

Das neue Weißbuch - Impulsgeber sicherheitspolitischer Verständigung?

Kaim, Markus; Linnenkamp, Hilmar

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kaim, M., & Linnenkamp, H. (2016). *Das neue Weißbuch - Impulsgeber sicherheitspolitischer Verständigung?* (SWP-Aktuell, 65/2016). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-49202-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Das neue Weißbuch – Impulsgeber sicherheitspolitischer Verständigung?

Markus Kaim / Hilmar Linnenkamp

Sicherheitspolitische Weißbücher erfüllen mehrere Funktionen: Sie informieren den Bundestag und die deutsche Öffentlichkeit, orientieren andere Länder, vor allem Deutschlands wichtigste Partner, über sicherheitspolitische Prioritäten der Bundesregierung und dienen der Kommunikation innerhalb der Bundeswehr. Das Weißbuch 2016, erstes seiner Art seit 2006, steht in dieser Tradition. Die Verfasser suchen Stand und Weg deutscher Sicherheitspolitik neu zu beschreiben, nach Ereignissen und Entwicklungen wie der globalen Finanzkrise, Euro-Turbulenzen, der Aussetzung der Wehrpflicht in Deutschland, den Umbrüchen im Nahen und Mittleren Osten sowie der russischen Annexion der Krim. Öffentlichkeit und Bündnispartner in Nato und EU erfahren recht präzise, was die Bundesregierung sicherheitspolitisch beabsichtigt. Die Konturen der Bundeswehr selbst und ihrer Zukunft bleiben hingegen blass. Der sogenannte Weißbuch-Prozess war auf die Erwartung gegründet, in umfassenden öffentlichen und offenen Diskussionen alle Dimensionen der Verteidigungspolitik zur Sprache bringen zu können. Bei der Fortführung dieses Prozesses kommt es nun darauf an, sicherheitspolitische Erfolge zu bilanzieren, Defizite zu erkennen, Handlungsabsichten zu konkretisieren sowie Vorschläge zu notwendigen Folgearbeiten zu machen.

Das »Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr« der Bundesregierung wurde im Juli 2016 vorgestellt. Der erste Teil gibt Rechenschaft über Deutschlands sicherheitspolitische Lage und strategische Prioritäten. Im zweiten Teil skizzieren die Autoren die anvisierte Zukunft der Bundeswehr. So weit, so konventionell. Wenig überraschend ist auch der Hinweis, dass die im Weißbuch niedergelegten Absichten in nachgeordneten Dokumenten zu konkretisieren sind.

Worum es bei solchen Folgearbeiten gehen könnte, lässt sich in sieben Themenbereichen umreißen, die bei der Lektüre auffallen – entweder da sie neue Akzente setzen oder aber weil sie gewichtige Fragen lediglich andeuten, ohne deren politische Folgewirkungen auszudifferenzieren. Zu keinem dieser Bereiche ist mit dem Weißbuch das letzte Wort gesprochen. Es verkörpert also den Anfang, nicht das Ende einer sicherheitspolitischen Debatte.

Reichweite des sicherheitspolitischen Gestaltungsanspruchs

Im Weißbuch wird knapp die Argumentation aufgegriffen, welche bereits die Rede des Bundespräsidenten auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2014 angeleitet hat: Deutschland und Europa seien mit einer Reihe tektonischer Verschiebungen in der internationalen Politik konfrontiert, die eine ungewöhnliche Fülle von Konflikten hervorbrächten und viele Gewissheiten zum Umgang mit ihnen in Frage stellten. Dabei habe Berlin sich seine gegenwärtige Führungsrolle innerhalb der EU und (in geringerem Maße) der Nato nicht ausgesucht, denn sie sei auch Folge der Schwäche anderer, traditioneller Führungsmächte. Hier deutet sich ein verändertes Selbstverständnis der Bundesrepublik als Ordnungs- und Gestaltungsmacht an, dem zufolge Berlin sich nun stärker als Partner in der Gewährleistung der internationalen Ordnung definiert. Ambitioniert erscheint jedoch die Feststellung: »Deutschlands sicherheitspolitischer Horizont ist global« (S. 56). Unstreitig ist, dass Deutschland mehr denn je von Entwicklungen rund um den Globus betroffen ist. Gleichwohl dürfte der Schwerpunkt deutscher Sicherheitspolitik in der Nachbarschaft der Europäischen Union liegen, wie es auch die im Juni 2016 vorgestellte »European Global Strategy« für die EU vorsieht. Im Weißbuch wird zu Recht auf die Limitierungen deutscher Sicherheitspolitik hingewiesen: »Unsere sicherheitspolitischen Mittel und Instrumente sind umfangreich und vielfältig. Dennoch sind sie begrenzt. Es bedarf strategischer Entscheidungen, ob, wann und in welchem Maße sich Deutschland engagiert.« (S. 57)

Aufgabe für die nächste Zeit wird sein, diesem ordnungspolitischen Gestaltungsanspruch gerecht zu werden. In der EU ist Deutschlands Führungsrolle brüchiger geworden, doch in der Nato gewinnt sie gerade erst an Kontur. So trägt Deutschland sichtbar zu den beim Warschauer Gipfel im Juli 2016 beschlossenen Maßnahmen zur Rückversicherung der Staaten Mitteleuropas bei. Doch seiner Verpflichtung

gegenüber den Vereinten Nationen (VN), vor allem deren friedenserhaltenden Missionen, kommt Deutschland nur ansatzweise nach. Zwar verweist die Bundesregierung immer wieder darauf, dass Deutschland einer der größten Beitragszahler der VN sei. Zutreffend konstatiert sie überdies, der Wandel vom »klassischen« Peacekeeping hin zu komplexen multidimensionalen Missionen mit zum Teil robusten Mandaten der VN ziehe erhebliche Herausforderungen nach sich. Auch genießen die VN im Weißbuch als internationales Gestaltungsfeld Deutschlands Priorität, noch vor Nato und EU. An Friedenseinsätzen der Weltorganisation beteiligt sich Berlin aber mit gerade einmal 432 Frauen und Männern (Stand: 31. August 2016). Nicht zuletzt mit Blick auf die deutsche Bewerbung um einen nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat 2019/20 ist dies bestenfalls als halbherzig zu bezeichnen. Mit ihren friedenserhaltenden bzw. -schaffenden Missionen haben die VN trotz aller Schwierigkeiten ein vergleichsweise erfolgreiches Instrument zur Verfügung. Deshalb sind europäische Partner der Bundesrepublik wie etwa Italien oder die Niederlande gerade im Begriff, friedenserhaltende Missionen »wiederzuentdecken«, das heißt sich in diesem Feld personell und materiell stärker zu engagieren. Angesichts dessen ist die deutsche Zurückhaltung umso bedauerlicher.

Neugestaltung der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen

Was die transatlantischen Sicherheitsbeziehungen anbelangt, ist ein neuer Ton zu vernehmen. Wurde in früheren Dokumenten die ungleiche Lastenteilung zwischen den USA und den europäischen Verbündeten ignoriert oder schöngeredet, greifen die Verfasser des Weißbuchs die in den USA verbreitete Unzufriedenheit mit den Europäern auf und bekennen sich zu größeren Leistungen: »Die transatlantische Sicherheitspartnerschaft wird sich umso intensiver und fruchtbarer weiterentwickeln, je stärker wir Europäer bereit sind, einen grö-

ßeren Teil der gemeinsamen Last zu schultern« (S. 31). Dies betrifft vordergründig die finanzielle Dimension, das heißt die angekündigte Selbstverpflichtung aller Nato-Mitglieder, ihre Verteidigungsausgaben langfristig auf 2% des jeweiligen Bruttoinlandsprodukts zu erhöhen. Die mittelfristige Finanzplanung sieht zwar vor, den deutschen Verteidigungshaushalt bis zum Jahr 2020 auf 39 Milliarden Euro aufzustocken. Von den angestrebten 2% ist aber auch dieser Betrag noch weit entfernt. Das dürfte auf längere Sicht so bleiben. Die Formulierung im Weißbuch, dass »die Bereitstellung von finanziellen Ressourcen [...] im Rahmen der haushaltspolitischen Vorgaben der Bundesregierung [erfolgt]« (S. 117), lässt daher eher eine dauerhafte Begrenzung statt einer deutlichen Steigerung des Verteidigungsbudgets vermuten.

Angesichts des selektiven Rückzugs der USA aus der Weltpolitik greift die Perspektive der Lastenteilung aber politisch noch viel weiter und über die Nato hinaus. Europa muss sich stärker als Ordnungsmacht zumindest in der europäischen Nachbarschaft verstehen und sich darum politisch intensiver im Krisenmanagement engagieren. Das ist ansatzweise bereits erkennbar, vor allem bei der Einhegung der Ukraine-Krise. Bei anderen Herausforderungen bleibt dies bislang jedoch Stückwerk oder Europa spielt lediglich eine nachgeordnete Rolle, zum Beispiel bei der Befriedung des von Bürgerkrieg heimgesuchten Syrien. Dabei geht die besondere Rolle der deutschen Außenpolitik in solchen Krisen weniger auf nationale Macht oder die Durchsetzung deutscher Interessen zurück. Vielmehr ergab sie sich aus dem Engagement der Bundesregierung beim Zustandekommen eines zuweilen schwierigen Konsenses innerhalb der EU und mit den USA. Ein Mehr an deutscher Verantwortung drückt sich also auch weiterhin in der Führung mit anderen Ländern und für andere Länder aus.

Damit einher geht die Notwendigkeit, den europäischen Pfeiler in der Allianz zu stärken. Ohne dass explizit Bezug darauf genommen wird, scheint hier die Debatte

der 1990er Jahre wieder auf, ob stärkere europäische Verteidigungsbestrebungen innerhalb oder außerhalb der Nato zu verfolgen seien. Während in den vergangenen Jahren die Priorität eher auf der EU lag, wird im Weißbuch nunmehr der politische Bedeutungszuwachs des Nato-Bündnisses nachvollzogen und die europäischen Anstrengungen in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik werden wieder stärker in die nordatlantische Allianz eingebettet. Damit wurde zum einen auf die Präferenzen vieler Bündnispartner reagiert, zum anderen auf die nach wie vor bescheidenen politischen Fortschritte in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der Europäischen Union.

Militärisch existieren mit den schon vorhandenen bi- und multilateralen Kooperationsprojekten Konturen einer solchen größeren europäischen Rolle im Bündnis. Nötig wäre aber noch mehr. Erstens sollte man sich wieder auf diejenigen Ziele besinnen, welche für die Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI) innerhalb der Nato einmal maßgeblich waren. Dazu gehört beispielsweise die bessere Verfügbarkeit von Mitteln und Fähigkeiten der Allianz, mit denen Operationen unter Leitung der EU unterstützt werden können. Zweitens wäre eine enge Konsultation zwischen Nato und EU in Planung und Durchführung solcher EU-Operationen anzuraten, die Mittel und Fähigkeiten der Nato nutzen. Drittens müsste die Kommandostruktur der Allianz befähigt werden, Hauptquartierelemente für die Führung von Operationen der EU bereitzustellen. All dies würde die sicherheitspolitische Autonomie der Europäischen Union empfindlich beschneiden, wäre aber unumgänglich.

Politisch ist der einzuschlagende Weg ebenfalls noch unklar, auch wenn einzelne Elemente dessen, was einmal als ESVI konzipiert wurde, die deutsche bzw. europäische Sicherheitspolitik in den letzten Jahren bereits unausgesprochen angeleitet haben. Ein Beispiel dafür ist die Verpflichtung, einen wirksameren europäischen

Beitrag zur Zusammenarbeit zwischen der Nato und der EU zu leisten, etwa durch die Teilnahme der jeweils anderen Institution an Tagungen des Nordatlantikrats und des EU-Rats. Weitere Schritte hin zu einer »wiederentdeckten« Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität beständen darin, eine geographische oder funktionale Arbeitsteilung zwischen den USA und den Europäern in der Allianz festzulegen sowie eine institutionelle Form für die politische Abstimmung innerhalb des europäischen Pfeilers der Nato zu finden. Eine Art »European Caucus«, also ein europäisches Koordinationsgremium in der Nato auf Ebene der Verteidigungsminister, sollte Ausdruck der gestiegenen sicherheitspolitischen Verantwortung der Staaten Europas sein.

Sicherheitspolitik der EU

Vor diesem Hintergrund erscheint fraglich, wie angemessen es ist, im Weißbuch vertiefter sicherheitspolitischer Integration das Wort zu reden, für die der EU selbst in besseren Zeiten die politische Kraft gefehlt hat. Der Weg zur »Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion«, dem Fernziel deutscher Politik, liegt laut Weißbuch darin, die Strukturen der GSVP weiterzuentwickeln, zivile und militärische Fähigkeiten zu integrieren sowie die europäische Verteidigungsindustrie zu stärken. Doch dieser Weg hätte längst beschritten werden können. Niemand hat die EU daran gehindert, ihre »Battlegroups« in einer Krise der vergangenen Jahre einzusetzen. Auch hätten die EU-Mitglieder eine »ständige strukturierte Kooperation« betreiben können, dem Kern der deutsch-französischen Vorschläge vom 12. September 2016 zur Weiterentwicklung der GSVP.

Kurz: Aufgrund mangelnden politischen Willens bleibt die GSVP immer noch weit hinter ihren Möglichkeiten zurück. Wer die Ordnungsvorstellung und den Begriff der »Union« im Kontext der europäischen Integration verwendet, muss sich bewusst sein, dass es wie bei der Währungsunion nur um die langfristige Vergemeinschaftung dieses

Politikfeldes gehen kann. Das könnte zum Beispiel bedeuten, den Posten eines vollwertigen EU-Kommissars mit Befehlsgewalt über die Truppen der EU zu schaffen und den Parlamentsvorbehalt vom Bundestag auf das Europäische Parlament zu übertragen. Dieser erhebliche Integrationsprung kann durchaus ein Ziel deutscher Sicherheitspolitik sein. Wer dafür eintritt, sollte es aber auch in aller Klarheit sagen und die Schritte dorthin mit einem verbindlichen Zeitplan skizzieren, ebenfalls nach dem Muster der Währungsunion. Angesichts der gegenwärtig verbreiteten Abneigung gegen eine weitere Vertiefung der Integration erscheint das Plädoyer im Weißbuch für eine Sicherheits- und Verteidigungsunion auf den ersten Blick ehrgeizig, kann aber den Eindruck der Unentschiedenheit und Halbherzigkeit nicht verwischen. Die Brexit-Entscheidung der britischen Wähler vom Juni 2016 hat eine bereits laufende Entwicklung lediglich verstärkt und beschleunigt. Zwar bilden Sicherheit und Verteidigung einen Hauptschwerpunkt innerhalb des sogenannten Bratislava-Prozesses, das heißt des EU-Reflexionsprozesses nach dem britischen Austrittsvotum. Aber die Herausforderung für die Mitgliedstaaten wird nunmehr sein, dieses Politikfeld mit der Umsetzung der European Global Strategy zu verknüpfen und es mit den strategischen Überlegungen zur Reichweite der EU-Außen- und Sicherheitspolitik zu verbinden.

Stand der euroatlantischen Sicherheitsordnung

Bemerkenswerte Klarheit dominiert im Weißbuch-Kapitel zur euroatlantischen Sicherheitsordnung und zur russischen Konfrontationspolitik ihr gegenüber. Durch die Annexion der Krim und die Destabilisierung der Ostukraine habe Russland die europäische Friedensordnung offen in Frage gestellt. Halte es an diesem Kurs fest, werde »Russland [...] auf absehbare Zeit eine Herausforderung für die Sicherheit auf unserem Kontinent darstellen.« (S. 32) Die Bundesrepublik hat sich innerhalb der EU

mit dem Sanktionsregime gegen Russland für den Erhalt der euroatlantischen Sicherheitsordnung eingesetzt, deren Prinzipien in der Charta von Paris niedergelegt sind. Trotz abweichender Wortmeldungen aus den Mitgliedstaaten ist es der Bundesregierung gelungen, alle EU-Mitglieder auch weiterhin auf die Sanktionen zu verpflichten. Stärker und entschlossener, als viele Beobachter erwartet haben, fiel die deutsche Reaktion im Rahmen der Nato aus. Erstens hat die Bundesrepublik erheblichen Anteil an den beim Warschauer Gipfel beschlossenen Schritten zur militärischen Rückversicherung der Staaten Mittelosteuropas. Zweitens bot sie gleichzeitig Moskau einen Dialog an, als Teil des Bemühens, den Status quo der euroatlantischen Sicherheitsordnung zu erhalten und eine weitere Erosion zu verhindern. Dabei geht die deutsche Politik von einer Annahme aus, die auch dem Weißbuch zugrundeliegt: Deutschlands Einfluss in der internationalen Politik basiere auf vielfältigen Gründen bislang niemals auf Androhung oder Anwendung militärischer Gewalt. Vielmehr beruhe die Gestaltungsmacht der Bundesrepublik nach wie vor auf einem kooperativen Modus Operandi in der internationalen Politik, dessen Ausdruck eine regelbasierte internationale Ordnung sei. Wolle Deutschland in und mit Europa auch zukünftig die Weltpolitik gestalten, sei diese Ordnung daher eine unabdingbare Voraussetzung.

Flexibilisierung und Ad-hoc-Kooperationen

Neu ist der explizite Verweis im Weißbuch auf die Teilnahme Deutschlands an sogenannten Ad-hoc-Kooperationen. Damit sind anlassbezogene Gruppierungen gemeint, die zum Ziel haben, außerhalb fester institutioneller Formate ein spezifisches sicherheitspolitisches Problem zu lösen oder zumindest einzuhegen. Derartige politische Kooperationsmuster sind keineswegs neu und es gibt vielfältige Beispiele dafür. Zu denken ist dabei an das E3+3-Format für die

Verhandlungen im Konflikt um das iranische Atomprogramm oder das »Normandie«-Format zum Management der Ukraine-Krise. Neuland für die deutsche Sicherheitspolitik und politisch problematischer sind solche informellen Kooperationen im militärischen Bereich. Ein Beispiel dafür ist die internationale Koalition gegen den Islamischen Staat in Syrien und dem Irak, an der sich auch Deutschland beteiligt.

Vier wichtige Aspekte sind hier zu bedenken. Erstens ist die politische Kontrolle informell und intransparent. Das unterscheidet Ad-hoc-Koalitionen von Fällen, in denen multilaterale Organisationen mit der Führung solcher Einsätze betraut wurden, etwa der Nordatlantikrat (für die Nato) oder das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (für die EU). Unklar ist hingegen, wie und von wem genau die »Combined Joint Task Force – Operation Inherent Resolve« kontrolliert wird, der militärische Rahmen für die deutsche Operation im Nahen Osten. Zweitens zwingt eine multilaterale Kooperation die Beteiligten dazu, Ordnungsvorstellungen darüber zu formulieren, was mit Auslandseinsätzen politisch geleistet werden soll. Dagegen leistet der Trend zu informellen Koalitionen einer Entpolitisierung solcher Einsätze Vorschub. Drittens existieren keine vereinbarten Verfahren zur finanziellen Lastenteilung und zur Bereitstellung militärischer Kapazitäten. Viertens schließlich hat die Tendenz zu Ad-hoc-Koalitionen auch verfassungsrechtliche Konsequenzen. Bislang vollzogen sich Auslandseinsätze der Bundeswehr gemäß Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vor allem im Rahmen eines Systems kollektiver Sicherheit nach Artikel 24 Absatz 2 GG. Ad-hoc-Koalitionen lassen sich aber kaum darunter fassen, da sie weder auf Dauerhaftigkeit noch auf Gegenseitigkeit angelegt sind. Auch der Verweis auf Artikel 42, Absatz 7 EUV hilft nicht weiter, da der Syrien-/Irak-Einsatz nicht von der EU geführt wird. Erkennbar ist, dass Auslandseinsätze der Bundeswehr mittel- und langfristige einer anderen Legitimation bedürfen, sollte sich diese Praxis

der Informalisierung verfestigen. Gerade erst hat eine Debatte darüber begonnen, ob Artikel 87 GG als Rechtsgrundlage von Mandaten taugt. Geklärt werden müsste dabei auch, wie weit der Begriff »Verteidigung« gefasst werden soll. Dies wird für die Zukunft der Auslandseinsätze außerordentlich wichtig sein.

Ertüchtigung als Ziel

Auf absehbare Zeit wird es in Deutschland keine Mehrheiten für große Auslandseinsätze geben, da sie angesichts des zweifelhaften Erfolgs in Afghanistan als teuer, wirkungslos und daher verzichtbar gelten. Damit ändert sich die Funktion dieser Einsätze, wie im Weißbuch noch einmal ausgeführt wird. Frühere Missionen hatten zum Ziel, eine staatliche Ordnung nach dem Ende eines Konflikts anhand von »Nationenbildung« oder Demokratieförderung grundlegend umzugestalten. Künftige Einsätze dagegen sollen nach dem Subsidiaritätsprinzip einzelne Regierungen oder Regionalorganisationen befähigen (»ertüchtigen«), sicherheitspolitische Herausforderungen selbständig zu bewältigen und im Sinne der VN-Charta Frieden und internationale Sicherheit zu gewährleisten. Auch wenn die beiden Funktionen einander nicht vollständig ablösen, ist jedoch besonders im Falle von EU-Missionen unverkennbar, dass sich der Schwerpunkt vom »Sicherheitsanbieter« zum »Sicherheitsberater« verlagert.

Soll diese Politik erfolgreich sein, sind zwei Voraussetzungen zu erfüllen. Erstens müssen diejenigen Streitkräfte, die unterstützt werden, demokratisch kontrolliert und in ein System funktionierender politischer Institutionen eingebettet werden. Andernfalls erreichen die von der Bundeswehr angebotenen Kompetenzen womöglich das Gegenteil dessen, was beabsichtigt war. Werden nämlich Ausbildung und Ausrüstung später für gewaltsame Machtübernahmen oder innenpolitische Repression missbraucht, wäre Instabilität die Folge und auch die normative Basis deutscher Außenpolitik würde unterminiert.

Zweitens muss die militärische Ertüchtigung einer Regierung oder Regionalorganisation auf Dauer in einer umfassenden Landes- und Regionalstrategie verankert werden. Ergänzende außenpolitische Instrumente sind notwendig, etwa Unterstützung beim Aufbau politischer Institutionen und gezielte europäische Entwicklungszusammenarbeit. So hat zum Beispiel die Mission der EU in Mali (EUTM) seit Februar 2013 mit deutscher Beteiligung mehrere tausend Soldaten der malischen Armee ausgebildet. Deren Wirksamkeit hat dies aber kaum verbessert. Die islamistischen Rebellen im Norden des Landes sind seit Monaten wieder auf dem Vormarsch und die Sicherheitslage hat sich erheblich verschlechtert.

Innere Entwicklung der Bundeswehr: Modernisierung und ihre Kehrseite

Zu den üblichen und wichtigen Funktionen von Weißbüchern gehörte bislang immer, ein möglichst plastisches Bild der Bundeswehr und vor allem der Zukunft der Streitkräfte zu zeichnen. Das hilft diesen bei ihrer Selbstverständigung und befriedigt das legitime Interesse der Öffentlichkeit an ihnen als Instrument der Außen- und Sicherheitspolitik. Eine so herausragende wie umstrittene Rolle spielt dabei die Rüstung. Sie sollte nicht in Verdacht geraten, öffentlicher Aufmerksamkeit gezielt entzogen zu werden. Stattdessen sollte sie im Kontext allgemeiner technologischer Entwicklungen und der Modernisierung von Großorganisationen gesehen werden.

Die rasante Entwicklung der Informationstechnik bestimmt mehr und mehr die Welt der Rüstung. Software-Updates sind zu Hauptinstrumenten der Modernisierung komplexer Systeme geworden. Im Weißbuch ist allerdings über diesen markanten technologischen Trend wenig zu lesen. Ohnehin enthält das Dokument keine Darstellung des jetzigen oder künftigen Ausrüstungsstandes von Heer, Luftwaffe oder Marine. In der praktischen Ausformung militärischer Fähigkeiten der Bundeswehr verdienen zwei Themen besondere Aufmerk-

samkeit: autonome Systeme (vor allem »lethal autonomous weapon systems«, LAWS) und die Organisation von Cyber-Kapazitäten im Verantwortungsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung.

In den vergangenen drei Jahren wurden zwei öffentliche Auseinandersetzungen über autonome oder teilautonome luftgestützte Systeme geführt. Zum einen ging es um das Aufklärungssystem Eurohawk, das im europäischen Luftraum ohne Gefahr für den zivilen Luftverkehr operieren können soll, zum anderen um die potentielle Anschaffung bewaffneter Drohnen. Beide Debatten wurden nicht zu Ende geführt. Auch wenn oder gerade weil keines der beiden Themen im Weißbuch vorkommt, wird sich die Bundesregierung nicht nur rüstungs- und kooperationspolitisch, sondern mit Blick auf Kampfdrohnen auch rüstungskontrollpolitisch erklären müssen.

Die wachsende Bedeutung des Cyberspace verlangt nach konzeptioneller, aber auch organisatorischer Klärung. Im Mittelpunkt steht dabei die komplizierte Frage, wie eine Balance zwischen offensiven und defensiven Fähigkeiten aussehen kann. Schon 2015 hatte die Bundesministerin der Verteidigung öffentlich angekündigt, das Ministerium und nachgeordnete Behörden so umzustrukturieren, dass die Zersplitterung der Kompetenzen und Kapazitäten auf diesem Feld aufgehoben würde. Im Weißbuch werden diese Pläne aber nicht näher ausgeführt.

Daueraufgabe von Rüstungsmodernisierung ist es, Führungs-, Waffen- und Unterstützungssysteme rechtzeitig, mit hoher technologischer Qualität und zu vertretbaren Kosten bereitzustellen. Alle großen Projekte und Programme wurden gründlich überprüft. Das Ergebnis ist die »Agenda Rüstung«, deren Schlüsselbegriffe Europäisierung, Transparenz und Innovation lauten. Hilfreich wäre, anhand wichtiger Projekte Veränderungen des Rüstungsmanagements zu beschreiben und die Absichtserklärungen des Weißbuchs mit rüstungsindustriellen und kooperationspolitischen Erfordernissen zu konfrontie-

ren. Nur so ließe sich herausfinden, was eine »wertebasierte Führungskultur« oder das »Vorleben einer Wahrheits-, Streit- und Fehlerkultur« im Rüstungsmanagement tatsächlich bedeuten sollen.

Zum Modernisierungsprogramm des Verteidigungsministeriums gehört schließlich auch die Kurskorrektur in der Personalpolitik. Seit die Wehrpflicht ausgesetzt ist, wird dem Arbeitgeber Bundeswehr das Reservoir für die Anwerbung länger dienender Zeitsoldaten und Berufssoldaten nicht mehr frei Haus geliefert. Heute muss die Armee auf dem Arbeitsmarkt werben und attraktive berufliche Möglichkeiten anbieten. Manches davon ist auf den Weg gebracht, etwa Arbeitszeitregeln, Familienfreundlichkeit und Verbesserungen der Infrastruktur. Aber es bleibt eine schwere Aufgabe, genügend qualifiziertes Personal zu bekommen und zu halten. Dafür findet sich im Weißbuch eher nebenbei ein revolutionärer, wenn auch vorerst im Irrealis formulierter Vorschlag: die Öffnung der Bundeswehr für Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union. Nach sorgfältiger rechtlicher Prüfung könnte es sich als lohnend erweisen, über die Idee im multilateralen Dialog mit den Partnern zu beraten.

Fazit

Im ersten, sicherheitspolitischen Teil des Weißbuchs werden die gestiegenen Erwartungen gerechtfertigt und bekräftigt, die sich auf Deutschlands Beitrag zur internationalen Krisenvorsorge und Konfliktbewältigung richten. Damit wird eine Politik fortgeschrieben, die jenseits von Friedensrhetorik ihren praktischen Niederschlag darin gefunden hat, dass seit über zwanzig Jahren Kontingente der Bundeswehr in internationalen Krisen und Konflikten engagiert sind. Welche Erfahrungen hat Deutschland damit gemacht? Welche Lektionen ergaben sich daraus, welche wurden beherzigt? Auf welche Erfolge können Bundesregierung und Bundestag künftige Einsätze stützen? Diese Fragen sollten, auch weil sie im Weißbuch nur

angedeutet werden, offen und transparent in der Öffentlichkeit erörtert werden. Einsätze, Rüstungsexporte, Ausbildungshilfe – all diese Instrumente verdienen es, ausführlicher bilanziert zu werden. Dies sollte zu den Folgearbeiten eines ambitionierten Weißbuchs gehören.

Konkret sollte die Bundesregierung auf allen drei sicherheitspolitischen Handlungsfeldern aktiv werden, die sie im Weißbuch für Deutschland angesprochen hat:

- ▶ Sie sollte die nächsten Schritte der Rückversicherungs- und Abschreckungsstrategie der Nato bzw. den deutschen Beitrag dazu benennen. In diesem Zusammenhang wird sie klarer als im Weißbuch ausführen müssen, welche Bedeutung sie der nuklearen Abschreckung künftig beimisst. Neben dem Schutz der territorialen Integrität sollte sie auch stärker als bislang dem Schutz der politischen Souveränität von Bündnispartnern Rechnung tragen.
- ▶ Sie sollte im sogenannten Bratislava-Prozess ihr Ambitionsniveau für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU deutlicher formulieren. Im deutsch-französischen Papier zur Erneuerung der GSVP vom 12. September 2016 werden zwar einzelne Schritte einer vertieften Kooperation skizziert. Offen bleibt aber, wie weit die Bundesregierung die sicherheits- und verteidigungspolitische Integration tatsächlich voranzutreiben bereit ist.
- ▶ Sie sollte ihre erkennbare Aufwertung der Vereinten Nationen als sicherheitspolitisches Handlungsfeld Deutschlands untermauern, indem sie substantielle und auf Dauer angelegte Beiträge zu friedenserhaltenden Maßnahmen leistet. Zugleich sollte sie diese Beiträge stärker als bisher nutzen, um ihre politischen Ordnungsvorstellungen zu verwirklichen. Ein Mittel dazu wäre, Schlüsselpositionen in VN-Missionen einzunehmen, wie Sondergesandter des VN-Generalsekretärs oder Befehlshaber der Einsatzkräfte.

Was die Entwicklung der Bundeswehr anbelangt, sollte die Bundesregierung die im Weißbuch unklar gebliebene Verbindung zwischen politischer Prioritätensetzung und militärischer Fähigkeitsplanung herstellen. So bietet es sich an, allgemein gehaltene Absichtserklärungen – ausgewogene Streitkräfte, intensivierte Kooperation in Nato und EU, modernisierte Forschungs-, Entwicklungs- und Beschaffungsprozesse – mit Hilfe konkreter Projekte zur Debatte zu stellen. Mehr Transparenz würde die Zustimmung der Bürger zu ihren Streitkräften fördern. Viele möchten wissen, was die deutsche Marine heute und in zehn Jahren leisten kann und wofür die Kapazitäten der Luftwaffe und des Heeres mit Aussicht auf Erfolg eingesetzt werden können. Interessant ist auch die Frage, wie die Bundesregierung das Doppelziel angemessener Breite und notwendiger Tiefe militärischer Fähigkeiten erreichen will.

Zwar handelt es sich beim Weißbuch um ein Dokument der Exekutive. Doch angesichts ihrer Befugnisse bei Finanzierung und Legitimierung sicherheits- und verteidigungspolitischen Handelns sollten die Abgeordneten des Bundestages und der Wehrbeauftragte an der sicherheitspolitische Positionsbestimmung teilhaben. Eine jährliche Generaldebatte zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik Deutschlands könnte den Diskussionsprozess verstetigen, für den das Weißbuch Impulsgeber ist.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364