



der militär attaché
telegramm
 Sicherheit & Verteidigung

Sicherheit ohne Strategie?

Überlegungen zur Sicherheit Deutschlands

Interview mit Prof. Dr. Johannes Varwick, Direktor am Institut für politische Wissenschaft der Christian-Albrechts-Universität Kiel



Am 12. Dezember 2003 hat der Europäische Rat die Europäische Sicherheitsstrategie „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“ verabschiedet. Die damalige Bundesregierung hatte sich frühzeitig für die Erarbeitung eines solchen Dokuments engagiert. Eine eigene nationale Sicherheitsstrategie der Bundesregierung bestand damals nicht; sie existiert als ressortübergreifendes Dokument unverändert auch heute nicht. Diese Europäische Sicherheitsstrategie bezweckt unter Berücksichtigung des Fortfalls des „Kalten Krieges“ und der terroristischen Anschläge vom 11. September 2001 in den USA eine strategische Positionsbestimmung.

Prof. Dr. Johannes Varwick
 Foto: Varwick

Sie stellt folgende fünf Hauptbedrohungen der EU – Mitgliedsstaaten fest:

- internationaler Terrorismus,
- Verbreitung von Massenvernichtungswaffen,
- Regionalkonflikte,
- Staatszerfall,
- organisierte Kriminalität.

Daraus werden drei übergeordnete Ziele festgelegt:

- die EU muss sich frühzeitig mit ihrem ganzen Instrumentarium engagieren; oft wird hierbei die erste „Verteidigungslinie“ im Ausland liegen;
- ein Schwerpunkt ist die Schaffung von Sicherheit in unmittelbarer Nachbarschaft mit dem Ziel, von den östlichen Grenzen der EU bis zum Mittelmeer einen Bogen stabiler und verantwortungsvoll regierter Staaten entstehen zu lassen;
- die EU bekennt sich zu einer Weltordnung auf der Basis eines wirksamen Multilateralismus und des Völkerrechts.

Annähernd zeitgleich mit der Erarbeitung der Europäischen Sicherheitsstrategie fanden in Berlin Veranstaltungen der „Berliner Agenda – Sicherheit und Verteidigung im 21. Jahrhundert“ unter Leitung von MdB Reinhold Robbe, damals Vorsitzender des Verteidigungsausschusses des deutschen Bundestages, statt. Infolge der Neuwahlen zum Bundestag fand diese Initiative keinen Abschluss.

Das „Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr“ vom 25. Oktober 2006 ist ein ressortübergreifendes Dokument unter Federführung des Bundesministeriums der Verteidigung. Es „erläutert die Sicherheitspolitik Deutschlands in ihren strategischen Rahmenbedingungen und ihren Werten, Interessen und Zielen“ (Vorwort, Seite 3). Im 1. Kapitel werden im Abschnitt 1.3. „Werte, Interessen und Ziele deutscher Sicherheitspolitik“ Einzelheiten dargelegt. Mit der Veröffentlichung des Beschlusses vom 6. Mai 2008 „Eine Sicherheitsstrategie für Deutschland“ hat die CDU/CSU – Bundestagsfraktion eine nur kurz andauernde Diskussion ausgelöst, die sich vordergründig mit dem Vorschlag des Bildens eines „Nationalen Sicherheitsrates“ befasste, zum Widerspruch reizte und danach verflachte.

In Deutschland scheint unverändert eine diffuse, labile Meinung zur Sicherheit für die Gesellschaft vorzuherrschen. Während einerseits die Feststellung „Deutschlands Sicherheit wird am Hindukusch verteidigt“ (ehem. Bundesminister der Verteidigung, Dr. Struck) an Klarheit nichts zu wünschen übrig lässt, ist andererseits ein „Provincial reconstruction team“ in Afghanistan ein Novum in der deutschen

Verwaltungspraxis“

(Aussage eines hochrangigen Vertreters des AA bei einer Veranstaltung in Bad Godesberg am 17. April 2008). Und dementsprechend sind die ressortübergreifenden Aktivitäten bereits in Deutschland mühsam und selten im Geiste kooperativer Zielerreichung im Einsatzgebiet ausgelegt.



Professor Dr. Johannes

Varwick befasst sich als Direktor am Institut für politische Wissenschaft der Christian – Albrechts– Universität Kiel seit langem mit Fragen der Inneren und Äußeren Sicherheit, der Vernetzten Sicherheit und mit der Situation zu dieser Thematik in Deutschland. In dem folgenden Interview erläutert er seine Erkenntnisse, zieht Vergleiche mit den Positionen befreundeter Regierungen und Schlussfolgerungen für Deutschland.

ma: Herr Professor, seit dem Ende des „Kalten Krieges“ und den vermehrt auftretenden terroristischen Anschlägen hat es in der Sicherheitspolitik Veränderungen gegeben. Können Sie diese bitte erläutern?

JV: Die Veränderungen sind in der Tat erheblich. Wir befinden uns – jedenfalls wenn wir uns den gesamten Globus anschauen – in einer sicherheitspolitischen Zeitenwende, in der sich das Verständnis der Rolle militärischer Macht als staatliches Instrument der Außenpolitik verändert hat. Lag dem prägenden Denkansatz von Clausewitz mit dem „Krieg als Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln“ noch ein Verständnis von Politik zugrunde, dem Kategorien wie souveräne Macht, Staatsinteresse sowie rational kalkulierbare Kosten und Nutzen folgten, so hat sich diese Sichtweise in den „postinternationalen Beziehungen“ geändert. Die „Privatisierung“ von Gewalt und Krieg, die – wie Herfried Münkler und andere es genannt haben – „sicherheitspolitische Rückkehr des Mittelalters“ hat das Kriegs- und Konfliktgeschehen unübersichtlicher gemacht und neue Fragen aufgeworfen. Hinzu kommen Bedrohungskategorien wie Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, zerfallende Staaten (failed states), die Verbindung von beiden unter dem Schlagwort „neuer Terrorismus“ und die Herausforderung internationaler Ordnungsstrukturen durch so genannte „rogue states“. Aber auch ehemals so genannte „weiche Bedrohungen“ wie Klimaveränderung, Ressourcenknappheit, Armut und Chancenlosigkeit ganzer Regionen und anderes mehr sind zunehmend zu „harten

Bedrohungen“ geworden. Konsensfähig dürfte sein, dass vielschichtige globale Veränderungsprozesse erhebliches Konfliktpotential in sich bergen und Bedrohungen heute gleichermaßen von nichtstaatlichen Akteuren wie von Staaten ausgehen. Die abnehmende Bedeutung und Prägekraft der pax americana, die strukturelle Handlungsunfähigkeit vieler internationaler Organisationen und die Veränderung globaler Machtgewichte trägt dazu bei, dass wir uns wohl mittelfristig auf eine „Welt ohne Weltordnung“ einstellen müssen. Daraus resultiert, dass symmetrische wie asymmetrische Konflikte wahrscheinlich bleiben bzw. werden. Wenn Sie das alles zusammen nehmen, wird die Dimension der Veränderungen deutlich.

ma: Die Werte gem. unserer Verfassung (Grundgesetz) haben eine hohe Bedeutung. Sie scheinen zu staatlichen Interessen teilweise in einem Spannungsfeld zu sein. Wie beurteilen Sie diesen Konflikt?

JV: Wie alle anderen Staaten verfügt auch Deutschland nur über begrenzte politische, ökonomische und militärische Ressourcen. In seiner Sicherheitspolitik steht es daher vor der Aufgabe, sowohl seine Ziele und Vorstellungen gegenüber dem internationalen System zu formulieren, als auch deutlich zu machen, in welcher Weise es seinen Einfluss und seine Macht zu deren Realisierung einsetzen will. Als grundlegende Kriterien für die Konstruktion eines solchen Orientierungsrahmens dienen vor allem Werte und Interessen. Das Verhältnis von Werten und Interessen ist nicht einfach und es besteht zwischen beiden in der Tat ein gewisses Spannungsfeld. Die deutsche Wertebasis ist klar und ergibt sich aus den Vorstellungen im Grundgesetz. Hier besteht also wenig Diskussionsbedarf. Die Debatte um die Kategorisierung von Interessen ist jedoch in Deutschland noch entwicklungsfähig. Die wesentliche Funktion von Interessen besteht darin, als Referenzkategorie für die sicherheitspolitischen Entscheidungen eines Landes zu wirken. Nun könnte man in diesem Zusammenhang vielfältige Unterscheidungen und Abgrenzungen treffen. Etwa zwischen eher langfristig angelegten und eher situativen Interessen auf der einen sowie zwischen wichtigen und nachrangigen Interessen auf der anderen Seite. Als langfristig könnten dabei Interessen gelten, über die ein breiter gesellschaftlicher Konsens über Generationen und wechselnde Regierungen Bestand hat und deren Revision nur im Rahmen politischer Paradigmenwechsel vorstellbar ist. Im Falle Deutschlands wäre dies etwa die Europäische Integration. Situative Interessen dagegen wären stärker durch den tagespolitischen Prozess bestimmt und unterliegen rascheren Veränderungen auch durch parteipolitische Entscheidungen der jeweiligen Regierung. Die Besinnung auf nationale Interessen beugt jedenfalls der Überdehnung der Kräfte und Möglichkeiten ebenso vor, wie der mit starker Werteorientierung mitunter einhergehenden Neigung zum politischen Kreuzfahrertum.

ma: Sicherlich lassen sich staatliche Sicherheitsinteressen nach Prioritäten oder auch nach einer Art Katalogisierung einteilen. Können Sie dies z. B. auf der

Grundlage der Vorgehensweise in den USA darstellen? Ergibt sich daraus ein möglicher Ansatz für die deutsche Politik?

JV: Wir haben grosso modo kein Erkenntnisproblem, sondern ein Umsetzungs- und ein Strategieproblem. Zudem haben wir ein Problem, das Kernbestandteil jeder Strategiedebatte sein muss: wie priorisieren wir? Denn eine Ansammlung von Gefahren und Herausforderungen ohne eine Zuordnung zu Instrumentarien und Fähigkeiten ist noch keine Strategie. Und hier können wir von der sicherheitspolitischen Debatte, wie sie etwa in den USA geführt wird, einiges lernen, natürlich ohne das eins zu eins auf Deutschland zu übertragen. In den USA werden z.B. wichtige bzw. nachrangige Interessen anhand der Bedeutung für die Existenz und Wohlfahrtsicherung des Staates bestimmt. In einem Modell der „National Defence University“ wird etwa eine dreifache Kategorisierung vorgeschlagen und zwischen „existentiellen“, „vitalen“ und „wertbezogenen“ Interessen unterschieden. Beispiele für „existentielle Interessen“ wären etwa die Sicherung des Überlebens einer Nation, die Sicherung der territorialen Integrität oder die Sicherung der Wirtschaft. Interessanterweise werden diesen Kategorien dann in diesem Modell jeweils konkrete Aufgaben für die Streitkräfte zugeordnet. Nehmen wir als ein Beispiel die Kategorie „Wahrung der existentiellen Interessen“. Das Überleben der Nation erfordert dann etwa funktionsfähige nukleare Abschreckung, nationale Raketenabwehr und wirksame strategische Aufklärung. Der Erhalt der territoriale Integrität u.a. den Schutz kritischer Infrastruktur und Strategien wie „Counterproliferation“ und „Counterterrorism“. Die Sicherung der Wirtschaft erfordert Freiheit der See und des Weltraums, Sicherung der See- und Handelswege oder das Sicherstellen der Integrität von Finanzoperationen. Natürlich bleibt der Instrumentenmix zur Erreichung dieser Ziele politischen Entscheidungen vorbehalten, und es fließen zahlreiche andere Faktoren in den Willensbildungsprozess ein und verwässern solche Modelle, aber sie haben dennoch einen Zweck: Sie zwingen die Entscheidungsträger die nationalen Ziele zu definieren, in der die Ziel-Mittel-Relation zumindest problematisiert wird. In Deutschland ist ein solches Denken allerdings nicht sehr verbreitet, insbesondere deshalb, weil es nur eine sehr kleine „strategic community“ gibt. Wir sollten da offener sein.

ma: Streitkräfte symbolisieren das staatliche Gewaltmonopol auch über die eigenen Landesgrenzen hinaus. Welchen Beitrag können und sollten sie im Koordinatensystem deutscher Sicherheitspolitik spielen? Steht die Tendenz der Tagespolitik „Bundeswehr = technisches Hilfswerk in Oliv mit Bewaffnung nur zur Selbstverteidigung“ nicht im Widerspruch zur Souveränität Deutschlands?

JV: Die Sicherheitspolitik gehört zu jenen Politikfeldern in Deutschland, die sich seit der Vereinigung Deutschlands im Oktober 1990 fundamental verändert haben. Noch vor wenigen Jahren wäre es beispielsweise ausgeschlossen gewesen, dass deutsche Soldaten sich in Afghanistan im Kampfeinsatz oder am Horn von Afrika



im Antiterrorereinsatz befinden. Mit dieser Veränderung hat die deutsche Sicherheitspolitik einen langen, innenpolitisch äußerst umstrittenen Weg zurückgelegt. Die Rolle militärischer Macht in der Sicherheitspolitik wurde neu bewertet und der Weg für eine aktivere Rolle Deutschlands beschritten. Militär ist insofern ein Instrument der deutschen Politik geworden. Auf der anderen Seite muss intensiver über die grundsätzliche Rolle von Streitkräften in der internationalen und deutschen Politik diskutiert werden. Bei den neuen Einsatzformen vermischen sich einerseits traditionelle Rollen der Soldaten in Richtung einer Verquickung militärischer mit polizeilichen und zivilen Verwaltungsfunktionen. Neben „Deeskalationsstreitkräften“, die darauf ausgerichtet sind, Gewalt zwischen Konfliktparteien einzudämmen und zeitweise am Wiederaufbau staatlicher Ordnungsstrukturen mitwirken, bleiben aber andererseits Aufgaben wie Abschreckung und Kriegsführung bestehen, wobei Letztere für die Bundeswehr eine vergleichsweise neue Erfahrung ist. Das militärische Aufgabenspektrum der Bundeswehr hat sich also enorm erweitert. Dies bedeutet in der Konsequenz, dass deutsche Streitkräfte flexibler, professioneller und anders ausgebildet werden müssen. Sie verlieren damit nicht an Bedeutung, sondern erlangen mit der Übernahme neuer Rollen sogar eher eine politische Aufwertung. Die deutsche Öffentlichkeit ist darauf nicht vorbereitet. Leider tut auch die politische Führung, im Übrigen in allen Parteien, zu wenig, um diese Debatte zu führen. Wenn etwa so getan wird, dass in Afghanistan die Bundeswehr keinen Kampfeinsatz macht und eher die so etwas wie ein bewaffnetes Rotes Kreuz ist, dann muss man sich nicht wundern, wenn die Natur der Herausforderungen nicht richtig erkannt wird. Ein weiterer Punkt kommt hinzu: In Deutschland seit zehn Jahren fast ausschließlich über die Rechtfertigung und die rechtliche Legitimierung von Militäreinsätzen debattiert. Eine Debatte über die Wirksamkeit von Einsätzen wird sehr viel seltener geführt. War in der Phase 1990 bis 2001 noch eine gewisser „vorausseilender Gehorsam“ in der deutschen Sicherheitspolitik dergestalt feststellbar, dass eine

Nichtbeteiligung an Militäreinsätzen der Partner immer unter dem Verdacht stand, eine Sonderrolle einzunehmen, so hat sich auch in dieser Frage eine Änderung vollzogen. Zur „Normalisierung“ gehört dann wohl, nach Abwägung der eigenen Interessen von Fall zu Fall auch „nein“ sagen zu können.

ma: Herr Professor, die Bundesrepublik Deutschland wird durch den Föderalismus geprägt. Zur Sicherheit ihrer Bürger ist Kooperation zwischen Bund und Ländern zwingend. Gibt es Veränderungsbedarf in den bestehenden Strukturen? Wird der Bundessicherheitsrat der geänderten Bedrohungslage gerecht?

JV: Angesichts der zunehmenden Bedeutung sicherheitspolitischer Fragen, aber auch angesichts der Vermischung von innerer und äußerer Sicherheit und der Erweiterung des Sicherheitsbegriffs, wird in Deutschland wellenartig über eine bessere Koordinierung und Vernetzung bestehender Akteure in der Krisenbewältigung diskutiert. Ein Einzelaspekt dabei ist auch das Verschwimmen von innerer und äußerer Sicherheit und das Aufweichen der Grenze zwischen Kriminalität und Krieg sowie der Gedanke, dass Sicherheitspolitik heute eine gesamtstaatliche und ressortübergreifende Gestaltungsaufgabe sein sollte. Zwar ist in den vergangenen Jahren viel in die richtige Richtung bewegt worden, etwa das Gemeinsame Terrorabwehrzentrum von Bund und Ländern oder das Einsatzführungskommando der Bundeswehr – und die operative Ebene arbeitet professionell. Auf der Ebene der strategischen Planung und Abstimmung gibt es jedoch unverändert Verbesserungsbedarf. Ich rate dringend, dass die Veränderungen in der Sicherheitspolitik mit einer Reform des sicherheitspolitischen Entscheidungsprozesses einhergehen sollten. Eine bessere interne Abstimmung der Sicherheitspolitik ist wie auch das wirksame und frühzeitige Einbringen deutscher Interessen in die Bündniszusammenhänge unerlässlich und entscheidet über den Handlungsspielraum und letztlich den Erfolg deutscher Sicherheitspolitik. Wer von vernetzter Sicherheit redet, muss endlich auch das eigene sicherheitspolitische Handeln stärker vernetzen. An unverbindlichen politischen bzw. ministerialen Vernetzungsformaten mangelt es in Deutschland nicht – vielleicht gibt es sogar eher zu viel davon. Was fehlt ist aber ein strategischer Punkt auf höchster Ebene, der dem Netz einen einheitlichen Willen zu generieren hilft und diesen auch umsetzen kann. Das bedeutet nicht, auf die je eigene Willensbildung der Ressorts zu verzichten, mit denen sinnvoller Weise unterschiedliche Interessen und Blickwinkel in den Entscheidungsprozess einfließen. Es bedeutet aber sehr wohl eine Art sicherheitspolitische Richtlinienkompetenz auszuüben. Hier könnte eine Art Bundessicherheitsrat – wie immer man ihn nennen mag – durchaus gute Dienste leisten. Reflexartig werden allerdings in der deutschen Debatte alle in diese Richtung zielenden Vorschläge in der Luft zerrissen. Eine zentralisierte sicherheitspolitische Beratungs- und Entscheidungsstruktur sei der politischen Verfasstheit Deutschlands als föderalem und parlamentarischem System fremd, untergrabe das „bewährte“ Ressortprinzip des Grundgesetzes, sei angesichts der Realität von

Koalitionsregierungen (bei denen Kanzleramt und außenpolitische Schlüsselressorts traditionell von unterschiedlichen Parteien geführt werden) weltfremd und gefährde gar die Errungenschaften der strategischen Kultur Deutschlands als vermeintliche „Zivilmacht“. Dem halte ich entgegen: Es geht nicht um Denkmalpflege, sondern um Anpassungsfähigkeit des politischen Systems an neue Herausforderungen. Verantwortungsvolle Sicherheitspolitik darf sich nicht in erster Linie von bestehenden Zuständigkeiten leiten lassen, sondern muss vielmehr Notwendigkeiten definieren.


ma: Gibt es nach Ihren Erkenntnissen Konsequenzen bei der Debatte um eine deutsche Sicherheitsstrategie?

JV: Leider zu wenige. Aber insgesamt und auf längere Sicht halte ich die deutsche Politik und das deutsche politische System doch für imstande, die richtigen Entscheidungen zu treffen. Allerdings ist es auch erforderlich, dass diese Debatte öffentlich gehaltvoller als bisher geführt wird. Der Herausforderungen sind so groß wie nie, und der Kreis der Experten, die davon etwas verstehen, ist so klein wie nie. Ein seltsames Paradoxon!

Das Gespräch mit Prof. Varwick führte

Brigadegeneral a.D. Helmut Harff für „der militärattaché“.

Fotos: Prof. Varwick



Diplomatie
& Gesellschaft

www.y-diplomatic.info

Das „der militärattaché“-telegramm (ma-telegramm) erscheint wöchentlich jeden Donnerstag und zusätzlich bei Bedarf für Mitglieder, das Militärattachécorps, ausgew. Persönlichkeiten und Abonnenten.

Verlag: KTP-DIPLOMATIC GbR
Herausgeber: DIPLOMATIE & GESELLSCHAFT Forum & Club e.V
Für den Inhalt verantwortlich: Klaus Friedrich Kriegeskotte (Chefredakteur)
Alle: Melanchthonstr. 3, 12247 Berlin
Alle Rechte vorbehalten.

Erreichbarkeit der Redaktion: Postfach 46 04 01, 12214 Berlin,
Telefon (030) 30 34 40 25, Fax (0700) 06 01 06 01, eMail: redaktion@y-diplomatic.info

Erreichbarkeit des Verlages: KTP-DIPLOMATIC GbR, Postfach 46 04 01, 12214 Berlin,
Telefon (030) 30 34 40 24, Fax (0700) 06 01 06 01, eMail: ktp@diplomatic.de

Erreichbarkeit des Herausgebers: DIPLOMATIE & GESELLSCHAFT e.V.,
Postfach 46 04 01, 12214 Berlin, Telefon (030) 61 74 03 70, eMail: info@diplomatic.de

Jahresabonnement €150,00 für mindestens 50 Ausgaben einschließlich Bezug des Periodikums „der militärattaché“ (einschl. MwSt. und Versandkosten).
Bestellung (und Kündigung): KTP-DIPLOMATIC, Melanchthonstr. 3, 12247 Berlin,
Fax (0700) 06 01 06 01, eMail: ktp@diplomatic.de