

A decorative background consisting of a grid of grey dots of varying sizes, with several dots highlighted in red. The dots are arranged in a pattern that roughly outlines a world map.

Die deutsche Sicherheitspolitik braucht mehr Strategiefähigkeit

ARBEITSKREIS INTERNATIONALE SICHERHEITSPOLITIK

Januar 2014

- Der deutschen Positionierung in den multilateralen Foren von UN, NATO und EU fehlt es notorisch an strategischer Orientierung, konzeptioneller Ausrichtung und Gestaltungswillen. Die deutsche Sicherheitspolitik bewegt sich zwar im Geleitzug der internationalen Gemeinschaft, fährt aber faktisch ohne eigenen Gestaltungsanspruch, was dem politischen Gewicht Deutschlands und den Erwartungen der Partner nicht mehr entspricht. Die deutsche Formel der »Kultur der Zurückhaltung« ist ein Motto, das Strategiefähigkeit nicht ersetzen kann.
- Werte und nationale Interessen sind in der Sicherheitspolitik zwei Seiten derselben Medaille und sollten nicht als entgegengesetzt und widersprüchlich wahrgenommen werden. Weder rein idealistisch-wertorientierte Einsätze ohne Berücksichtigung des nationalen Interesses noch rein national interessengeleitete Einsätze ohne Berücksichtigung unserer Wertvorstellungen sind angemessen. Eine offene, ehrliche und kritische Debatte, bei der geostrategische und ökonomische Interessen im Kontext unserer Wertvorstellungen diskutiert werden, ist daher in jedem Einzelfall notwendig.
- Solide Legalität und Legitimität militärischer Interventionen bleiben für Deutschland notwendige Bedingungen für militärische Einsätze. Der deutsche Parlamentsvorbehalt für die Mandatierung bewaffneter militärischer Einsätze stärkt die Legitimität und sollte nicht durch Flexibilisierungen aufgeweicht werden.
- Die neue Bundesregierung sollte die in der Neupositionierung der USA liegende Chance für eine vorsichtigeren und erfolgversprechenderen multilateralen Interventionsstrategie zügig ergreifen. Dazu ist es dringend erforderlich, strategiefähiger zu werden und einen offenen gesellschaftlichen Diskurs zur Neuausrichtung der Sicherheitspolitik zu führen. Einige Elemente einer solchermaßen neu gestalteten Sicherheitspolitik werden im Folgenden skizziert.



Inhalt

- I. Einführung: Eine Kultur der Zurückhaltung kann Strategiefähigkeit nicht ersetzen 2**
- II. Elemente einer neuen strategischen Tiefe der deutschen Sicherheitspolitik 4**
- III. Ausblick 12**

I. Einführung: Eine Kultur der Zurückhaltung kann Strategiefähigkeit nicht ersetzen

Seit dem Ende des Kalten Krieges haben Staaten im Namen der internationalen Gemeinschaft in unterschiedlichen Koalitionen versucht, mit militärischen Mitteln in regionale Krisen und Konflikte einzugreifen. Eine Mischung aus geostrategischen Interessen und humanitären Erwägungen war dafür maßgeblich. Somalia, Bosnien, Kosovo, Afghanistan, Irak, Libyen und Mali repräsentieren neben zahlreichen UN-geführten Friedensmissionen eine Kette von militärischen Interventionen mit eher geringem Erfolg: Die politischen und militärischen Ergebnisse dieser Operationen stehen in einem ungünstigen Verhältnis zu dem, was zu Beginn der Operationen angestrebt und an Ressourcen eingebracht wurde. Diese schwache Erfolgsbilanz dürfte im Kern darauf zurückzuführen sein, dass es offenbar nicht gelungen ist, Konflikte in ihrer ganzen Komplexität hinreichend zu durchdringen, zu verstehen und einen zivil-militärischen Interventionsmodus¹ zu finden, der dieser Komplexität gerecht wird und verhindert, dass Interventionen selbst zum Teil des Problems werden.

Die Komplexität und Intensität vieler Konflikte im 21. Jahrhundert zeigt sich beispielhaft in dem facettenreichen Krieg in und um Syrien. Verschiedene politische und militärische Dimensionen überlagern und beeinflussen einander in Wirkungsketten, die schwer kalkulierbar sind. So findet in Syrien gleichzeitig ein Bürger- und ein transnationaler (Stellvertreter-)Krieg statt, in den sowohl regionale (Iran, Saudi Arabien, Katar, Türkei) als auch die globalen Mächte USA und Russland zumindest indirekt durch Waffenlieferungen und logistische Unterstützungsleistungen für Konfliktparteien eingreifen. Die Kalküle der globalen Akteure werden durch einen weiteren Hintergrundfaktor, nämlich den Dauerkonflikt um das iranische Nuklearprogramm, mitbestimmt. Es handelt sich bei diesem Konflikt zudem um einen Religions- bzw. Konfessionskrieg innerhalb des Islam, in den auch sehr unterschiedlich orientierte islamistische Gruppen einschließlich Terrorgruppen involviert sind. Der Syrien-Konflikt spiegelt insgesamt ein eng verwobenes Knäuel an Interessen und Triebkräften in der ohnehin chronisch instabilen Nah-Ost-Region wider; dieses seit Jahrzehnten

1. In diesem Papier werden Interventionen immer als politische Interventionen begriffen, welche mit zivilen und/oder militärischen Mitteln durchgeführt werden können. In diesem Sinne ist auch eine militärische Intervention immer politisch, d. h. sie muss politisch entschieden und verantwortet werden.

ten durch den Dauerkonflikt zwischen Israel und den Palästinensern geprägten Raumes, der zudem ein Gravitationszentrum der Energieversorgungssicherheit des Westens ist. Jede Intervention in eine solche Gemengelage hinein ist in ihren tatsächlichen Konsequenzen nur schwer kalkulierbar, insbesondere dann, wenn sie (auch) mit militärischen Mitteln erfolgt.

Angesichts der Interventionserfahrungen nach dem Kalten Krieg scheint ein Wendepunkt erreicht. Ein »weiter so« ist nicht ratsam. Sicherheitspolitische Risiken und Bedrohungen entwickeln sich dynamisch weiter. Niemand kann vorhersehen, wann in den multilateralen Foren von UN, NATO und EU die nächste politische Entscheidung für oder gegen eine militärische Intervention ansteht. Sicher ist allerdings, dass sie früher oder später anfallen wird. Die Entwicklung einer Strategiefähigkeit und ein offener gesellschaftlicher Diskurs zur Neuausrichtung der Sicherheitspolitik sind daher dringend erforderlich. Einige Grundlinien einer solchermaßen neu gestalteten Sicherheitspolitik wollen wir im Folgenden skizzieren.

Die amerikanische Sicherheitsstrategie befindet sich in einem Wandlungsprozess: stärkere Hinwendung nach Asien und größere Vorsicht bei militärischen Interventionen, auch in der europäischen Peripherie

In den Vereinigten Staaten ist eine neue sicherheitspolitische Orientierung unverkennbar.² Nach den Kriegseinsätzen im Irak und in Afghanistan, deren geringe Erfolge mit hohen Verlusten unter den eingesetzten Soldaten und der Zivilbevölkerung im Einsatzgebiet einhergingen, ist innerhalb der Obama-Administration eine geringe Neigung feststellbar, neue größere militärische Risiken einzugehen.³ Dazu trägt auch bei, dass der amerikanischen Regierung der internationale Vertrauensverlust bewusst geworden ist, den sie durch militärische Interventionen wie beispielsweise im Irak und teilweise auch in Afghanistan erfahren musste. Eine so genannte »Weltpolizistenrolle« lehnt Präsident Obama ausdrück-

2. Der Arbeitskreis Internationale Sicherheitspolitik hat diese Entwicklung in einem früheren Papier analysiert. Siehe Friedrich Ebert Stiftung, Internationale Politikanalyse: »Presence with a Purpose« – Die Neuausrichtung der US-Sicherheitspolitik, der Aufstieg Chinas und die Auswirkungen auf die Rolle der USA in Europa, Berlin September 2012.

3. »For the United States, these new circumstances have also meant shifting away from a perpetual war footing«. Remarks by President Obama in his address to the United Nations General Assembly. September 24, 2013. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/09/24/remarks-president-obama-address-united-nations-general-assembly>.

lich ab. Zudem dürfte die geostrategische Schwerpunktverlagerung der amerikanischen Sicherheitspolitik in den asiatischen Raum dazu beitragen, dass die Schwelle für ein umfassendes militärisches Engagement zum Beispiel mit Einsatz von Landstreitkräften in der europäischen Peripherie angehoben wird, beziehungsweise dass militärische Interventionen nur noch selektiv zu erwarten sind. Sie werden primär dann eine Option sein, wenn vitale US-Interessen auf dem Spiel stehen. Die zunächst zögerliche Haltung der USA im Syrien-Konflikt – ihre späte Bereitschaft, das Assad-Regime mit begrenzten Schlägen vor weiteren Chemiewaffeneinsätzen abzuschrecken und vor allem eine Niederlage der Assad Opposition zu verhindern – unterstreicht diese Einschätzung. Die auch in den USA über den Tag hinaus andauernde Finanz- und Schuldenkrise wird militärische Interventionen weiter erschweren.

Diese neue amerikanische Zurückhaltung ist allerdings nicht mit der seit Jahren von der Bundesregierung verwendeten Formel von der »Kultur der Zurückhaltung« zu verwechseln, welche eher eine fundamentale Skepsis gegenüber militärischen Interventionen reflektiert. Ein politischer Wille für militärische Interventionen mit deutscher Beteiligung kann in Deutschland nach wie vor weit schwerer generiert werden, als dies in den USA oder auch in Frankreich und Großbritannien der Fall ist. Die amerikanische Zurückhaltung dagegen dürfte vielmehr strategisch, das heißt an der situationsbezogenen, kritischen Prüfung der Fragen orientiert sein, ob militärische Interventionen machbar, Erfolg versprechend und vor dem Hintergrund vitaler amerikanischer Interessen unabwendbar sind. Diese neue Haltung herrscht erkennbar auch im Pentagon und in der dortigen militärischen Führungsspitze vor. Die Obama-Administration hat sich allerdings deklaratorisch keineswegs von Werten und humanitären Überlegungen bei Interventionsentscheidungen verabschiedet. Sie dürfte bei massiven Menschenrechtsverletzungen beziehungsweise bei Massentötungen oder auch nach dem Einsatz von Massenvernichtungswaffen wie in Syrien weiterhin bereit sein, zumindest mit begrenzten Schlägen einzugreifen.⁴ Die Massenmorde in Ruanda und Srebrenica in den 1990er-Jahren, bei denen die USA und die internationale Gemeinschaft nicht eingegriffen haben, bleiben in diesem Zusammenhang ein politisches Trauma, das nachwirkt.

4. »I have made it clear that even when America's core interests are not directly threatened, we stand ready to do our part to prevent mass atrocities and protect basic human rights.« Ebd.

Die deutsche Positionierung in den internationalen Foren bedarf größerer strategischer Tiefe⁵: Eine »Kultur der Zurückhaltung« kann Strategiefähigkeit nicht ersetzen

Der deutschen Positionierung in den multilateralen Foren von UN, NATO und EU fehlt es notorisch an strategischer Tiefe, konzeptioneller Ausrichtung und Gestaltungswillen. Die deutsche Sicherheitspolitik bewegt sich zwar im Geleitzug der internationalen Gemeinschaft, fährt aber faktisch ohne eigenen Gestaltungsanspruch, was der deutschen Wirtschaftskraft, dem geopolitischen Gewicht Deutschlands und den Erwartungen der Partner nicht mehr entspricht. Die bereits zitierte deutsche Formel der »Kultur der Zurückhaltung« ist durch eine grundsätzliche außenpolitische Sensibilität gegenüber Interventionen beziehungsweise eine Neigung zum *opting out* charakterisiert. Die Formel ist allerdings bestenfalls ein Motto, das Strategiefähigkeit nicht ersetzen kann.

Die Notwendigkeit einer konzeptionellen Neuorientierung wird durch die sich dynamisch entwickelnden Sicherheitsrisiken für Europa unterstrichen. Geografisch liegen die größten Risiken in der südlichen und südöstlichen Peripherie Europas, von Nordafrika über den Nahen und Mittleren Osten bis in die zentralasiatische Region. Die immer wieder genannten Bedrohungselemente wie die Proliferation von Massenvernichtungswaffen und modernen konventionellen Waffen, regionale Kriege, Cyber-Attacken, Klimawandel, kriminelles Handeln großer nichtstaatlicher Akteure, Ressourcen- und Nahrungsmittelknappheit sowie Blockaden wichtiger Seehandelswege spiegeln lediglich Trends in Einzelbereichen wieder. Es ist üblich geworden, diese Trends aufzuzählen, dies reicht jedoch für ein tieferes Verständnis künftiger Krisen und Konflikte nicht aus. Konkrete Risikoszenarien entwickeln sich erst aus einer spezifischen Kombination von Trends und Konflikttreibern. Vor allem die Szenariotechnik, bei der das mögliche Zusammenspiel der verschiedenen Trends und deren Aufschaukeln hypothetisch durchgespielt werden, kann das Verständnis für künftige

5. Der Begriff »Strategische Tiefe« wird hier im allgemeinen Sinn benutzt und bezieht sich auf einen systematischen Prozess, in dem politische Ziele sowie Wege, Mittel und Ressourcen zur Umsetzung dieser Ziele erfolgsorientiert aufeinander bezogen werden. Der Begriff wurde vom damaligen SPD-Fraktionsvorsitzenden Frank-Walter Steinmeier anlässlich der von SPD und Bundeswehrverband gemeinsam organisierten 9. Petersberger Gespräche am 09.03.2013 in die Debatte eingeführt. Der Begriff steht in keinerlei Zusammenhang mit der vom türkischen Außenminister Ahmet Davutoglu im Jahre 2011 vorgestellten Doktrin der neuen Außenpolitik der Türkei als führender Regionalmacht, in der Begriff der »Strategischen Tiefe« als Motto verwendet wird.



Krisen und Konflikte und deren Bewältigung fördern. Es kommt besonders darauf an, im Krisenverlauf potenzielle Umkipppunkte (so genannte *tipping points*) zu identifizieren, an denen die Geschehnisse in Gewalt umschlagen und außer Kontrolle geraten können. Eine dahingehende Analyse des Syrien-Konflikts, seiner Entstehungsbedingungen und Dynamiken könnte in diesem Zusammenhang wertvolle Erkenntnisse liefern.

II. Elemente einer neuen strategischen Tiefe der deutschen Sicherheitspolitik

Vorschläge für einen neuen strategischen Kompass

Entscheidende Verbesserungen in der multinationalen Kooperation, zum Beispiel durch das weitere Vorantreiben von *smart defense* und Streitkräfteintegration sind notwendig, aber nicht hinreichend. Es ist darüber hinaus erforderlich, neue Interventionsstrategien zu entwickeln und die Erwartungen an zivile und militärische Engagements den neuen Bedingungen anzupassen.

Das heißt zunächst einmal, dass die bereits umrissenen Interventionserfahrungen der letzten zehn bis zwanzig Jahre auch auf der politisch-strategischen Ebene vorbehaltlos aufgearbeitet werden müssen. Dies ist bisher weitgehend versäumt worden, weil es Regierungen im Allgemeinen schwerfällt, eigene Fehler und Versäumnisse einzugestehen. Die Entscheidung für bewaffnete Interventionen ist nicht nur eine Frage der institutionellen, sondern auch der persönlichen Verantwortung. Dementsprechend sollte eine Aufarbeitung von den Personen und Institutionen durchgeführt werden, die für die Mandatierung bewaffneter Einsätze Verantwortung übernommen haben. Diese sind im nationalen Bereich insbesondere Bundeskanzler, Außen- und Verteidigungsminister mit der militärischen Führungsspitze, sowie die Abgeordneten des Deutschen Bundestages, vor allem die Parlamentarier im Auswärtigen Ausschuss und Verteidigungsausschuss.

Sowohl UN als auch NATO und EU benötigen eine konstruktive sicherheitspolitische »Fehlerkultur«: Fehler und Versäumnisse müssen mit Blick auf mögliche künftige Engagements gemeinsam und offen erörtert werden. Deutschland sollte diesen *lessons learned*-Prozess in den multilateralen Organisationen, insbesondere in der NATO und in der EU anstoßen, für eine vorbehaltlose Aufarbei-

tung der Fehler in der Vergangenheit (insbesondere bei ISAF in Afghanistan) eintreten und dazu eigene Analysen in die Debatte einbringen.

Vor allem aber – und im Hinblick auf künftige mögliche Kriseninterventionen – erfordern die neuen Rahmenbedingungen von Deutschland wie von seinen europäischen Partnern:

- strategische Tiefe und Konzentration der knappen Kräfte und Ressourcen auf diejenigen Krisen und Konflikte, von denen die größten Gefahren für Europa ausgehen;
- in jedem Einzelfall eine besonnene Abwägung zwischen den nationalen Interessen, multilateralen Erwartungen und eigenen Handlungsmöglichkeiten einerseits sowie den eigenen politisch-moralischen Wertvorstellungen andererseits;
- souveräne Sicherheitspolitik: für jeden Einzelfall die Entwicklung eines differenzierten nationalen Standpunkts als Grundlage für die multilaterale Abstimmung;
- eine solide Legalität, Legitimität und gesellschaftliche Akzeptanz bei militärischen Interventionen;
- strategische Früherkennung und präventives Engagement, konzentriert auf diejenigen Bedrohungen und Konflikte, von denen die größten Gefahren für Deutschland und Europa ausgehen;
- einen grundsätzlichen Strategiewechsel von der bisherigen strategischen Ambition der direkten zivil-militärischen Intervention in Krisen- und Konfliktstaaten hin zu einer grundsätzlich defensiven Strategie der flexiblen Gefahren-Eindämmung.

Die deutsche Sicherheitspolitik sollte mehr strategische Tiefe in der Analyse, Entscheidung, Planung und Durchführung von Interventionen entwickeln

Der politische Wille zur Strategiefähigkeit ist in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik – wie bereits angedeutet – nach wie vor unterentwickelt: Im Vorfeld von NATO-, EU- und UN-Operationen standen in deutschen Regierungs- und Parlamentsdebatten stets die Möglichkeiten und Modalitäten einer deutschen Beteiligung im

Vordergrund und weniger substanzielle Beiträge zur Strategiebildung für die gesamte multinationale Operation. In der öffentlichen Debatte dominieren bei der Bewertung von Konflikten die humanitären und moralischen Argumente, vor allem dann, wenn es um eine deutsche Beteiligung an Interventionen geht. Die Bezugnahme auf nationale Interessensabwägungen insbesondere ökonomischer Art gilt in weiten Teilen des Politik- und Medienbetriebs als politisch unkorrekt und moralisch fragwürdig. Richtig ist, dass Deutschland auch vor dem Hintergrund der im Grundgesetz verankerten Werte verpflichtet ist, einen Beitrag zum weltweiten Frieden zu leisten und Menschenrechtsverletzungen entgegenzutreten. Angesichts der Verwundbarkeit Deutschlands und der Tatsache, dass das Wohlergehen der deutschen Bürgerinnen und Bürger in einem erheblichen Maß von einem sicheren und freien Welthandel und dem Zugang zu Rohstoffen abhängt, greift eine ausschließliche Konzentration auf moralische Kategorien aber zu kurz.

Sicherheitspolitische, strategiegeleitete Entscheidungen kommen andererseits auch unter Legitimationsgesichtspunkten nicht ohne gesellschaftliche Akzeptanz aus. Leider ist es in Deutschland nach dem Kalten Krieg trotz mancher Versuche bisher nicht gelungen, eine breitere Öffentlichkeit für sicherheitspolitische Themen zu interessieren. Diese anzustoßen, bleibt eine wichtige Herausforderung und Verantwortung für Politik, Medien und gesellschaftliche Gruppen wie zum Beispiel Kirchen und Verbände. Solche öffentlichen Diskussionen werden im demokratischen System mit kritischen Medien ergebnisoffen verlaufen: Wer glaubt, sicherheitspolitische Debatten missbrauchen zu können, um einseitig bestimmte sicherheitspolitische Narrative und Ziele zu befördern, könnte einem Irrtum unterliegen.

Es muss konstatiert werden, dass eine politische und militärische Strategiebildung im äußerst komplexen Sicherheitsumfeld mit schwer kalkulierbaren Parametern immer schwieriger wird. Dies gilt sowohl für die Generierung einer umfassenden politischen Krisenstrategie als auch für die darin einzubettende militärische Teilstrategie. Die beschriebenen Interventionserfahrungen der vergangenen beiden Jahrzehnte zeigen, wie schwierig es ist, Konfliktlagen in allen wesentlichen Elementen zu erfassen und zu verstehen und Interventionen so anzusetzen, dass angestrebte Ziele erreicht oder zumindest mehr intendierte als unintendierte Effekte erzielt werden. Aus dieser Herausforderung ist, in der Bundesregierung

wie in der NATO, die Neigung entstanden, abstrakte Ziele zu setzen, auf kurze Sicht zu planen und einer Versuch-und-Irrtum-Methode zu folgen; quasi mit einer langen Stange im Nebel der Ungewissheit herumzustochern, bis man die nächste Weggabelung im Geschehensablauf erreicht hat. Diese vorwärts und/oder seitwärts stolpernde Methode, die im Afghanistan-Konflikt jahrelang vorherrschte, ist jedoch kein Ausweg aus dem Strategiedilemma: Strategie auf Sicht ist keine Strategie. Inkrementelles Vorgehen beziehungsweise ein Vorgehen nach dem Versuch-und-Irrtum-Prinzip deuten in der Regel auf kurzfristiges Denken und das Fehlen einer zielführenden Strategie hin – und bergen die Gefahr, in den Strudel einer ungewollten Konfliktodynamik (*mission creep*) hineingezogen zu werden: Ein Agieren ohne eine an klaren Zielen orientierte Strategie führt am Ende meist zu Handlungszwängen und Verstrickungen, die leicht von den ursprünglichen Intentionen abweichen.

Die politischen und strategischen Ziele einer möglichen Intervention dürfen daher nicht im Abstrakten bleiben. Sie müssen konkret, nachvollziehbar und mit hinreichender Wahrscheinlichkeit umsetzbar sein. Zielformulierungen wie zum Beispiel eine »selbsttragende politische Stabilität« reichen nicht aus und müssen so weit konkretisiert werden, dass auch Zwischenziele identifiziert und überprüft werden können. Bei der Formulierung und Begründung dieser Ziele sollten die echten Beweggründe, insbesondere die nationalen Interessen, zum Ausdruck gebracht werden. Es geht darum, für Regierung und Parlament sowie für die Öffentlichkeit und Medien eine überzeugende Begründung für eine geplante Intervention zu generieren. Dabei ist in besonderem Maße politische Führung gefragt.

Das Primat der Politik gegenüber der militärischen Führung muss in allen Phasen gewährleistet werden. Dies bedeutet, dass noch vor der Erarbeitung militärischer Optionen eindeutige politische Zielvorgaben und Rahmenvorgaben gegenüber der militärischen Führung gemacht werden. Politik darf sich weder im nationalen Bereich noch multilateral in UN, NATO und EU darauf beschränken, die militärischen Kommandobehörden mit der Erarbeitung von Handlungsoptionen zu beauftragen, ohne klare Zielvorgaben und Auflagen vorzugeben.

Die politische Zielbestimmung muss auf einer profunden und umfassenden Lageanalyse aufbauen, welche die Komplexität der Zusammenhänge so weit wie möglich

durchdringt. Die größten politischen und militärischen Fehler werden meist am Anfang, das heißt schon in der Planungsphase gemacht. Bei den wie beschrieben meist hochkomplexen Erscheinungsformen der Konflikte – und der Fülle von (selten neutralen) Expertenmeinungen, Bewertungen und medialen Äußerungen – gilt es, den springenden Punkt einer Krise beziehungsweise des Interessenkonfliktes zu erkennen. Hierzu gehört eine sorgfältige Akteursanalyse, aus der das Wissen hervorgehen muss, was die potenziellen Gegner wollen, welche Realitätswahrnehmung sie haben, welche Ideologien und welche Emotionen wie etwa Hass und Todesverachtung ihr Verhalten steuern, kurz, welche psychologischen Muster ihr Verhalten und Gegenhandeln bestimmen. Nur so kann sichergestellt werden, dass das Wesen eines Konflikts hinreichend verstanden und qualifizierte Entscheidungen gefällt werden. In diesem Zusammenhang sollte überprüft werden, wie die Vernetzung der Analysekapazitäten der im Bundessicherheitsrat vertretenen Ressorts ausgebaut und durch kompetente externe Expertise verstärkt werden kann.

Es sollte zudem berücksichtigt werden, dass nahezu alle sogenannten innerstaatlichen Konflikte beziehungsweise Bürgerkriege in Wirklichkeit transnationale Kriege sind. Regionale und global agierende Mächte nehmen zum Beispiel durch Waffenlieferungen offen oder verdeckt Einfluss («Stellvertreterkriege»). Mitunter gehören auch eigene Bündnispartner zu den externen Akteuren. Die tatsächlichen Machtstrukturen und handlungsleitenden politischen Interessen der Konfliktparteien und der von außen Einfluss nehmenden Mächte müssen erkannt, benannt, berücksichtigt und mit den eigenen Interessen und Wertvorstellungen abgeglichen werden. In der nationalen und internationalen politischen Debatte im Vorfeld einer Intervention gilt es stets, die realen Motive und miteinander verwobenen humanitären und geostrategischen Beweggründe und Argumentationsebenen der verschiedenen Akteure in all ihrer Wandelbarkeit zu erkennen und auch in den multilateralen Verhandlungen zu thematisieren. Auch hier liefert der Syrien-Konflikt viel Anschauungsmaterial.

Strategische Tiefe erfordert zudem, dass vor und während eines Engagements das Agieren und Reagieren von Konfliktparteien antizipiert wird und die Folgen des eigenen Handelns oder auch des möglichen eigenen Scheiterns laufend abgeschätzt werden. Dabei sollten bereits in der Planung relevante »advocatus diaboli«-Fragen

offen gestellt und beantwortet werden: zum Beispiel, welche Auswirkungen eine militärische Intervention auf die unterschiedlichen Akteure in einer Konfliktregion haben wird, und wie man ungewollte Eskalationsrisiken eindämmen kann. Hierbei kann die Bildung von *red teams*, die gegnerisches Handeln untersuchen und in die Planung »einspielen«, nützlich sein. Die sorgfältige Bewertung gegnerischer Handlungsoptionen und deren Rückkopplung auf die eigene Planung ist ein Schlüssel zum Erfolg jeder Operation, sei es zivil oder militärisch.

Die UN, NATO, EU oder ad hoc Koalitionen sollten sich nur zu militärischen Einsätzen entschließen, wenn der politische Wille zur Eskalationskontrolle gesichert ist beziehungsweise wenn zumindest die militärischen Mittel und Ressourcen ausreichen, um Gegner nachhaltig in ihre Schranken zu weisen und zivilen Kräften die Chance einzuräumen, sich zu entfalten. Dies verlangt eine realistische Zuordnung der Fähigkeiten, Kräfte, Mittel und Ressourcen zu den formulierten Zielen. Die Quantität der Kräfte und Mittel bleibt bedeutsam und kann nicht durch noch so smarte technologiegestützte Ansätze ersetzt werden. Sowohl bei zivilen als auch bei militärischen Interventionen ist meist nur das Prinzip der *overwhelming force* («nicht kleckern, sondern klotzen») effektiv. Dies sollte auch für die taktische Einsatzplanung einschließlich der Stärke und Bewaffnung der eingesetzten Truppenteile gelten, um jederzeit eine klare lokale Überlegenheit, etwa gegen örtlich starke Rebellengruppierungen, herstellen zu können.

Diese Forderung steht allerdings in einem Spannungsverhältnis mit der Begrenztheit der einsetzbaren Mittel und Kräfte und der verfügbaren finanziellen Ressourcen für die Streitkräfteentwicklung. Der Fähigkeitsentwicklung der Streitkräfte werden nicht nur in Deutschland immer engere finanzielle Grenzen gesetzt – eine politische Entscheidung, mit der Streitkräfteplaner leben und arbeiten müssen. Die deutsche Debatte über »Breite vor Tiefe« bei der Neuausrichtung der Bundeswehr zeigt, dass eine ehrliche, öffentliche Diskussion darüber notwendig ist, was Streitkräfte unter den gegebenen Strukturentscheidungen leisten und was sie nicht leisten können. Hohle Ambitionen für Einsatz- und Interventionsmöglichkeiten müssen vermieden werden. Dies gilt analog für die besonders wichtigen zivilen Fähigkeiten, zum Beispiel im Bereich der Polizei, der Justiz und der Entwicklungszusammenarbeit. Aus der Begrenzung der Mittel resultiert die Notwendigkeit der Konzentration auf wenige, un-

abwendbar notwendige und gut begründbare Interventionen.

Strategische Tiefe bedarf zudem von Beginn an der Verzahnung der zivilen Planung mit der militärischen Operationsplanung. Die dafür notwendige Kultur des Zusammenwirkens ist trotz vieler Bemühungen erst in Ansätzen realisiert. In diesem Zusammenhang sollte die zivil-militärische Zusammenarbeit in Afghanistan sowohl im deutschen als auch im internationalen Kontext ausgewertet werden. Der oft gebrauchte deutsche Begriff der »Vernetzung« geht zwar in die richtige Richtung, ist aber zu abstrakt und bedarf der Konkretisierung und der tatsächlichen Umsetzung in der Praxis. Als Ziel sollte gelten, dass alle zivilen und militärischen Prozesse funktional aufeinander bezogen sind und synergetisch wirken. Es geht um gemeinsame Zweckbestimmung und Synergie (*unity of purpose and effort*) unter dem funktionalen Primat des Politisch-Zivilen. Es bedarf eines glaubwürdigen politischen Interventionskonzepts aus einem Guss, in das zivile Maßnahmen und ein militärischer Operationsplan einzubetten sind – und nicht umgekehrt.

Auch in Zukunft dürfte Friedenskonsolidierung (*Peacebuilding*) nach Beendigung bewaffneter Konflikte zu den vorrangigen Aufgaben im zivil-militärischen Bereich gehören. Dies bleibt eine Herausforderung, weil bei den verschiedenen Akteuren nach wie vor entgegengesetzte Kulturen und Haltungen aufeinandertreffen. Dies resultiert auch aus der Tatsache, dass ziviler Wiederaufbau beziehungsweise Entwicklungszusammenarbeit und militärische Absicherung sehr unterschiedlichen Denkprozessen folgen. Sie können manchmal inkompatibel erscheinen, vor allem, wenn Friedenskonsolidierung und die Bekämpfung bewaffneter aufständischer Gruppen parallel erfolgen müssen. Dies erschwert die Kommunikation beider Seiten und die gemeinsame Ausrichtung auf ein Ziel über das bloße Nebeneinander hinaus. Der zivil-militärische Nexus sollte in Theorie und Praxis aufgearbeitet und konstruktiver gestaltet werden. Es geht um ein gedeihliches wechselseitiges Verständnis und die Akzeptanz der jeweiligen Andersartigkeit sowie um die Erarbeitung von praxistauglichen Maximen und Verfahren der Zusammenarbeit. Wenn sich militärische Führung auf allen Ebenen und leitendes Personal in den zivilen Organisationen als Verantwortungsgemeinschaft im Einsatz begreifen, können auch Wege zu einem gemeinsamen Ziel entwickelt werden.

Eine verzahnte zivil-militärische Planung aus einem Guss ist kein Selbstläufer, sondern erfordert eine effektive Prozesssteuerung innerhalb der Bundesregierung, insbesondere zwischen den Ressorts im Bundessicherheitsrat. Dies wird nur gelingen, wenn Bundeskanzler und Ressortminister sich persönlich engagieren und gemeinsame Vorgaben machen. Der Bundessicherheitsrat könnte dabei eine stärkere und systematischere Koordinierungsrolle übernehmen, in der das Auswärtige Amt als entscheidender Impulsgeber agieren sollte. In einem weiteren Schritt sollte eine Verzahnung mit den Planungsprozessen in NATO, EU oder UN erfolgen. Es ist zweckmäßig, relevante Nichtregierungsorganisationen frühzeitig in Analysen und Planungen einzubinden und ihnen eine Stimme zu geben.

Strategische Tiefe verlangt, dass der politischen Leitung (Bundeskanzler, zuständige Ressort-Minister) und den Bundestagsabgeordneten bewusst ist, dass ihre Entscheidungen nicht abstrakter Natur sind, sondern dass sie konkrete persönliche Verantwortung für ihre Entscheidungen und politischen Vorgaben tragen. Die mit der Umsetzung beauftragten zivilen und militärischen Führer im Feld tragen entsprechend persönliche Verantwortung für die Umsetzung der politischen Ziele und Vorgaben, auch in dem Bewusstsein, dass sich einzelne militärische Entscheidungen unmittelbar auf die politisch-strategische Ebene auswirken können. Die Akteure auf der politischen und der militärischen Ebene müssen ihr Zusammenwirken als Verantwortungsgemeinschaft mit klarer Rollenverteilung verstehen: Politische Führung darf zu keinem Zeitpunkt eines Einsatzes ihre politische Führungsverantwortung an die militärische Führung delegieren. Dies gilt auch für multinationale Einsätze. Militärische Führung darf nicht versuchen, politische Entscheidungsprozesse über die Beratungsfunktion hinaus aktiv zu gestalten. Militärischer Einsatz bleibt die Fortsetzung der Politik mit Einmischung militärischer Mittel (Clausewitz).

Eine Abwägung zwischen nationalen Interessen und Werten in sicherheitspolitischen Entscheidungsprozessen ist in jedem Einzelfall erforderlich

Werte und nationale Interessen sind in der Sicherheitspolitik zwei Seiten derselben Medaille und sollten nicht als entgegengesetzt und widersprüchlich wahrgenommen werden. Weder rein idealistisch-wertorientierte Einsätze ohne Berücksichtigung des nationalen Interesses

noch rein national interessengeleitete Einsätze ohne Berücksichtigung unserer Wertvorstellungen sind angemessen. Eine offene, ehrliche und kritische Debatte, bei der geostrategische und ökonomische Interessen im Kontext unserer Wertvorstellungen diskutiert werden, ist daher in jedem Einzelfall notwendig. Zu bedenken ist dabei insbesondere, dass auch moralisch begründete Ziele, wie zum Beispiel der Schutz der Zivilbevölkerung, nur mit solider strategischer Planung umgesetzt werden können. Moralischen Ansprüchen in Öffentlichkeit und Medien, die darauf hinauslaufen, »irgendetwas zu tun«, um sich unabhängig von der tatsächlichen Wirkung einer Maßnahme besser fühlen zu können, sollte widerstanden werden. Leichtsinniger politisch-moralischer Optimismus ist ein schlechter Ratgeber und darf ein strategisches Durchdeklinieren der Handlungsoptionen nicht ersetzen. Auch dürfen nationale, insbesondere geostrategische und ökonomische Interessen nicht hinter einem Schleier humanitärer Interventionsbegründungen, zum Beispiel dem Schutz der Zivilbevölkerung, verdeckt werden. Bei der Legitimierung militärischer Interventionen sollten also primär die harten Gründe für Interventionen genannt werden, die auch in den internen Beratungen der Regierungen dominieren. Deklaratorische und operative Sicherheitspolitik sollten weitgehend deckungsgleich sein. Diese Forderung mag aus realpolitischer Perspektive naiv oder blauäugig erscheinen. Sicherheitspolitischen Entscheidern, die in aller Regel einer intelligenten Öffentlichkeit und kritischen Medien gegenüberstehen, muss allerdings bewusst sein, dass eine Diskrepanz zwischen realen und vorgegebenen Motiven zu nachhaltigen Glaubwürdigkeits-, Vertrauens-, und Akzeptanzverlusten führt.

Häufig werden Werte und Interessen in einem unauflösbaren Spannungsverhältnis stehen. Wege aus solchen Dilemmata können am ehesten in einem konsequent verantwortungsethischen Diskurs im hier beschriebenen Sinne gefunden werden, in welchem die potenziellen Folgen einer Intervention oder Nicht-Intervention in jedem Einzelfall offen erörtert werden. Dies gilt sowohl für die nationale Debatte als auch für die Debatte in den multinationalen Foren wie UN, NATO, EU und OSZE.

Deutschland braucht einen eigenen, differenzierten nationalen Standpunkt für die multilaterale Abstimmung und Kooperation

Deutschland braucht eine souveräne Sicherheitspolitik, in der es sich als gestaltender Akteur begreift. Überzeugende eigene Vorstellungen, Ideen und Konzepte für die Bewältigung von Krisen sollten entwickelt und multilateral vertreten werden. Solidarität mit unseren Partnern ist ein wichtiger Faktor, darf aber nicht das eigene deutsche Interesse und einen klaren eigenen Standpunkt ersetzen. Die Bundesrepublik sollte ihre Strategievorstellungen in den internationalen Foren selbstbewusst und qualifiziert vertreten – und, wenn es um mögliche Reaktionen der Partner geht, weniger Lob und Beifall als inhaltlich begründeten Respekt ernten wollen. Wie in allen auf die Erzielung eines Konsenses ausgerichteten Verhandlungssituationen gehören dazu auch Kompromissbereitschaft und die gemeinsame Suche nach intelligenten Lösungen, denen alle Partner zustimmen können. Im Einzelfall können es die Rücksichtnahme auf Partner beziehungsweise das legitime Interesse an der bi- oder multilateralen Partnerschaft erforderlich machen, eine Intervention zu unterstützen, die aus dem Blickwinkel unserer nationalen Interessen und Einschätzungen zwar nicht geboten, aber auch nicht verboten erscheint. In solchen Fällen könnte sich eine Beteiligung auf unterstützende Bereiche wie Logistik, Sanitätswesen oder Ausbildung konzentrieren.

Die Unterschiede in den sicherheitspolitischen und strategischen Kulturen in Europa und den Vereinigten Staaten sind unübersehbar. Kulturunterschiede existieren aber auch innerhalb der EU. Sie sind vor allem im libyschen und syrischen Bürgerkrieg deutlich geworden. Diese Sachlage erfordert eine offen und respektvoll geführte Strategiediskussion mit den Partnern. Innerhalb der EU sollte insbesondere der permanente Austausch zwischen Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Polen verstärkt werden. Die inhaltlich sehr allgemein gehaltene Europäische Sicherheitsstrategie bedarf in diesem Zusammenhang dringend der Weiterentwicklung und Konkretisierung über abstrakte Kompromissformeln hinaus. Erste Vorarbeiten hierzu könnten im Rahmen des Weimarer Dreiecks zwischen Deutschland, Frankreich und Polen erfolgen.

Eine solide Legalität und Legitimität militärischer Interventionen ist unverzichtbar

Solide Legalität und Legitimität militärischer Interventionen bleiben für Deutschland notwendige Bedingungen für militärische Einsätze. Deutschland sollte in Entscheidungsprozessen in UN, NATO und EU stets eine solide rechtliche Basis für militärische Operationen einfordern und nötigenfalls mit gleich denkenden Partnern durchsetzen. Ohne eine solche völker- und verfassungsrechtliche Grundlage sollte sich Deutschland nicht an militärischen Operationen beteiligen. Eine positive, reflektierte Grundstimmung im Parlament und in der Bevölkerung in Bezug auf einen bestimmten militärischen Einsatz, die über wohlwollende Gleichgültigkeit hinausgeht, verschafft diesem darüber hinaus Legitimität.

Legalität für militärische Gewaltmaßnahmen kann außerhalb der individuellen und kollektiven Selbstverteidigung gemäß Artikel 51 der UN-Charta nur der UN-Sicherheitsrat schaffen. Daneben kann unter bestimmten Voraussetzungen gegebenenfalls auch die Bitte eines Staates beziehungsweise dessen legaler Regierung um militärische Unterstützung eine völkerrechtliche Legalität generieren, sofern der UN-Sicherheitsrat sofort über die geplante Operation informiert wird.⁶ In solchen Szenarien ist eine Unterstützung dieser Operation durch eine entsprechende UN-Sicherheitsratsresolution besonders wichtig, um eine Zustimmung der internationalen Gemeinschaft zu sichern. Die bisherige politische Praxis zeigt, dass es immer wieder zu Dilemmata kommt, wie etwa bei den Massentötungen in Ruanda im Jahre 1994 und Srebrenica im Jahre 1996; also zu Situationen, in denen der Sicherheitsrat aufgrund gegensätzlicher nationaler Interessen von ständigen Mitgliedern paralysiert ist. In solchen Ausnahmefällen, in denen ein Eingreifen ethisch geboten ist, kann es erforderlich werden, solide Legalität durch starke Legitimität zu ersetzen. Voraussetzung ist, dass das Nichthandeln des Sicherheitsrates überzeugend und nachvollziehbar als illegitim herausgestellt werden kann. Auch wenn ein solches Nichthandeln zwar formal immer legal ist, da es in der UN-Charta keine Vorschrift gibt, die den Sicherheitsrat zum Handeln zwingt, darf

es dann als illegitim bezeichnet werden, wenn ein Eingreifen bei schwersten Menschenrechtsverbrechen nach allgemeiner Einschätzung dringend geboten ist. Ein solches Vorgehen muss jedoch auf wenige Ausnahmefälle beschränkt bleiben und darf nicht als »humanitäre Intervention« institutionalisiert werden. Denn das in der UN-Charta festgelegte Autorisierungsmonopol des Sicherheitsrates für friedens erzwingende Maßnahmen ist ein überaus hohes Gut für die internationale Ordnung und sollte nicht durch den wiederholten Gebrauch von Ausnahmen ausgehöhlt werden.

In der Debatte um die Mandatierung von militärischen Einsätzen taucht zudem immer wieder der Vorschlag auf, den deutschen Parlamentsvorbehalt zum Beispiel durch die Einrichtung eines für Mandate zuständigen Krisen- und Einsatzausschusses des Bundestages zu flexibilisieren. Dem Parlamentsplenum bliebe dann noch ein Rückrufvorbehalt.⁷ Dahinter verbirgt sich der Versuch, die politische Schwelle für die Mandatierung militärischer Einsätze herunterzusetzen, um den Partnern in UN, NATO und EU bei der Kräftegenerierung für multinationale Einsätze entgegenzukommen. Oft wird dies mit der deutschen Bündnisfähigkeit und Berechenbarkeit begründet, unter anderem auch im Hinblick auf multinationale Streitkräfteelemente (zum Beispiel *smart defense*) und Soldaten, die ständig in verlegbaren Hauptquartieren und Stäben der NATO und in gemeinsamen Aufklärungs- und Führungsstrukturen des Bündnisses, wie zum Beispiel der AWACS-Flotte der NATO, eingesetzt sind. Diese Problematik ist ernst zu nehmen und bedarf der Abwägung in jedem Einzelfall.

Die Flexibilisierungsvorschläge konterkarieren allerdings die Notwendigkeit einer starken politischen und gesellschaftlichen Legitimation militärischer Einsätze. Dies gilt in besonderem Maße für den geschilderten Ausnahmefall eines bewaffneten Einsatzes ohne Sicherheitsratsmandat, bei dem eine sehr klare Plenumsentscheidung des Bundestages absolut notwendig erscheint. Eine Flexibilisierung würde, entschiede das Parlament nicht mehr als Ganzes, die bei bewaffneten Einsätzen zentrale Verantwortungsgemeinschaft von Regierung und Parlament schwächen. Für die in Kriegseinsätze zu entsendenden Soldaten könnte eine unerträgliche Situation eintreten, wenn ihr Einsatz von einer kontroversen parlamenta-

6. So geschehen bei der NATO-Operation *Amber Fox*, deren rechtliche Grundlage durch die schriftliche Bitte des mazedonischen Präsidenten Trajkovski um militärische Präsenz der NATO gegeben war. Der NATO-Rat hat den daraufhin entwickelten Operationsplan am 26. September 2001 gebilligt. Am gleichen Tag erfolgte auch die Billigung des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen durch Resolution Nr. 1371. Siehe auch <http://www.nato.int/fyrom/tff/home.htm>.

7. Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)/German Marshall Fund (GMF): *Neue Macht und Verantwortung – Elemente einer deutschen Außen- und Sicherheitspolitik für eine Welt im Umbruch*, Berlin 2013.

rischen Debatte zu Hause begleitet würde, in der ein Einsatzausschuss entscheidet, weil eine klare Plenumsentscheidung nicht möglich erscheint.

Auch ein Rückrufvorbehalt des Parlamentsplenums kann diese Problematik nicht heilen. Ein solcher Vorbehalt wäre eine sehr unrealistische Option. Sie würde vielfältigen multilateralen Zwängen unterliegen und dürfte eine innenpolitische Kontroverse, die auf dem Rücken der eingesetzten Soldaten ausgetragen würde, geradezu provozieren – ein innen- wie außenpolitischer Albtraum. Wenn eine Kanzlermehrheit plus X im Plenum des Bundestages für die Mandatierung eines bewaffneten Einsatzes nicht erreicht werden kann, sollte die Bundesregierung von einer deutschen Beteiligung absehen. Sie sollte den deutschen Standpunkt in den internationalen Foren überzeugend darlegen und mögliche Spannungen aushalten.

Diese deutsche Debatte um eine Flexibilisierung des Parlamentsvorbehalts spiegelt auch die bereits angesprochene zurückhaltende deutsche Rolle in der politisch-militärischen Strategieentwicklung für Operationen wider. In manchen Diskussionsbeiträgen zum Parlamentsvorbehalt und der deutschen Bündnisfähigkeit entsteht zwischen den Zeilen der Eindruck, als sei Deutschland zwar von NATO-Entscheidungen für Operationen wesentlich betroffen, aber nicht selbst Teil des Entscheidungsprozesses.⁸ Wenn sich die Bundesregierung in der militärpolitischen Strategie- und Konzeptentwicklung des Bündnisses stärker einbringen würde, wären Situationen, in denen Deutschland einem NATO-Einsatz zwar zustimmt, selbst aber nicht teilnehmen will, eher selten. Das Problem der deutschen Bündnisfähigkeit liegt weniger in dem verhaltenen politischen Willen zur Beteiligung an militärischen Operationen als an dem unzureichenden Willen, Entscheidungsprozesse des Bündnisses maßgeblich (mit) zu gestalten.

Strategische Frühwarnung und präventives Engagement müssen verstärkt werden

Jedem zeitgerechten Handeln geht notwendigerweise ein frühzeitiges Erkennen voraus. Es gilt zu berücksichtigen, dass strategische Analyse und nationale Bedro-

hungswahrnehmung und deren Vermittlung nach außen selten objektiv, sondern vielmehr häufig durch nationale Interessen gefärbt sind. Eigene deutsche, intern vernetzte Frühwarnsysteme sind erforderlich, um einerseits Konflikttreiber, andererseits aber auch Vorboten von Bedrohungen und kriegerischen Auseinandersetzungen zu identifizieren und (nachzu)verfolgen. Die Erkenntnisse sollten mit den Frühwarnsystemen unserer Partner-Nationen laufend ausgetauscht und abgestimmt werden. Die verschiedenen nationalen »Erkenntnissysteme«, also zum Beispiel die deutschen Botschaften im Ausland, der Bundesnachrichtendienst, Think Tanks, Stiftungen und akademische Experten, sollten besser miteinander vernetzt und in ein solches Frühwarnungssystem einbezogen werden. In diesem Zusammenhang müsste einem gestärkten und mit nationalen Auslandsvertretungen und Außenministerien enger als bisher kooperierenden Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) eine gewichtigere Rolle zukommen. Für Deutschland bedeutet dies, dass die Friedens- und Sicherheitspolitik noch wesentlich stärker als Kernaufgabe im Auswärtigen Amt verankert werden muss: Dort müssen die Erkenntnisse in engem Zusammenwirken mit dem Verteidigungsministerium zusammenlaufen, und von dort müssen entscheidende Impulse an den Bundessicherheitsrat gehen. Es sollte überprüft werden, ob die derzeitigen Prozesse und Strukturen des Auswärtigen Amtes dafür ausreichend gut geeignet sind.

Auch präventives Engagement wird nur dann wirkungsvoll sein, wenn der Kräfteansatz signifikant ist und alle relevanten Politikbereiche umfasst. Der präventive Einsatz militärischer Mittel bedarf in besonderem Maße der Einbettung in einen zivil-politischen Handlungsrahmen. Vor dem Hintergrund der begrenzten Mittel und Ressourcen sollte präventives Engagement auf diejenigen Bedrohungen und Konflikte konzentriert werden, von denen die größten Gefahren für Deutschland und Europa ausgehen.

Ein möglicher Strategiewechsel: Von direkten militärischen Interventionen zu einer flexiblen Eindämmungsstrategie

Wenn offensive militärische Interventionen wie in Afghanistan und im Irak aus den verschiedensten Gründen ihre politischen Ziele nicht erreichen oder gar kontraproduktiv sind, stellt sich die Frage nach künftigen alternativen Interventionsstrategien jenseits von schierem

8. Vgl. Ekkehard Brose: Parlamentsarmee und Bündnisfähigkeit. Ein Plädoyer für eine begrenzte Reform des Parlamentsbeteiligungsgesetzes, in: SWP-Studie S 18, Berlin September 2013.

Nichthandeln. Zurückhaltung kann im Einzelfall und nach Abwägung durchaus die beste Lösung sein, vor allem, wenn in Dilemma-Situationen die möglichen Folgen von Eingriffen unkalkulierbar erscheinen. Zum anderen liegt aber der Rückgriff auf Eindämmungsstrategien nahe. Elemente von Eindämmungsstrategien sind auch nach dem Kalten Krieg in der amerikanischen Sicherheitspolitik angewandt worden, zum Beispiel gegenüber dem Iran und im Syrien-Konflikt. Eine neue Eindämmungsstrategie bedarf vertiefender Untersuchungen und kann an dieser Stelle nur in groben Zügen skizziert werden: Eindämmung beinhaltet hier nicht das zynische Abwenden von einer Konfliktsituation und deren humanitären Folgen, sondern hat das Ziel, mäßigend auf die Konfliktparteien einzuwirken und deren Auseinandersetzung in gewaltlose Bahnen zu lenken, Konfliktfolgen für Europa abzuwenden und die gefährdete Zivilbevölkerung im Rahmen des Möglichen vor Gewaltexzessen zu schützen.

Eine solche Strategie zur Eindämmung von Gefahren muss umfassend, langfristig und konsequent stabilitätsorientiert angelegt sein sowie durch eine durchsetzungsfähige internationale Diplomatie kommuniziert werden. Dabei muss es sich um eine Gesamtstrategie handeln, die nicht nur deklaratorisch oder rudimentär existiert, sondern realer Kern der politisch-operativen Planung ist. Eindämmung muss im Zuge der Frühwarnung im gesamtpolitischen und ökonomischen Sektor ansetzen und vor allem Regionalmächte mit Interventionsinteressen einbeziehen und davon abhalten, gewaltsame Konflikte in Nachbarstaaten zu schüren. Hierzu gehört ganz wesentlich eine konsequent restriktive und international abgestimmte Rüstungsexportpolitik der führenden Exportnationen. Denn Waffenlieferungen an nach Dominanz strebende Regionalmächte erhöhen in der Regel zumindest mittel- und langfristig das Risiko gewaltsamer innerstaatlicher und zwischenstaatlicher Konflikte. Waffentransfers an Regionalmächte, die ihrerseits mit Geld, der Ausbildung von Kämpfern und Waffenlieferungen in Regionalkonflikte eingreifen, sollten daher strikt abgelehnt werden. Als aktuelle Beispiele können Saudi-Arabien, Katar und die Türkei angeführt werden, die im Syrien-Konflikt die sunnitischen Konfliktparteien mit Waffenlieferungen unterstützen. Dies gilt entsprechend für den Iran auf der schiitischen Seite. Langfristige Stabilität und gut begründetes Vertrauen in die Regierungen von Empfängerländern sollten in diesem Zusammenhang harte Kriterien für Rüstungsexportgenehmigungen werden.

Neben anderen bieten vor allem der Syrien- und der Kongo-Konflikt in ihren Entstehungszusammenhängen und ihrer Stellvertreterfunktion ein vielfältiges Anschauungsmaterial für die begrenzte Erfolgswahrscheinlichkeit von multinationalen Interventionen, wenn externe Eingriffe von regionalen Mächten nicht neutralisiert werden können. In diesem Zusammenhang ist eine grundsätzliche Neuorientierung der großen Mächte hin zu einem Langfristanatz bei der Verfolgung ihrer geostrategischen Interessen unverzichtbar. Sowohl die global als auch die regional agierenden Mächte müssen die offene und verdeckte Unterstützung bestimmter, ihnen jeweils näher stehender Konfliktparteien und bewaffneter Gruppen zugunsten einer längerfristigen Stabilitäts- und Lösungsorientierung zurückstellen. Es gilt, schon im Rahmen der Früherkennung negative Wirkungsketten zu antizipieren, die dazu führen können, dass sich kurzfristige Vorteile durch die Unterstützung bestimmter Konfliktparteien im Laufe der Zeit in das Gegenteil umkehren. Beispiele hierfür sind die amerikanische Unterstützung des Regimes von Saddam Hussein im Krieg gegen den Iran und die amerikanische Unterstützung islamistischer Rebellen gegen die russische Besatzung in Afghanistan in den 80er-Jahren des 20. Jahrhunderts.

Längerfristiges Stabilitätsdenken sollte kurzfristigen politischen Gewinnerwartungen vorgezogen werden. Nullsummendenden in der Außen- und Sicherheitspolitik müsste auch mit Blick auf den UN-Sicherheitsrat durch Interessenausgleich und Kooperation der Großmächte, insbesondere der Vereinigten Staaten und Russland, abgelöst werden. Dies gilt besonders für ökonomische und machtpolitische Schlüsselregionen. Geopolitische und geostrategische Kalküle sind immer impliziter Teil der internationalen Beziehungen, auch wenn sie von den Akteuren meist nicht angesprochen werden. Es kann nicht darum gehen, solche Kalküle rundheraus abzulehnen, sondern darum, sie in ausgleichende und gewaltfreie Bahnen zu lenken. Die deutsche und europäische Außenpolitik könnte sich für einen solchen Politikwechsel stark machen, der auf ein Win-win-Denken und ein tragfähiges Gleichgewicht setzt.

Welche Mittel und Instrumente wären für eine flexible Eindämmungsstrategie erforderlich?

Zunächst sind der internationalen Diplomatie wirkungsvolle Druckmittel an die Hand zu geben, um sie durchsetzungsfähig zu machen. Maßnahmen des

UN-Sicherheitsrates gemäß Kapitel VII der UN-Charta und die Bereitschaft von Staaten oder Sicherheitsorganisationen wie der NATO sind dafür unerlässlich. In erster Linie sind die in der UN-Charta verankerten Instrumente wie Sanktionen, Embargos und Blockaden wichtige Druckmittel. Intelligente Sanktionen in den Bereichen Finanzen, Energie und Handel sowie gezielte Maßnahmen gegen die verantwortlichen Eliten (zum Beispiel das Einfrieren von Konten und Reisebeschränkungen) könnten verstärkt genutzt werden. Solche indirekten Interventionen gegenüber den Konfliktparteien sollten durch eine politische und wirtschaftliche Stabilisierung der Nachbarstaaten um den Konfliktherd herum begleitet werden, um ein Übergreifen von Gewalt zu verhindern. Hierzu gehört zum Beispiel die Unterstützung dieser Nachbarn bei der Versorgung von Flüchtlingen aus dem Konfliktgebiet. Dazu kann auch, sofern dies ohne eine Verschärfung des Konfliktes möglich ist, die Einrichtung von Schutzzonen und humanitären Korridoren zählen, welche den Schutz und die Versorgung der Menschen im Konfliktgebiet erleichtern und die Anrainerstaaten entlasten.

In einer solchen Eindämmungsstrategie sind ökonomische Maßnahmen zentral. Militärische Aufgaben müssen in diese ökonomischen Maßnahmen eingebettet werden beziehungsweise mit diesen verzahnt werden. Folgende Aufgaben sind dabei für multinationale militärische Kräfte vorstellbar:

- Beiträge zur Stabilisierung und Fähigkeitsentwicklung von Streitkräften in den benachbarten Staaten, insbesondere in den Bereichen Führung, Strategieentwicklung, militärische Ausrüstungs- und Ausbildungsunterstützung sowie Logistik;
- die Durchsetzung von Handelsembargos, insbesondere Waffenembargos zur See, Land und Luft, die vom UN-Sicherheitsrat autorisiert sind;
- das Offenhalten von Handelswegen auf See im geografischen Umfeld des Konfliktes sowie die Abschreckung und Bekämpfung von Piraterie;
- humanitäre Operationen zum Schutz und zur Versorgung von zivilen Opfern, insbesondere von Vertriebenen und Flüchtlingen im Kontext des Prinzips »Responsibility to Protect« der Vereinten Nationen; dies kann auch selektive, zeitlich begrenzte militärische Einsätze im Konfliktgebiet einschließen;

- die Verhinderung des Übergreifens (*spill over*) gewaltsamer Konflikte in die Region durch stabilisierende und im Extremfall verteidigende Einsätze im Grenzgebiet benachbarter Staaten, sofern diese Einsätze von den betroffenen Staaten gewünscht sind;
- die militärische Absicherung von zivilen Maßnahmen der Friedenskonsolidierung im Anschluss an eine nachhaltige Beendigung der bewaffneten Konflikte.

Eine Strategie der flexiblen Eindämmung schließt begrenzte, offensive militärische Einsätze als ultima ratio keineswegs aus, stellt diese aber in einen insgesamt defensiven Rahmen. Das Element der militärischen Abschreckung sollte in diesem Kontext als strategisches Instrument neu in Betracht gezogen werden. So kann die Androhung von gezielten Luftschlägen gegen zentrale militärische Ziele der Konfliktparteien das Verhalten von Regimen beziehungsweise Führungseliten im Sinne der internationalen Gemeinschaft durchaus verändern. Als aktuelles Beispiel sei in diesem Zusammenhang das Einlenken der russischen Regierung und des Assad-Regimes im Oktober 2013 und dessen Zustimmung zur Zerstörung der syrischen Chemiewaffen durch die Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW) nach der Androhung von amerikanischen Luftschlägen angeführt. Die Wirkung von Abschreckungsmaßnahmen steht und fällt allerdings mit der Glaubwürdigkeit der Androhung solcher Maßnahmen, das heißt mit der Bereitschaft, die angedrohten Schläge oder Maßnahmen auch tatsächlich auszuführen, wenn die angestrebte Wirkung nicht eintritt. Dieser Zusammenhang darf in Entscheidungsprozessen nicht vernachlässigt werden. Auch vor diesem Hintergrund benötigen militärische Abschreckungsmaßnahmen eine solide rechtliche Grundlage und sollten durch den UN-Sicherheitsrat autorisiert werden.

III. Ausblick

Die deutsche Sicherheitspolitik bewegt sich seit vielen Jahren in einem Spagat zwischen dem Bedürfnis, ein guter Bündnispartner zu sein, und dem politischen Willen, eine »Kultur der Zurückhaltung« bei multinationalen militärischen Einsätzen zu üben. Eine weitergehende Selbstintegration in multinationale militärische Strukturen, wie zum Beispiel im Rahmen von *smart defense* und dem von Deutschland vorgeschlagenen »Framework-Nations-Concept« ist kaum mit einer grundsätzlichen »Kultur der



Zurückhaltung« gegenüber militärischen Interventionen kompatibel. Der Versuch, diesem Spagat dadurch zu entkommen, dass man sich in UN, NATO und EU einem Konsens für militärische Einsätze zwar nicht verschließt, sich aber gleichzeitig nicht mit der Bundeswehr beteiligt, ist keine Lösung, die dem internationalen Gewicht und der Stellung Deutschlands entspricht. *Opting out* als Ausweg ist auch bündnispolitisch fragwürdig, weil dadurch die bereits erkennbare Entwicklung der NATO-Allianz zu einem Rahmen für die Bildung von Koalitionen der Willigen mit Duldung durch den oder die Nichtwilligen noch verstärkt würde. Deutschland sollte sich stattdessen stärker in die multilateralen Entscheidungsprozesse mit eigenen, überzeugenden Lösungsvorstellungen einbringen. Dies schließt eine fallweise Führungsrolle nicht aus.

Es ist nicht die Intention dieses Papiers, die grundsätzliche deutsche Zurückhaltung lediglich besser zu begründen. Es geht viel mehr darum, vor dem Hintergrund nationaler Interessen und Wertvorstellungen stärker und souveräner Einfluss zu nehmen und dabei vernünftige, unabdingbar notwendige militärische Einsätze im Rahmen eines Erfolg versprechenden politischen Gesamtkonzepts zu unterstützen und dann auch mit signifikanten eigenen

Beiträgen teilzunehmen. Einer solchen grundsätzlichen Neupositionierung kommen jüngste Entwicklungen bei wichtigen Partnern entgegen. So liegt in der neuen, zurückhaltenderen Positionierung der US-Administration eine Chance für einen konstruktiven transatlantischen sicherheitspolitischen Dialog sowie für eine engere deutsch-amerikanische Kooperation im künftigen Krisenmanagement. Nach der Ablehnung einer Luftoperation gegen Syrien durch das britische Unterhaus sind auch in Großbritannien ein Umdenken und eine größere Vorsicht unverkennbar. Die transatlantischen und europäischen sicherheitspolitischen Kulturen scheinen sich ein wenig anzunähern. Die in dieser Konvergenz liegende Chance für eine neue multilaterale Interventionsstrategie sollte von der neuen Bundesregierung zügig ergriffen und durch Initiativen genutzt werden.

Manche in diesem Papier gemachten Vorschläge mögen dem realpolitisch orientierten Leser idealistisch erscheinen. Richtig ist aber auch, dass die geringe Erfolgsbilanz der bisherigen Interventionsstrategien seit dem Ende des Kalten Krieges nur durch neues strategisches Denken beantwortet werden kann – und ein solches wollen wir mit diesem Papier anstoßen.



Über die Autoren

Der Arbeitskreis Internationale Sicherheitspolitik ist ein Forum der Friedrich-Ebert-Stiftung zum 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, Helmut W. Ganser, Ernst Hillebrand, Michael Hofmann, Alexander Kallweit, Anna Maria Kellner, Marius Müller-Hennig, Detlef Puhl, Sammi Sandawi, Jürgen Schnappertz und Oliver Thränert.

Impressum

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

Verantwortlich:
Dr. Ernst Hillebrand, Leiter Internationale Politikanalyse

Tel.: ++49-30-269-35-7745 | Fax: ++49-30-269-35-9248
www.fes.de/ipa

Bestellungen/Kontakt hier:
info.ipa@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

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: Anna Maria Kellner, Anna.Kellner@fes.de, Redaktionsassistentin: Nora Neye, Nora.Neye@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 978-3-86498-782-3