen engerer Zusammenarbeit zu identifizieren – wie etwa Lufttransport, gemeinsame Ausbildung, gemeinsame Beschaffung, Logistikverbund. Allerdings sind die Erfahrungen mit bi- oder multilateraler Zusammenarbeit in letzter Zeit nicht nur positiv, die Beschaffungsprobleme mit dem A 400 M und dem Tiger, NH 90 sind evident, nicht zuletzt, weil nationale Interessen noch stark divergieren. In diesen Divergenzen – unterschiedliche Anforderungen an Rüstungsgüter und unternehmerische Konkurrenz nationaler Rüstungsindustrien – spiegeln sich auch die Unterschiede in den politischen Ambitionen wider. Aber die Entscheidung, wo gespart und wofür Geld ausgegeben werden soll, ist mehr denn je eine strategische Fragestellung, die nicht mehr nur national beantwortet werden kann.

Bei der stufenweisen Umsetzung einer Europäischen Armee sollte das Instrument der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit aus dem Lissabon-Vertrag genutzt werden. Es erlaubt jenen Mitgliedstaaten innerhalb der EU, die politisch gewillt sind, sich zu einer engeren »Verteidigungsunion« zusammen zu schließen. Das Ziel dieser »Verteidigungsunion« wäre erstens ein gemeinschaftlicher Betrieb der teuren strategischen Fähigkeiten wie Lufttransport, Aufklärung und Führung, die der gesamten EU zur Verfügung stünden. Zweitens sollten diese Staaten ihre Teilstreitkräfte und den Aufbau ziviler Kräfte

gemeinsam koordinieren und dabei konkrete Schritte zur Spezialisierung gehen. Die bestehenden *Battle Group* Verbände können hierbei als Nukleus genutzt werden. Dies sollte von der Europäischen Verteidigungsagentur begleitet und koordiniert werden, um die Anschlussfähigkeit für weitere interessierte Staaten zu erhalten. Damit diese Fähigkeiten auch in kohärenter Weise und im Sinne der Werte und Prinzipien Europas eingesetzt werden können, bedarf es:

- einer klar formulierten Strategie mit deutlichen normativen Leitplanken im Sinne einer »Friedensmacht Europa« sowie der Ausformulierung europäischer Werte und Interessen;
- eines modernen Leitbilds des »Europäers in Uniform«, das den hohen Anforderungen an die Soldatinnen und Soldaten als Staatsbürger gerecht wird.

Die Zusammenführung von Fähigkeiten und Spezialisierung wird auch Konsequenzen für die Europäische Verteidigungsindustrie haben müssen. Bislang führt die Fragmentierung des europäischen Verteidigungsmarktes zu erhöhten Kosten, fehlender Interoperabilität und national orientierter Strukturpolitik durch das Militär. Eine solide, handlungsfähige europäische Armeestruktur bedarf aber einer leistungsfähigen europäischen Verteidigungsindustrie. Europa gibt jährlich 180–200 Milliarden Euro für Verteidigung aus, die Verteidigungsindustrie bleibt jedoch zersplittert, weil sie als nationales Gut bewahrt wird. Die Regeln des Gemeinsamen Marktes müssen aber auch auf den Verteidigungsmarkt angewendet werden.

- Gemeinsam definierte langfristige Bedarfspläne und gemeinsame Beschaffungsabkommen können die Kapazitäten einer Europäischen Verteidigungsindustrie sichern.
- Es bedarf einer gemeinsamen europäischen Rüstungsexportpolitik, die von der Europäischen Verteidigungsagentur koordiniert wird. Dazu bedarf es klar friedensorientierter Kriterien für den Waffenexport.
- Europa muss sich der strategischen Bedeutung von Forschung und Technologie im Bereich Verteidigung bewusst sein und seine bestehenden Fähigkeiten besser aufeinander abstimmen.

Folgende offene Fragen sind mit der Europäisierung verbunden:

- Wie kann die demokratische Kontrolle europäischer Sicherheitspolitik gestaltet werden, welche Kompetenzen müssen in nationaler Verantwortung bleiben? Wie muss das System der europäischen Governance ausgeformt sein, um das entsprechende Maß von Legitimität leisten zu können?
- Was müssen die europäischen Nationen militärisch können und was müssen sie nicht (mehr) können? Denn *Pooling, Sharing*, Spezialisierung erhöht die gegenseitige Abhängigkeit. Souveränes Handeln in einem weiteren Kernbereich von Staatlichkeit (neben Währung und Grenzkontrolle) wird unmöglich.
- Welche militärischen Fähigkeiten bleiben national, welche können europäisiert werden, welche können in von einzelnen Nationen übernommen werden? Diese Fragestellung liegt auch der deutsch-schwedischen Ghent-Initiative zu Grunde.
- Wie kann – besonders mit Blick auf Frankreich – eine Konsolidierung der Rüstungsindustrie in Europa geschaffen werden?
- Wie kann Europa gewährleisten, dass es unabhängig von den USA über sicherheitsrelevante Hochtechnologie verfügt?
- Welchen Stellenwert bekommen Abrüstung und Rüstungskontrolle in einem europäischen Rahmen vor dem Hintergrund des Ziels von »Global Zero«?
- Welche sicherheitspolitischen Ambitionen hat die EU selbst und welcher Art sollen ihre Beziehungen zur Nato sein? Denn eine aktive und ambitiöse GSVP stellt zwar den Führungsanspruch der USA in und für Europa in Frage, macht die EU und ihre Mitgliedstaaten aber auch zu attraktiveren Partnern in- und außerhalb der NATO.

### 6.3 Flexibilisierung des sicherheitspolitischen Instrumentariums

Die Bedrohungen deutscher und europäischer Sicherheit sind vielfältig und zumeist nur schwer greifbar. Besonders mit Hinblick auf Terrorismus, organisierte Kriminalität

und Cyber-Sicherheit wird deutlich, dass es weniger darum geht, einen identifizierten Gegner abzuschrecken oder zu bekämpfen. Vielmehr müssen diffuse Bedrohungen abgewehrt und ihre Folgen bei Eintreten eingedämmt werden. Dazu bedarf es zwar noch der – wie oben beschrieben europäisierten – Streitkräfte, ihre Rolle beschränkt sich aber auf zwei Aufgaben. Erstens: die klassische Landes- und Bündnisverteidigung, die weiterhin eine Kernaufgabe der deutschen Streitkräfte bleiben wird. Dazu muss die Amtshilfe im Inland im Rahmen der heute bestehenden Möglichkeiten gerechnet werden, die vollkommen ausreicht. Zweitens: der völkerrechtlich mandatierte Einsatz außerhalb des Bündnisgebiets. Daneben müssen die Fähigkeiten von Polizei, Geheimdiensten und anderen Sicherheitsorganen zunehmend international vernetzt werden, um die gleichermaßen vernetzten nichtstaatlichen terroristischen oder kriminellen Akteure effektiv bekämpfen zu können.

Die Bedrohungen, die vom internationalen Finanzsystem und durch die global offenen Kommunikations- und Informationssysteme entstehen, können dabei nur unzureichend durch Polizei und Geheimdienste bekämpft werden. Zu ihrer Erkennung, Bekämpfung und Eindämmung ist eine flexiblere Organisation von Sicherheitspolitik notwendig, die verstärkt auf nicht-staatliche Akteure setzt und deren Fähigkeiten koordiniert und bündelt. Insbesondere Risiken, die aus Finanzspekulationen o. ä. resultieren, können intentional oder nicht-intentional sein, die Identifizierung oder gar Lokalisierung der Bedrohung erscheint kaum möglich. Daher bedarf es hier eines funktionierenden Frühwarn- und Eindämmsystems, das nicht allein auf staatlichen Behörden basieren kann. Es muss private Akteure wie Banken, Aktionärsverbände und Börsenunternehmen ebenso umfassen wie internationale Institutionen. Das gemeinsame Interesse dieser Akteure ist ein stabiles internationales Finanzsystem und dessen Schutz gegen die Instrumentalisierung zur Erreichung krimineller, terroristischer oder staatlicher Motive.

Im Bereich der Cyber-Sicherheit sollte dieser Verbundgedanke zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren besonders gefestigt werden, da hier die Steigerungspotentiale für Sicherheitsrisiken enorm sind. Die Gefahren von Angriffen auf zentrale Systeme wie Stromversorgung, Regierungsserver, Zahlungsverkehr oder auch, wie bei Stuxnet geschehen, Atomkraftwerke sind ähnlich hoch einzuschätzen wie konventionelle oder gar nukleare Angriffe. Die Lokalisierung der Urheber und

damit deren Ausschaltung – oder besser noch Abschreckung – ist kaum möglich. Hier müssen Schutzsysteme entwickelt werden, Sicherungsmechanismen und Möglichkeiten zur Eindämmung der Effekte. Dazu bedarf es hoch spezialisierter Fachkräfte, deren Ausbildung und Unterhalt von staatlicher Seite angesichts des Gehaltsgefälles zur Privatwirtschaft kaum möglich ist. Daher sollte in Anlehnung an das Modell der Freiwilligen Feuerwehr eine Möglichkeit geschaffen werden, diese Fachkräfte an staatliche Sicherungssysteme zu binden. Dazu sollten sie einerseits regelmäßig zusammenkommen, um neueste Trends und mögliche Schutzsysteme zu diskutieren, und andererseits im Krisenfall bereitstehen, um gemeinsam mit Staatsschutz und Polizei der aktuellen Bedrohung zu begegnen.

## 7. Die Bundeswehr im Wandel

Wie keine andere öffentliche Institution in Deutschland ist die Bundeswehr seit mittlerweile nahezu 20 Jahren einem Wandlungsprozess unterworfen, der sowohl das Selbstverständnis als auch die maßgeblichen konzeptionellen Grundsätze der Streitkräfte offen in Frage gestellt hat. Der in diesem Zusammenhang von Seiten der Bundeswehrführung 2003 eingeschlagene Kurs einer »Transformation der Bundeswehr«, durch welche die Streitkräfte nicht nur einen technologischen Modernisierungsschub erfahren sollen, sondern einer umfassenden konzeptionellen und doktrinalen Neuausrichtung unterzogen werden, stellt sich ungeachtet signifikanter Fortschritte in Einzelbereichen noch immer als langwieriger Prozess dar, der durch vielfältige politische, rechtliche, haushalterische und nicht zuletzt persönliche Widerstände von Betroffenen gekennzeichnet ist.

Der Weg von einer ausschließlich auf Landesverteidigung ausgerichteten Armee hin zu einer global agierenden, kurzfristig interventionsfähigen sowie im gesamten sicherheitspolitischen Spektrum von der Katastrophenhilfe bis hin zum intensiven Kampfeinsatz einsetzbaren Streitmacht war dabei nicht nur von zahlreichen strukturellen, administrativen und technischen Herausforderungen gekennzeichnet, sondern immer wieder auch Gegenstand politischer und rechtlicher Kontroversen. Im Mittelpunkt dieser Auseinandersetzungen standen und stehen hierbei vor allem Fragen der Erweiterung des traditionellen militärischen Aufgabenspektrums auf neue bzw. bisher eher zivil besetzte Handlungsfelder, der

Streitkräfteeinsatz im Zusammenhang mit zunehmend internationalen und asymmetrischen Konflikten (Internationaler Terrorismus, *Low Intensity Conflicts*, *Warlordism*) sowie einer möglichen zukünftigen Rolle der Bundeswehr »im Innern« und bei der Bewältigung konkreter, jedoch nur mittelbar sicherheitspolitischer Bedrohungen (Migration, Umwelt, Ressourcensicherung). Eine Versachlichung der noch immer von Ängsten und ausschließlich an den Erfahrungen der deutschen Geschichte orientierten Debatte sowie die Konzentration auf die Stärkung der Abwehrfähigkeit Deutschlands ist hierbei dringend angezeigt. Dies bedeutet auch, dass die bisherige Richtung der Debatte hin zu einer Ausweitung des Aufgabenspektrums der Bundeswehr umgedreht werden muss. Wie die Interventionen der letzten beiden Jahrzehnte gezeigt haben, sind militärische Instrumente immer weniger in der Lage, auf die komplexen sicherheitspolitischen Herausforderungen zu reagieren, sofern sie nicht als ein Bestandteil in eine politische Gesamtstrategie integriert werden. Wie aufwändig dies ist, zeigen die zumindest halbwegs erfolgreichen Stabilisierungsbemühungen auf dem Balkan.

Daher muss sich die Bundeswehr auf die zwei oben genannten Kernaufgaben konzentrieren:

- Erstens die klassische Landes- und Bündnisverteidigung, die weiterhin die Kernaufgabe der deutschen Streitkräfte bleiben wird. Dazu muss die Amtshilfe im Inland im Rahmen der heute bestehenden Möglichkeiten gerechnet werden, die vollkommen ausreicht.
- Zweitens der völkerrechtlich mandatierte Einsatz außerhalb des Bündnisgebiets zur Konfliktstabilisierung, Befreiung/Evakuierung und zum Schutz von Handelsrouten im Rahmen multilateraler Bündnisse. Das bedeutet eine Konzentration auf scheiternde und gescheiterte Staaten sowie Piraterie.

Eine Orientierung an aktuellen Einsatzszenarien, wie es in den 1990er Jahren geschehen ist (Balkan) und heute wieder der Fall ist (Afghanistan), führt die Bundeswehr regelmäßig – etwa alle zehn Jahre – in eine Sackgasse. *State-building*, verbunden mit jahrzehntelanger Präsenz von Militär vor Ort und der Bekämpfung von Aufständischen, wird nur noch in kleinem Maße betrieben werden können. Kräfte von EU und NATO werden zunehmend in Einstiegsszenarien von VN-Missionen und zur Bereitstellung teurer strategischer Fähigkeiten benötigt. Dem-

entsprechend wird es Bedarf nach den jetzt geplanten Interventionskräften zwar geben, diese können und sollten aber mit entsprechend großzügigen Erholungszeiten und kurzen Standzeiten konzipiert werden, um der voraussichtlich kurzen Einsatzdauer Rechnung zu tragen. Wichtig ist besonders die Interoperabilität mit europäischen und transatlantischen Partnern und die Fähigkeit, im VN-Kontext zu agieren.

Infolgedessen rahmen die bisherigen Anmerkungen die Überlegungen zur Reform der Streitkräfte ein, zu deren wesentlichen Merkmalen folgende Aspekte gehören sollten:

- eine Definition des Auftrages der Streitkräfte im Lichte der veränderten Bedingungen;
- die Benennung der Leitlinien für das Aufgabenspektrum;
- die Ableitung und Festlegung der Fähigkeiten;
- die Bestimmung der Streitkräftestruktur.

Eine solche Analyse dürfte auch dazu führen, Aufgaben und Fähigkeiten zu bestimmen, die allein national erfüllt werden sollten, und jene, die durch eine Verlagerung im internationalen Rahmen an das Bündnis oder an andere Partner abgegeben werden können.

len Sicherheitsrat erstellt werden sollte. Auf dieser Basis können dann über *Pooling, Sharing* und Spezialisierung die Synergieeffekte bei der Bereitstellung von Streitkräften im europäischen Rahmen genutzt werden. Des Weiteren ermöglicht eine sicherheitspolitische Gesamtkonzeption die Identifikation von »dual-use-Risiken«, denen Regierungen, Wirtschaft und Gesellschaft gleichermaßen ausgesetzt sind – exemplarisch ist dafür der Bereich der Cyber-Sicherheit. Diese Risiken bedürfen einer Flexibilisierung des sicherheitspolitischen Instrumentariums, um adäquate Antworten auf die sich ständig verändernden Herausforderungen zu ermöglichen. Die Rolle der Bundeswehr wird sich in einem solchen sicherheitspolitischen Gesamtkonzept zunehmend beschränken, einerseits auf Bündnisverteidigung und andererseits auf den völkerrechtlich mandatierten Einsatz außerhalb des Bündnisgebiets.

## 8. Fazit

Die Veränderungen des internationalen Umfeldes machen eine Neuausrichtung deutscher Sicherheitspolitik notwendig. Die diffuser werdenden Herausforderungen und Bedrohungen bedürfen einer ganzheitlichen Herangehensweise. Die bislang vorherrschende Ressortaufteilung muss daher durchbrochen werden und die Einbindung nichtstaatlicher Akteure ist zunehmend geboten. Die finanziellen Begrenzungen des Staatshaushaltes und die grundgesetzlich verankerte Schuldenbremse erzwingen bei dieser Anpassung auch ein deutlicheres Kostenbewusstsein und mithin eine Nutzung der auf der Hand liegenden Synergieeffekte im multilateralen Rahmen. Dafür bedarf es aber zuvorderst einer sicherheitspolitischen Gesamtkonzeption, einer nationalen Sicherheitsstrategie, die nicht mehr nur zwischen den Ministerien ausgehandelt werden kann, sondern von einem nationa-



## Über die Autoren

**Der AK Internationale Sicherheitspolitik** ist ein Forum der Friedrich-Ebert-Stiftung für den Austausch über aktuelle sicherheitspolitische Themen. Die Mitglieder des Arbeitskreises kommen aus dem Bundestag, Bundesministerien und wissenschaftlichen Instituten. Ihm gehören u. a. an: Franz H.U. Borkenhagen, Hans-Georg Ehrhart (IFSH), Roland Kästner Christos Katsioulis (FES), Gero Maaß (FES), Detlef Puhl, Sammi Sandawi, Michael Schäfer, Axel Schneider, Oliver Thränert (SWP).

## Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Internationale Politikanalyse | Abteilung Internationaler Dialog  
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:  
Dr. Gero Maaß, Leiter Internationale Politikanalyse

Tel.: ++49-30-269-35-7745 | Fax: ++49-30-269-35-9248  
[www.fes.de/ipa](http://www.fes.de/ipa)

Bestellungen/Kontakt hier:  
[info.ipa@fes.de](mailto:info.ipa@fes.de)

Die Internationale Politikanalyse (IPA) ist die Analyseeinheit der Abteilung Internationaler Dialog der Friedrich-Ebert-Stiftung. In unseren Publikationen und Studien bearbeiten wir Schlüsselthemen der europäischen und internationalen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Unser Ziel ist die Entwicklung von politischen Handlungsempfehlungen und Szenarien aus der Perspektive der Sozialen Demokratie.

Diese Publikation erscheint im Rahmen der Arbeitslinie »Europäische Außen- und Sicherheitspolitik«, Redaktion: Christos Katsioulis, [christos.katsioulis@fes.de](mailto:christos.katsioulis@fes.de).

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN 978-3-86872-686-2