

19. August 2008, S. 5

Ausblick auf die Welt ohne Weltordnung Neue Aspekte einer deutschen Sicherheitsstrategie Von Johannes Varwick*

In Deutschland wird periodisch über eine bessere Koordinierung und Vernetzung bestehender Akteure in der Krisenbewältigung diskutiert. Der Autor ist der Ansicht, dass in den vergangenen Jahren einiges erreicht worden ist und die operative Ebene professionell arbeitet. Bei der strategischen Planung und Abstimmung sieht er aber Verbesserungsbedarf.

Die sicherheitspolitischen Entwicklungen der kommenden Jahre und die sie bestimmenden Variablen sind von diversen nationalen und internationalen Stellen in Wissenschaft, Politik und Militär gründlich analysiert worden. Wir haben grosso modo kein Erkenntnisproblem, sondern ein Umsetzungs- und ein Strategieproblem. Zudem haben wir ein Problem, das Kernbestandteil jeder Strategiedebatte sein muss: Welche Prioritäten setzen wir? Denn eine Ansammlung von Gefahren und Herausforderungen ohne eine Zuordnung zu Instrumentarien und Fähigkeiten ist noch keine Strategie.

Schwächere Pax Americana

Konsensfähig dürfte sein, dass vielschichtige globale Veränderungsprozesse erhebliches Konfliktpotenzial 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 tragen 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. Insgesamt entsteht ein Zwang zu frühzeitigem und integriertem Handeln, der aber auch dadurch erschwert wird, dass der Blick bei Entscheidungsträgern und Öffentlichkeit eher nach innen gerichtet ist.

Drei strategische Bereiche sind dabei von besonderer Konsequenz für die deutsche Sicherheitspolitik. Erstens ist die klassische Definition von Sicherheit in Bezug auf die Unversehrtheit des Territoriums und die Garantie nationaler Selbstbestimmung von einem räumlich und inhaltlich weiter gefassten Sicherheitsbegriff abgelöst worden. Letztlich bedeutet dies, dass der Sicherheitsbegriff zunehmend entterritorialisiert wird, d. h., er wird funktional und nicht geografisch verstanden. Zweitens wird damit schliesslich die klassische Definition als Schutz vor äusserer Bedrohung relativiert. Über die Formulierung gemeinsamer Sicherheitsinteressen hinaus müssen dabei Mechanismen geschaffen werden, die unfriedliche Bedingungen proaktiv reduzieren. Ein Einzelaspekt dabei sind 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.

Schliesslich geht es um die grundsätzliche Rolle militärischer Mittel in der Politik. Bei den neuen Einsatzformen vermischen sich einerseits traditionelle Rollen der Soldaten in Richtung einer Verquickung militärischer mit polizeilichen und zivilen Verwaltungsfunktionen. Neben der Entsendung von Stabilisierungstreitkräften, die darauf ausgerichtet sind, Gewalt

zwischen Konfliktparteien einzudämmen, und zeitweise am Wiederaufbau staatlicher Ordnungsstrukturen mitwirken, bleiben aber andererseits Aufgaben wie Abschreckung und Kriegsführung bestehen. Damit einher geht die Umorientierung von einem «bedrohungsorientierten» zu einem «fähigkeitsorientierten» Denken.

Interessen in der Sicherheitspolitik

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 den beiden ein gewisses Spannungsfeld. Ein Spannungsfeld, so der Duden, ist ein Bereich mit unterschiedlichen, gegensätzlichen Kräften, die aufeinander einwirken, sich gegenseitig bedingen und auf diese Weise einen Zustand hervorrufen, der wie mit Spannung geladen zu sein scheint. Die deutsche Werte-Basis ist klar und ergibt sich aus den Vorstellungen im Grundgesetz. Hier besteht also wenig Diskussionsbedarf. Es sind daher Gedanken zur Kategorisierung von Interessen zu entwickeln. Zunächst stellt sich die Frage, was denn ein gesamtstaatliches Interesse ist und ob es ein solches überhaupt geben kann. Woher stammen Interessen, und wer formuliert sie?

Zur Beantwortung dieser Frage lassen sich zwei Extrempositionen ausmachen. Die Realisten unterstellen, es gebe ein kohärentes nationales Interesse als Machtkonzept. In Gestalt einer objektiven Kategorie sei es durch Gegebenheiten wie geografische Lage, Grösse, Ressourcenausstattung, Handelsströme usw. objektiv bestimmbar. Aufgabe der Sicherheitspolitik ist es demnach, aus diesen Interessen Handlungsoptionen zu formulieren und diese unabhängig vom Grad des Applauses des Publikums durchzusetzen. Sozialkonstruktivisten sehen das anders. Für sie sind Interessen eher Produkt politischer Entscheidungsprozesse: weniger festgelegt als politisch-situativ bestimmbar.

Langfristig - kurzfristig

Die wesentliche Funktion von Interessen besteht zunächst darin, als Referenzkategorie für die sicherheitspolitischen Entscheidungen eines Landes zu wirken. Nun liessen sich 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. Wichtige bzw. nachrangige Interessen lassen sich anhand der Bedeutung für die Existenz und Wohlfahrtssicherung des Staates bestimmen.

Wie auch immer: Es wird deutlich, dass die Kategorie Interessen keine metrisch zu messende Grösse ist, sich aber zumindest innerhalb bestimmter Grenzen als politischer Orientierungs- und Analyserahmen eignet. Man könnte also mit Max Weber argumentieren, dass Interessen mit zivilisatorischen Leitideen verknüpft und ethisch eingebunden werden müssen. In der politischen Praxis dürfte den mit einem hohen Rationalitätsanspruch versehenen Interessen zumeist der Vorrang vor Werten zukommen. Auch aus diesem Grunde gilt interessengeleitete Politik häufig als egoistisch, selektiv und zynisch - wenn etwa ein Eingreifen in Katastrophen unterbleibt. Andererseits aber beugt die Besinnung auf nationale Interessen der Überdehnung der Kräfte und Möglichkeiten ebenso vor wie der mit starker Werteorientierung mitunter einhergehenden Neigung zum politischen Kreuzfahrertum. Das Spannungsfeld zwischen Interessen und Werten ist also nicht ganz einfach aufzulösen.

Modellrechnung

Auf welcher Grundlage bestimmt sich aber nun der Bedarf an Streitkräften? Dies kann in einem einfachen Schema zum Streitkräftebedarf und zur Streitkräfteplanung veranschaulicht werden. Das Modell geht davon aus, dass der Prozess der Streitkräfteplanung von verschiedenen Variablen bestimmt und beeinflusst wird. Demnach stehen die Streitkräfteplanung und der Streitkräftebedarf in einem Korrelationsverhältnis zu fünf Schlüsselvariablen, die ihrerseits in einem Interdependenzverhältnis zueinander stehen: erstens zu nationalen Ziele und Interessen, zweitens der daraus resultierenden Sicherheitsstrategie und drittens den eingesetzten Mitteln und Instrumenten.

Zwei weitere Variablen wirken auf diesen Zweck-Mittel-Kreislauf zur Bestimmung des Streitkräftebedarfs ein: viertens das internationale sicherheitspolitische Umfeld, in dem Streitkräfte agieren sollen, und fünftens die verfügbaren Ressourcen. Werte spielen im Übrigen als normative Basis eine Rolle, sind aber zu unkonkret, um handlungsrelevanten Einfluss zu bekommen. Die Kunst - oder nennen wir sie die politische Führungsleistung - besteht nun in der Austarierung dieser Variablen. Natürlich fliessen in demokratischen Staaten zahlreiche andere Faktoren in den Willensbildungsprozess ein und verwässern solche Modelle, aber sie haben dennoch einen Zweck. Sie zwingen jedenfalls die Entscheidungsträger, die nationalen Ziele zu definieren, indem 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.

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. Zwar ist in den vergangenen Jahren viel in die richtige Richtung bewegt worden (u. a. Gemeinsames Terrorabwehrzentrum, Einsatzführungskommando der Bundeswehr), und die operative Ebene arbeitet professionell. Auf der Ebene der strategischen Planung und Abstimmung gibt es jedoch unverändert Verbesserungsbedarf.

Folgen für eine Sicherheitsstrategie

Welche Konsequenzen ergeben sich aus der veränderten sicherheitspolitischen Lage für die deutsche Sicherheitspolitik und die Debatte um eine Sicherheitsstrategie? Seit zehn Jahren wird fast ausschliesslich über die Rechtfertigung und die rechtliche Legitimierung von Militäreinsätzen debattiert. Eine Debatte über die Wirksamkeit von Einsätzen wird sehr viel seltener geführt. Eine breite und gründliche Debatte über die Bedingungen und Ziele von

Bundeswehreinsätzen sowie über die Konfliktformationen und Konfliktregionen, in denen die Bundeswehr eingesetzt werden soll, hat es weder innerhalb der Bundeswehr noch innerhalb der Gesellschaft in hinreichendem Masse gegeben. Vielmehr wird meistens lediglich anhand von konkreten Einsätzen ad hoc diskutiert. Die Finanzierung der Strukturreformen ist zudem weitgehend ungeklärt und insofern ein Geschäft mit ungedeckten Checks.

Dringend notwendig ist, dass die Politik Bedingungen, Reichweiten und Grenzen deutschen militärischen Engagements diskutiert. Im Übrigen ist es auch erforderlich, dass diese Debatte öffentlich gehaltvoller als bisher geführt wird. Die Herausforderungen sind so gross wie nie, und der Kreis der Experten, die davon etwas verstehen, ist so klein wie nie. Ein seltsames Paradox! Ein transparentes und klares Wertegerüst ist dabei notwendige, aber keinesfalls hinreichende Bedingung.

Die gestiegene Verantwortung Deutschlands in der Sicherheitspolitik sollte mit einer Reform des sicherheitspolitischen Entscheidungsprozesses einhergehen. 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. Institutionelle Neuerungen können zwar keine kluge Politik (und kluge Politikerinnen und Politiker) ersetzen, sie können aber durchaus dazu beitragen, Sicherheitspolitik professioneller zu gestalten.

* Der Autor ist Professor für Sozialwissenschaften, Bereich Politikwissenschaft, an der Christian-Albrechts-Universität Kiel.