

## Die selbstgefesselte Republik

Deutsche Sicherheitspolitik, 20 Jahre nach dem Mauerfall: zurückgeblieben hinter Nötigem und Möglichem. Eine Polemik in fünf Thesen und Empfehlungen

Constanze Stelzenmüller | Mag sein, dass die einsame und folgenreiche Entscheidung des Oberst Klein, Anfang September in Kundus einen NATO-Luftangriff auf zwei von den Taliban gekaperte Benzintanklastwagen anzufordern, noch zu einer deutschen Reifeprüfung wird, 20 Jahre nach Wiedererlangung voller Souveränität. Sicher ist aber schon jetzt: In diesem Vorfall und seiner Behandlung sind viele Unzulänglichkeiten deutscher Sicherheitspolitik wie im Brennglas gebündelt zu erkennen. Ausrüstung, Führung, Information, Kommunikation, Strategie, vielleicht sogar die Wahrnehmung des Vorfalls an sich – auf allen diesen Ebenen, so scheint es, wurden schwere Fehler gemacht, und das wohl nicht nur vom Oberst und seinen Leuten, sondern auch von seiner militärischen und zivilen Führung.

Diesen Fragen geht nun ein Untersuchungsausschuss nach. Allenfalls indirekt gestreift werden dürften dort aber die Grundfragen deutscher Sicherheitspolitik: Hat Deutschland eigentlich eine Sicherheitspolitik, die diesen Namen verdient? Steckt dahinter eine Strategie? Wie steht es um die Akteure und Institutionen, um deut-

sche Bündnispolitik und um die Instrumente deutscher Sicherheitspolitik? Als Beitrag zu dieser Debatte verstehen sich die folgenden Thesen und Empfehlungen.

### These 1: Deutsche Sicherheitspolitik ist noch immer nicht in der vollen Souveränität angekommen

„You’ve come a long way, baby“: Mit diesem Spruch warb in den siebziger Jahren eine US-Zigarettenmarke um die emanzipierte Frau. Dasselbe ließe sich auch von Deutschland sagen. Kein Land in Europa hatte nach 1989 in der Sicherheitspolitik einen so weiten Weg zurückzulegen wie Deutschland. Die Vereinigung von Bundeswehr und Nationaler Volksarmee, die Out-of-area-Einsätze von Kambodscha über Somalia, Bosnien, Kosovo und Afghanistan und die damit einhergehende Transformation der Bundeswehr zu einer Armee im Einsatz, und alles dies unter Betonung des Primats der Politik und des Vorrangs der zivilen Mittel: Das waren gewaltige Leistungen der wiedervereinigten Bundesrepublik auf einem langen und schwierigen Weg. Nur: Selbst nach Ansicht der wohlwollendsten Nachbarn und Verbündeten kommt Deutschland

nach wie vor als „Nation in selbstgelegten Fesseln“ daher.

Besonders auffällig wurde das ab 1998 unter einer rot-grünen Regierung. Da schlingerte deutsche Sicherheitspolitik wild hin und her zwischen dem Bekenntnis zur Kultur der Zurückhaltung und militärischem Aktivismus, zwischen überheblichem Zivilmachtenanspruch und Machtprojektion, zwischen Orientierungslosigkeit und Opportunismus. Die neue schwarz-gelbe Regierung agiert, wie schon die Große Koalition vor ihr, bei deutlich niedrigeren Raumtemperaturen. Der Eindruck eines nur rudimentär ausgeprägten sicherheitspolitischen Koordinatensystems ist allerdings geblieben, vor allem bei den „harten“, auch innerhalb des Westens konfliktträchtigen Fragen: mehr Einsatz in Afghanistan, Sanktionen gegen den Iran, mehr Selbstbewusstsein im Umgang mit Russland und China.

Symptomatisch dafür ist, dass sicherheitspolitische Grundsatzentscheidungen hierzulande immer wieder in das Prokrustesbett eines moralischen, bündnis- oder innenpolitischen Sachzwangs gepresst werden. Deutsche Politiker schickten die Bundeswehr mit dem Ruf „Nie wieder Auschwitz“ 1998 ins Kosovo, und aus „uneingeschränkter Solidarität“ mit den USA 2002 nach Afghanistan. In neuerer Zeit sind es vor allem innerkoalitionäre Spannungen oder die Angst vor (wahlweise) der Opposition oder der deutschen Öffentlichkeit, die als Begründung für die Zurückhaltung gegenüber alliiertem Flehen herhalten müssen, Deutschlands Einsatz am Hindukusch zu verstärken. Symptomatisch ist auch die Tatsache, dass es des Bombardements von Kundus bedurfte, um der Kanzle-

rin die erste Regierungserklärung zu Afghanistan überhaupt abzunötigen – samt dem überfälligen Eingeständnis, dass es sich bei der Bundeswehrmission im Norden inzwischen um einen „Kampfeinsatz“ handelt.

Das Resultat all dessen ist, wie der Hamburger Historiker Klaus Naumann kürzlich schrieb, eine Sicherheitspolitik, die „an die Stelle einer strategischen Logik der Zwecke eine taktische Politik der Vorbehalte“ setzt. So werden Entscheidungs- und Haftungsverantwortung von der politi-

schen Ebene weg-

geleitet; allzu oft werden sie alsbald bei der militärischen Führung abgeladen. Diese Flucht aus dem Politischen ist das Gegenteil von Verantwortung. Und sie führt zwangsläufig zu einer Überforderung der militärischen Führung. Das führt mich zur ersten Empfehlung: Souveräne Sicherheitspolitik muss von der politischen Führung gesetzt werden. Das verlangt konzeptionelle Kraft, Führungswillen, Verantwortungsbewusstsein – und Mut.

## These 2: Deutschland hat keine Sicherheitsstrategie

Die USA haben eine Sicherheitsstrategie. Großbritannien, Frankreich haben eine. Selbst die EU hat eine. Deutschland hat ein Weißbuch des Bundesverteidigungsministeriums. Damit bleibt auf der nationalen Ebene eine programmatische Lücke.

Das Weißbuch von 2006 ist eine ehrenwerte Bestandsaufnahme; und es ist immerhin mit den anderen Ministerien abgestimmt. Aber keine Regierung darf von Soldatinnen und Soldaten verlangen, für ein Weißbuch zu ster-

An die Stelle einer strategischen Logik der Zwecke tritt eine taktische Politik der Vorbehalte

ben. Eine Sicherheitsstrategie, die den Namen verdient, muss von der Regierungsspitze kommen, also dem Bundeskanzleramt. Dass dies bei uns noch jedes Mal an Ressorteiifersüchteleien gescheitert ist, ist auch ein Scheitern politischer Führung.

Nun muss man Strategien nicht aufschreiben und publik machen; aber es hilft. Es diszipliniert, es setzt Maßstäbe und trägt dazu bei, eine öffentliche Debatte in Gang zu bringen. Strategie im Sinne von Grand Strategy ist aber mehr als die bloße schriftliche Katalogisierung von Werten, Bedrohungen und Interessen und das Aufstellen von Plänen. Strategie ist der Versuch, die Staatsraison in kohärentes staatliches Handeln umzusetzen.

Was ist Deutschlands Staatsraison? Etwas, was allem Anschein nach vielen Deutschen nur noch unvollständig bewusst ist: Es hat noch nie einen deutschen Staat gegeben, der so frei, so

demokratisch, so offen, so friedlich und so gerecht war wie der, in dem wir heute leben.

In einer globalisierten, entgrenzten Welt können Bedrohungen für diese epochale Errungenschaft von weither kommen. Soweit sie menschengemacht sind, handelt es sich typischerweise um asymmetrische Bedrohungen, aus Erdteilen, die weniger privilegiert sind.

Deutschlands Staatsraison ist es vor allem, dieses Gemeinschaftsmodell – die offene Bürgergesellschaft westlicher Prägung – zu verteidigen. Am wirksamsten tun wir das nach wie vor, indem wir es exportieren (deutsche Osteuropapolitik etwa täte gut daran, sich öfter an diese Tatsache zu erin-

nern). In letzter Konsequenz aber ist es manchmal nur noch mit Waffengewalt zu verteidigen – etwa gegen eine Terrororganisation wie Al-Kaida oder gegen die Taliban, die ihr Unterschlupf und Schutz gaben. Das missfällt denen, „deren Verhältnis zu den neuen Realitäten der Sicherheitspolitik insofern kritisch ist, als sie deren Existenz leugnen“ (Gero von Randow). Aber es gibt dazu keine Alternative.

Multilateralismus dagegen ist eine Methode, keine Strategie. Ebenfalls nicht ausreichend zur Begründung einer Staatsraison ist der Glaube an moralische Überlegenheit aufgrund von Verarbeitung und Anerkennung der deutschen Schuld an Weltkriegen und Holocaust. Das ist Narzissmus, nicht Strategie. Diese Überheblichkeit – um nicht zu sagen: dieser moralische Supermachtwahn – befremdet selbst unsere Freunde und führt zu mancherlei Verzerrungen bei der Realitätswahrnehmung. Nur so konnte es dazu kommen, dass eine deutsche Regierung den Anspruch auf einen Ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat nicht mit Banküberweisungen oder Truppenentsendungen begründete, sondern mit dem Nein zum Irak-Krieg. Aber auch die beharrliche Leugnung der Risiken des deutschen Afghanistan-Einsatzes in der Überzeugung, es könne deutschen Soldaten nicht viel geschehen, weil Deutschland ja auf der richtigen Seite stehe (u.a. wegen des Nein zum Irak-Krieg), gehört zum Komplex dieser Wahrnehmungsstörungen.

Jede Bundesregierung sollte sich – so meine zweite Empfehlung – verpflichten, zu Beginn ihrer Amtszeit eine nationale Sicherheitsstrategie zu entwerfen und dem Bundestag als Regierungserklärung vorzulegen.

Keine Regierung darf von Soldatinnen und Soldaten verlangen, für ein Weißbuch zu sterben

# Bild nur in Printausgabe verfügbar

© picture-alliance / dpa

## These 3: Deutschlands sicherheitspolitische Eliten und Institutionen sind unterentwickelt

Einem beliebten Klischee zufolge besitzt Deutschland keine Strategic community. Dabei finden sich Sachverstand und Erfahrung, auch Verantwortungswillen, zuhauf in den Ministerien, im Bundestag, beim Militär, in Universitäten, Think-Tanks und Nichtregierungsorganisationen. Richtig ist dagegen, dass die Größe dieser Gemeinschaft im Verhältnis zu Deutschlands außenpolitischem Gewicht auffällig unterentwickelt ist. Wir haben – im Gegensatz zu anderen Nationen – keine Tradition von Institutionen, deren Auftrag darin besteht, Zivilisten strategische Führung in der Sphäre des Staates beizubringen. (Mit der Verwaltungshochschule in Speyer ist es nicht getan; die Public Policy School-Gründungen der Neunziger führen in die richtige Richtung.)

Stattdessen verlassen wir uns auf eine Art politisch-bürokratischen Dar-

winismus: Führen darf in Deutschland, wer Leitern, Seilschaften, Hierarchien, das Senioritätsprinzip, fraktionsinterne Kampfgruppen, männlichen Feminismus und andere Mechanismen zur Repression von Temperament und Begabung überlebt und trotzdem, um die 50 endlich über die erste Hügelkette gekommen, noch immer einigermaßen ungebrochen ist. Das merkt man unserer Politik an. In einer politischen Kultur, die die Unmündigkeit institutionalisiert, sollte es keinen wundern, wenn an mündigen Charakteren Mangel herrscht.

Überdies ist die höchst überschaubare deutsche strategische Gemeinschaft stark unterteilt und abgegrenzt. Wo in Amerika eine institutionalisierte Drehtür zwischen regierungsamtlicher und zivilgesellschaftlicher Expertise regelmäßig für frischen Wind und neue Gedanken sorgt, klafft hierzulande nicht mehr als ein Spalt in der Mauer.

Die Defizite deutscher Sicherheitspolitik sind aber nicht in erster Linie

„Der Glaube an moralische Überlegenheit ist keine Strategie, sondern Narzissmus“. Demonstration gegen den Irakkrieg im März 2003 in Rostock

Individuen oder Personalmangel geschuldet. Die Kakophonie der Stimmen bei gleichzeitigem Klammern an den kleinsten gemeinsamen Nenner (das beste Beispiel für beides war die Russland-Politik der Großen Koalition) hat noch eine andere Ursache. In Berlin wird die Außenpolitik, der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers zum Trotz, von mehreren Häusern gleichzeitig gemacht.

Unser Afghanistan-Engagement ist das beste Beispiel dafür, dass die Verzettelung und Kohärenzunfähigkeit, die wir gerne bei der EU oder der NATO diagnostizieren, den deutschen politischen Betrieb wie Mehltau überzieht. Wir reden von Comprehensive approach und vernetzter Sicherheit – aber wir sind nicht einmal imstande,

Passiv, reaktiv, bremsend: diese Ideen zuhause umzusetzen.  
Die Deutschen gelten als die Das Ergebnis: Lähmung, Selbstblockade und Scheinkontrollmechanismen. Hier fehlt ein ressortübergreifender Bündelungsmechanismus unter der Aufsicht der Regierungschefin. Der Bundessicherheitsrat bietet sich dafür an. Meine dritte Empfehlung lautet daher: Deutschland braucht bessere Rekrutierungsmechanismen für den Beruf Sicherheitspolitik. Der Bundessicherheitsrat sollte zu einem Koordinierungsorgan deutscher Sicherheitspolitik umgestaltet werden.

These 4: Bündnisfähigkeit misst sich an unserer Bereitschaft, einen angemessenen Anteil am Risiko zu tragen  
Unser Comprehensive approach wird nur so ernst genommen wie unsere Kampftruppen. Die Frage der deutschen Bündnisfähigkeit reduziert sich

allerdings keineswegs nur aufs Militärische. Gewiss, für die Verbündeten ist es ein Problem, wenn wir uns nicht imstande sehen, ihnen mit militärischer Schlagkraft zu helfen. Natürlich schränken die gewollten geografischen und rechtlichen Einhegungen dieser Schlagkraft (caveats) deren Wirksamkeit erheblich ein. Überdies liefern wir uns mit diesen Einhegungen auf geradezu zwanghafte Weise allen anderen Forderungen unserer Alliierten schutzlos aus.

Das Kernproblem deutscher Bündnisfähigkeit ist aber in Wirklichkeit eine Frage des politischen Willens. Bei den NATO-Verbündeten gelten die Deutschen als passiv, reaktiv, bremsend: kurz, als die neuen Franzosen in der NATO. Was umso mehr auffällt, als die Franzosen ihrerseits die neuen Briten in der NATO geworden sind.

Selbstverständlich ist es legitim, wenn Berlin konzeptionellen Großkalibergeschossen aus USA wie Overwhelming force, Global war on terror, Global alliances oder League of democracies mit Skepsis begegnet. Hier ist ein strategischer Dissens auszutragen; nicht nur bei uns. Auch die deutsche Position zur Renovierung des Neuen Strategischen Konzepts von 1999, die man ohne unfair zu sein mit „Es war nicht alles schlecht“ zusammenfassen darf, ist ja vertretbar.

Was uns aber auf Dauer in die Regionalliga der Bündnispartner relegiert, ist unsere Ideenlosigkeit. Beispiel nukleare Rüstungskontrolle: Da redet naturgemäß nur mit, wer Atomwaffen hat oder sie aufbewahrt; Deutschland gehört bekanntlich in die zweite Kategorie. Dennoch hat sich eine große Mehrheit unserer Spitzen-

politiker (zuvorderst der liberale Außenminister) der Forderung „return to sender“ verschrieben.

Wer auf nukleare Teilhabe und damit auf den Sitz am Gesprächstisch in der Nuklearen Planungsgruppe der NATO verzichtet, sollte zumindest mit originellen Ideen auf sich aufmerksam machen können; nostalgische Verklärung der KSZE gehört nicht dazu. Ähnliches gilt für die EU und traditionelle Bündnispartner Deutschlands wie Frankreich, Großbritannien oder die USA. Diese Verhältnisse waren einst eiserne Konstanten deutscher Sicherheitspolitik; heute betreiben wir sie mit lustloser Routine – selbst da, wo sich, wie derzeit in den USA, die Bereitschaft zu echtem Neudenken zeigt.

Verräterisch ist in diesem Zusammenhang das oft verwendete Wort vom Bündniszwang. In Wirklichkeit sind unsere Bündnisse Kräfteverstärker, auf die zu verzichten wir uns gar nicht leisten können. Die Bundesregierung sollte, Empfehlung Nummer vier, ihre Bündnisstrategien runderneuern – im Sinne einer echten militärischen und politischen Risikoteilung.

#### These 5: Die sicherheitspolitischen Instrumente sind selbst nach Maßgabe unser Ambition unzulänglich

Als Zivilmacht hat Deutschland einiges an Erfahrung zu bieten. Und dennoch stellt es dabei eine eigenartige Lernfähigkeit zur Schau: Polizisten und Richter hatte Berlin schon 1995 für Ruanda versprochen, dann für Bosnien, später für den Kosovo und noch später für Afghanistan. Inzwischen gibt es, zur Koordination der zivilen Hilfe, ein Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZiF) und einen Aktionsplan Zivile Krisenprävention.

Trotzdem sind wir noch bei jedem dieser Einsätze weit hinter dem zurückgeblieben, was wir unseren Verbündeten und Partnern versprochen haben; noch jedes Mal haben wir die Schuld auf unsere föderalistischen Strukturen geschoben. Warum bilden wir nicht endlich gezielt Polizisten für internationale Einsätze aus? Oder Entwicklungshelfer für den Staatsaufbau? Und wenn nicht, warum versprechen wir es dann immer wieder?

Das alles ist harmlos im Vergleich zu den Problemen, mit denen die Bundeswehr zu kämpfen hat. Der vor zehn Jahren angestoßene Transformationsprozess ist völlig paralysiert. Von 253 000 Soldaten sind gerade vier Bataillone einsatzfähig. Die Wehrpflicht soll vor allem Nachwuchs rekrutieren; in Wirklichkeit bindet sie kostbare Ressourcen. Rigide Einsatzregeln, ungenügende Ausrüstung und vor allem eine realitätsferne öffentliche Debatte haben in der Truppe tiefe Frustration erzeugt; dafür leistet sie Außerordentliches. Aber sie hat Besseres verdient. Zum Beispiel das, was ich als fünfte und abschließende Empfehlung formulieren möchte: eine Kommission, die Reformvorschläge für die zivilen wie die militärischen Instrumente deutscher Sicherheitspolitik macht.

Was uns auf Dauer in die Regionalliga der Bündnispartner relegiert, ist unsere Ideenlosigkeit



Dr. CONSTANZE  
STELZENMÜLLER  
ist Senior Transatlantic Fellow beim German Marshall Fund in Berlin.