



# Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen  
Ziele, Instrumente, Perspektiven



## In neuer Mission Auslandseinsätze und die deutsche Sicherheitspolitik

Stefanie Flechtner

Mai 2007

**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**



# Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen  
Ziele, Instrumente, Perspektiven

Mit dem Projekt „Kompass 2020“ leistet die Friedrich-Ebert-Stiftung einen Beitrag zu einer Debatte über Deutschlands Ziele, Rolle und Strategien in den internationalen Beziehungen. „Kompass 2020“ begleitet mit Veranstaltungen und Publikationen das Jahr 2007, in dem die deutsche Außenpolitik durch die EU-Ratspräsidentschaft und den Vorsitz bei der G8 besonders im Rampenlicht steht. In rund 30 Einzelartikeln gibt das Projekt einen Überblick über die wichtigsten Themen und Regionen deutscher Außenbeziehungen. Diese Artikel haben dabei alle den gleichen Aufbau: Sie informieren zunächst über die wichtigsten Entwicklungen, die größten Herausforderungen und die zentralen Akteure in den jeweiligen Politikfeldern und Regionen. Der zweite Abschnitt analysiert die bisherige Rolle, die Strategien und die Wahrnehmung deutscher/europäischer Politik. Im Kapitel „Szenarien“ werden plausible, alternative Szenarien entwickelt, die veranschaulichen, welche Entwicklung das Politikfeld oder die Region in den kommenden 15 Jahren nehmen könnte. Im letzten Abschnitt schließlich werden mögliche Ansatzpunkte für die deutsche und europäische Politik formuliert.

Jochen Steinhilber  
Katrien Klüver

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Referat Entwicklungspolitik  
Hiroshimastraße 17  
10785 Berlin

Tel. +49-30-26935-972  
Fax +49-30-26935-959  
kompass2020@fes.de  
www.fes.de/kompass2020

# In neuer Mission

## Auslandseinsätze und die deutsche Sicherheitspolitik

Stefanie Flechtner



Abstract .....	2
I. Die internationalen Rahmenbedingungen .....	3
I.1 9.11. und 11.9. – Vom Wandel der sicherheitspolitischen Landschaft .....	3
I.2 Erweiterte Sicherheit, menschliche Sicherheit, präemptive Verteidigung – Vom Wandel des sicherheitspolitischen Denkens .....	4
I.3 UNO, NATO, EU – Vom Wandel der sicherheitspolitischen Institutionen.....	5
II. Die Auslandseinsätze der Bundeswehr – Paradigmenwechsel in der deutschen Sicherheitspolitik? .....	8
II.1 Die Armee im Einsatz.....	8
II.2 Das Konzept der umfassenden Sicherheitspolitik .....	9
II.3 Defizite und Chancen der neuen sicherheitspolitischen Konzeption Deutschlands....	10
II.4 Wie tragfähig ist die neue deutsche Sicherheitspolitik? .....	12
III. Szenarien .....	13
III.1 „Im Einsatz aufgegeben“ – Die Bundeswehr in der Legitimationskrise .....	13
III.2 „Den Frieden gewinnen“ – Auf dem Weg zur postmodernen Armee .....	15
III.3 „Den Krieg gewinnen können“ – Zurück zur Verteidigungsarmee.....	16
IV. Handlungsoptionen und -empfehlungen .....	18
IV.1 Konzept der umfassenden Sicherheitspolitik konsequent und wirksam umsetzen ...	18
IV.2 Sicherheitspolitik europäisieren und einen „effektiven Multilateralismus“ fördern .....	19
IV.3 Internationale Abrüstungs- und Nichtverbreitungspolitik wiederbeleben.....	20
IV.4 Militärisches Engagement stärker fokussieren und legitimieren .....	21

## Abstract

Was für die Bundesrepublik bis zu Beginn der 90er Jahre noch undenkbar war, ist heute Teil der außenpolitischen „Normalität“ Deutschlands: Soldaten der Bundeswehr werden in Krisen und Konflikte jenseits des NATO-Gebietes entsandt, auf den Balkan, nach Afghanistan, in den Nahen Osten und nach Afrika. Durch die Auslandseinsätze haben sich nicht nur Auftrag und Strukturen der Bundeswehr gewandelt, die „Armee im Einsatz“ markiert auch eine der tiefgreifendsten Veränderungen der außen- und sicherheitspolitischen Grundlinien der Bundesrepublik.

Gleichzeitig sind die Auslandseinsätze aber nur ein Teil der sicherheitspolitischen Neuorientierung Deutschlands. Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts hat sich das Verständnis von Sicherheit in Europa gewandelt und über die traditionelle, militärische Perspektive hinaus erweitert. Mit dem Konzept einer umfassenden Sicherheitspolitik, die neben dem Militär auch ein breites Spektrum an zivilen Instrumenten beinhaltet, multilateral und präventiv angelegt ist, versucht Deutschland den neuen und sich verändernden Herausforderungen gerecht zu werden.

Denn das sicherheitspolitische Umfeld Deutschlands befindet sich weiterhin im Wandel. Es ist geprägt von einer historisch einmaligen Stabilität und Sicherheit innerhalb Europas auf der einen Seite und von steigender globaler Interdependenz und dadurch neu zu Tage tretenden Risiko- und Bedrohungsfaktoren auf der anderen.

Vor diesem Hintergrund zeichnet der Artikel drei Szenarien für die deutsche Sicherheitspolitik und die Zukunft der Bundeswehr: In Szenario 1 gelingt es Deutschland nicht, den selbstgewählten Anspruch einer umfassenden Sicherheitspolitik zu realisieren; die Bundeswehr droht *im Einsatz aufgegeben* zu werden. In Szenario 2 verzeichnen Deutschland und seine internationalen Partner dank der konsequenten und wirkungsvollen Umsetzung des Konzepts der umfassenden Sicherheitspolitik erste Erfolge bei der nachhaltigen Stabilisierung von Krisen und Konflikten; die Bundeswehr befindet sich *auf dem Weg zur postmodernen Armee*. In Szenario 3 sieht sich Europa aufgrund der ungebremsen Proliferation von Nuklearwaffen einer neuen, unmittelbaren Bedrohung ausgesetzt; in Deutschland kommt es zu einem radikalen Umdenken in der Sicherheitspolitik, die Bundeswehr wird wieder zur *Verteidigungsarmee* gerüstet.

Die unterschiedlichen Entwicklungspfade zeigen, dass die deutsche Sicherheitspolitik in den kommenden Jahren vor einer vielschichtigen Herausforderung steht. Sie muss den von ihr eingeschlagenen Weg einer umfassenden Sicherheitspolitik konsequent fortsetzen. Hierzu muss sie ihr sicherheitspolitisches Instrumentarium weiterentwickeln und gleichzeitig die sicherheitspolitische Integration, vor allem im Rahmen der EU, vorantreiben. Gleichzeitig darf die Politik aber auch diejenigen „Risikofaktoren“ nicht aus den Augen verlieren, die den sicherheitspolitischen Kurs Deutschlands grundsätzlich infrage stellen könnten: dazu zählen schwelende Bedrohungen wie die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, aber auch die mögliche Erosion der innenpolitischen Grundlagen der deutschen Sicherheitspolitik.

## I. Die internationalen Rahmenbedingungen

### I.1 9.11. und 11.9. – Vom Wandel der sicherheitspolitischen Landschaft

Zwei Daten – der 9.11. und der 11.9. – durch einen Zahlendreher verbunden, sind zum Sinnbild der historischen Umbrüche der Weltpolitik am Übergang vom 20. zum 21. Jahrhundert geworden. Sie haben auch die sicherheitspolitische Landschaft Europas und unser Verständnis von Sicherheit tiefgreifend gewandelt.

Der Fall der Berliner Mauer am 9.11.1989 markiert das Ende des Kalten Krieges und der Teilung der Welt in zwei ideologisch verfestigte und sich feindlich gegenüberstehende Blöcke. Deutschland und Europa eröffnete sich die historische Chance, die seit dem II. Weltkrieg bestehende Spaltung in Ost und West zu überwinden. Mit der deutschen Wiedervereinigung 1990 und der EU-Ost-Erweiterung 2004 ist diese Vision heute ein Teil unserer Realität.

Durch den Zerfall Jugoslawiens musste Europa jedoch bereits früh erkennen, dass mit dem Ende des Ost-West-Konflikts die Gefahr kriegerischer Konflikte in Europa noch nicht gebannt war und dass es auf dem Weg zu einem „friedlich geeinten Kontinent“ weiterhin große, auch sicherheitspolitische Herausforderungen zu bewältigen galt.

Unter dem Schlagwort der „Globalisierung“ setzte sich in Europa zudem die Erkenntnis durch, dass der Prozess der Öffnung von Grenzen in seiner Dynamik weit über das Ende der Blockkonfrontation und die politische Geografie unseres Kontinents hinausgreift und dass dieser Prozess in seinen Auswirkungen auf Europa durchaus ambivalent ist. Einerseits hat kaum eine Region in den vergangenen Jahrzehnten vom Wegfall politischer und ökonomischer Grenzen sowie der technologischen und kommunikativen Vernetzung der Welt so stark profitiert wie Europa. Andererseits sind hierdurch aber auch neue Verwundbarkeiten, Risiken und Bedrohungen entstanden.

Das sicherheitspolitische Umfeld Europas ist mit dem Ende des Ost-West-Konflikts unübersichtlicher geworden. Das liegt zum einen daran, dass sich im „globalen Dorf“ interne und externe Aspekte von Sicherheit immer weniger voneinander trennen lassen. Damit verbunden ist das Bewusstsein, dass unsere Sicherheit nicht nur von der Abwehr militärischer Bedrohungen im Sinne traditioneller Verteidigung, sondern auch zunehmend von der Bewältigung einer Vielzahl *nicht militärischer* Probleme und Risiken, vom globalen Klimawandel über Flüchtlingsströme bis hin zum Wettstreit um Ressourcen abhängt.

Zum anderen ist auch das Spektrum der für die Sicherheit Deutschlands und Europas relevanten Akteure komplexer geworden. Seit Auflösung der bipolaren Ordnung drängen neue Akteure auf die Weltbühne. Zwar ist die machtpolitische Alleinstellung der USA insbesondere in militärischer Hinsicht nach wie vor unbestritten. Gleichzeitig gibt es aber eine zunehmende Anzahl von Staaten, die, gestützt auf ihr enormes ökonomisches Entwicklungstempo, zu Recht den Status eines Global Players für sich beanspruchen. Und auch nicht staatliche Akteure haben deutlich an Einfluss auf das politische und sicherheitspolitische Weltgeschehen gewonnen, nicht zuletzt durch die fortschreitende Entstaatlichung und Privatisierung von Gewalt.

Das zuletzt Genannte wurde der Welt am 11. September 2001 in dramatischer Weise vor Augen geführt. Mit den Anschlägen auf das World Trade Center und das Pentagon zerstörte eine kleine Gruppe von Terroristen nicht nur zwei herausragende Symbole der

wirtschaftlichen und militärischen Macht der Vereinigten Staaten, sondern auch das US-amerikanische Gefühl der Unverwundbarkeit. Die Anschläge wurden für die Bush-Administration zur Initialzündung für eine grundlegende Neuausrichtung der amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik. Die amerikanische Regierung betont seither vor allem die militärische Macht der USA und verfolgt ihre Interessen verstärkt unilateral und außerhalb der internationalen Institutionen. Die langfristigen Folgen dieser Neuausrichtung sind bisher nur schwer abzuschätzen. Sicher ist, dass der 11. September, die amerikanische Kriegserklärung des „War on Terror“ und die folgenden Kriege in Afghanistan und im Irak die internationalen Beziehungen verändert und erschüttert haben. Sie haben die internationale Gemeinschaft, das transatlantische Bündnis und auch Europa polarisiert. Und sie haben auch das internationale Denken über Sicherheit und Sicherheitspolitik berührt und gewandelt.

## 1.2 Erweiterte Sicherheit, menschliche Sicherheit, präemptive Verteidigung – Vom Wandel des sicherheitspolitischen Denkens

Das Thema Sicherheit beherrscht heute die internationale Debatte wie kein anderes. Auch in Deutschland und Europa ist das Denken und Handeln in der Außenpolitik derzeit vor allem von sicherheitspolitischen Erwägungen geprägt. Doch wofür stehen die Begriffe „Sicherheit“ und „Sicherheitspolitik“ zu Beginn des 21. Jahrhunderts? In dieser Frage herrscht nach wie vor Unklarheit und Unsicherheit. Denn gerade in Europa ist das Wesen staatlicher Sicherheitspolitik heute weit weniger klar definiert als noch zu Zeiten des Ost-West-Konflikts. Das liegt vor allem an dem bereits beschriebenen, sich erweiternden Verständnis von Sicherheit und Sicherheitspolitik. Während die sicherheitspolitische Debatte in Europa bis Ende der 80er Jahre noch eindeutig von militärischen Kategorien bestimmt war, spielen im heutigen sicherheitspolitischen Denken neben militärischen Aspekten auch soziale, ökonomische und ökologische Fragen eine zentrale Rolle. Der erweiterte Sicherheitsbegriff hat sich in der deutschen und europäischen Sicherheitsdebatte mittlerweile durchgesetzt. Ihn in die sicherheitspolitische Praxis umzusetzen, fällt der Politik jedoch nach wie vor schwer. Hinzu kommt, dass der erweiterte Sicherheitsbegriff selbst ambivalent ist und in der derzeitigen Debatte in zwei sehr unterschiedliche konzeptionelle Richtungen interpretiert wird: auf der einen Seite in Richtung einer umfassenden Politik der kollektiven Friedenssicherung, auf der anderen in Richtung einer erweiterten Verteidigungspolitik.

Ansätze *gemeinsamer, kollektiver Sicherheit* haben seit dem Ende der Blockkonfrontation auch auf nationalstaatlicher Ebene an Bedeutung gewonnen. Im Mittelpunkt steht dabei das Argument, dass in einer zunehmend globalisierten Welt die eigene, nationale bzw. regionale Sicherheit letztlich nur durch die Stärkung der internationalen Sicherheit und der multilateralen Ordnung gefördert und garantiert werden kann. Staatliche Sicherheitspolitik wird hierbei als ein Positivsummenspiel verstanden: Durch die Stärkung der Sicherheit anderer wird auch die eigene Sicherheit gestärkt. Oder andersherum ausgedrückt: Europa und Deutschland werden in der interdependenten Welt des 21. Jahrhunderts so lange nicht wirklich sicher sein, solange andere Teile der Weltbevölkerung in großer Unsicherheit leben. Besonders deutlich findet sich dieser Denkansatz im Konzept der „menschlichen Sicherheit“ („Human Security“) wieder. Dieses Konzept stellt den einzelnen Menschen und dessen Schutz vor politischer Gewalt, Krieg und Willkür ins Zentrum der Sicherheitspolitik. Dabei steht das Ziel physischer Sicherheit („Freiheit von Furcht“) in enger Verbindung mit den Zielen menschlicher Entwicklung („Freiheit von Not“) und der Gewährleistung universeller Menschenrechte. „Menschliche Sicherheit“ beinhaltet also nicht nur ein kollektives, sondern auch ein holistisches Verständnis



von Sicherheitspolitik.<sup>1</sup> Das Human-Security-Konzept wurde ursprünglich im Rahmen der Vereinten Nationen entwickelt und diskutiert, erfährt in jüngster Zeit aber auch im Kontext der EU wachsende Aufmerksamkeit.<sup>2</sup>

Doch die zunehmende Präsenz von kollektiven Sicherheitskonzeptionen ist nur eine Seite der Medaille des sicherheitspolitischen Diskurses seit 1989. Denn auf der anderen Seite wird Sicherheitspolitik gegenwärtig auch wieder verstärkt in Kategorien von *selektiver, nationaler Sicherheit und Verteidigung* gedacht. Diesem Verständnis nach beruht Sicherheitspolitik in erster Linie auf der Idee der Selbstverteidigung: Ein Staat (oder ein Bündnis) muss fähig sein, Gefahren und Bedrohungen von außen eigenständig, d.h. im Ernstfall auch unilateral, abzuwehren. Kollektive Interessen, etwa die internationale Sicherheit und Ordnung, sind demgegenüber von nachgeordneter Bedeutung. Dieses Denken ist in der staatlichen Sicherheitspolitik nicht neu, es hat jedoch unter dem Eindruck der Ereignisse des 11. Septembers 2001 nicht nur in den USA, sondern auch in Europa wieder an Relevanz gewonnen. Zudem hat der Begriff der Verteidigung im Kontext der neuen Bedrohungen, vor allem der Bedrohung durch den internationalen Terrorismus, selbst eine neue Bedeutung erfahren und sich weit vom traditionellen Konzept der Landesverteidigung entfernt. Dieses neue, erweiterte Verständnis von Verteidigung wird derzeit am radikalsten von den USA vertreten. Laut dem von der US-Regierung 2002 formulierten Konzept der präemptiven Selbstverteidigung<sup>3</sup> ist es das erklärte Ziel der US-Verteidigungspolitik, die Angriffsfähigkeit eines Gegners bereits im Ansatz zu unterbinden. Entsprechend greift die neue Verteidigungskonzeption über die Grenzen des eigenen Territoriums hinaus und schließt im Ernstfall auch vorbeugende Militärschläge mit ein. Die US-Regierung postuliert hiermit ein neues, proaktives Verständnis von Selbstverteidigung, das völkerrechtlich und politisch jedoch sehr umstritten ist.<sup>4</sup> Dieser radikalen Erweiterung des Verteidigungsbegriffs haben sich Europa und Deutschland bisher nicht angeschlossen. Bestimmte Aspekte dieser Agenda, vor allem die Verteidigung jenseits der eigenen Grenzen, spielen jedoch auch hierzulande eine wichtige Rolle.

Die deutsche und europäische Interpretation des erweiterten Sicherheitsbegriffs bleibt widersprüchlich. Die sicherheitspolitische Debatte oszilliert zwischen den beschriebenen Denkrichtungen und Konzepten, ohne sich eindeutig zu positionieren. Die Frage, ob sich Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert primär an der Idee der gemeinsamen oder der nationalen Sicherheit orientiert, vornehmlich einer kollektiven Friedensordnung oder der eigenen Verteidigung dienen sollte, bleibt von zentraler Bedeutung nicht nur in der Theorie, sondern auch in der sicherheitspolitischen Praxis.

### 1.3 UNO, NATO, EU – Vom Wandel der sicherheitspolitischen Institutionen

Auch die Entwicklung der internationalen Institutionen der Sicherheitspolitik spiegelt den umfassenden, aber häufig widerspruchsvollen Wandel, der mit dem Ende des Ost-West-Konflikts eingesetzt hat. So ist in den vergangenen Jahren einerseits ein deutlicher Trend zur Verstärkung der regionalen Sicherheitskooperation zu beobachten.<sup>5</sup> Die Gründung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) im Rahmen der EU steht

1] Eine ausführliche Darstellung des Ansatzes „menschlicher Sicherheit“, seiner konzeptionellen Entwicklung und politischen Umsetzung findet sich in Debiel, Tobias/Werthes, Sascha (Hrsg.), Human Security on Foreign Policy Agendas. Changes, Concepts, and Cases. INEF Report 80, Duisburg 2006.

2] Zentraler Referenzpunkt für die Debatte um „menschliche Sicherheit“ in Europa ist der sogenannte „Barcelona Report“ der Study Group on Europe's Security Capabilities (A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report. 2004).

3] Vgl. „The National Security Strategy of the United States of America“, September 2002.

4] Hauptkritikpunkt ist, dass durch das Konzept der präemptiven Verteidigung die Trennlinie zwischen völkerrechtlich legitimer Verteidigung und völkerrechtlich verbotenen Angriffskriegen verschwimmt.

5] Vgl. hierzu die Entwicklung in Afrika (African Union, ECOWAS, SADC), aber auch in Asien (ASEAN, APEC) und Lateinamerika (OAS).

beispielhaft hierfür. Gleichzeitig sind traditionelle sicherheitspolitische Institutionen, vor allem die Vereinten Nationen (UNO) und das Nordatlantische Bündnis (NATO), durch die Veränderungen im sicherheitspolitischen Umfeld unter enormen Reform- und Anpassungsdruck geraten und in ihrem Anspruch und ihrer Relevanz immer wieder hinterfragt worden.

Nach 1989 sahen viele zunächst die Stunde der Vereinten Nationen in der Sicherheitspolitik gekommen. Mit der Auflösung des Ost-West-Konflikts schien sich der UN-Sicherheitsrat endlich aus den Fesseln der Blockkonfrontation befreien zu können und die internationale Gemeinschaft in Sicherheitsfragen entscheidungs- und handlungsfähig zu werden. Und in der Tat spielen die Vereinten Nationen in Fragen der internationalen Sicherheit heute eine deutlich aktivere Rolle. Vor allem die Zahl der UN-Friedensmissionen ist seit den frühen 90er Jahren sprunghaft angestiegen.<sup>6</sup> Trotzdem war und ist die UNO gerade in Bezug auf ihre Rolle in der internationalen Friedenssicherung immer wieder schärfster Kritik ausgesetzt. Die Kritik richtet sich dabei zunächst gegen die operative Handlungsfähigkeit der UN. Bereits in den 90er Jahren wurde das Vertrauen in die Kompetenz der UNO durch das dramatische „Versagen“ in Somalia, Ruanda und auf dem Balkan erschüttert. Trotz der in Folge durchgesetzten Reformen und der Einführung „robuster“ Mandate<sup>7</sup> bestehen an der Handlungsfähigkeit der UN angesichts der mangelhaften personellen und finanziellen Ausstattung vieler Missionen weiterhin Zweifel.

Aber auch der allgemeine sicherheitspolitische Ordnungsanspruch der UN, vor allem die Autorität des Sicherheitsrats, wird zunehmend infrage gestellt. So wächst die Kritik an der mangelnden Repräsentativität und Legitimität des Sicherheitsrats. Alle bisherigen Versuche, den Sicherheitsrat zu reformieren und auf eine breitere Legitimationsbasis zu stellen, sind jedoch gescheitert. Außerdem droht der UN-Sicherheitsrat in zentralen Fragen der internationalen Sicherheit marginalisiert und ignoriert zu werden. Davon zeugen die ohne UN-Mandat geführten Kriege im Kosovo und im Irak. Schließlich werden auch die Forderungen nach einer Reform der UN-Charta lauter, da die Charta in den Augen der Kritiker den neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen nicht mehr gerecht wird. Doch trotz Kritik und zweifellos bestehendem Reformbedarfs, die UNO ist und bleibt die einzige sicherheitspolitische Institution mit universellem Charakter. Unter den Bedingungen des 21. Jahrhunderts erscheint sie gerade deshalb unersetzlicher denn je.

Auch die NATO befindet sich seit 1989 in einer Phase des Umbruchs. Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts sahen viele Beobachter die NATO kurz vor der Auflösung. Die NATO schien mit dem Zerfall des Warschauer Paktes und dem Ende der Blockkonfrontation ihre Mission erfolgreich erfüllt, aber auch ihre Raison d'être verloren zu haben. Trotzdem behauptet sich die NATO bis heute als eine der zentralen Institutionen der europäischen und transatlantischen Sicherheit. Dies gelang jedoch nur dank einer grundlegenden strategischen Neuorientierung, die unter den Schlagwörtern „out of area“ und „out of defence“ zusammengefasst werden kann. Bereits in den 90er Jahren hat sich die NATO von einer auf den transatlantischen Raum beschränkten Verteidigungsgemeinschaft zu einer global tätigen Sicherheitsagentur gewandelt. Im Mittelpunkt ihres Aufgabenspektrums stehen heute die internationale Krisen- und Konfliktbearbeitung, die Bekämpfung des internationalen Terrorismus sowie der Dialog und die sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit Drittländern.

6] Allein in den 90er Jahren führte die UNO 35 Friedensmissionen durch – im Vergleich zu weniger als 20 Missionen in den über vier Jahrzehnten von 1946 bis 1989.

7] Ein „robustes“ Mandat erlaubt (nach Kapitel VII der UN-Charta) Blauhelmsoldaten der UNO nicht nur sich selbst, sondern auch die Mission und Zivilisten mit Waffengewalt zu verteidigen.



Doch trotz der auf den ersten Blick sehr erfolgreichen Transformation des Bündnisses scheinen auch in der NATO die Spannungen und die Zahl der ungeklärten Fragen eher zu- als abzunehmen. Hierfür spricht nicht nur der offene Bruch zwischen den Bündnispartnern in der Irak-Frage, sondern vor allem auch die Kluft zwischen den Erwartungen und Forderungen der Mitgliedstaaten an die zukünftige NATO. Während die Europäer die NATO gerne wieder als das politische Forum der transatlantischen Partnerschaft sehen wollen – oder in den Worten Gerhard Schröders als den „Ort, an dem die transatlantischen Partner ihre strategischen Vorstellungen konsultieren und koordinieren“ –, erhofft sich Washington von der NATO vor allem eine bessere Verteilung der militärischen Lasten und fordert von den Europäern, ihre Fähigkeit zur militärischen Zusammenarbeit entsprechend zu verbessern. Ob sich diese unterschiedlichen Perspektiven in Zukunft wieder zu einer starken gemeinsamen Vision transatlantischer Sicherheitspolitik vereinen lassen, ist offen.

Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) stellt die vielleicht bedeutendste Antwort auf die Veränderungen der sicherheitspolitischen Landschaft in Europa dar. 1999 verpflichteten sich die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten in Köln, der „Europäischen Union die notwendigen Mittel und Fähigkeiten an die Hand zu geben, damit sie ihrer Verantwortung im Zusammenhang mit einer gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik gerecht werden kann“. Die ESVP war geboren. Sie ist nicht nur ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einem „politischen Europa“, sondern auch Ausdruck des Willens der Europäer, einen eigenständigen Beitrag zur regionalen und internationalen Sicherheit zu leisten. Darüber hinaus ist die EU in der Konzeption ihrer Sicherheitspolitik wie keine andere Institution vom neuen, erweiterten Verständnis von Sicherheitspolitik geprägt. Militärische und zivile Instrumente wurden in der ESVP von Beginn an als gleichwertige Bestandteile der Sicherheitspolitik betrachtet und aufgebaut. Und der strategische Anspruch der EU reicht sogar noch weiter: Laut der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003 ist es das erklärte Ziel der Union, alle sicherheitspolitisch relevanten Politiken der EU und ihrer Mitgliedstaaten, insbesondere die diplomatischen, ökonomischen und entwicklungspolitischen Instrumente der Gemeinschaft, in eine gemeinsame sicherheitspolitische Agenda einzubinden.

Von diesem Ziel ist die EU freilich noch weit entfernt. Im engeren Bereich der ESVP konnte die EU jedoch bereits beachtliche Fortschritte verzeichnen. Insbesondere der Aufbau der zivilen und militärischen Fähigkeiten der ESVP ist in den vergangenen Jahren schnell vorangeschritten. Seit 2003 befindet sich die ESVP im Einsatz. Seitdem hat die EU 15 Missionen – auf dem Balkan, in Afrika, im Nahen Osten und in Asien – durchgeführt. Neue Einsätze, im Kosovo, aber auch in Afghanistan, werden derzeit diskutiert. Deutschland engagiert sich stark in den EU-Einsätzen und für die Weiterentwicklung der ESVP. Die EU ist so in wenigen Jahren ein zentraler Bezugspunkt für die deutsche Sicherheitspolitik geworden.

Und auch auf der internationalen Ebene wird die EU als zunehmend wichtiger sicherheitspolitischer Akteur wahrgenommen. Trotzdem zweifeln viele Beobachter noch an der „Überzeugungskraft“ der europäischen Sicherheitspolitik. So wird häufig kritisiert, dass die EU im militärischen Bereich schwach aufgestellt sei und sich deshalb auch nur auf vermeintlich „leichte“ Missionen, d.h. Operationen mit einer geringeren militärischen Intensität, einlasse. Oder in einer transatlantischen Lesart: „The US does the cooking, the EU does the dishes.“ Zweifel gibt es aber auch in Bezug auf das politische Fundament der europäischen Sicherheitspolitik. Denn bis heute zeigen sich die Mitgliedstaaten der EU in sicherheitspolitischen Fragen immer wieder zerstritten und konsensunfähig. Ohne diesen Konsens ist die EU jedoch nicht handlungsfähig. Die Spaltung Europas in der Irak-Krieg-Frage und die folgende Ohnmacht der EU haben dies auf traurige Weise belegt.

Die Vereinten Nationen, die NATO und die EU werden auf absehbare Zeit den institutionellen Rahmen für das sicherheitspolitische Engagement der Bundesrepublik Deutschland bilden. In welcher Konstellation und Gewichtung wird von der Entwicklung der sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen, aber auch von der zukünftigen strategischen Ausrichtung der deutschen Sicherheitspolitik abhängen.

## II. Die Auslandseinsätze der Bundeswehr – Paradigmenwechsel in der deutschen Sicherheitspolitik?

Die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik ist seit dem II. Weltkrieg vor allem von Kontinuität geprägt worden. Die Entscheidung, deutsche Soldaten in internationale Militäreinsätze zu entsenden, stellt hingegen fraglos einen Bruch dar. Die Auslandseinsätze der Bundeswehr sind ein zentraler Bestandteil der Antwort Deutschlands auf die Veränderung der sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen nach 1989. Sie sind aber auch Teil einer umfassenden Neukonzeption der deutschen Sicherheitspolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts.

### II.1 Die Armee im Einsatz

Am 16. Mai 1993 schickte die deutsche Bundesregierung erstmals bewaffnete Soldaten der Bundeswehr in einen Einsatz außerhalb des NATO-Gebietes. Der Einsatz in Somalia im Rahmen der UN-Mission UNOSOM II war umstritten. Die Opposition im Bundestag, SPD und Bündnis 90/Die Grünen, lehnte ihn ab. Seit Beginn der 90er Jahre war über die Frage der Beteiligung deutscher Soldaten an internationalen Einsätzen in Politik und Öffentlichkeit immer wieder intensiv und kontrovers debattiert worden. Daran änderte auch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1994 wenig, das die Rechtslage insofern klärte, als dass es die Beteiligung Deutschlands an internationalen Missionen unter der Bedingung des Parlamentsvorbehalts für zulässig erklärte.

Den Höhepunkt der politischen Auseinandersetzung um die Auslandseinsätze und die eigentliche Zäsur in der deutschen Sicherheitspolitik brachte der Kosovo-Konflikt. In Anbetracht einer sich zuspitzenden humanitären Notlage im Kosovo beschloss die rot-grüne Bundesregierung 1999, sich an den Luftschlägen der NATO gegen Jugoslawien zu beteiligen. Soldaten der Bundeswehr führten damit zum ersten Mal Krieg. Der Einsatz erfolgte ohne Mandat des UN-Sicherheitsrats, seine völkerrechtlichen Grundlagen sind strittig. Es mag als eine Ironie der Geschichte angesehen werden, dass die Entscheidung, die von vielen als Tabubruch, als Abkehr vom bundesrepublikanischen Leitprinzip „Nie wieder Krieg“ gesehen wurde, ausgerechnet den politischen Kräften zufiel, die dem Militär als Instrument der Politik traditionell skeptisch gegenüberstehen und die sich bis Mitte der 90er Jahre noch strikt gegen Auslandseinsätze der Bundeswehr ausgesprochen hatten.

Die Entscheidung der rot-grünen Regierung belegt aber vor allem den langen und bis heute von Widersprüchen und Kontroversen geprägten Prozess des Umdenkens in der deutschen Sicherheitspolitik und die damit verbundene Neubewertung des Militärs. Fakt ist, dass die Beteiligung deutscher Soldaten an internationalen Missionen heute ein fester und von der breiten Mehrheit des politischen Spektrums akzeptierter Bestandteil des sicherheitspolitischen Engagements der Bundesrepublik ist. Seit 1993 befanden sich über 200.000 Bundeswehrangehörige im Auslandseinsatz. Die Bundeswehr ist heute einer der größten Truppensteller für internationale Friedensmissionen. Allein derzeit beteiligt sie sich an zehn internationalen Operationen.

Die multilaterale Einbindung war und ist eine grundlegende Bedingung und Konstante des Auslandsengagements der Bundeswehr. Jenseits dieser Konstante befindet sich jedoch weiterhin vieles im Fluss. Das betrifft insbesondere den geografischen Fokus der Einsätze und das Aufgabenspektrum der Bundeswehr, das mittlerweile von der traditionellen Landesverteidigung über Kampf- und Stabilisierungseinsätze bis hin zu nicht militärischen Leistungen, z.B. im Bereich des Wiederaufbaus von kriegszerstörter Infrastruktur, reicht. Der Auslandseinsatz ist mittlerweile jedoch klar der primäre, d.h. strukturbestimmende Auftrag der Militärs<sup>8</sup>. Das zeigt sich nicht zuletzt durch die vor kurzem eingeführte Neugliederung der Streitkräfte in Eingreif-, Stabilisierungs- und Unterstützungskräfte.

Die Bundeswehr ist in wenigen Jahren von einer reinen Verteidigungsarmee zu einer „Armee im Einsatz“ und somit zu einem aktiv gestaltenden und vielseitig einsetzbaren Instrument der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik geworden. Diese Entwicklung kann zweifelsohne als Paradigmenwechsel in der deutschen Sicherheitspolitik bezeichnet werden. Doch wäre es falsch, den Paradigmenwechsel auf den Aspekt des Militärs und der Auslandseinsätze allein zu reduzieren. Wer dies tut, übersieht einen weiteren zentralen Aspekt des Wandels: Das Militär ist heute nur noch ein Instrument eines insgesamt sehr viel breiter gewordenen Spektrums an Sicherheitspolitiken und sicherheitspolitischen Instrumenten in Deutschland. Und diese Entwicklung wirkt auch auf das Aufgaben- und Selbstverständnis des Militärs zurück.

## II.2 Das Konzept der umfassenden Sicherheitspolitik

Die derzeitige sicherheitspolitische Konzeption Deutschlands kann am besten als „umfassende Sicherheitspolitik“ beschrieben werden.<sup>9</sup> Obwohl die Debatte um die Erweiterung des Sicherheitsbegriffs und der Sicherheitspolitik bereits Ende der 80er Jahre begann, kann man von einem tatsächlichen Durchbruch dieses Ansatzes in Deutschland erst Ende der 90er Jahre unter der rot-grünen Bundesregierung sprechen. Vor allem die stärkere Betonung ziviler Konfliktlösungsmechanismen unter Rot-Grün, aber auch die praktischen Erfahrungen mit den Einsätzen auf dem Balkan spielten bei dieser Neuausrichtung eine wichtige Rolle.

In den vergangenen Jahren ist das Konzept einer umfassenden Sicherheitspolitik in Deutschland auf verschiedenen Ebenen und mit zahlreichen Initiativen vorangetrieben worden. Auch das von der Großen Koalition 2006 verabschiedete „Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr“ unterstreicht die Bedeutung dieses Ansatzes. Eine klare Definition des Konzepts findet sich in diesem Dokument allerdings ebenso wenig wie in anderen offiziellen Darstellungen der deutschen Sicherheitspolitik. Betrachtet man jedoch die unter dem Schlagwort der „umfassenden Sicherheitspolitik“ in Deutschland verfolgten Ansätze, so lässt sich das Konzept in vier Leitideen zusammenfassen:

*Ein umfassendes sicherheitspolitisches Instrumentarium:* Deutsche Sicherheitspolitik basiert auf einem breiten Spektrum von Instrumenten und Politiken, sie stützt sich laut Weißbuch „weder allein noch vorrangig auf militärische Mittel“, sondern auch auf diplomatische, wirtschaftliche, entwicklungspolitische und zivil-polizeiliche Instrumente. Entsprechend sind heute neben dem Verteidigungsministerium auch viele zivile Ressorts in der deutschen Sicherheitspolitik engagiert, so z.B. das BMZ mit dem „übersektoralen

8] So erklärt auch das Weißbuch: „Internationale Konfliktverhütung und Krisenbewältigung einschließlich des Kampfes gegen den Terrorismus sind auf absehbare Zeit ihre Bundeswehr wahrscheinlicheren Aufgaben. Sie sind strukturbestimmend und prägen maßgeblich Fähigkeiten, Führungssysteme, Verfügbarkeit und Ausrüstung der Bundeswehr“ (S. 64).

9] In offiziellen Darstellungen der deutschen Sicherheitspolitik wird häufig auch von einer „erweiterten Sicherheitspolitik“ ([www.bmvg.de](http://www.bmvg.de), Glossar Sicherheitspolitik) bzw. seltener von einem „weiten Verständnis von Verteidigung“ (Verteidigungspolitische Richtlinien 2003) gesprochen.

Konzept zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“. Auch außerhalb der Fachressorts fördert Deutschland den Aufbau ziviler sicherheitspolitischer Kapazitäten. Ein Beispiel hierfür ist das Zentrum für Zivile Friedenseinsätze (ZIF), welches Fach- und Führungskräfte für zivile Friedens- und Beobachtungseinsätze ausbildet. Schließlich verbinden sich mit dem Leitbegriff der umfassenden Sicherheitspolitik auch neue Aufgaben für das Militär, insbesondere Leistungen mit zivilem Charakter, z.B. der Wiederaufbau kriegszerstörter Infrastruktur in Einsatzländern.

*Eine vernetzte Sicherheitspolitik:* Vernetzte Sicherheitspolitik beschreibt den Anspruch eines kohärenten und abgestimmten Vorgehens aller sicherheitspolitisch relevanter Akteure und Instrumente. In Deutschland wurde dieser Ansatz durch das Gesamtkonzept der Bundesregierung „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ (2000) und den Aktionsplan „Zivile Krisenprävention“ (2004) in der Sicherheitspolitik verankert und gefördert. Auch für die Vernetzung der deutschen Akteure in den Einsatzgebieten wurden spezifische Maßnahmen entwickelt, etwa das deutsche Modell der „Provincial Reconstruction Teams“ (PRTs) in Afghanistan, das im Gegensatz zu den britischen oder amerikanischen PRTs kein militärisches, sondern ein ressortübergreifendes Programm ist.

*Eine starke multilaterale Einbindung und ein wirksamer Multilateralismus:* Die multilaterale Einbindung der nationalen Sicherheitspolitik hat in Deutschland eine lange Tradition. Durch die internationalen Einsätze der Bundeswehr und die stärkere regionale Integration Deutschlands hat dieses Diktum jedoch eine neue Qualität erhalten. Es umfasst heute nicht nur das Ziel eines „eng aufeinander abgestimmten multinationalen Handelns“ (Weißbuch), sondern auch den vor allem im Rahmen der EU vorangetriebenen Prozess des Aufbaus gemeinsamer sicherheitspolitischer Fähigkeiten und Strukturen (s. Kapitel I.3). Im Rahmen der Europäischen Sicherheitsstrategie hat sich Deutschland außerdem dem Ziel eines „wirksamen Multilateralismus“ verschrieben, d.h. einer Sicherheitspolitik, die auf multilateralen Institutionen und multinationaler Zusammenarbeit beruht und die Stärkung dieser Strukturen zum Ziel hat.

*Eine Politik der Prävention:* Schließlich beruht die umfassende Sicherheitspolitik Deutschlands auf dem Anspruch, „vorausschauend“ zu sein. Ziel ist es laut Weißbuch, durch „mehr und breiter angelegte Prävention [...] das Risiko krisenhafter Entwicklungen und damit die Notwendigkeit insbesondere militärischer Krisenreaktion“ zu vermindern und den „deutschen Beitrag zu Frieden, Sicherheit und Entwicklung [...] wirksamer und nachhaltiger“ zu gestalten. Die Bundesregierung versteht Prävention dabei umfassend, „als Politik vor, während und nach einem Konflikt“. Mit dem bereits erwähnten Gesamtkonzept und Aktionsplan zur Krisenprävention wurde in Deutschland ein erster Maßnahmenkatalog zur Implementierung einer präventiven Sicherheitspolitik entwickelt.

### II.3 Defizite und Chancen der neuen sicherheitspolitischen Konzeption Deutschlands

Die Idee einer umfassenden Sicherheitspolitik hat sich mittlerweile auch auf der internationalen Ebene etabliert und ist vor allem innerhalb der EU zu einem bestimmenden Element der Sicherheitspolitik geworden. Der Ansatz ist insgesamt jedoch noch sehr jung, d.h., es gibt auch auf internationaler Ebene wenig Erfahrungen und Modelle, an denen sich Deutschland orientieren könnte. Hinzu kommt, dass die Gestaltung einer umfassenden Sicherheitspolitik im Sinne der oben beschriebenen vier Leitideen zweifelsohne eine höchst anspruchsvolle und komplexe politische Herausforderung darstellt. Sie setzt

den Wandel von Strukturen, Instrumenten und nicht zuletzt des Denkens im gesamten außen- und sicherheitspolitischen Apparat (und darüber hinaus) voraus.

Die Bundesrepublik befindet sich noch am Anfang dieses Wegs. Viele Fragen bleiben offen. Das betrifft vor allem die bereits erwähnte Ambivalenz des erweiterten Sicherheitsbegriffs. So ist unklar, ob Deutschland mit seiner neuen, umfassenden Sicherheitspolitik vornehmlich dem Gedanken der kollektiven Sicherheit oder der nationalen (bzw. regionalen) Verteidigung folgt. In der politischen Auseinandersetzung wird diese Frage kaum thematisiert. Und zwischen dem „ausdrücklichen Bekenntnis zu einer kooperativen Friedenspolitik“ von Gerhard Schröder auf der einen Seite,<sup>10</sup> und der Verteidigung der deutschen Sicherheit „auch am Hindukusch“ von Peter Struck<sup>11</sup> auf der anderen bleibt viel Interpretationsspielraum, was Ziel und Zweck des sicherheitspolitischen und vor allem des militärischen Engagements der Bundesrepublik angeht.

Weiterhin stellt sich die Frage, inwieweit die deutsche Politik überhaupt in der Lage bzw. auch willens ist, die Idee einer umfassenden Sicherheitspolitik konsequent umzusetzen. Die Erfolge bei der Implementierung der vier Leitprinzipien sind unterschiedlich. So hat sich das sicherheitspolitische Instrumentarium der Bundesrepublik seit den 90er Jahren zweifelsohne deutlich erweitert. Auch in Bezug auf die internationale Einbindung der deutschen Sicherheitspolitik konnten vor allem im Kontext der EU wichtige Fortschritte erzielt werden. In Bezug auf die Vernetzung der verschiedenen Instrumente und Akteure sind die Erfolge jedoch bescheiden geblieben. Es scheint, dass bei Kooperation und Koordination die politische Ambition immer noch an der Ressortgrenze endet. Bestes Beispiel hierfür ist das Weißbuch, das zwar zunächst die „vernetzte Sicherheit [...] im Bewusstsein eines umfassenden gesamtstaatlichen und globalen Sicherheitsverständnisses“ beschwört, sich bei den Umsetzungsausführungen dann aber auf eine rein militärische Betrachtung dieses Aspekts beschränkt. Auch der Anspruch, die eigene Sicherheitspolitik vorausschauend und präventiv zu gestalten, ist bisher eher deklaratorischer Art geblieben. Denn für eine echte Politik der Prävention mangelt es Deutschland nicht nur an Handlungsstrategien, sondern auch an einer entsprechenden politischen Kultur. In der deutschen Sicherheitspolitik werden die meisten Entscheidungen „ad hoc“ getroffen und eher von der Agenda der akuten Krisen und Konflikte als von einer langfristigen Strategie der Prävention bestimmt.

Trotz dieser kritischen Anmerkungen stellt die Neukonzeption der deutschen Sicherheitspolitik fraglos eine enorme Chance dar. Mit dem Konzept der umfassenden Sicherheitspolitik hat Deutschland eine Antwort formuliert, die sich an den komplexer und diffuser werdenden sicherheitspolitischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts orientiert und in seinem Anspruch, eine umfassende, vernetzte, multilaterale und präventive Sicherheitspolitik zu betreiben, zukunftsweisend ist. Die Bundeswehr spielt in der sicherheitspolitischen Konzeption der Bundesrepublik weiterhin eine wichtige, dabei aber neuartige Rolle, in der das Militär in einen breiten Rahmen ziviler sicherheitspolitischer Strategien eingebettet ist und gerade diesen zivilen Aktionsrahmen ermöglichen soll. Denn mit militärischen Mittel allein lässt sich heute weder der internationale Frieden fördern noch die nationale Sicherheit gewährleisten. Diese Erkenntnis setzt sich auch auf der internationalen Ebene zunehmend durch. Sie wird auch von den Erfahrungen der Praxis bestätigt, z.B. der Entwicklungen auf dem Westlichen Balkan, einer Konfliktregion, in der sich die internationale Gemeinschaft und Deutschland seit langem „umfassend“ engagiert und in der mittlerweile eindeutige Stabilisierungserfolge zu verzeichnen sind.

10] Zitat aus der Rede Gerhard Schröders zur Vollversammlung der UN 2003 bzw. zum 50. Jahrestag der Gründung der Bundeswehr 2005.

11] „Die Sicherheit Deutschlands wird auch am Hindukusch verteidigt.“ Zitat des damaligen Verteidigungsministers Peter Struck zum Afghanistan-Einsatz 2002.

## II.4 Wie tragfähig ist die neue deutsche Sicherheitspolitik?

Der „Erfolgsfall“ Balkan zeigt allerdings auch, dass eine umfassende Sicherheitspolitik mit langfristigen und kostenintensiven Verpflichtungen verbunden ist. Umso mehr stellt sich die Frage, wie tragfähig das innenpolitische Fundament der neuen Sicherheitspolitik Deutschlands ist. Auf den ersten Blick scheint dieses Fundament derzeit sehr stabil. In der Politik herrscht über das Konzept der umfassenden Sicherheitspolitik ein breiter Konsens. Auch das internationale militärische Engagement der Bundesrepublik wird im Grundsatz von allen Parteien und Fraktionen, mit Ausnahme der PDS, unterstützt. Die Auslandseinsätze der Bundeswehr besitzen durch die erforderliche Zustimmung des Parlaments ein hohes Maß an demokratischer Legitimation.

Auf den zweiten Blick sind jedoch auch Anzeichen einer wachsenden Skepsis bzw. eines gewissen Unbehagens mit dem aktuellen sicherheitspolitischen Kurs der Bundesrepublik zu entdecken. Ein Beispiel hierfür ist die von konservativen Politikern unter der Devise „Hindelang statt Hindukusch“ angeregte Diskussion um eine Neufokussierung der Bundeswehr auf den Verteidigungsauftrag. In eine ähnliche Richtung zielen auch die von führenden CDU-Politikern im Kontext der Terrorabwehr immer wieder geforderten Einsätze der Bundeswehr „im Inneren“. Aber auch auf der linken Seite des politischen Spektrums mehren sich die kritischen Stimmen angesichts eines sich immer weiter ausbreitenden sicherheitspolitischen, vor allem militärischen Engagements der Bundesrepublik.

Auch das Bild der Öffentlichkeit ist ambivalent. Einerseits belegen Umfragen, dass die Mehrheit der Deutschen die Art, in der die Bundesrepublik seine internationale Verantwortung wahrnimmt, unterstützt.<sup>12</sup> Laut einer Emnid-Umfrage von 2006 befürworteten 81 Prozent der Befragten Auslandseinsätze der Bundeswehr „mit friedenserhaltendem Charakter“, die „Beteiligung an internationalen Kampfeinsätzen zur Friedensschaffung unter UN-Mandat“ befürworteten immerhin noch von 56 Prozent. Andererseits sinkt die öffentliche Zustimmung deutlich, wenn man nach konkreten Einsätzen fragt: So wurde der Bundeswehreininsatz im Kongo nur noch von 47 Prozent der Befragten befürwortet, der Libanon-Einsatz sogar nur von 32 Prozent. Außerdem belegen Untersuchungen, dass die „theoretische“ Unterstützung für das internationale sicherheitspolitische Engagement sehr schnell schwindet, wenn die Bevölkerung in der Praxis mit den Kosten der Einsätze – den finanziellen Kosten, insbesondere aber menschlichen Verlusten – konfrontiert wird.<sup>13</sup> Vielleicht erklärt sich auch hieraus, dass im Jahr 2006 bereits 52 Prozent der Befragten für eine „zurückhaltendere Rolle Deutschlands in der internationalen Politik“ plädierten.

Insgesamt kann man die Einstellung der Deutschen zur Sicherheitspolitik und zur Rolle der Bundeswehr wohl am besten mit dem von Bundespräsident Horst Köhler geprägten Begriff des „freundlichen Desinteresses“ beschreiben. In der allgemeinen Klage der Politik über dieses „Desinteresse“ zeigt sich jedoch auch ein Paradox der deutschen Debatte: Einerseits wird das mangelnde Interesse der Öffentlichkeit beklagt; andererseits meiden die politisch Verantwortlichen jedoch auch die Politisierung sicherheitspolitischer Fragen. Nicht zuletzt auch, weil hierdurch der in Deutschland seit jeher groß geschriebene außen- und sicherheitspolitische Konsens gefährdet werden könnte.

Denn das neue sicherheitspolitische und vor allem militärische Engagement Deutschlands birgt weiterhin großen politischen Zündstoff – auf allen Seiten des politischen

12] Alle im Folgenden zitierten Umfrageergebnisse beruhen auf Emnid-Umfragen aus dem Jahr 2004 bzw. 2006. Die Umfrageergebnisse sind der Webseite des Bundesministeriums der Verteidigung entnommen ([www.bmvg.de](http://www.bmvg.de)) mit Ausnahme der Umfrage zum Libanon-Einsatz (in: „Deutsche gegen den Libanon-Einsatz“, Focus, Online-Ausgabe vom 13.9.2006).

13] Vgl. Wagner, Wolfgang: The democratic legitimacy of European Security and Defence Policy. European Institute for Security Studies. Occasional Papers 57, April 2005.



Spektrums. Der außen- und sicherheitspolitische Paradigmenwechsel, den die Bundesrepublik mit den Auslandseinsätzen der Bundeswehr und dem Konzept der umfassenden Sicherheitspolitik eingeläutet hat, ist weder abgeschlossen noch politisch wirklich verinnerlicht worden. Das innenpolitische Fundament der neuen deutschen Sicherheitspolitik könnte sich schnell als fragil erweisen – insbesondere dann, wenn die Kosten dieser Politik steigen, Erfolge ausbleiben oder ernsthafte politische Alternativen in der Debatte auftauchen. In jedem Fall wird die Frage, wann, wo und wie Deutschland sich im Rahmen seiner neuen Sicherheitspolitik militärisch engagiert, auch in Zukunft eine der zentralen gesellschaftspolitischen Debatten der deutschen Außenpolitik bleiben.

### III. Szenarien

Wie die vorangegangenen Kapitel gezeigt haben, hat sich die in Europa zu Beginn der 90er Jahre verbreitete These eines Bedeutungsverlusts des Militärs durch das Ende des Ost-West-Konflikts nicht bestätigt. Die Bundeswehr ist heute nicht mehr ein statisches Instrument der Verteidigung, sondern ein aktives und vielseitig einsetzbares Gestaltungsmittel der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik. Gleichzeitig ist das Militär aber auch nicht mehr das alleinige oder primäre Instrument der Sicherheitspolitik, sondern ist in eine umfassende Konzeption eingebettet.

Aufgrund dieser Ausgangslage werden im Folgenden drei Szenarien für die deutsche Sicherheitspolitik und die Rolle der Bundeswehr für das Jahr 2020 entwickelt. Die Szenarien basieren dabei maßgeblich auf zwei Entwicklungsfaktoren:

- die Stabilität bzw. der Wandel der derzeitigen Sicherheitslage in Europa und das damit verbundene Bedrohungsgefühl in Deutschland;
- die Wirksamkeit der Konzeption der umfassenden Sicherheitspolitik im Rahmen des internationalen Engagements Deutschlands.

Die Darstellung der Szenarien konzentriert sich auf die Auswirkungen dieser zwei Faktoren auf folgende Aspekte:

- die Einbindung Deutschlands in internationale Sicherheitsinstitutionen,
- das sicherheitspolitische Denken (im Sinne kollektiver Sicherheit oder nationaler Verteidigung) in Deutschland,
- Auftrag und Aufgabenstellung der Bundeswehr,
- Ressourcenausstattung der Bundeswehr,
- Unterstützung des sicherheitspolitischen und militärischen Engagements in Politik und Öffentlichkeit.

#### III.1 „Im Einsatz aufgerieben“ – Die Bundeswehr in der Legitimationskrise

Die Sicherheitslage in Europa ist stabil. Jenseits des europäischen Stabilitätsraums existieren jedoch weiterhin zahlreiche ungelöste Krisen- und Konfliktherde. Die negativen Rückwirkungen dieser Konflikte sind in Europa zunehmend spürbar. Der Flüchtlingsstrom aus Afrika hat neue Dimensionen erreicht. Die Instabilität des Nahen Ostens führt zeitweise zu Lieferengpässen für Öl, der Energiepreis steigt. Der „Krieg gegen den Terror“ dauert an, jedoch ohne sichtbare Erfolge zu verzeichnen.

Die Bundeswehr befindet sich weiterhin in einer Reihe von Krisen- und Konfliktregionen im Einsatz. Die Realität dieser Auslandseinsätze belegt jedoch, dass die Bundeswehr

ihrem zu Beginn des Jahrhunderts formulierten strategischen Anspruch, Instrument einer „umfassenden“ und „vorausschauenden“ Sicherheitspolitik zu sein, nicht gerecht wird. Das Handeln der militärischen und zivilen Akteure der Sicherheitspolitik ist inkohärent und wenig abgestimmt, auch bezüglich einer effektiven multilateralen Einbindung der Bundeswehr sind kaum Fortschritte erreicht worden. Die sicherheitspolitische Integration der EU stockt angesichts strategischer Differenzen zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten und wachsender Euroskepsis in der Bevölkerung. Auch der NATO fehlen politische Impulse, nachdem sie als internationaler Krisenmanager kaum Erfolge vorzuweisen hat und vonseiten der USA nur noch wenig Aufmerksamkeit erfährt.

Die Bundeswehr droht in den laufenden Einsätzen aufgerieben zu werden. Viele der Auslandseinsätze dauern bereits zehn, fünfzehn Jahre, ohne dass eine nachhaltige Befriedung oder Stabilisierung der Krisen- und Konfliktregionen erreicht werden konnte. In einigen Regionen, etwa im Libanon, hat sich die Sicherheitslage nach anfänglichen Erfolgen durch das militärische Engagement der internationalen Gemeinschaft in den vergangenen Jahren wieder verschlechtert. Die Afghanistan-Mission ist bereits vor Jahren gescheitert. Nachdem die Übergriffe auf Koalitionstruppen massiv anstiegen, Verbündete ihre Truppenpräsenz reduzierten und immer mehr Soldatinnen und Soldaten der Allianz, auch der Bundeswehr, ums Leben kamen, beschloss Deutschland gemeinsam mit seinen NATO-Partnern den Abzug aus Afghanistan. Seitdem befindet sich das Land in einem Bürgerkrieg.

Die Bundeswehr fühlt sich in den Einsätzen von der Politik häufig „alleingelassen“. Angesichts der prekären Sicherheitslage in vielen Einsatzregionen fehlt der Raum für die zivile Bearbeitung der Konflikte und ihrer Ursachen. Viele zivile Akteure, insbesondere aus dem Bereich der staatlichen und nicht staatlichen Entwicklungspolitik, ziehen sich zurück. Das Militär bleibt als einziger „handlungsfähiger“ Akteur in der Krisenregion zurück. Allerdings sind die vor Ort stationierten Truppen angesichts der instabilen Sicherheit vor allem mit ihrem eigenen Schutz beschäftigt. Sinn und Zweck der Missionen werden innerhalb der Bundeswehr offen angezweifelt.

Auch im Inland werden die Auslandseinsätze von Öffentlichkeit und Politik immer stärker infrage gestellt. Viele können im internationalen Engagement der Bundeswehr weder einen Beitrag zum internationalen Frieden noch zur Sicherheit Deutschlands erkennen. In der Kritik stehen auch die hohen Kosten der Einsätze. Führende Politiker aus dem konservativen Lager fordern einen radikalen Kurswechsel der Bundeswehr weg von der „globalen Friedensmission“ hin zur Wahrung „unmittelbarer nationaler Sicherheitsinteressen“. Neben der Sicherstellung der kollektiven Verteidigung in EU und NATO soll sich die Bundeswehr danach vor allem auf Aufgaben im Bereich der inneren Sicherheit, etwa der Abwehr und Prävention terroristischer Anschläge oder der Sicherung der Außengrenzen der EU gegen illegale Migration und organisierte Kriminalität konzentrieren. Auf der anderen Seite des politischen Spektrums formiert sich eine „neue Friedensbewegung“, die die Abschaffung der „kontraproduktiven und teuren“ Bundeswehr fordert.

Im Jahr 2020 befindet sich die Bundeswehr in einer tiefen Legitimationskrise. Die deutsche Sicherheitspolitik hat angesichts ausbleibender Erfolge stark an politischer und strategischer Glaubwürdigkeit verloren. Das militärische Engagement der Bundeswehr in Krisenregionen scheint in eine Sackgasse zu verlaufen. Doch auch über die jetzt vermehrt diskutierten sicherheitspolitischen Alternativen besteht kein Konsens. Die Bundeswehr droht am Widerspruch zwischen sicherheitspolitischem Anspruch und Realität zu scheitern.

### III.2 „Den Frieden gewinnen“ – Auf dem Weg zur postmodernen Armee

Die Sicherheitslage in Europa ist stabil. Jenseits des europäischen Stabilitätsraums existieren jedoch weiterhin viele ungelöste Krisen- und Konfliktherde, deren Auswirkungen auch in Europa spürbar sind. Das umfassende Engagement Deutschlands für die globale Sicherheit und den internationalen Frieden zeigt jedoch positive Wirkungen.

Gemeinsam mit seinen Partnern kann Deutschland erste Erfolge bei der nachhaltigen Stabilisierung und Befriedung von Krisen- und Konfliktregionen verzeichnen. Der Westliche Balkan ist erfolgreich in die EU integriert; in Afghanistan konnte die internationale Truppenpräsenz im vergangenen Jahr aufgrund der fortgesetzten politischen und wirtschaftlichen Konsolidierung des Landes erneut reduziert werden. Im Nahen Osten hat sich die Lage seit Aufstockung der zivilen und militärischen Präsenz der internationalen Gemeinschaft in der Region zumindest stabilisiert.

In Deutschland gelten diese Erfolge als Beleg dafür, dass sich das Konzept der umfassenden Sicherheitspolitik bewährt. Und tatsächlich sind bei der Umsetzung dieses Konzepts, insbesondere was das effektive Zusammenwirken der zivilen und militärischen Fähigkeiten betrifft, bemerkenswerte Fortschritte zu verzeichnen. Die sicherheitspolitisch relevanten Akteure und Institutionen sind auf nationaler Ebene eng miteinander vernetzt und agieren auch in den Einsatzgebieten kohärent und komplementär zueinander. Dies gilt zunehmend auch auf der internationalen Ebene, für die Zusammenarbeit mit den sicherheitspolitischen Partnern in der UN, NATO und EU. Die EU gilt als Vorreiter des Modells einer umfassenden Sicherheitspolitik. In der Union ist mittlerweile ein hohes Maß an militärischer und zivil-militärischer Integration erreicht – auch dank deutscher Initiativen, wie z.B. der von der SPD angestoßenen paneuropäischen Erklärung der Parlamente „Für eine europäische Armee“. Einige Truppenteile der Bundeswehr sind bereits in die neuen, integrierten EU-Streitkräfte überführt. Die EU bildet jetzt auch militärisch den wichtigsten Bezugspunkt der deutschen Sicherheitspolitik.

Die Auslandsoperationen der Bundeswehr konzentrieren sich auf eine überschaubare Zahl von langfristig und umfassend angelegten zivil-militärischen Missionen. Die Rolle des Militärs ist innerhalb dieser Einsätze klar definiert: Ihre Aufgabe ist die (Wieder)Herstellung und Aufrechterhaltung von öffentlicher Sicherheit und Ordnung. Sie schafft in den Krisen- und Konfliktregionen damit nicht nur eine zentrale Voraussetzung für den politischen Friedensprozess vor Ort, sondern auch den Raum und Rahmen für die Entfaltung der zivilen, insbesondere polizeilichen, entwicklungspolitischen und ökonomischen Instrumente der internationalen Gemeinschaft.

Die deutsche Sicherheitspolitik orientiert sich an einem umfassenden und kollektiven Verständnis von Sicherheit und Sicherheitspolitik. Die politische Führung Deutschlands begründet ihr internationales Engagement dadurch, dass in einer globalisierten Welt die eigene, nationale Sicherheit langfristig nur durch die Stärkung der internationalen Sicherheit und Ordnung gefördert und garantiert werden kann. Diese Konzeption wird auch von der Mehrheit der Bevölkerung befürwortet.

Trotzdem steht die deutsche Sicherheitspolitik und insbesondere das Auslandsengagement der Bundeswehr innenpolitisch immer wieder unter Rechtfertigungsdruck. Ein Grund hierfür sind die hohen Kosten der umfassenden Sicherheitspolitik. Die Umsetzung dieser Konzeption erfordert weiterhin erhebliche finanzielle, materielle und personelle Ressourcen. In der Bundeswehr schlagen sowohl die langfristigen Auslandsmissionen als

auch ein tiefgreifender Reformprozess, dessen Fokus auf der Vernetzung und Einbindung der Streitkräfte auf nationaler und internationaler Ebene liegt, zu Buche. Da angesichts einer nach wie vor angespannten Haushaltslage an eine deutliche Erhöhung des Bundeswehrbudgets nicht zu denken ist, muss sich die Bundeswehr weiterhin mit einer gewissen Mangelfinanzierung arrangieren. Auch deshalb ist die deutsche Politik gefordert, das militärische Engagement im Ausland zu fokussieren.

Ein weiterer Grund ist, dass die Bundeswehr zwar in ihrem Beitrag zur kollektiven Sicherheit und zum internationalen Frieden gewürdigt, ihre verteidigungspolitische Leistung von Politik und Öffentlichkeit aber zunehmend angezweifelt wird. Ein territorialer Angriff auf Deutschland ist dank der stabilen Sicherheitslage in Europa sehr unwahrscheinlich, es existieren aber weiterhin Bedrohungen für die nationale Sicherheit, etwa der internationale Terrorismus oder die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, auf welche die Politik bisher keine befriedigenden Antworten gefunden hat. Nach der Erfahrung des weitgehend als gescheitert angesehenen „Krieg gegen den Terror“ glauben in Deutschland nur wenige, dass das Militär zur Lösung dieser Probleme einen relevanten Beitrag leisten kann. Angesichts dieser ungelösten Herausforderungen und der hohen Kosten des militärischen Engagements ist die Politik immer wieder aufs Neue gezwungen, den sicherheitspolitischen Nutzen und die Leistung der Bundeswehr zu vermitteln und zu begründen.

Die Bundeswehr ist im Jahr 2020 auf dem Weg zu einer postmodernen Armee. Die Leitideen nationaler Verteidigung, welche Selbstverständnis, Struktur und Einsätze des Militärs in Europa über Jahrhunderte prägten, spielen für die Bundeswehr kaum noch eine Rolle. Stattdessen versteht sich die Bundeswehr als Element einer umfassenden und kollektiven Sicherheitspolitik. Dies spiegelt sich sowohl in ihren Einsätzen als auch ihrer Struktur wider, die immer stärker durch die Vernetzung mit zivilen Strukturen und die Integration in internationale Institutionen gekennzeichnet ist.

### III.3 „Den Krieg gewinnen können“ – Zurück zur Verteidigungsarmee

Die Unsicherheit in Deutschland wächst. Das Bewusstsein, in einer Region der Sicherheit und des Friedens zu leben, das seit Ende des Ost-West-Konflikts in Deutschland vorherrschte, ist dem Gefühl einer neuen, direkten Bedrohung gewichen.

Das „zweite Nuklearzeitalter“ hat begonnen. Die Proliferation von Massenvernichtungswaffen hat sich in den vergangenen Jahren rasant beschleunigt. Alle bisherigen Versuche des Westens, die Weiterverbreitung von Nuklearwaffen einzudämmen und zu kontrollieren, sind gescheitert. Die Proliferation befördert zunehmend auch wirtschaftlich schwache, autoritäre und sozial instabile Staaten zu militärisch-atomaren Supermächten. Insbesondere der nukleare Rüstungswettlauf im Nahen Osten hat in unmittelbarer Nachbarschaft zu Europa zu einer explosiven und schwer berechenbaren Konfliktkonstellation geführt.

Saudi-Arabien und Ägypten stehen nach Einschätzung von Experten kurz vor der „Atomreife“. Der Iran besitzt „die Bombe“ nachweislich und testet außerdem eine Mittelstreckenrakete (Shehab 5), deren Radius bis nach Mitteleuropa reichen soll. Die iranische Führung hat begonnen, ihre neue Stärke als Atommacht auszutesten, und ihren internationalen Konfrontationskurs verschärft. Ziel der Regierung in Teheran ist es, die US-Hegemonie in der Region zu schwächen und Iran als neue Ordnungsmacht des Nahen Ostens zu etablieren. Um die eigene Stellung in der Region zu stärken, wirbt das Regime

kleinere Länder der Region für ein gemeinsames Verteidigungsbündnis unter dem atomaren Schutzschild Teherans und stilisiert sich in der Konfrontation mit dem Westen als „Fürsprecher der unterdrückten islamischen Welt“.

In Gegenreaktion versuchen die USA und Europa, Iran wirtschaftlich und politisch zu isolieren. Die USA drohen aber auch mit militärischen Maßnahmen. Der Ton der Auseinandersetzung spitzt sich zu. Die iranische Führung droht offen mit einem Nuklearschlag „gegen die westliche Allianz“, sollte es tatsächlich zu einer militärischen Provokation der USA gegen Iran oder einen seiner Verbündeten kommen. Vor kurzem erklärte der iranische Präsident in einer emotional aufgeladenen Rede: „Unsere Raketen sind auch auf Europa gerichtet.“ Europa rückt damit plötzlich in den Fokus der Konfrontation. Erstmals seit dem Ende des Ost-West-Konflikts sieht sich Deutschland wieder einer existenziellen militärischen Bedrohung ausgesetzt.

Der Ruf nach „mehr Sicherheit“ wird laut. Unter den politischen Eliten in Europa und Deutschland setzt ein radikales Umdenken in der Sicherheitspolitik ein. Das Konzept umfassender Sicherheitspolitik ist in den Hintergrund getreten, stattdessen dominieren Strategien der militärischen Abschreckung und Eindämmung die Debatte. Die nationale Verteidigung, nicht die kollektive Sicherheit und der globale Frieden steht jetzt wieder klar an der Spitze der sicherheitspolitischen Agenda.

Auch die Bundeswehr vollzieht den sicherheitspolitischen Kurswechsel. Das Weißbuch 2020 proklamiert den konsequenten Umbau der „Armee im Einsatz“ zu einer „europäischen Verteidigungsarmee des 21. Jahrhunderts“. Bei der Vorstellung des Weißbuchs erklärt der Verteidigungsminister, dass die Erfahrung des Ost-West-Konflikts zeige, dass die nationale Sicherheit militärische Dominanz erfordere: Europa könne sich nur schützen, indem es glaubhaft vermittelt, den „Krieg gewinnen zu können“. Die sicherheitspolitische Reformagenda wird wie folgt skizziert: Konzentration der Bundeswehr auf den Verteidigungsauftrag; Wiederherstellung einer klaren strategischen Differenzierung zwischen ziviler und militärischer Sicherheitspolitik; schrittweiser Rückzug der Bundeswehr aus internationalen Friedensmissionen mit Ausnahme einiger verteidigungsstrategisch bedeutender Auslandseinsätze, vor allem im Nahen Osten; Fokussierung der militärischen Transformation auf den Ausbau von hochtechnologisierten Verteidigungs- und Abschreckungsfähigkeiten, insbesondere Forcierung des Projekts eines europäischen Raketenschuttschildes in Zusammenarbeit mit den USA und ihres „National Missile Defense“-Programms.

Der sicherheitspolitische Kurswechsel wird in Politik und Öffentlichkeit von einer breiten Mehrheit unterstützt. Auch als das Verteidigungsbudget auf Kosten der Sozialhaushalte angehoben wird, um die Restrukturierung und technologische Modernisierung der Bundeswehr zu finanzieren, regt sich kaum Widerstand. Unter dem Eindruck der neuen Bedrohungslage ist die Bevölkerung offensichtlich bereit, einen höheren Preis für die Sicherheit zu zahlen.

Die neuen sicherheitspolitischen Vorzeichen führen in Europa zu einer Rückbesinnung auf die Idee des Verteidigungsbündnisses. Die NATO erlebt hierdurch, aber auch durch die im Rahmen der NATO ermöglichte Teilhabe an amerikanischer Rüstungstechnologie eine politische Renaissance in Europa. Auch die USA unterstützen die Rückorientierung des transatlantischen Bündnisses auf den Verteidigungsauftrag. Aus ihrer Sicht bleibt der NATO-Rahmen aber auch weiterhin nur eine Handlungsoption unter anderen. Im Vergleich zur NATO verliert die EU deutlich an sicherheitspolitischer Relevanz, denn die EU bietet zwar eine gemeinsame Sicherheits-, aber keine gemeinsame Verteidigungspolitik.

Im Jahr 2020 befindet sich die Bundeswehr auf dem Weg zurück zur Verteidigungsarmee. Während die Sicherheitspolitik in Europa zu Beginn des Jahrhunderts noch klar von der Herausforderung asymmetrischer und nicht staatlicher Bedrohungen geprägt war, stehen in der Zwischenzeit wieder Staaten und ihr militärisches, insbesondere nukleares Potenzial im Mittelpunkt der westlichen Bedrohungsanalyse. Angesichts des Gefühls einer existenziellen, direkten Bedrohung Deutschlands tritt der Aspekt der nationalen Sicherheit wieder klar in den Vordergrund des sicherheitspolitischen Denkens. Es kommt zu einer Rückbesinnung auf den traditionellen Auftrag des Militärs als Instrument der Verteidigung und Abschreckung. In der Umsetzung unterscheidet sich die neue Verteidigungspolitik aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen, insbesondere des technologischen Fortschritts jedoch deutlich von den verteidigungspolitischen Strategien der Vergangenheit.

## IV. Handlungsoptionen und -empfehlungen

Die dargestellten Szenarien zeigen, dass die deutsche Sicherheitspolitik in den kommenden Jahren vor einer vielschichtigen Herausforderung steht: Sie muss darauf hinarbeiten, den von ihr eingeschlagenen Weg einer umfassenden und integrierten Sicherheitspolitik konsequent fort- und umzusetzen. Hierzu muss sie auf der nationalen Ebene neue Instrumente, Strukturen und Strategien schaffen und auf der internationalen Ebene die sicherheitspolitische Integration, vor allem im Rahmen der EU, entschlossen vorantreiben. Gleichzeitig darf die deutsche Politik aber auch diejenigen „Risikofaktoren“ nicht aus den Augen verlieren, die den eingeschlagenen sicherheitspolitischen Kurs grundsätzlich infrage stellen könnten: Dazu zählt vor allem die schwelende Bedrohung der internationalen Sicherheit durch Massenvernichtungswaffen. Zu den „Risikofaktoren“ zählen aber auch die innenpolitischen Grundlagen der deutschen Sicherheitspolitik, die für die Tragfähigkeit der neuen sicherheitspolitischen Konzeption Deutschlands von entscheidender Bedeutung sind.

### IV.1 Konzept der umfassenden Sicherheitspolitik konsequent und wirksam umsetzen

Deutschland hat in den vergangenen Jahren zweifelsohne große Anstrengungen unternommen, um den Ansatz einer umfassenden Sicherheitspolitik in der Praxis zu implementieren. Doch um die nach wie vor bestehende Kluft zwischen sicherheitspolitischem Anspruch und Realität zu schließen, muss die deutsche Politik noch in vielerlei Hinsicht einen Schritt weiter gehen<sup>14</sup>.

Die Verfügbarkeit eines umfassenden sicherheitspolitischen Instrumentariums dürfte dabei noch die geringste Herausforderung darstellen. Deutschland besitzt bereits ein sehr breites Spektrum an zivilen und militärischen Fähigkeiten. Im Rahmen der EU findet sich dieses Instrumentarium auch auf der multilateralen Ebene gespiegelt. Ein Defizit besteht allerdings in Bezug auf die tatsächliche Verfügbarkeit von zivilen Akteuren, da die entsprechenden Fachkräfte (Polizisten, Juristen, Verwaltungs- und Wirtschaftsexperten etc.) beruflich meist im Inland gebunden sind. Der Aufbau fester, entsprechend ausgebildeter und für internationale Einsätze jederzeit abrufbarer Einsatzpools von zivilen Fach- und Führungskräften könnte hier einen wichtigen Fortschritt bedeuten.

Die zentrale Herausforderung besteht jedoch nicht in der Verfügbarkeit einzelner Fähig-

14] Siehe hierzu auch den Beitrag von Michèle Auga in der Reihe Kompass 2020: Krisen und Kriege in der entgrenzten Welt, Anforderungen an eine deutsche Friedenspolitik, Kompass 2020, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, März 2007.



keiten, sondern im Zusammenwirken des gesamten sicherheitspolitischen Instrumentariums. Eine zivil-militärisch vernetzte und vorausschauende Sicherheitspolitik benötigt integriertes Denken über die traditionellen Ressortgrenzen der Außen- und Sicherheitspolitik hinweg. Die Erarbeitung eines auf den Grundgedanken der Vernetzung und Prävention basierenden, sicherheitspolitischen Gesamtkonzepts – man mag es nationale Sicherheitsstrategie nennen oder nicht – könnte hier Signalwirkung haben. Entscheidend ist, dass sich die strategischen Ausführungen nicht wie im Weißbuch auf das Militär konzentrieren, sondern alle relevanten Akteure und Instrumente gleich gewichtet einbezogen werden. Auch der jüngst diskutierte Vorschlag, jeden Auslandseinsatz der Bundeswehr in ein speziell auf die Mission und das Einsatzland abgestimmtes, zivil-militärisches Rahmenkonzept einzubetten, wäre fraglos ein Schritt in die richtige Richtung.

Um die Idee einer umfassenden Sicherheitspolitik wirksam umsetzen zu können, muss sich Deutschland aber auch der Herausforderung struktureller Reformen stellen. Das betrifft die Entwicklung effektiver Koordinations- und Kooperationsstrukturen zwischen den unterschiedlichen sicherheitspolitisch relevanten Ressorts und Akteuren der nationalen Ebene. Vor allem bezieht sich diese Herausforderung aber auch auf die internationale Einbindung der deutschen Sicherheitspolitik. Vor allem die sicherheitspolitische Integration im Rahmen der EU ist für die Realisierung der sicherheitspolitischen Konzeption Deutschlands von zentraler Bedeutung.

#### IV.2 Sicherheitspolitik europäisieren und einen „effektiven Multilateralismus“ fördern

Die EU hat bei der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit und dem Aufbau gemeinsamer Sicherheitsstrukturen in den vergangenen Jahren wichtige Fortschritte erzielt. Die sicherheitspolitische Integration Europas muss entschlossen und mutig fortgesetzt werden, trotz der derzeitigen allgemeinen Krisenstimmung in der EU. Die Europäisierung der Sicherheitspolitik bietet nicht nur enorme Synergiepotenziale im militärischen Bereich, sondern auch die Perspektive einer neuen, zivil-militärisch und multilateral integrierten Sicherheitspolitik. Eine zentrale Baustelle bleibt dabei auch auf europäischer Ebene die Einbindung der unterschiedlichen sicherheitspolitischen Fähigkeiten: auf vertikaler Ebene, d.h., was die Vernetzung der zivilen und militärischen Instrumente der EU betrifft, aber insbesondere natürlich auf horizontaler Ebene, d.h. die Einbindung der Fähigkeiten der 27 Mitgliedstaaten. Mit der Formulierung einer mutigen sicherheitspolitischen Vision, z.B. des Ziels einer „europäischen Armee“, könnte die EU ein wichtiges Zeichen setzen. Die Umsetzung dieser Vision wird, realistisch betrachtet, jedoch über das Jahr 2020 hinausreichen. Nahziele der EU sollten deshalb sein: Auf- und Ausbau des gemeinsamen Trainings (zivile und militärische Akteure), Weiterentwicklung der strategischen Grundlagen der europäischen Sicherheitspolitik, vor allem Entwicklung einer gemeinsamen militärischen Doktrin und gemeinsamer Einsatzregeln („rules of engagement“) sowie Stärkung der Institutionen der europäischen Sicherheitspolitik. In Bezug auf das Letztgenannte werden bereits viele Vorschläge diskutiert (vom Europäischen Außenminister bis zu einem zivilen Kommandeur für die ESVP). Wichtig ist jedoch, dass sich die institutionellen Neuerungen nicht darauf beschränken, die traditionellen sicherheitspolitischen Strukturen der Nationalstaaten auf EU-Ebene zu übertragen, sondern tatsächlich die Idee einer umfassenden, zivil-militärisch integrierten Sicherheitspolitik widerspiegeln.

Eine „gemeinsame Stimme“ Europas in der Sicherheitspolitik würde den politischen Handlungsspielraum der EU auch auf der globalen Ebene enorm erhöhen – sei es bei der Lösung von internationalen Krisen und Konflikten oder bei der Gestaltung und Stärkung globaler Ordnungsstrukturen. In diesem Kontext ist die Idee des „wirksamen Multilate-

ralismus“ als Leitprinzip der europäischen Sicherheitspolitik von zentraler Bedeutung. Im Zeitalter globaler Interdependenz hängt die deutsche und europäische Sicherheit nicht nur von der (unilateralen) Abwehr bestimmter Bedrohungen ab, sondern vor allem von multilateralen Ordnungsmechanismen, die auch global eine effektive Politikgestaltung im Interesse aller ermöglichen. Ziel deutscher und europäischer Politik war und ist, auch auf internationaler Ebene, das „Recht der Macht“ durch die „Macht des Rechts“ zu ersetzen. Folgerichtig hat die europäische Sicherheitsstrategie den „wirksamen Multilateralismus“ als eines ihrer drei strategischen Ziele definiert. Um diese Idee auch jenseits Europas, vor allem beim wichtigsten Partner der Europäer, den USA, zu befördern, bedarf es aber vor allem des Beweises, dass multilaterale Lösungen auch in der Praxis funktionieren. Die derzeitigen Problemlagen in der internationalen Sicherheitspolitik bieten Europa viele Ansatzpunkte, die Idee eines „wirksamen Multilateralismus“ mit Leben zu füllen – sei es im Friedensprozess im Nahen Osten, bei der Stabilisierung Iraks und Afghanistans oder im Atomstreit mit dem Iran.

### IV.3 Internationale Abrüstungs- und Nichtverbreitungspolitik wiederbeleben

Gerade die Problematik der Atomfrage unterstreicht die Notwendigkeit multilateraler Lösungs- und Ordnungsmechanismen in der Sicherheitspolitik. Der derzeitige Trend zur Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen stellt ein massives Bedrohungspotenzial für die deutsche und internationale Sicherheit dar.<sup>15</sup> Die Europäische Sicherheitsstrategie bezeichnet die Proliferation sogar „als potenziell größte Bedrohung für unsere Sicherheit“<sup>16</sup>. Trotzdem ist die politische Aufmerksamkeit gegenüber der Problematik der Massenvernichtungswaffen seit dem Ende des Ost-West-Konflikts – seitdem keine Nuklearwaffen mehr direkt auf Europa gerichtet sind – gesunken. Die deutsche und europäische Sicherheitspolitik bietet auf diese Bedrohung bisher keine ausreichende Antwort. Im Einzelfall, wie etwa im Iran, setzt sich Europa zwar intensiv für eine Lösung ein. Was fehlt, ist jedoch eine über den Einzelfall hinausgehende, aktive multilaterale Politik der Nichtverbreitung und Abrüstung.

Denn die Proliferation von Massenvernichtungswaffen ist kein Einzelfallproblem. Sie hat mittlerweile ganze Regionen ergriffen. Vor allem die Entwicklungen im Nahen Osten und in Südasien sind besorgniserregend. Aber auch die etablierten Kernwaffenstaaten setzen die Signale derzeit eher in Richtung Auf- statt Abrüstung. So beschlossen Frankreich und Großbritannien erst jüngst eine Modernisierung ihrer Nuklearwaffenprogramme. Die USA gehen mit den sogenannten „mini nukes“<sup>17</sup> sogar noch einen Schritt weiter, da im Fokus dieser Planung die Einsatzmöglichkeit von Nuklearwaffen jenseits der Abschreckung steht und Atombomben erstmals eine taktische Rolle zugewiesen wird. Die bisherige Nichtverbreitungspolitik der internationalen Gemeinschaft, vor allem der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (Non-Proliferation Treaty oder NPT-Vertrag), beruht jedoch auf dem Prinzip der gegenseitigen Verpflichtung: Dem Atomwaffenverzicht der Nichtnuklearstaaten stehen entschlossene Abrüstungsschritte der Nuklearmächte gegenüber. Dieses Prinzip wird derzeit von beiden Seiten ausgehöhlt.

Angesichts dieser Entwicklung ist es umso gravierender, dass die Verhandlungen über den NPT-Vertrag seit Jahren auf der Stelle treten und entschlossene Initiativen zur Wiederbelebung des internationalen Systems der Nichtverbreitung, Abrüstung und Rüstungskontrolle fehlen. Deutschland hat als Nichtatommacht und Wegbereiter des Atom-

15] Siehe hierzu auch den Beitrag von Hans J. Gießmann „Abrüstung ade? Orientierungspunkte deutscher Rüstungskontrollpolitik“, Januar 2007“, Kompass 2020, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, Januar 2007.

16] Das deutsche Weißbuch spricht hingegen nur davon, dass sich die Proliferation „zunehmend zu einer potenziellen Bedrohung auf für Deutschland“ entwickelt.

17] „Mini nukes“ sind Atombomben mit reduzierter Sprengkraft, die auch taktisch, z.B. zur Sprengung unterirdischer Bunker, eingesetzt werden können.

waffensperrvertrages eine besondere Verantwortung, entschlossen und glaubwürdig für nukleare Abrüstung einzutreten. Deutschland sollte seine sicherheitspolitischen Anstrengung in dieser Frage nicht auf die akuten „Problemfälle“ Iran und Nord-Korea beschränken, sondern gemeinsam mit den europäischen und transatlantischen Partnern nach Wegen suchen, dem globalen Nichtverbreitungsregime wieder Glaubwürdigkeit und Wirkung zu verleihen.<sup>18</sup>

#### IV.4 Militärisches Engagement stärker fokussieren und legitimieren

Die Realisierung der neuen, umfassenden sicherheitspolitischen Konzeption Deutschlands erfordert erhebliche politische und finanzielle Ressourcen. Die Auslandseinsätze der Bundeswehr bringen bereits heute hohe Belastungen für Deutschland mit sich. Mit einer deutlichen Erhöhung der für die Sicherheitspolitik zur Verfügung stehenden Ressourcen ist jedoch auf absehbare Zeit nicht zu rechnen. Um die im Rahmen des internationalen Engagements eingegangenen Verpflichtungen erfüllen zu können, ohne einen „Overstretch“, eine Überdehnung der sicherheitspolitischen Reserven Deutschlands zu riskieren, müssen Prioritäten gesetzt werden. Vor allem das militärische Engagement im Ausland muss stärker fokussiert werden. Da Deutschland mit den derzeitigen Auslandseinsätzen der Bundeswehr bereits umfangreiche und langfristige Verpflichtungen eingegangen ist, sollte in Zukunft die Entscheidung über neue Einsätze noch sorgfältiger abgewogen werden.

Die Entscheidung zur Entsendung der Streitkräfte kann keine Routine werden. Auslandseinsätze der Bundeswehr sind immer mit hohen finanziellen und politischen Verpflichtungen und nur schwer abwägbaren Risiken für Leib und Leben der Soldatinnen und Soldaten verbunden. Es ist deshalb die Verpflichtung der Bundesregierung und des Bundestags, die mit dem jeweiligen Einsatz verbundenen Werte und Interessen, Risiken und Chancen sowie Kosten und Nutzen sehr sorgfältig zu prüfen. Auslandseinsätze der Bundeswehr müssen eine Einzelfallentscheidung bleiben.

Als Orientierungshilfe für die Entscheidungsfindung lassen sich aus dem Konzept der umfassenden Sicherheitspolitik jedoch Bedingungen ableiten, die vor einer Entsendung der Bundeswehr erfüllt sein müssen:

Erstens muss der internationale Einsatz in eine starke multilaterale Institution eingebunden sein. Ad-hoc-Koalitionen können nicht das für die Realisierung eines umfassenden Sicherheitsansatzes erforderliche Maß an institutioneller Integration und politischer Kohärenz zwischen den beteiligten Akteuren gewährleisten.

Zweitens darf das Mandat zum Militäreinsatz nur im Rahmen und auf der Grundlage eines umfassenden Einsatzauftrags bzw. eines zivil-militärischen Gesamtkonzepts erteilt werden. Das bedeutet, dass sich die Bundesregierung parallel zur Entsendung der Streitkräfte auch zum Einsatz bzw. der Bereitstellung entsprechender ziviler Instrumente und Fähigkeiten verpflichten muss. Weiter muss bei der Entscheidung zum Einsatz berücksichtigt werden, dass selbst dann, wenn ein Mandat im Sinne der parlamentarischen Kontrolle nur kurzfristig erteilt wird, die eingegangene sicherheitspolitische Verpflichtung meist langfristiger Natur ist.

Drittens erfordert der Einsatz deutscher Streitkräfte eine starke politische Legitimation, und zwar nach außen wie nach innen. Die wichtigsten Quellen internationaler Legitima-

18] Siehe hierzu auch den von der SPD im Juni 2006 verabschiedeten „Vier-Punkte-Plan zur nuklearen Abrüstung“ und das Positionspapier von Rolf Mützenich „Zur Außen- und Sicherheitspolitik der SPD: Für eine Revitalisierung von Abrüstung und Rüstungskontrolle“, beides unter: <http://www.spd.de/menu/1689619/>

tion sind das Völkerrecht und das Mandat des UN-Sicherheitsrats. Diese Legitimation ist unersetzlich, sowohl um eine breite internationale Unterstützung des Einsatzes (und damit nicht zuletzt auch eine Teilung der Lasten) sicherzustellen als auch um die Akzeptanz der Mission in der Krisenregion selbst zu gewährleisten. Nach innen muss der Auslandseinsatz auf einer belastbaren demokratischen Legitimation beruhen. Dank des Parlamentsvorbehalts besitzen die Auslandseinsätze der Bundeswehr eine stärkere Legitimationsbasis als in anderen europäischen Ländern. Die enge Bindung der Streitkräfte an das Parlament ist eine Stärke der deutschen Sicherheitspolitik und darf nicht ausgehöhlt werden. Um das umfassende sicherheitspolitische und militärische Engagement jedoch innenpolitisch auf Dauer tragfähig zu machen, muss der Legitimationsprozess auch über das Parlament hinausreichen. In der deutschen Politik ist gegenwärtig ein Trend zu erkennen, Entscheidungen, die im kleinen Kreis der politischen Führung getroffen werden, der breiteren politischen und gesellschaftlichen Öffentlichkeit im Nachhinein als alternativlos zu vermitteln. Gerade im sensiblen Bereich der Militäreinsätze ist diese Praxis höchst bedenklich. Eine starke demokratische Legitimation erfordert, dass alle sicherheitspolitischen Optionen, d.h. auch die Alternativen zu einem Einsatz der Bundeswehr in und mit der Öffentlichkeit, erörtert werden, und nicht nur bereits getroffene Entscheidungen „als Volkes Wille verkauft und allenfalls mit Werten garniert werden, wenn sie nicht gleich auf massenhafte Akzeptanz stoßen“<sup>19</sup>. Sonst könnten sich die innenpolitischen Grundlagen der deutschen Sicherheitspolitik, vor allem der vermeintlich breite öffentliche Konsens in Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik, bald als brüchig erweisen.

Das sicherheitspolitische Umfeld Deutschlands und Europas befindet sich weiterhin im Wandel. Die Zahl der für die nationale und internationale Sicherheit – im positiven wie im negativen Sinne – relevanten Faktoren und Akteure wächst. Aufgrund dieser Dynamik lässt sich die zukünftige Entwicklung der Sicherheits- bzw. Bedrohungslage für Deutschland heute nur schwer voraussehen. Die drei vorgestellten Szenarien unterstreichen die Breite der Entwicklungsmöglichkeiten. Der Ansatz der deutschen Sicherheitspolitik, statt auf die militärische Verteidigung der nationalen Sicherheit auf eine umfassende Bearbeitung von Konflikten und Konfliktursachen und die Stärkung der kollektiven Sicherheit und Ordnung zu setzen, ist die richtige Antwort auf dieses amorphe und dynamische Umfeld. Doch die Implementierung dieses Ansatzes wird auch in den kommenden Jahren hohe Anforderungen an die deutsche Sicherheitspolitik und auch die Bundeswehr als einem Instrument dieser Politik stellen. Um diesen Weg erfolgreich zu gehen, reicht das „freundliche Desinteresse“ der Mehrheit nicht aus. Die zentrale Herausforderung der deutschen Außenpolitik bleibt, das politische und öffentliche Bewusstsein für die sicherheitspolitischen Fragen der Zukunft, aber auch für die möglichen Antworten der Politik auf diese Fragen zu stärken.

*Über die Autorin: Stefanie Flechtner ist Referentin im Referat Internationale Politikanalyse der Friedrich-Ebert-Stiftung.*

19] So der Populismus-Forscher Niels Werber in der Frankfurter Rundschau („Ja, das sagte ich“) vom 5.4.2005.

## Kompass 2020

### Deutschland in den internationalen Beziehungen

#### Ziele, Instrumente, Perspektiven

- Reinhard Krumm, „Zentralasien – Kampf um Macht, Energie und Menschenrechte“, Januar 2007
- Britta Joerißen, „Der Balkan – Von Krieg, Frieden und Europa“, Januar 2007
- Andrä Gärber, „Der Nahe/Mittlere Osten und Nordafrika – Die blockierte Region am Scheideweg“, Januar 2007
- Hans J. Gießmann, „Abrüstung, ade? Orientierungspunkte deutscher Rüstungskontrollpolitik“, Januar 2007
- Wolfgang Hein, „Global Health – ein Politikfeld von unterschätzter Bedeutung“, Februar 2007
- Jürgen Stetten, „Multilaterale Institutionen - neue Allianzen bilden, globale Probleme lösen“, Februar 2007
- Michael Dauderstädt & Christian Kellermann, „Die Risiken der Weltwirtschaft kontrollieren – Deutschlands Rolle“, Februar 2007
- Matthes Buhbe, „Grundzüge einer deutschen Russland-Strategie“, März 2007
- Christos Katsioulis & Gero Maaß, „Europäische Integration – Zukunftsperspektiven als Sicherheits- und Wohlfahrtsunion“, März 2007
- Michèle Auga, „Krisen und Kriege in der entgrenzten Welt – Anforderungen an eine deutsche Friedenspolitik“, März 2007
- Richard Mörbel & Sönke Schmidt, „Verhütung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität – Handlungsperspektiven aus deutscher und europäischer Sicht“, April 2007
- Erfried Adam, „Menschenrechte und internationale Sozialpolitik – Grenzen der Anarchie der Macht“, April 2007
- Wolf Grabendorff, „Lateinamerika – Viel Demokratie, wenig Staat und kaum sozialer Fortschritt“, April 2007
- Ernst Hillebrand, „Zu viele oder zu wenige? – Demographische Entwicklung und internationale Migration“, April 2007
- Thomas Meyer, „Religion und Politik – ein neu belebtes Spannungsfeld“, April 2007
- Ulrich Golaszinski, „Subsahara-Afrika – die Wiederentdeckung eines Kontinents“, Mai 2007
- Stefanie Flechtner, „In neuer Mission – Auslandseinsätze und die deutsche Sicherheitspolitik“, Mai 2007

- China
- Demokratieförderung
- Energiesicherheit
- Indien
- Klima
- Postkommunismus
- Südostasien
- Terrorismus
- Transatlantisches Verhältnis

